

Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

**O DEBATE ECONÔMICO NA ARGENTINA DA
DEMOCRATIZAÇÃO**

Javier Amadeo

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Ciência Política

Orientadora: Profa. Dra. Maria Hermínia Tavares de Almeida

São Paulo
2005

Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

O DEBATE ECONÔMICO NA ARGENTINA DA DEMOCRATIZAÇÃO

Javier Amadeo

**São Paulo
2005**

*À Simone e
à minha família*

AGRADECIMENTOS

Obrigado a todos que de uma forma ou de outra contribuíram para a realização deste trabalho e especialmente agradeço:

À minha família que para bem ou para mal fizeram de mim a pessoa que sou hoje.

À Simone, obrigado pela compreensão e pela infinita paciência, digna de Penélope, e pelo amor destes anos.

Aos meus amigos Miguel, Gonzalo e Sergio por termos compartilhado a experiência deste novo país.

Aos amigos feitos no Brasil: Eleonora, Hugo, Marcelo, Mercedes, Enca, Júlio.

À minha orientadora Profa. Maria Hermínia que sempre me incentivou para continuar com a pesquisa apesar de todas as dificuldades.

Ao Prof. Atilio Boron por ter sido um estímulo intelectual desde o começo de minha carreira.

Aos Professores que participaram das bancas de qualificação Gildo Marçal Brandão, Brasílio Sallum, Eduardo Kulgelmas e Bresser Pereira pelas excelentes sugestões e contribuições, as quais foram fundamentais para o andamento desta pesquisa.

Aos professores e colegas desta casa por terem contribuído para minha formação.

Às funcionárias da Secretaria de Pós-Graduação, Rai, Marcia, Ana Maria, pela atenção e paciência.

À CAPES pela bolsa que me permitiu a continuação de meus estudos no Brasil e a elaboração da presente tese.

RESUMO

O presente trabalho busca discutir o papel político das idéias econômicas em um contexto de transformação estrutural.

A Argentina enfrentou, durante os anos 80 e 90, os dilemas próprios de um processo de reformas estruturais. O giro para estas reformas foi produzido sob o impacto da crise da dívida externa. A resposta inicial à emergência econômica, que teve um alcance limitado, não comportou mudanças apreciáveis na organização das instituições econômicas. Este alcance das políticas de ajuste foi correspondido com os diagnósticos do momento que postulavam que os desequilíbrios macroeconômicos eram, fundamentalmente, de curto prazo.

O governo lançou, em 1985, um plano de estabilização heterodoxo. Os economistas heterodoxos, chamando a atenção para os componentes inerciais da dinâmica inflacionária, sustentaram que as políticas ortodoxas, eram ineficazes e custosas para resolver o problema inflacionário. Contudo, esse programa não conseguiu estabilizar a economia. O fracasso da experiência heterodoxa abriu as portas para a ortodoxia. A partir do final dos anos 80 a agenda governamental foi dominada por uma onda de reformas estruturais. Em 1989, o governo eleito estabeleceu uma nova orientação em política econômica, a partir da qual levou adiante um profundo processo de ajuste.

Para entender a modalidade de mudança estrutural seguida pela Argentina existem alguns elementos fundamentais. Em primeiro lugar, aqueles de caráter econômico relacionados com o impacto da crise. Contudo, embora a crise econômica tenha constituído um estímulo poderoso para o início de um programa de reformas estruturais, por si só não foi suficiente para definir quando, como e em que medida era necessário fazer o ajuste. A interpretação das causas da crise foi central na direção da inovação política.

Assim, o debate de idéias cumpriu um papel chave na entrada das reformas econômicas na agenda pública. Para a direção da inovação política foi central a interpretação das causas dos desequilíbrios econômicos. A controvérsia entre alternativas de políticas, que se levou a cabo tendo como pano de fundo a emergência econômica, constituiu a primeira via de entrada das reformas estruturais na agenda pública. Portanto, o desenlace da disputa de interpretações que se estabeleceu durante esses anos acerca da definição da natureza dos desequilíbrios é o foco central de nosso trabalho.

Palavras-chave: política econômica (Argentina), reformas estruturais, política (Argentina), história do pensamento econômico, idéias econômicas.

Abstract

The present work seeks to discuss the political power of the economic ideas in a context of structural transformation.

Argentina faced, during '80 '90, the dilemmas characteristic of a process of structural reform. The turn toward the structural reform took place under the impact of the crisis of the foreign debt. The initial answer to the economic emergency that had a limited reach, didn't behave appreciable changes in the organization of the economic institutions. This limited reach of the adjustment belonged together with the diagnoses of the moment that postulated that the macroeconomic imbalances, were fundamentally imbalances of short term.

The government rushed, in 1985, a heterodox stabilization plan. The heterodox economists, getting the attention on the inertial components of the inflationary dynamics, they sustained that the politicians of orthodox, were ineffective and expensive to solve the inflationary problem. However the program was not able to stabilize the economy. The failure of the heterodox experience opened the doors for the orthodoxy. From ends of the years eighty, the government agenda was dominated by a wave of political of structural reforms. In 1989, the elect government established a new orientation in economic politics, starting from which took a deep adjustment process ahead.

To understand the modality of structural change continued by the Argentina, some fundamental elements exist. In the first place, those of economic character related with the impact of the crisis. But, although the economic crisis constituted a powerful stimulus for the setting in march of a program of structural reform, by itself it was not enough to define when, how and in what measure it must make the adjustment. The interpretation of the causes of the crisis was central in the address of the political innovation.

The debate of ideas completed a key role in the entrance of the economic reform in the public calendar. For the address of the political innovation it was central the interpretation of the causes of the economic imbalances. The controversy among alternative of political that was taken to end on the backdrop of the economic emergency, it constituted the first road of entrance from the structural reform to the public agenda. Therefore, the outcome of the bid of interpretations that was begun in those years about the definition of the nature of the imbalances is the central focus for our work.

Key words: economic politics (Argentina), structural reform, politics (Argentina), history of the economic thought, economic ideas.

Resumen

El presente trabajo pretende discutir el papel político de las ideas económicas en un contexto de transformación estructural.

Argentina enfrentó, durante los '80 y '90, los dilemas propios de un proceso de reformas estructurales. El giro hacia las reformas estructurales se produjo bajo el impacto de la crisis de la deuda externa. La respuesta inicial a la emergencia económica, que tuvo un alcance limitado, no comportó cambios apreciables en la organización de las instituciones económicas. Este alcance restringida de las políticas de ajuste se correspondió con los diagnósticos del momento que postulaban que los desequilibrios macroeconómicos, eran fundamentalmente de corto plazo.

El gobierno lanzó, en 1985, un plan de estabilización heterodoxo. Los economistas heterodoxos, llamando la atención sobre los componentes inerciales de la dinámica inflacionaria, sostuvieron que las políticas ortodoxas, eran ineficaces y costosas para resolver el problema inflacionario. Sin embargo este programa no consiguió estabilizar la economía. El fracaso de la experiencia heterodoxa abrió las puertas para la ortodoxia. Desde fines de los años ochenta, la agenda gubernamental estuvo dominada por una ola de políticas de reformas estructurales. En 1989, el gobierno electo estableció una nueva orientación en política económica, a partir de la cual llevó adelante un profundo proceso de ajuste.

Para entender la modalidad de cambio estructural seguida por la Argentina, existen algunos elementos fundamentales. En primer lugar, aquellos de carácter económico relacionados con el impacto de la crisis. Pero, si bien la crisis económica constituyó un poderoso estímulo para la puesta en marcha de un programa de reformas estructurales, por sí sola no bastó para definir cuándo, cómo y en qué medida habría de efectuarse el ajuste. La interpretación de las causas de la crisis fue central en la dirección de la innovación política.

Así, el debate de ideas cumplió un papel clave en el ingreso de las reformas económicas en la agenda pública. Para la dirección de la innovación política fue central la interpretación de las causas de los desequilibrios económicos. La controversia entre alternativas de políticas, que se llevó a cabo sobre el telón de fondo de la emergencia económica, constituyó la primera vía de entrada de las reformas estructurales a la agenda pública. Por lo tanto, el desenlace de la puja de interpretaciones que se entabló en esos años acerca de la definición de la naturaleza de los desequilibrios es el foco central para nuestro trabajo.

Palabras-clave: política económica (Argentina), reformas estructurales, política (Argentina), historia del pensamiento económico, ideas económicas.

SUMÁRIO

Dedicatória.....	III
Agradecimentos.....	IV
Resumo.....	IV
Abstract.....	V
Resumen.....	VII
.....	IX
Índice.....	XII
Introdução.....	1
Primeira Parte: O governo de Alfonsín e o projeto heterodoxo.....	19
Capítulo I: O contexto de emergência do novogoverno democrático.....	19
Capítulo II: O Plano Austral.....	96
Capítulo III: O Australito e o giro para a ortodoxia.....	177
Segunda Parte: As políticas neoliberais da era Menem.....	219
Capítulo IV: A entrada das reformas na agenda pública.....	
Capítulo V: O processo de reformas estruturais da década de 90.....	
Capítulo VI: O debate econômico dos anos 90. As avaliações do Plano de Convertibilidade	
Considerações finais.....	
Bibliografia.....	

..

ÍNDICE

Introdução.....	1
Primeira Parte: O governo de Alfonsín e o projeto heterodoxo	
Capítulo I: O contexto de emergência do novo governo democrático.....	19
1.1 O contexto internacional.....	19
1.1.1 O debate latino-americano.....	22
1.1.2 O ajuste ortodoxo.....	23
1.1.3 A posição CEPAL: para um ajuste mais eficiente.....	26
1.2 Hora zero: o governo democrático.....	30
1.2.1 O processo de ajuste da economia argentina.....	33
1.2.2 A proposta neo-keynesiana.....	35
1.3 O esquema keynesiano de Grinspun.....	39
1.3.1 A dívida como questão política.....	46
1.3.2 O fracasso do gradualismo e suas conseqüências.....	52
1.4 Mudança de direção.....	54
1.4.1 A proposta heterodoxa.....	55
1.4.1.1 A concepção inercial da inflação.....	71
1.4.2 Diagnóstico e propostas ortodoxas.....	76
1.4.2.1 A teoria monetária-fiscal da inflação.....	86
1.4.3 A visão crítica da economia argentina.....	90
Capítulo II: O Plano Austral.....	96
2.1 Balanço da experiência anterior.....	96
2.2 A análise prévia ao Plano.....	99
2.3 As negociações com o Fundo e as medidas prévias ao Austral.....	103
2.4 O lançamento.....	106
2.4.1 As medidas do Plano.....	109
2.4.2 Os apoios ao Plano.....	112
2.4.3 Os primeiros efeitos do Plano.....	115
2.5 As controvérsias nos primeiros meses do Austral.....	120
2.5.1 Ajuste ortodoxo versus ajuste heterodoxo.....	122
2.5.2 Estabilização e déficit fiscal.....	126

2.5.3	Estabilidade e crescimento.....	129
2.5.4	Crescimento e reforma do estado.....	131
2.5.5	Reativação e salários.....	134
2.6	A segunda fase do Austral.....	137
2.6.1	Crescimento com estabilidade.....	138
2.6.2	O modelo de crescimento liberal.....	144
2.6.3	O novo poder econômico.....	154
2.7	A flexibilização de abril de 1986.....	158
2.7.1	Tentativa de acordo de preços e salários.....	160
2.7.2	As razões da aceleração inflacionária	164
2.7.3	Flexibilização e déficit fiscal.....	167
2.8	A etapa do aperto monetário.....	170
Capítulo III: O Australito e o giro para a ortodoxia.....		177
3.1	Contexto político: para as eleições de setembro.....	178
3.2	O lançamento do <i>Australito</i>	180
3.2.1	Efeitos do congelamento.....	187
3.3	As medidas de julho: crise de um modelo centralizado e estatista	191
3.3.1	A situação econômica.....	194
3.3.2	As conseqüências das eleições de setembro e o fim do projeto de longo prazo.....	195
3.3.3	Os novos temas da agenda: abertura, reforma do estado, desregulação e privatizações.....	198
3.3.4	Situação no final de 1987.....	203
3.4	O Plano Primavera e o epílogo do governo de Alfonsín.....	206
3.4.1	As vulnerabilidades do plano	210
3.4.2	Os resultados.....	212
3.5	A funcionalidade política da teoria da inflação inercial.....	218

Segunda Parte: As políticas neoliberais da era Menem

Capítulo IV: A entrada das reformas na agenda pública.....		223
4.1	O consenso emergente.....	223
4.2	Hiperinflação e reformas estruturais.....	231
4.2.1	O giro para a ortodoxia.	239
4.3	Uma nova macroeconomia: estabilização e reformas estruturais.....	245

4.3.1	Reforma do Estado e Emergência Econômica.....	248
4.3.2	Outra vez a hiperinflação.....	251
4.4	A ortodoxia fiscal de Erman González.....	254
4.4.1	As primeiras privatizações.....	256
4.4.2	O Plano Bonex.....	260
4.5	A Convertibilidade da moeda.....	263
4.5.1	O Plano de Convertibilidade.....	265
4.5.2	Os êxitos do Plano.....	270
4.5.3	Os limites do esquema cambial	276
4.5.4	Um ponto de inflexão chamado Tequila.....	278
4.6	Viabilidade política das reformas estruturais.....	281
4.6.1	O ajuste caótico.....	284
4.6.2	A consolidação da estabilidade.....	288
4.6.3	Os limites intrínsecos das reformas.....	292
Capítulo V: O processo de reformas estruturais da década de 90.....		297
5.1	A abertura do mercado: o regime comercial e cambial.....	298
5.1.1	Mercosul.....	302
5.2	Reforma do Estado, financiamento do setor público e privatizações.....	305
5.2.1	Financiamento do setor público.....	307
5.2.2	Privatização das empresas públicas.....	308
5.3	Desregulação dos mercados	313
5.3.1	Mudanças nas regulações trabalhistas.....	316
5.3.2	Reforma e desregulação da previdência social.....	320
5.4	A macroeconomia da Convertibilidade.....	322
5.4.1	A atividade financeira.....	323
5.4.2	A atividade real.....	327
5.4.3	As transformações na indústria.....	328
5.4.4	Reformas e investimento estrangeiro	333
5.4.5	A evolução do emprego.....	336
5.4.6	As oscilações econômicas.....	338
Capítulo VI: O debate econômico dos anos 90. As avaliações do Plano de Convertibilidade.....		342

6.1	O consenso ortodoxo.....	342
6.2	Estabilidade e crescimento: Convertibilidade um modelo de crescimento sustentável?	348
6.2.1	Estabilidade e crescimento com preços relativos em desequilíbrio.....	351
6.2.2	Convertibilidade e setor externo.....	353
6.2.3	Políticas ativas.....	357
6.2.4	A implementação do modelo neoliberal e as restrições ao desenvolvimento.....	361
6.3	O debate sobre a política industrial existente.....	364
6.3.1	Reconversão industrial e política industrial ativa.....	367
6.3.2	Política industrial e regime automotor	371
6.3.3	Política industrial e integração regional	373
6.4	Reforma do Estado e privatizações	375
6.4.1	Reforma do estado e eficiência do gasto público.....	381
6.4.2	Privatizações e regulação estatal.....	383
6.5	Debate sobre a desregulação dos mercados.....	387
6.5.1	A (des-re)regulação dos mercados.....	391
6.6	Reformas estruturais e a formulação de um novo modelo de políticas sociais.....	394
6.6.1	Reforma no mercado trabalhista e desemprego.....	396
6.6.2	Mercado de trabalho e oportunidades de vida.....	402
6.6.3	O custo das reformas, a questão social e as políticas frente à pobreza.....	405
6.6.4	Políticas sociais em um projeto de modernização excludente.....	410
	Considerações finais.....	415
	Bibliografia.....	435

Introdução

*“the idéias of economists and political philosophers,
both whom they are right and whom they are wrong,
are more powerfull than is commonly understood”*

John Maynard Keynes –

The geral theory of Employment, Interest and Money

O problema

Durante as décadas de 80 e 90 os países da América Latina enfrentaram os dilemas próprios de uma mudança de época, que se caracterizaram pela redução do papel do Estado na economia e pela redefinição das suas relações com o mercado, bem como pela conexão entre economias nacionais e mercado internacional. Com o impulso das reformas estruturais mediante as quais as orientações foram implementadas na última década, o modelo de desenvolvimento interno, promovido pelo Estado, que havia presidido o desenvolvimento econômico e social da América Latina, foi substituído por um novo padrão de desenvolvimento centrado no investimento privado, na abertura externa e nos sinais do mercado (Torre, 1998).

O giro às reformas estruturais foi produzido sob o impacto da crise da dívida externa. As conseqüências da alta nas taxas de juros internacionais, da subsequente moratória em seus compromissos da dívida externa, a qual se viram forçados os países da região, e o abrupto cessamento dos fluxos financeiros voluntários do exterior tiveram severos efeitos sobre as instituições econômicas da América Latina. Na década de 30 uma outra crise do comércio internacional havia conduzido esses países à adoção de um novo curso no processo de desenvolvimento em direção à industrialização substitutiva. Na década de 80 a região encontrou-se novamente frente a um fenômeno familiar: as mudanças exógenas precipitaram uma mutação nas regras do jogo e na organização de suas economias. Como ocorreu durante as décadas de trinta e quarenta, as respostas dos países à mudança no contexto internacional dentro do qual desenvolviam-se suas economias apresentaram destacadas diferenças. O fim do ciclo de desenvolvimento interno e promovido pelo Estado seguiu diferentes trajetórias nos distintos países latino-americanos, dependendo das circunstâncias específicas de cada um deles. Embora ao longo desses anos tenha sido visível a convergência entorno de políticas de austeridade fiscal, privatizações, liberalização comercial, e desregulação econômica, a oportunidade, o ritmo e os alcances do ajuste estrutural de uns e outros, o novo cenário não foi uniforme. Ainda que as mudanças no contexto internacional tenham condicionado fortemente as opções de desenvolvimento dos países da América Latina, não

dítaram, no entanto, as *respostas concretas* que estes deram aos desafios impostos pela crise. Para entender essa diversidade nas respostas é preciso considerar as restrições e os fatores contextuais de natureza interna (Torre, 1998).

Considerado a partir de uma perspectiva regional o processo de transformação econômica pelo qual passou a Argentina nos últimos anos é parte dessa tendência geral.

A Argentina havia definido no pós-guerra um padrão de acumulação com dois traços salientes: o primeiro, uma semi-autarquia econômica; o segundo o estabelecimento de uma economia mista fortemente dependente da liderança do setor público. Esse modelo de desenvolvimento configurou um espaço social caracterizado pela existência de um forte mercado interno, a presença de uma burguesia mercado-internista e de um movimento operário organizado.

Em decorrência da crise da dívida a Argentina conheceu uma década particularmente convulsionada, com comoções externas, deterioramento dos termos de troca e alta nas taxas de juros, além de graves desequilíbrios fiscais e altos níveis de inflação. Esses fatos, tanto internos como externos, tornaram evidente o esgotamento do modelo de desenvolvimento, cujas manifestações, no entanto, já estavam presentes desde antes da crise. A resposta inicial à emergência econômica, que teve um alcance limitado, consistiu em ajustes de curto prazo que não comportaram mudanças apreciáveis na organização das instituições econômicas. Esse alcance limitado das políticas de ajuste foi correspondido com diagnósticos que postulavam que os desequilíbrios macroeconômicos, apesar de sua gravidade, eram desequilíbrios fundamentalmente de curto prazo e que os problemas da balança de pagamentos e das contas públicas podiam ser controlados com medidas conjunturais de caráter extraordinário sobre os gastos e ingressos fiscais, a política monetária, o mercado de câmbio etc.

Em 1985 o país questionou a terapia antiinflacionária gradualista, de corte recessivo, em voga no continente lançando um plano de estabilização heterodoxo. Chamando à atenção sobre os componentes inerciais da dinâmica inflacionária, os economistas heterodoxos sustentaram que as políticas de demanda, ademais de socialmente custosas, eram ineficazes para resolver em um prazo razoável a alta e persistente inflação. Entretanto, o novo plano não conseguiu controlar a inflação. O fracasso da experiência heterodoxa abriu as portas para a ortodoxia. A partir da perspectiva da ortodoxia econômica, as pressões inflacionárias foram vinculadas ao comportamento das instituições econômicas características do padrão de desenvolvimento interno e promovido pelo Estado: de um lado, o caráter fechado das economias, que limitava a exposição das indústrias locais à concorrência externa e, do outro, a drenagem fiscal gerada pelas empresas públicas e pelos subsídios previstos aos capitais privados.

Desde o final dos anos oitenta, a agenda governamental esteve dominada por uma onda de políticas de *reformas estruturais* que transformou radicalmente as instituições econômicas

estabelecidas depois da segunda guerra mundial. O governo eleito em 1989 estabeleceu uma nova orientação de política econômica, de inspiração liberal, a partir da qual levou adiante um processo de reformas que transformou substancialmente a relação Estado-sociedade, e o modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações foi substituído por uma nova visão de desenvolvimento. Uma série de novas orientações, de caráter político econômico, condensam esta mudança: a racionalização e a redefinição do papel do Estado na economia e a redefinição das relações entre as economias nacionais e os mercados internacionais.

Para entender a modalidade de mudança estrutural seguida pela Argentina, duas ordens de fatores são relevantes. Em primeiro lugar estão aqueles de caráter econômico e que definem o grau diferencial de exposição ao choque externo e a capacidade do país para adaptar sua economia ao novo cenário. Uma série de fatores internos que incluíram tanto decisões de política econômica como formas de organização econômica prévias determinaram a evolução de dois fenômenos econômicos centrais que organizaram o comportamento do país durante a crise: a brecha externa e a fiscal. Uma e outra brecha definiram as coordenadas internas do marco econômico adverso que conduziu a Argentina a imprimir uma nova direção a suas opções de desenvolvimento. Em segundo lugar, embora a crise econômica tenha constituído um poderoso estímulo para o andamento de um programa de ajuste estrutural, por si só não bastou para definir quando, como e em que medida deveria ser efetuado o ajuste. Para explicar a modalidade de mudança estrutural que levou adiante a Argentina é necessário analisar uma série de fatores internos: o conflito de interesses sociais e políticos, o papel das instituições na implementação das políticas públicas, e a influência das idéias.

Nesse contexto o problema central configura-se em explicar como esta mudança foi produzida.

O debate sobre as reformas estruturais: estado da arte

A extensa literatura sobre o processo de reformas estruturais pode ser agrupada de acordo com a seguinte divisão: a entrada das reformas na agenda pública, lançamento do processo de reformas e as reações sociais ao ajuste, enquanto o nosso interesse central fundamenta-se no primeiro dos problemas.

A pergunta central da literatura política sobre o lançamento político do processo de reformas estruturais refere-se aos fatores que condicionam a capacidade dos governos para levar adiante as propostas de reforma. Diversos estudos comparativos sobre as condições políticas do ajuste acentuam a idéia da capacidade estatal e as vantagens da autonomia para levar adiante as reformas estruturais. Outros trabalhos enfatizam os problemas de ação coletiva que rodeiam a reforma, os perdedores estariam concentrados enquanto os beneficiários estariam dispersos, a conseqüência lógica é a necessidade de uma autoridade forte que possa resolver os problemas de ação coletiva.

Outra parte da literatura política sobre as reformas estruturais voltou-se à análise das reações sociais frente ao ajuste. A tolerância popular ao ajuste é uma situação anômala sob condições de regime democrático, a razão parece óbvia, a população não parece inclinada a subscrever voluntariamente programas econômicos que impliquem concentração de renda, desemprego e diminuição dos benefícios sociais. Por essa razão uma das pressuposições da literatura é que a destinação de recursos preferida pela maioria resulta incompatível com a destinação prescrita pela população. Essa afirmação parte de dois pressupostos. Em primeiro lugar, calcula-se que as preferências da população são contrárias ao ajuste. Em segundo, considera-se que o regime democrático permite uma expressão mais genuína das preferências, potencializando, em teoria, a incompatibilidade. A verificação da débil resistência às reformas estruturais em situações democráticas estimulou uma variedade de hipóteses.

A direção analítica que orienta uma parte importante da literatura política sobre o ajuste estrutural nos países em desenvolvimento, ao invés de tratar as opções que fazem os governos frente à adversidade econômica como um dado exógeno, procura explicar por que escolhem um conjunto delimitado porém diferenciado de políticas de reforma.

Um ponto de partida essencial entorno da discussão sobre a entrada das políticas de reforma na agenda diz respeito às condições adversas do choque externo na experiência dos países em desenvolvimento nos anos 80. Um argumento afirma que o ambiente internacional diminuiu o leque de opções políticas; assim um dos eixos centrais do debate teórico e empírico refere-se ao grau no qual as respostas nacionais podem ser *explicadas* a partir dos choques econômicos ou do poder político e influência ideológica dos credores internacionais e das instituições multilaterais. Por um lado, se comparamos as políticas econômicas nos anos 80 com a política econômica dos anos 70 parece incontestável que os países em desenvolvimento foram forçados a se ajustarem às mudanças no ambiente internacional e foram forçados a adotar posições políticas mais ortodoxas. Stalling (1992) argumenta que isso foi o resultado das restrições econômicas e destaca as assimetrias nas relações de poder entre credores e devedores. Por outro lado, a variação nas respostas nacionais à crise sugere que a relação entre as restrições externas e as opções políticas não são tão óbvias como parece. Khaler (1992), por sua vez, enfatiza essas diferenças e sugere que os credores muitas vezes encontram dificuldades para impor condições apesar das aparentes assimetrias de poder (Haggard e Kaufman, 1992).

Para Stalling as drásticas mudanças nos termos de intercâmbio e na disponibilidade do financiamento externo afetaram diretamente as possibilidades de decisão dos governos da região. O choque externo e particularmente a desaparecimento dos empréstimos externos forçaram as políticas de redução da demanda, geralmente implementadas junto a programas de estabilização sob o auspício do FMI. Estes programas incluíram esforços para cortar os gastos governamentais, aumentar a

receita, conter o aumento de salários e controlar o aumento da base monetária, usualmente mediante o aumento da taxa de juros. As dificuldades dos países em pagar as dívidas forçaram os bancos a reprogramar os empréstimos, e esta reprogramação efetuou-se em combinação com programas de alta condicionalidade do Fundo Monetário Internacional. Estes programas colocaram o organismo em uma posição estratégica para definir a agenda do ajuste.

Ao mesmo tempo em que os organismos exigiram normas específicas da condicionalidade nos empréstimos foi produzido um declínio das ideologias estatistas que prevaleceram no mundo em desenvolvimento nos anos 70, e a difusão de idéias mais ortodoxas por meio das redes internacionais. Khaler (1992) enfatiza a idéia da *aprendizagem social* em sua análise do processo. Mudanças intelectuais de longo prazo também estavam sendo produzidas no ramo da economia, incluindo o assenso do monetarismo e a revitalização neoclássica dentro do campo do desenvolvimento. Os desenvolvimentos intelectuais foram reforçados por lições derivadas, seletivamente, das experiências contrastantes dos novos países industrializados orientados para a exportação como os do Sudeste Asiático e das economias altamente endividadas latino-americanas. Afirma o autor que embora nenhum estudo tenha discutido a difusão das idéias de forma similar à análise de Peter Hall sobre a difusão do keynesianismo, parece claro que os canais de disseminação das lições ortodoxas foram mais desenvolvidos a partir dos anos 80. A literatura revela que os funcionários ligados à economia e os economistas acadêmicos foram importantes transmissores das idéias neoclássicas, formando o coro de coalizões políticas transnacionais a favor da liberalização. Um número crescente, de “quadros reformistas” serviu como membros do staff do FMI, do Banco Mundial e dos bancos regionais e muitos foram treinados nas universidades norte americanas. Estes acadêmicos-tecnocratas tinham um entendimento amplo, além de identificação, com as prescrições políticas ortodoxas, assim como um conhecimento comparativo das experiências de ajuste de outros países.

Retomando à idéia de aprendizagem social, Gerchunoff e Torre (1996) afirmam que as reformas estruturais ganharam prioridade como resultado de dois desenvolvimentos paralelos. O primeiro foi o processo de aprendizagem posto em movimento pela aguda emergência econômica que seguiu à crise da dívida externa. Os sucessivos fracassos colhidos no esforço em corrigir os desequilíbrios macroeconômicos mediante ajustes de curto prazo aumentaram a pressão por soluções mais compreensivas e radicais. Ao mesmo tempo, outro desenvolvimento teve lugar no plano das propostas de política. O influente consenso que começou a ser perfilado sob os auspícios do discurso neoliberal que permeava o pensamento econômico dominante nas instituições financeiras internacionais e nos círculos governantes dos países credores. De acordo com esta visão, os desequilíbrios macroeconômicos dos países latino-americanos eram tributários das limitações e disfuncionalidades do padrão de desenvolvimento orientado para o mercado interno e promovido

pelo Estado. O *Plano Baker*, em 1985, condensou este diagnóstico, e advogou pela racionalização e redução do papel do Estado na economia e uma maior integração à economia mundial. Esses desenvolvimentos – a busca de soluções mais integrais por parte dos governos latino-americanos e dos programas de ajuste estrutural recomendados pelas agências multilaterais de crédito – convergiram no tempo em torno de uma questão urgente: a demanda e oferta de ajuda financeira externa. Assim, as cláusulas de condicionalidade incorporadas aos empréstimos do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial converteram-se em um tipo de correia de transmissão por meio da qual as reformas de mercado fizeram seu ingresso nas agendas governamentais.

Outro enfoque orientado para a explicação da política econômica emergiu nos últimos anos com muita força. A idéia central é que a política de reformas foi uma reação aos interesses e às demandas oscilantes das coalizões sociais e políticas. Esse enfoque, mais antigo, recebeu um novo impulso na década de 80, quando Peter Gourevitch (1986) afirmou que as políticas econômicas são antes de tudo uma resposta a certas coalizões que representam setores econômicos diferenciais e que estas coalizões criam-se e recriam-se como consequência das mudanças na economia internacional, mudanças que modificam os interesses subjacentes de seus membros. O argumento do autor é que as mudanças na economia internacional possibilitam a formação de coalizões políticas em apoio a novas políticas públicas.

Como afirma Biersteker (1995) há um número plausível de explicações para a drástica transformação no pensamento econômico. Em primeiro lugar é possível que os países em desenvolvimento tenham finalmente sido educados e aceitado a superioridade das idéias econômicas as quais haviam resistido por anos. Isso pode ser melhor descrito como uma variante da explicação da “*aprendizagem social*”. Em segundo lugar é possível que as mudanças na política econômica simplesmente reflitam o poder das instituições financeiras internacionais (mais notavelmente do FMI, e do Banco Mundial), os quais fizeram cumprir uma nova orientação nos países em desenvolvimento. Apesar de sua influência ser matéria de debate, seu poder foi indubitavelmente reforçado a partir do início da recessão global de 1981, o estalido da crise da dívida, e da continuidade do problema de financiamento. Em terceiro lugar, talvez as mudanças na economia global (como a globalização da produção e o aumento da concorrência), junto com a evidência do êxito dos modelos de desenvolvimento orientados para as exportações, tenham possibilitado a formação de coalizões políticas em apoio a novas políticas públicas. Em quarto, talvez tenha sido o esgotamento dos modelos anteriores de acumulação (basicamente a industrialização por substituição de importações, e o colapso do socialismo real como uma alternativa de desenvolvimento que alentou a recente transformação nas políticas econômicas). Apesar de cada uma dessas explicações seja parcialmente correta e possa servir de parâmetro para se entender a transformação em países particulares, nenhuma por si só provê uma explicação

completa do fenômeno, ademais, estas explicações dão atenção insuficiente ao importante papel das idéias.

O poder político das idéias econômicas

O debate de idéias cumpriu um papel central na entrada das reformas econômicas na agenda pública. Para a direção da inovação política é central a interpretação das causas dos desequilíbrios econômicos, e as idéias são chaves nesta operação intelectual. Assim, as idéias têm uma influência essencial na elaboração de políticas, porém este papel não é facilmente descrito. Qualquer tentativa de especificar as condições nas quais as idéias adquirem influência política baseia-se, inevitavelmente, sobre as margens do reducionismo. Por outro lado, negligenciar o papel das idéias na economia política implica perder um componente na explicação das transformações econômicas e políticas.

A influência de um novo conjunto de idéias está ligada às circunstâncias políticas e econômicas. Dessa maneira, além da coerência e força internas das idéias, sua disseminação e implementação dependem diretamente de um conjunto concreto de condições econômicas e políticas. Para prover uma visão da classe de condições que afetam o processo de difusão de determinadas idéias é útil destacar os fatores que parecem ser centrais no julgamento das idéias por parte dos políticos. Não há dúvida de que as idéias econômicas devem ser julgadas em primeiro lugar a partir do ponto de vista econômico, fazendo referência a sua habilidade para resolver os problemas econômicos. Outrossim, a recepção das idéias econômicas depende de sua viabilidade política, julgada neste caso, por meio da afinidade entre as idéias econômicas e os fins e interesses existentes na sociedade e pela classe de associação que as idéias podem adquirir nas arenas políticas. Peter Hall (1989) analisa três fatores centrais nos julgamentos dos políticos: a viabilidade econômica; a viabilidade administrativa e a viabilidade política.

A viabilidade econômica das idéias econômicas refere-se à capacidade destas, ou ao menos a sua aparente capacidade, para dar uma explicação dos problemas da economia e propor cursos de ação com vistas a resolver as deficiências da economia. Alguns elementos centrais na viabilidade econômica das idéias referem-se a: 1) *relação com as teorias existentes*; 2) *natureza da economia nacional*; 3) *restrições internacionais*. Um aspecto central refere-se ao nível de aceitação das idéias econômicas pelos encarregados de elaborar propostas econômicas, isto é, os economistas. Também importante é a forma como as idéias econômicas são recebidas, a estrutura da economia do país e a forma de inserção no sistema econômico mundial, ressaltando as restrições internacionais que a economia deve enfrentar. As tendências que começaram a manifestarem-se desde meados dos anos 70 no fenômeno da *estagnação*, combinação de inflação e recessão, abriram um campo mais propício para teorias que atacavam o tema inflacionário. Sem dúvida o sistema internacional teve

um profundo impacto na eleição de políticas econômicas por parte dos países. Em momentos nos quais o processo de internacionalização da economia estava em pleno auge, os condicionantes internacionais cobraram particular importância. Em particular é preciso ressaltar o papel desempenhado pelos organismos de financiamento internacionais, que exerceram importantes pressões nos governos latino-americanos para o andamento de reformas estruturais. Essa pressão foi particularmente intensa nos países com altos níveis de endividamento e baixas possibilidades de obterem recursos. Apesar dos condicionamentos internacionais, o “mundo” não impôs, simplesmente, determinadas opções, o papel cumprido pelo sistema internacional foi debilitar ou fortalecer certos argumentos, e proporcionar recursos para sua implementação.

A viabilidade administrativa. A recepção das idéias econômicas será influenciada, também, pela configuração institucional do Estado e sua experiência prévia em relação a este tipo de política. Os estados devem estar “predispostos” a certas políticas com as quais tenham tido certa experiência favorável, e inclusive as demandas dos partidos políticos e dos grupos de interesses devem estar baseadas nas concepções das capacidades estatais e dos legados das políticas existentes. Esse aspecto da viabilidade nos constitui um conjunto de ferramentas para explicar as variações nacionais na recepção das idéias econômicas. As variações podem ser explicadas pela referência à configuração institucional das partes do Estado que levam adiante as políticas públicas e pelo conjunto de políticas econômicas relevantes anteriormente aplicadas em cada nação. A crise fiscal do Estado pode ser considerada como uma das características salientes para se entender a viabilidade administrativa das idéias ortodoxas.

A viabilidade política. A política econômica, como qualquer outra política a ser implementada, deve ter atrativos para os setores políticos que se decidam a implementá-las. O andamento de programas econômicos tem importantes implicações políticas. Sem dúvida toda proposta de política econômica necessita de sustentação política para poder ser levada a cabo. A viabilidade econômica está inscrita na viabilidade política, isto é, em sua capacidade de ter atrás de si uma aliança de forças políticas e sociais que permitam que as propostas econômicas sejam coroadas pelo êxito. Isso não leva à complexa relação entre economia e política.

Do ponto de vista da viabilidade política a *estrutura do discurso político* é um componente crucial do ambiente no qual se formulam as políticas públicas. Os políticos situam-se em contextos políticos que variam de país para país e dentro de contextos nos quais prevalece um conjunto de idéias políticas e econômicas. O contexto discursivo inclui determinadas concepções sobre a natureza da sociedade, da economia e de seus agentes econômicos, diversas idéias acerca do papel apropriado do Estado, um número de ideais políticos comuns e memórias coletivas das experiências políticas passadas. O discurso político provê a linguagem na qual as políticas públicas podem ser descritas dentro da arena política e os termos nos quais estas são julgadas. A efetividade das idéias

econômicas também depende de interesses prévios na estrutura do discurso político (e econômico). A aparição de certos temas, a desapareção de outros, um enfoque determinado em detrimento de alternativos, a aceitação ou não de certas restrições. Uma vez que um novo conjunto de idéias transforma-se em objeto de debate público, elas entram no universo do discurso político e constróem um nicho dentro da rede de conceitos significativos e associações. A natureza do discurso político prévio pode trabalhar para criar vantagens ou desvantagens para o novo conjunto de propostas políticas.

A recepção das idéias varia de país para país. Ela tende a ser contingente, dependendo da configuração institucional do Estado, da experiência nas políticas econômicas prévias e nos recentes fracassos, assim como na viabilidade política das novas idéias. Portanto, para entender como a Argentina moveu-se em direção à ortodoxia é necessário remeter-se a um nível mais concreto de análise.

A abordagem

O problema de grande parte da literatura sobre o processo de reformas estruturais é que tomam como um dado, o que em realidade é o problema, porque os países da região adotaram uma determinada opção de política econômica, isso nos leva ao papel desempenhado pela crise.

Como afirma Juan Carlos Torre (1998) na literatura sobre as reformas é uma proposição familiar sustentar que as crises econômicas são um forte incentivo à inovação em matéria de políticas públicas. No entanto, esta enunciação deixa aberta a pergunta central: *Qual direção deverá tomar a mudança?* Afirmar que as crises produzem mudanças, é diferente de predizer que mudanças serão produzidas. As crises podem desacreditar as políticas macroeconômicas sem modificar a confiança na organização econômica ou, podem promover uma modificação profunda das instituições econômicas fundamentais. A interpretação das causas da crise, conseqüentemente, será central na direção da inovação política. Esse processo implica uma operação de caráter intelectual. A evolução oscilante dos diagnósticos da emergência econômica durante os anos oitenta foi uma clara mostra disso, e por essa razão, é o objeto central desta investigação.

A controvérsia entre alternativas de políticas, que foram levadas a cabo tendo como pano de fundo a emergência econômica, constituiu a primeira via de entrada na reconstrução do sendeiro pelo qual ingressaram as reformas estruturais na agenda pública. As controvérsias sobre as políticas de estabilização foram centrais na evolução dos diagnósticos sobre a crise econômica.

Em meados dos anos oitenta o diagnóstico ortodoxo, capitalizando sucessivas frustrações nas tentativas estabilizadoras, identificou a reforma das instituições do desenvolvimento interno e promovido pelo Estado como a solução da instabilidade econômica. O vínculo estabelecido pelo diagnóstico neoliberal entre a reorganização das instituições econômicas existentes e a superação da

crise iluminava certas dimensões da emergência econômica e omitia outras. As dificuldades para a estabilização não haviam provindo somente do alcance limitado das políticas de ajuste. Fatores que escapavam ao controle dos governos exerceram também inegável gravitação, como o contexto de incerteza que rodeava as negociações da dívida externa e a evolução das taxas de juros internacionais, assim como as flutuações dos termos de intercâmbio. Porém, sua relevância não foi contemplada pelo novo paradigma que se ofereceu como alternativa ao problema público que monopolizava as urgências políticas do momento (Torre, 1998).

De maneira geral as mudanças das décadas de 80 e 90 representaram uma revolução no campo das idéias que podem ser analisadas em termos do conceito, proposto por Peter Hall, de *paradigmas de políticas* (policy paradigms). Em campos tecnicamente complexos como o da elaboração da política macroeconômica, os políticos geralmente guiam-se por um conjunto amplo de idéias que especificam como os problemas que enfrentam devem ser percebidos, que resultados devem ser obtidos por meio das políticas públicas e que classe de técnicas devem ser usadas para chegar a esses resultados. As idéias sobre cada um destes temas inter atuam para formar um conjunto relativamente coerente que deve ser descrito como *paradigma de política*, que estrutura a forma na qual os políticos vêem o mundo e seu papel nele.

As doutrinas econômicas associadas com a heterodoxia e a ortodoxia eram, até a década de 80, exemplos ideais deste tipo de *paradigma de política*. Cada um estava baseado em diferenças fundamentais do modelo de economia. A economia enquanto conjunto de inter-relações humanas e interesses materiais, que não pode ser entendida a partir do olho nu, deve ser interpretada ou modelada para ser entendida, e de modelos divergentes são derivadas diferentes prescrições políticas. Assim, as discrepâncias entre ortodoxos e heterodoxos derivavam de concepções muito diferentes sobre como a economia funciona. Os heterodoxos tendiam a ver a economia privada como instável e necessitada de intervenção estatal; os ortodoxos viam a economia privada como basicamente estável e a intervenção estatal como mais prejudicial que benéfica. Os heterodoxos viam o desemprego como um problema de insuficiência de demanda, enquanto que os ortodoxos acreditavam que uma taxa “natural” de desemprego é fixada pelas condições estruturais do mercado de trabalho que é relativamente independente das políticas públicas. Os heterodoxos viam a inflação como um problema proveniente dos excessos de demanda, pressões salariais excessivas, e inércia que deviam ser tratadas mediante uma política de ingressos; os ortodoxos argumentam que a inflação é invariavelmente um fenômeno monetário, derivado do déficit fiscal, somente manejável mediante ou via controle da oferta monetária e da redução dos gastos estatais.

O movimento para a ortodoxia foi em última instância uma história sobre o movimento das idéias, como conceito de *paradigmas políticos* em concorrência. A disponibilidade e a atração das idéias monetaristas foram centrais para direcionar a transformação na política macroeconômica.

Como o problema da inflação e do estancamento econômico provaram ser persistentes frente às prescrições heterodoxas, os políticos começaram a buscar soluções alternativas; e entre as possíveis, a doutrina monetarista mostrou méritos especiais. Em particular, ela falava diretamente ao problema da inflação, que havia sido transformado no principal assunto econômico, e era um problema em no qual as prescrições heterodoxas eram crescentemente insatisfatórias.

Assim, o desenlace da disputa de interpretações que se entabulou nesses anos acerca da definição da natureza dos desequilíbrios teve uma relevância central para a questão que nos ocupa. Ao longo do mesmo não somente debilitou-se a confiança nos antigos instrumentos macroeconômicos, mas também na crença em que era possível dominar a emergência econômica com ajustes de curto prazo. Esse vazio conceitual foi preenchido pelas teses ortodoxas. O prestígio que foi ganhando este diagnóstico abriu as portas das agendas dos governos às reformas estruturais devido ao fato de que quando se consegue fazer prevalecer uma definição do diagnóstico econômico se está pressupondo ações políticas para superá-las.

Nossa hipótese é que as idéias cumpriram um papel fundamental na mudança de orientação econômica produzida na Argentina em fins da década de 80.

A controvérsia entre paradigmas de políticas, isto é, o debate heterodoxo-ortodoxo, é central para reconstruir o caminho pelo qual as reformas estruturais entraram na agenda pública. O presente estudo pretende analisar como evoluiu a reflexão que os economistas fizeram na época sobre a economia do país.

Diferente de uma investigação de história econômica este pretende ser um trabalho sobre idéias econômicas aplicadas em um contexto histórico determinado. Estas idéias em sua maior parte encontravam-se desvinculadas de compromissos estritamente acadêmicos, e seu principal valor consiste no vínculo que se pode estabelecer com a história “real”. Como afirma Bielschowsky (1988) para realizar uma tarefa com estas características é necessário encontrar soluções metodológicas para poder vincular os processos reais com uma análise das idéias econômicas da época.

A idéia central é analisar a evolução das idéias econômicas na Argentina da democratização, relacionando a evolução na produção das idéias com as conjunturas econômicas e políticas do período. A chave analítica ao sistematizar a literatura econômica argentina dos anos 80 foi encontrada em um procedimento de associação sistemática entre a produção intelectual e o processo econômico real, tentado descrever o nível de relação entre as idéias e a conjuntura. Metodologicamente pretendeu-se entender a correspondência entre a história intelectual, a produção de análises econômicas e propostas, com a história real, a evolução das políticas econômicas.

Este estudo segue um caminho inspirado no trabalho realizado por Bielschowsky sobre o pensamento econômico brasileiro. Não há, no caso do período abordado, muito sentido em fazer

uma história da produção analítica no campo da ciência econômica. Certamente, este estudo ficaria incompleto sem essa dimensão analítica contida em toda reflexão econômica. Porém, o que nos interessa identificar se origina da necessidade de sistematizar os argumentos aplicados ao processo econômico e às políticas econômicas concretas do período. Configura-se, portanto, como uma ajuda para o entendimento de um debate não teórico, cujo conteúdo está historicamente determinado (Bielschowsky, 1988).

Este trabalho propõe-se a fazer um mapeamento do quadro conceitual do pensamento econômico argentino, buscando hierarquizar a importância de cada um dos temas no debate econômico, de acordo com as diversas conjunturas econômicas e políticas pelas quais o país passou no período estudado. Para isso procedeu-se a uma periodização fundamentada no movimento das idéias econômicas.

As fontes para realizar este trabalho são extensas e variadas, as mesmas consistem em livros, revistas especializadas, documentos governamentais e de organismos internacionais, documentos de trabalho, declarações públicas, discursos ministeriais. A chave analítica de sistematização será o debate ortodoxo-heterodoxo, e toda a organização do texto buscará explicar o significado do debate econômico em suas relações com o movimento da própria história do país.

Podemos mencionar entre os materiais que refletiam a posição ortodoxa os seguintes: artigos das revistas *Novedades Económicas* e *Estudios*, ambas publicadas pelo Instituto de *Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana* (IEERAL) da Fundación Mediterránea, instituição de cunho liberal fundada por setores empresariais do estado de Córdoba no começo da década de 80; o IEERAL era dirigido por Domingo Cavallo, e também pertenciam ao mesmo os economistas Juan Llach, Aldo Dadone, e Guillermo Mondino. Documentos de trabalho do Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA); centro também criado na década de 80, fortemente influenciado pela escola monetarista de Chicago, na qual trabalhavam, entre outros, Roque B. Fernández e Carlos Alfredo Rodríguez. Investigações e publicações do Consejo Empresario Argentino (CEA), e da Fundación de Investigaciones Económicas de Latinoamérica (FIEL), influente centro do pensamento econômico liberal criado na década de 60 e ligado à Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA). Entre os principais economistas de FIEL encontravam-se Ricardo López Murphy, Daniel Artana, Juan Luis Bour, e Manuel Solanet.

O pensamento heterodoxo contava nos anos 80 com importantes centros de investigações econômicas e sociais, e com grande quantidade de publicações, entre as quais podem ser mencionadas as seguintes. Documentos de trabalho e publicações do Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). *Desarrollo Económico*, revista do Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). O IDES foi formado na década de 60 e o CEDES em meados da década seguinte. Nos anos 80 eram, junto com a CEPAL, os principais centros de difusão das idéias heterodoxas,

mediante cursos, seminários e publicações. Dos dois centros anteriormente mencionados veio a maioria dos economistas, que formaram parte da equipe do Plano Austral: Juan Vital Sourrouille, José Luis Machinea, Mario Damill, José María Fanelli, Roberto Frenkel, Guillermo Rozenwurcel, Pablo Gerchunoff, Adolfo Canitrot e Roberto Lavagna. Também é necessário mencionar os estudos e informes da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), sede Buenos Aires; Daniel Heymann, Bernardo Kosakoff, Oscar Altimir, Luis Beccaria, foram alguns dos profissionais ligados à CEPAL durante o período.

Outra importante fonte de documentação, na qual se refletia a discussão econômica da época, estava formada por publicações diversas. *Boletín Informativo Techint*, publicação de um dos principais grupos econômicos do país, do setor industrial (onde escreviam economistas de variadas tendências); *Carta Económica* da consultora financeira Broda & Asociados; documentos da Bolsa de Comercio de Buenos Aires; investigações e publicações auspiciadas pela Unión Industrial Argentina (UIA); documentos do Ministério da Economia e discursos ministeriais; Documentos de Trabalho dos organismos internacionais de crédito, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (Guillermo Calvo, Javier González Fraga, Miguel Kiguel, Mario Vicens foram alguns dos economistas que contribuíram nestes trabalhos). Também devem ser citadas as publicações do Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), instituto que contava com os investigadores Alberto Barbeito, e Rubém M. Lo Vuolo, e os *Cuadernos* do Instituto de Estudios y Formación da Central de Trabajadores Argentinos (CTA) (entre os economistas do instituto encontravam-se: Claudio Lozano, Eduardo M. Basualdo, Hugo Nocheff e Daniel Azpiazu). Por último mencionam-se as publicações da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), e a revista *Realidad Económica* do Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), na qual expressavam suas posições Jorge Schvarzer, Carlos Abalo e Arnaldo Bocco, entre outros profissionais.

Primeira Parte:
O governo de Alfonsín e o projeto heterodoxo

Capítulo I: O contexto de emergência do novo governo democrático

1.1 O contexto internacional

No início da década de 80 a América Latina experimentou a maior e mais grave crise econômica desde a grande depressão internacional ocorrida nos anos 30. Esta correspondeu a um complexo conjunto de fatores, entre os quais, apesar da gravitação fundamental dos de origem externa, também influenciaram as insuficiências e excessos das políticas econômicas dos países da região. A crise combinou a queda da atividade econômica, o aumento da desocupação e a baixa dos salários com o aumento dos preços, chegando em 1982 e 1983 a níveis jamais registrados anteriormente. Essas desfavoráveis mudanças internas estiveram estreitamente vinculadas a mudanças negativas no setor externo, cujas manifestações mais evidentes foram as graves crises no balanço de pagamentos, as freqüentes e, em alguns casos, enormes elevações da taxa de câmbio, a drenagem das reservas internacionais, e com especificidade, o peso insustentável dos serviços da dívida externa.

A crise dos anos 80 significou o término do longo ciclo expansivo e também o fim de uma estratégia de captação de recursos externos, como base da expansão econômica, que havia começado na década anterior. Essa estratégia aproveitou as peculiares condições que haviam sido criadas no cenário mundial depois da primeira crise do petróleo para captar consideráveis quantias de poupança externa. Graças ao ingresso desses recursos, e devido em parte ao aumento das exportações, a região pôde elevar de forma contínua e significativa o volume das importações. Conseguiu-se assim manter um nível de crescimento econômico alto, se bem que inferior ao da primeira metade da década de 70, que superou o índice registrado nos países desenvolvidos.

De fato o fácil acesso ao crédito externo não somente permitiu que a maior parte dos países latino-americanos superasse, com relativa facilidade, os efeitos da recessão internacional de 1974-1975, como tornou possível que sua evolução econômica global se desligasse parcialmente, durante o quinquênio seguinte, da dos países industrializados. No entanto, a contrapartida e o elemento essencial desta situação, até certo ponto inédita na história econômica contemporânea da região foi o aumento extraordinário da dívida externa, e o crescimento também rápido dos déficits da conta corrente da maioria dos países latino-americanos. Foram nessas circunstâncias que a América Latina começou a perceber plenamente o impacto da prolongada e intensa recessão iniciada nas economias industrializadas em 1980 e que devia fazer frente às profundas transformações ocorridas a partir desse ano nos mercados internacionais de capital. Tais acontecimentos afetaram o desenvolvimento da região por meio de três vias principais. A primeira e mais tradicional foi o deterioramento dos termos de troca; a segunda foi o aumento espetacular do nível das taxas

internacionais de juros e a terceira - talvez a mais devastadora – foi a brusca queda da renda líquido de capitais. Ainda que, em muitos países, as políticas econômicas aplicadas influíssem decisivamente na gestação e magnitude da crise, a peculiar e inédita confluência de fatores externos desfavoráveis é o que prioritariamente explica tanto o desencadeamento, a duração e a generalidade da crise como o alto custo do processo de ajuste e o elevado número de países que tiveram de iniciar processos de renegociação de suas dívidas externas.

Esses fatores tiveram seu efeito mais visível na chamada *crise da dívida*. Para os países em desenvolvimento, 1982 marcou o começo tanto do atraso nos pagamentos da dívida externa como da tentativa de renegociar as condições de pagamento. No final desse ano e no começo do seguinte mais de 25 países periféricos haviam pedido a renegociação de suas dívidas que chegavam a quase metade dos empréstimos em moeda estrangeira outorgados pelos bancos privados internacionais nessa área. A onda de renegociações iniciou-se na América Latina em agosto de 1982, quando o governo do México declarou formalmente uma moratória de 90 dias nos pagamentos de amortização da dívida do setor público, mas mantendo o pagamento de juros. Os problemas do México desencadearam, portanto, grande temor nos círculos bancários, já que o eventual não cumprimento de suas obrigações poderia desestabilizar gravemente o sistema financeiro internacional.

Frente à necessidade em que se encontravam alguns países de reduzir a intensidade de seus processos inflacionários, e outros de corrigir os efeitos negativos de políticas cambiais inadequadas, numerosos governos começaram a aplicar *políticas de ajuste* (encaminhadas a reduzir o desequilíbrio externo) e *políticas de estabilização* (tendente a moderar o ritmo da inflação) e muitos deles iniciaram também discussões para *renegociar o serviço de sua dívida externa*.

O objetivo básico das *políticas de ajuste* foi eliminar aquela parte do déficit da conta corrente que não era possível continuar financiando mediante a captação líquida de empréstimos e investimentos externos, ou mediante as reservas internacionais. Com esse fim muitos governos aplicaram, com intensidade e modalidades diferentes, dois grupos de políticas econômicas que teoricamente são necessárias para levar adiante o processo de ajuste, políticas de controle da demanda agregada – política fiscal, monetária e de entradas – ; e políticas cambiais, tarifárias ou de promoção de exportações, que elevam o preço relativo dos bens *tradeables* internacionalmente em comparação com os bens não *tradeables*. Na prática, tais políticas se enquadravam amiúde em um marco fixado por acordos de crédito, assinados com o Fundo Monetário Internacional. Em todos os acordos entre os países da região e o Fundo apareciam disposições restritivas em matéria monetária e fiscal, fixando-se limites para a expansão dos ativos internos líquidos do Banco Central e ao endividamento externo e interno do setor público, estabelecendo-se que o governo teria que reduzir seu déficit mediante a elevação da tributação, o aumento das tarifas das empresas do setor público e

o corte dos gastos correntes. Ao mesmo tempo, acordou-se que durante o processo de ajuste seria preciso elevar o tipo de câmbio real, ou seja, reduzir as remunerações reais e manter taxas de juros positivas em termos reais.

Como conseqüência da radical queda da entrada de capitais ocorrida entre 1981 e 1983, a região teve que assumir a iniludível e difícil tarefa de reduzir com extrema rapidez um déficit externo muito maior do que aquele que se teria necessitado eliminar em circunstâncias habituais de suas relações financeiras com o exterior. Devido a isso, e também por causa do contexto externo nesse lapso muito desfavorável para as exportações latino-americanas, todo o peso de corrigir o desequilíbrio externo recaiu sobre as importações, sendo que a violenta contração imprimiu ao ajuste um marcado caráter recessivo.

1.1.1 O debate latino-americano

A necessidade de aplicar políticas de ajuste e de estabilização provocou um intenso debate acerca do conteúdo das mesmas. Além disso, o clima ideológico internacional havia começado a mudar. A hegemonia das concepções estruturalistas da CEPAL, começou ser questionada por posições ortodoxas. A década de 80 foi um período de forte disputa, do ponto de vista teórico e político, sobre o futuro econômico da região. Os três grandes temas de discussão da década de 80 foram: 1) *políticas de ajuste*: ajuste negativo versus ajuste positivo; 2) *políticas de estabilização*: estabilização ortodoxa versus estabilização heterodoxa; 3) *políticas para a dívida externa*: condicionalidade versus tratamento político. Do ponto de vista intelectual perfilavam-se duas grandes correntes: a *ortodoxa*, de raiz liberal, e a *heterodoxa*, de raiz estruturalista. No debate articulavam-se: políticas de ajuste e de estabilização (curto prazo), com políticas de reforma estrutural e estratégias de crescimento (mediano e longo prazo).

Para Bielschowsky (1998), a ortodoxia liberal começou a desencadear um poderoso ataque contra o Estado, o empresariado e os sindicatos da América Latina, afirmando que estavam confabulados com uma atitude “rendista”, que impedia o funcionamento eficiente do mercado e, portanto, a eficiência e o desenvolvimento. A culpa dos males do endividamento seria desse Estado irresponsável e do modelo de industrialização protecionista, incapaz de gerar importações sem recessão e ou desvalorizações cambiais, o que tornava ineficiente o progresso técnico. Quatro elementos básicos que definiam e caracterizam a receita monetarista eram: 1) o livre jogo das forças do mercado; 2) o argumento da livre concorrência que significava estender o livre mercado ao nível internacional; 3) o orçamento balanceado; 4) finalmente, sob os três argumentos anteriores o que se estava redefinindo era o papel do Estado e do mercado no ordenamento econômico e social das economias contemporâneas; dismantelamento do Estado como agente promotor do desenvolvimento social. O retorno da ortodoxia, também, implicava a aplicação da microeconomia

à análise da sociedade e da política. A história dessas idéias tem uma conhecida trajetória, que desembocou no receituário neoliberal denominado por Williamson “Consenso de Washington”. O ajuste defendido pelo fundo monetário e os credores da dívida, depois da crise mexicana, acompanhava-se do argumento de que em alguns anos a América Latina estaria superando suas dificuldades e voltaria a crescer.

Uma segunda corrente teórica, de influência cepalina, ainda que um tanto quanto alijada das posições “mais clássicas” da escola estruturalista, deslocaria suas análises dos problemas de longo prazo para se concentrar em um esforço de resistência intelectual às modalidades de ajuste sustentadas pelos bancos credores e pelo Fundo Monetário. Como resultado da situação de crise passou-se a privilegiar questões imediatas ligadas à dívida, ao ajuste e à estabilização das economias do continente; questões extremamente relacionadas. O tema econômico mais importante da década, de caráter político e teórico, refere-se aos programas de estabilização das economias, e, em menor medida, embora também ligado ao problema da estabilização, surgia a questão da elaboração de um modelo de crescimento que tentasse conciliar o crescimento econômico com o pagamento dos juros da dívida externa. Nesse ponto, a posição heterodoxa buscava elaborar um modelo de ajuste das economias da região e programas de estabilização que não tivessem as características recessivas dos programas patrocinados pelos organismos internacionais de créditos. Com relação às políticas de ajuste, propunha-se que se substituísse o ajuste recessivo da balança de pagamentos por um ajuste expansivo. O ajuste expansivo permitiria que o desequilíbrio externo se resolvesse em um contexto de crescimento econômico, mediante um programa que promovesse a dinamização dos investimentos no setor de bens *tradeables*, especialmente mediante o crescimento e a diversificação das exportações. Para que tudo isso fosse possível requeria-se um reposicionamento do problema da dívida, mediante uma renegociação dos compromissos entre os países devedores e os organismos de créditos e instituições financeiras, a fim de aliviar o estrangulamento externo dos países devedores e dar tempo suficiente para que os países pudessem reagir positivamente às mudanças de preços relativos, resultantes da desvalorização cambial (Bielschowsky, 1998).

1.1.2 O ajuste ortodoxo

Produzidas as primeiras sanções de pagamento, os organismos internacionais começaram a preparar operações de resgate que permitiram uma saída temporária para a crise, contudo, delineavam-se os elementos de uma solução de fundo. Na definição dessa estratégia teve um peso decisivo a visão do Tesouro dos Estados Unidos, posteriormente executada pelo FMI. Como afirmam García e Junco (1987), a posição baseava-se nas seguintes colocações: 1) a crise de endividamento externo da América Latina era um problema transitório de liquidez que deveria ser

resolvido no âmbito de cada país, com programas de ajuste interno que possibilitassem restabelecer o equilíbrio do balanço de pagamentos; 2) enquanto os programas de ajuste davam seus frutos, estes países requeriam um fluxo de novos fundos que os permitissem fechar suas contas externas; 3) adicionalmente, deveriam ser renegociados os vencimentos da dívida que ocorreram durante o período de ajuste, de forma a conseguir uma estrutura para a amortização do capital coerente com o programa implementado e com os recursos disponíveis; 4) o FMI foi chamado para cumprir um papel fundamental na solução dos problemas de endividamento. Deveria, por um lado, participar e controlar posteriormente a execução dos programas de ajuste interno que aplicariam os países com problemas, assegurando nos mesmos a racionalidade e coerência necessárias para conseguir o equilíbrio externo. Nesse sentido, sua aprovação aos programas de ajuste seria a condição fundamental para que os bancos aportassem novos fundos. E, por outro lado, deveria intervir na renegociação das dívidas na determinação dos novos fluxos de fundos solicitados aos bancos para que se adequassem ao programa de ajuste aprovado. Assim, o fundo deveria assegurar para a comunidade bancária que o país devedor realizaria todos os esforços possíveis para superar o problema conjuntural da balança de pagamentos; e ao país devedor que este receberia a assistência financeira necessária para complementar o esforço que realizava.

No final dos anos dos 80, os formuladores políticos do continente e os organismos internacionais começaram a afirmar que a única maneira de se obter uma estabilização de longo prazo era realizar profundas reformas estruturais nas economias da região. A visão do desenvolvimento, sustentada pelo Banco Mundial, reconhecia estes três elementos centrais: *crescimento econômico sustentável; equidade, definida em sentido amplo; e qualidade de vida, também em sentido amplo*. Para alcançar esses objetivos, as políticas econômicas deviam estar sustentadas em quatro pilares: a) estabilidade macroeconômica; b) uma orientação para fora; c) um setor privado vigoroso; d) programas focalizados de combate à pobreza.

Ajuste macroeconômico como pré-condição. Uma lição fundamental para a América Latina era a de que a instabilidade e a inflação prejudicavam o crescimento de longo prazo e a igualdade. A estabilidade macroeconômica era um passo fundamental para uma reforma orientada para o mercado e a restauração do investimento privado. Três elementos das políticas macroeconômicas e de reformas deviam ser enfatizados: a dimensão qualitativa do ajuste fiscal; o papel da restrição creditícia na estabilização; a natureza das políticas de câmbio como complementos da estabilização. O ajuste fiscal, devia basear-se em reformas tributárias que reduziriam as distorções e melhorariam a arrecadação; outro elemento importante para conseguir o ajuste fiscal era a privatização das empresas públicas e a redução do emprego público. Um último elemento significativo de um programa de estabilização era o controle do crédito doméstico, tanto destinado ao setor público quanto ao setor privado. A desvalorização da taxa de câmbio era um elemento fundamental para

melhorar a competitividade internacional, e outro pilar de um programa de estabilização.

A abertura da economia. A abertura econômica ocorria mediante uma redução das barreiras ao comércio internacional, redução das tarifas e das barreiras não tarifárias, de tal forma a deixar para trás a estratégia de crescimento, orientada ao mercado interno e conseguir uma integração com o comércio internacional. A liberação comercial gerava aumentos de produtividade. Por outro lado, graças à concorrência internacional, as empresas obtiveram grandes aumentos de eficiência. O êxito de uma liberação do comércio passava pela manutenção de uma taxa de câmbio real competitiva.

Privatização e desregulação. Uma das principais características do desenvolvimento latino-americano até a década de 80 havia sido o papel sufocante do estado como produtor. As empresas públicas eram, em geral, altamente ineficientes e, em muitos casos, abusavam de seu poder de monopólio. Mais ainda, o emprego nas empresas do Estado constituía o maior elemento da patronagem política do estado. O tema das privatizações, no processo de ajuste e reforma estrutural, era sumamente importante para o Banco Mundial, contudo, havia vários temas importantes a serem considerados no momento de dar seqüência a um processo de privatização: o método da venda, o timing da privatização, os preços obtidos pela venda das empresas estatais, e os programas para compensar os trabalhadores despedidos. Outro tema de grande importância era o da desregulação dos mercados internos, como por exemplo dos mercados de capitais e do mercado de trabalho. Por muitos anos os países da região haviam regulado os mercados financeiros, proibindo que na intermediação financeira participassem sinais de mercado, assim, as taxas de juros tornaram-se negativas, o crédito foi distribuído de acordo com as regras circunstanciais e a corrupção tornou-se comum; os investimentos estavam mal localizados e as taxas de poupança eram insuficientes. A baixa taxa de poupança doméstica era uma das debilidades mais importantes da posição macroeconômica da região, limitando o lugar da acumulação de capital e fazendo com que os novos investimentos em infra-estrutura se tornassem problemáticos.

Pobreza, distribuição de renda e setores sociais. Em 1980, a região tinha a pior distribuição de renda do mundo e indicadores de pobreza extremamente altos. Independentemente do que aconteceu com a distribuição desigual, este fenômeno é o resultado do declínio da renda *per capita* e dos salários reais. De acordo com esses fatores, eram necessários programas de reforma que incrementassem o crescimento trabalho intensivo, assim como a liberação e reformas que reduzissem os impostos do trabalho e os subsídios ao uso de capital e os incrementos dos investimentos em capital humano.

1.1.3 A posição CEPAL: para um ajuste mais eficiente

Como afirma Bielschowsky (1998), a crise da dívida dos anos 80 substituiu as problemáticas clássicas teorizadas pela CEPAL para os temas mais urgentes enfrentados na região, em particular a

necessidade de ajuste externo, como consequência da crise. Em condições de crescimento inviável, as discussões relativas ao longo prazo perderam parte da relevância. A ênfase no ajuste substituiu a perspectiva histórica do desenvolvimento, colocando-a em uma posição secundária na produção cepalina, ainda que sem descartá-la totalmente. A análise concentrou-se, então, em questões imediatas ligadas aos temas centrais da década: *a dívida, o ajuste e a estabilização*. Em um dos textos mais representativos da época *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina* (CEPAL, 1984) a CEPAL discutia as políticas de ajuste e de estabilização aplicadas na região. O texto citado sustentava que as características das políticas econômicas internas, aplicadas nos países da região, podiam incidir de forma importante para se conseguir um ajuste economicamente menos custoso e socialmente mais eqüitativo.

A proposta de ajuste sustentada pela CEPAL – *o ajuste positivo* – referia-se a uma série de medidas fiscais, monetárias e de rendas tendentes a eliminar os desequilíbrios estruturais, particularmente o desequilíbrio externo das economias da região. Esta proposta de ajuste positivo articulava-se com a busca de uma nova modalidade de industrialização que combinava o mercado interno e a exportação. O objetivo era estabelecer um novo modelo de crescimento cujo motor deveria ser as exportações, de preferência as exportações industriais. A respeito da política de estabilização, o documento – *Política de ajuste e renegociação da dívida* – referia-se aos autores brasileiros e argentinos que precisamente nessa época conceitualizavam a tese da inflação *inercial* em preparação das políticas de choque antiinflacionárias que seriam levadas a cabo pouco tempo depois. O texto não menciona explicitamente a idéia de “inércia”, mas sustenta a necessidade de realizar políticas de renda que permitam enfrentar a rigidez da baixa dos salários e preços básicos, evitando assim que as políticas monetárias e fiscais de contração foram prolongadas e socialmente duras. Defende, mais ainda, o “tratamento de choque” em circunstâncias de inflação muito alta, e credibilidade baixa, por ser incompatíveis com os fundamentos do gradualismo, que aspirava ter tempo para acomodar favoravelmente as expectativas dos agentes (Bielschowsky, 1998).

Ainda que o ajuste estivesse fortemente condicionado pelos fatores externos, para a CEPAL conseguí-lo também dependia de circunstâncias internas, e sobretudo de políticas econômicas que se aplicassem para reduzir o déficit da conta corrente. O tipo de ajuste necessário dependia de quais houvessem sido as principais causas internas do desequilíbrio do setor externo. Na medida que em alguns países o déficit externo havia sido originado fundamentalmente pela expansão excessiva do gasto interno, teriam mais importância políticas como a fiscal, monetária e de rendas, que promoviam o ajuste atuando diretamente sobre o nível da demanda agregada. Se, pelo contrário, como ocorreu em outros países da região, a causa principal do desequilíbrio da conta corrente fosse a manutenção de um tipo de câmbio real muito baixo ou o deterioramento estrutural da relação de preços do intercâmbio, teriam que cumprir um papel mais ativo as políticas de ajuste – como a

cambial, a de alfândega ou a de promoção das exportações – que alteravam os preços relativos dos bens *tradeables* e não *tradeables* e que, portanto, procuravam corrigir o desequilíbrio externo mediante modificações na composição do gasto e na estrutura da produção.

A CEPAL afirmava que, não obstante à diferente prioridade e à significação que justificadamente poderiam ter em distintas circunstâncias às diversas políticas de ajuste, havia certos princípios gerais que poderiam guiar a seleção e grau de aplicação na prática dos governos da região para a aplicação de um *ajuste positivo*. *As políticas de controle da demanda interna*. A redução do gasto interno era uma condição essencial do processo de ajuste, mas também eram importantes as formas e os mecanismos mediante os quais se restabelecia o equilíbrio das contas fiscais. *Política fiscal*. A redução rápida e substancial do déficit fiscal era uma condição indispensável tanto do ajuste como da estabilização. Porém, as políticas respectivas deviam aplicar-se de modo a maximizar seu aporte ao ajuste e à estabilização, e de reduzir, até onde fosse possível, seus efeitos negativos sobre a produção e o emprego. No que concerne aos gastos devia-se tentar reduzir mais as despesas correntes que os de investimentos. *Política monetária*. O controle da expansão do dinheiro e do crédito era um requisito básico das políticas de ajuste e estabilização, pois se os meios de pagamento continuassem crescendo com excessiva rapidez, também continuaria sendo ampliada de maneira exagerada a demanda interna, e se agravariam o desequilíbrio externo e a inflação. No entanto, não bastava reduzir o ritmo de crescimento da oferta monetária. Para evitar efeitos recessivos sobre o nível real da atividade econômica, fazia-se necessário que, ao mesmo tempo em que se desacelerava a expansão monetária, fossem diminuídas também as taxas de aumento dos valores nominais de outras variáveis fundamentais, como eram os preços, os salários, o tipo de câmbio e a taxa de juros; por sua vez, isto exigia harmonizar a política monetária com a política de rendas, com a de controle e guia dos preços, e com as tendências das expectativas inflacionárias. Dessa forma, uma determinada desaceleração monetária podia ocorrer na prática restritiva ou na estabilizadora, dependendo de forma decisiva das “expectativas inflacionárias”. Daí pois, a importância de que as autoridades econômicas procurassem influir nas expectativas inflacionárias de modo a torná-las compatíveis com o programa de estabilização. *Política de preços e rendas*. Para que a política de estabilização não gerasse efeitos recessivos era indispensável que o ritmo das mudanças nominais das principais variáveis macroeconômicas se *desacelerasse de forma simultânea e conforme a meta de inflação implícita nos programas de restrição monetária e fiscal*. Conseguir essa desaceleração simultânea era uma importante contribuição que podia fazer a política de rendas à estabilização. Além disso, essa política devia tratar de aproximar os valores das variáveis – tipo de câmbio, salários, taxa de juros – a seus valores de equilíbrio de longo prazo, para evitar assim contrações desestabilizadoras da atividade econômica. *A renegociação da dívida*. Para que as políticas de ajuste positivo pudessem ser levadas adiante, nos termos elaborados pela

CEPAL, requeria-se um acordo de renegociação da dívida entre devedores e banqueiros que aliviasse o estrangulamento externo e garantisse o tempo necessário para que os países pudessem reagir positivamente aos reacomodamentos em andamento.

O rápido processo de ajuste da América Latina, conseguido por meio da redução nas importações imposta pela urgência das circunstâncias, foi basicamente indiscriminado e ocorreu graças ao crescimento e desenvolvimento da capacidade produtiva da região. As mudanças estruturais haviam sido escassas e a vulnerabilidade externa podia reaparecer se as economias latino-americanas não se expandissem novamente. Em contrapartida, um processo de ajuste positivo e eficiente seria o que surge ao se fortalecer a capacidade produtiva, o que requer a reestruturação econômica, o investimento, a reativação e uma maior capacidade de importação. Para a CEPAL: “Um *ajuste positivo* e durável exige mudanças nas estruturas de produção e de emprego no sentido de incrementar a dimensão absoluta e a participação relativa da produção das exportações e dos substitutos de importações. Em curto prazo, essa redução deve ser atingida basicamente mediante um uso mais intenso da capacidade instalada das atividades produtoras de bens *tradeables*, a qual na atualidade encontra-se fortemente sub-utilizada em muitos países da região. Em médio prazo, não obstante, a redistribuição de recursos necessariamente que implica o processo de ajuste exige ampliar a capacidade produtiva em muitas atividades. Daí, então, a conveniência de manter o montante real do investimento público” (CEPAL, 1984: 27).

Em resumo, o objetivo central da teorização da CEPAL, no período analisado, era elaborar um programa de ajuste, alternativo ao programa de ajuste ortodoxo, que tendia reduzir os desequilíbrios externos provocados por perdas na relação de preços de troca ou por maiores pagamentos de juros da dívida externa que foram distributivamente neutros.

1.2 Hora zero: o governo democrático

Em 10 de dezembro de 1983, logo após 8 anos de ditadura militar, Raúl Alfonsín, transformava-se no novo presidente democrático da Argentina. Como afirma Acuña (1995a), a última ditadura militar (1976-1983) havia redefinido o processo político e econômico na Argentina, com conseqüências que se sentiram ao longo das décadas seguintes. O terrorismo de Estado havia mostrado níveis de repressão e violência inusitados, inclusive para a história argentina; as políticas econômicas abandonaram o velho objetivo da industrialização e buscaram uma radical redefinição do padrão de acumulação e do modelo socioeconômico de crescimento que também afetou parte dos setores dominantes; a repressão, que se alastrou com particular ferocidade sobre os setores trabalhadores; e o desastre econômico que não somente septuplicou (e estatizou) a dívida externa como também implicou quedas de mais de 20% na produção industrial e terminou em princípios de 1983 com uma economia mais fechada que em 1976, apesar das políticas de abertura

implementadas por Martínez de Hoz. A sociedade esperava que o governo democrático resolvesse esses problemas, abrindo caminho para o desenvolvimento; e o governo, por sua vez, sentia-se com força e legitimidade para encarar o desafio.

A etapa de transição democrática caracterizou-se, também, pela busca de uma redefinição das referências simbólicas e de extensão de seus princípios democráticos de estritamente político a outras áreas das relações sociais. Os dois âmbitos em que a consolidação da democracia parecia mais problemática eram os relacionados com a corporação militar e com a organização econômica.

O estabelecimento de um governo constitucional, após um governo militar, marca uma descontinuidade institucional evidente, porém não suporta necessariamente uma condenação e uma sanção do regime anterior. Em 1983 as circunstâncias foram outras, as marcas deixadas pela ditadura militar que tentou reformar a ordem social, política e econômica por via de uma brutal repressão e da exterminação de grande parte de uma geração de argentinos determinou que no momento da transição, ainda que não existisse uma plena consciência das dimensões e da brutalidade da repressão, houvesse um sentimento difuso das aberrações em que podia incorrer o poder autoritário. A campanha eleitoral esteve dominada consequentemente por um forte pronunciamento a favor da construção de um regime democrático durável, o que motivou o governo surgido das urnas para promover a incriminação das três primeiras juntas militares que se sucederam no poder desde 1976. O julgamento imposto às Juntas Militares adquiriu uma significação simbólica, porque ao se restaurar a lei, desafiou-se à corporação por excelência, que se pretendia colocar por fora do âmbito jurídico. E, ao consagrar certos princípios como próprios da vida em comunidade, sustentou-se que a existência desses princípios e direitos não derivava do poder do Estado, pelo contrário, deveriam prevalecer sobre ele (Cheresky, 1991).

Durante a transição democrática o debate político esteve fundamentalmente centrado em questões que se haviam configurado a partir da última experiência autoritária. Os temas dominantes eram o pluralismo, o respeito ao funcionamento das instituições liberais, e os direitos humanos, sem dúvida o mais relevante ao menos na primeira etapa. A surpreendente vitória de Alfonsín deveu-se ao fato de ter-se colocado no centro do debate político a constituição de um estado de direito. O voto em Alfonsín resumiu uma combinação de vontade de mudança e de ordem, de inovação e por sua vez de paz, para uma sociedade que havia vivido mais de uma década de violenta repressão. Com relação à lei, a submissão à Constituição – cujo Preâmbulo foi utilizado em vários atos da campanha eleitoral – aparecia como o princípio unificador de uma sociedade que estava “farta” de tanta violência. A Unión Cívica Radical fez seu diagnóstico sobre o caráter ético-político da crise nacional. A partir disso, estabeleceu-se duas premissas para sua ação imediata: uma, a necessidade de colocar o estado de direito, no centro da sociedade a fim de superar o feudalismo corporativo que somente podia recompor a fragmentação mediante o autoritarismo, e outra, o conserto de um

sistema político plural. Este programa, predominantemente político e de conteúdos democrático-liberais, definiu, ao mesmo tempo seus instrumentos (Portantiero, 1987)

O objetivo de Alfonsín era promover uma reforma cultural, de forma a modificar os estilos anteriores de fazer política e arraigar os valores democráticos no conjunto da sociedade. Essa concepção entendia a política não como uma atividade “a portas fechadas”, e sim como uma empresa coletiva na qual os níveis de participação deveriam ser amplos e horizontais, de forma tal a refletir a sociedade em seu conjunto. O radicalismo prometia uma democracia moderna, pluralista e tolerante, acompanhada por uma transformação da estrutura econômica. O principal objetivo político do governo radical era a consolidação da democracia, e para isto o governo devia democratizar a sociedade, especialmente as forças armadas e os sindicatos. Como afirma Marcelo Acuña (1995), estes eram alguns aspectos de um objetivo mais amplo e geral de Alfonsín, reiterado em várias oportunidades. O foco central consistia em *modernizar* a sociedade argentina, realizando as reformas econômicas necessárias para alcançar metas de crescimento econômico que contribuíssem para melhorar a qualidade de vida, complementadas por um processo de consolidação democrática que permitiria ao país ascender ao núcleo cada vez mais importante de nações nas quais imperam as liberdades públicas. A modernização que propunha Alfonsín consistia em um processo tendente a incrementar progressivamente o bem estar geral, de modo a que a sociedade em seu conjunto pudesse beneficiar-se com seus frutos, destacando assim que a economia devia estar a serviço da realização do homem como objetivo ético superior e irrenunciável.

A UCR assumiu o governo com a promessa de levar a cabo uma série de reformas no âmbito social e político que garantiam a consolidação da democracia. Na lista de prioridades do governo de Alfonsín figurava como prioritária a garantia de direitos humanos, ou tratamento jurídico dos crimes cometidos durante a ditadura militar, a despolitização e profissionalização das Forças Armadas, uma drástica redução dos gastos militares, a desmilitarização e reorganização dos serviços de segurança e a democratização das corporações, vistas como uma ameaça à vida democrática.

Rapidamente, depois da posse, o governo Alfonsín completou a “primeira transição” para a democracia liberal, que dizia respeito aos direitos de cidadania, a liberdade de associação e atividade política, a existência de eleições livres e regulares. As relações com os militares foram conturbadas, como se poderia esperar, mas o princípio do controle civil sobre as forças armadas proporcionou progressos significativos. Durante a primeira semana de governo, este propôs uma legislação que revogava a anistia que os militares haviam concedido a si próprios três meses antes, além de ter sido nomeada a Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP), encabeçada pelo escritor Ernesto Sábato, para investigar os crimes da “guerra suja”.

Apesar da gravidade da crise, o governo de Alfonsín sentiu que a maioria eleitoral obtida

dava-lhe a legitimidade política necessária para enfrentar a situação econômica sem concessões a seus oponentes. Durante o período inicial, o governo de Alfonsín atuou para distanciar o Estado das poderosas forças domésticas e transnacionais, que eram vistas como potencialmente desleais, antidemocráticas ou simplesmente orientadas para seus estreitos interesses econômico-corporativos. A decisão de atuar com coragem foi particularmente evidente no estilo unilateral de elaboração da política macroeconômica, a qual praticamente não se preocupava com as consultas dos setores econômicos. Alfonsín e o ministro de economia Bernardo Grinspun assumiram o governo prometendo “revigorar a economia e estabelecer uma distribuição de renda eqüitativa. Nós não buscaremos primeiro o crescimento e depois a redistribuição. Essa opção não é viável” (Acuña, M., 1995).

1.2.1 O processo de ajuste da economia argentina

A partir de 1975 a instabilidade e o estancamento haviam sido os aspectos mais proeminentes da atividade econômica. A crise de 1975 provocou uma mudança permanente na taxa de inflação, depois desse ano esta praticamente não se fixou abaixo de 100% ao ano. Por outro lado, as políticas de liberação de 1977-1980 e a abertura da economia provocaram uma elevação da dívida e como contrapartida uma fuga intensa de capitais. A instabilidade e o estancamento pioraram em 1981. Nesse ano produziu-se uma série de modificações na taxa de câmbio que tentavam corrigir a revalorização do peso em vigor desde 1978. O processo de ajuste iniciou-se com uma mudança drástica nos preços relativos derivados de sucessivas desvalorizações ao longo do ano. As políticas de ajuste externo, implantadas em 1981 tiveram um êxito parcial no que diz respeito às contas externas. Por efeito da grande desvalorização do peso, os grupos sociais afetados pelas medidas de estabilização pressionaram para obter subsídios do setor público que compensaram os custos do ajuste do setor privado, convertendo uma grande parte dos passivos em moeda estrangeira mediante um programa de subsídios para a conversão de divisas. Em 1982 reduziram-se também consideravelmente os passivos das empresas nacionais mediante a introdução de termos brandos que transferiram a carga do custo sobre o Estado.

As desvalorizações reais desse período conseguiram gerar um forte superávit comercial enfocado a reduzir o déficit básico da conta corrente derivado do incremento da carga dos pagamentos de juros – o incremento do serviço dos juros derivado não somente de um aumento da dívida, mas também da elevação das taxas nos mercados internacionais de crédito -. Isto conduziu de um déficit comercial de US\$ 2,5 bilhões em 1980 a um superávit de US\$ 3,3 bilhões em 1983. O superávit comercial atingido durante esses anos explica-se basicamente por uma grande redução das importações. As exportações aumentaram significativamente em termos físicos, porém não em termos de valor devido ao deterioramento dos termos de intercâmbio. Internamente, as reduções das

importações ocasionaram uma forte queda no nível de absorção, particularmente do investimento, o gasto de investimentos passou de 23% do PIB, em 1980, para 14,8% em 1983. Essa debilidade da demanda interna real reduziu os níveis de atividade, em 1982 a produção foi 11% menor do que em 1980.

Os desequilíbrios internos pioraram consideravelmente como resultado destes fatores econômicos e políticos. O nível de atividade reduziu-se consideravelmente, a inflação acelerou-se e os preços relativos flutuaram irregularmente. Houve uma forte transferência de riqueza entre o setor privado e o público e dentro do próprio setor privado. O setor financeiro entrou em colapso e a economia desmonetizou-se, enquanto as contas fiscais saíam do controle. A abrupta declinação do investimento, com graves conseqüências para o longo prazo, foi provavelmente a característica principal desse período. As negociações da dívida não chegaram a nenhum resultado de modo que começaram a acumular-se os atrasos dos pagamentos. Essas eram as condições econômicas encontradas pelo governo democrático, no momento de sua posse.

1.2.2 A proposta neo-keynesiana

Apesar de que, como foi dito anteriormente, os temas centrais da campanha eleitoral estiveram vinculados a temas “mais políticos”, os temas econômicos também se manifestaram, ainda que marginalmente, durante os meses prévios à posse do novo governo democrático. É sugestivo examinar os primeiros delineamentos sobre a política econômica que apareceram na campanha eleitoral, em discursos, documentos e fundamentalmente na plataforma eleitoral apresentada pela UCR; e que logo seria o fundamento das primeiras medidas do governo democrático. Na *Plataforma Eleitoral Nacional* afirmava-se:

“O aspecto mais grave foi a infernal combinação entre hiperinflação, a mais alta conhecida no sistema mundial desde a segunda guerra mundial, a queda do salário real – que se coloca em pouco mais da metade do que era há dez anos – uma capacidade produtiva que se coloca na ordem de 50% e uma situação externa explosiva cuja magnitude está dada pela dívida que equivale a cinco anos de exportações com juros e amortizações [...] o primeiro compromisso que assume a Unión Cívica Radical em sua plataforma econômica é o ataque à pobreza e em particular à extrema pobreza. Se o Estado durante anos subvencionou a especulação com cifras escandalosas, o governo democrático não atará as mãos com nenhum argumento que invoque falsos princípios teóricos ou ‘realistas’ para voltar seus esforços com objetivo de mitigar as situações sociais mais graves. Nossa ação estará permanentemente guiada pelo critério de que a economia é um instrumento para o bem estar e o progresso dos homens, após a economia imoral desses anos. A inflação na Argentina não se desatou sozinha. Desde 1975 o Estado jogou um papel primordial em sua geração através de sua capacidade para modificar artificialmente os preços. Por sua vez foi mediante o uso

deliberado da inflação que durante a ditadura o governo de fato pode subtrair a metade dos salários dos trabalhadores e uma parte considerável do capital das empresas produtivas e comerciais para subsidiar a atividade especulativa” (*ênfase nossa*).

O objetivo central da proposta econômica era a recuperação do salário real dos setores trabalhadores, o qual havia sofrido um grande deterioramento durante a época da ditadura militar. A recuperação do mesmo dar-se-ia por meio de um aumento nominal de salários, que se transformaria em um aumento real já que era esperado o controle da inflação, do incremento da ocupação, e da criação de benefícios indiretos por meio de programas especiais e incentivos especiais para as empresas produtivas. Em particular previa-se que o Estado encarasse, como instrumento de reativação imediata, uma política de habitação e de expansão da atividade privada da construção. Essas medidas empenhavam-se para a redistribuição da riqueza, ao mesmo tempo que se empenhavam para a reconstrução do mercado interno que seria a base do crescimento econômico. A proposta centrava a estratégia econômica em uma orientação mercado-internista, bastante distante da retórica ortodoxa que estava ganhando força em outros países do continente. No que se refere ao tema da dívida externa estabelecia-se o seguinte: “Refinanciamento da dívida externa previa sua depuração. Rechaço de todo acordo que importe políticas recessivas. Ação concertada com os países latino-americanos na área das negociações financeiras”. Esta posição política será a que guiará as ações iniciais da administração radical no tema. Em primeiro lugar, devia diferenciar-se entre dívida legítima e dívida ilegítima; e, por outro lado, não se aceitariam condicionamentos por parte dos organismos multilaterais de crédito, a respeito da política econômica interna. O raciocínio era que não poderia haver um tratamento igual por parte dos organismos internacionais a um governo militar e a um governo que havia surgido do mandato popular e que devia cumprir com as demandas nele depositadas; no entanto rapidamente seria comprovado que os credores externos não coincidiam com esse raciocínio.

Em termos gerais o diagnóstico do ministro da economia era o seguinte – Grinspun (1989) – : 1) profundo desequilíbrio das variáveis macroeconômicas, cuja evidência mais significativa era a aceleração da espiral inflacionária por meio de mecanismos institucionalizados de indexação generalizada; 2) declínio secular da eficiência global da economia, acentuado no passado imediato pelo forte predomínio que haviam tomado os lucros das operações financeiras sobre as atividades produtivas; 3) como conseqüência do item anterior, acentuação da ineficiente distribuição da renda facilitando uma excessiva concentração de capitais, que pela redução simétrica do mercado interno não encontravam incentivos para o reinvestimento e fugiam ao exterior, produzindo, adicionalmente, uma má aplicação de recursos remanescentes. No curto prazo os elementos que sinalizavam eram: a capacidade ociosa instalada, cerca de 30%, que se somava ao atraso

tecnológico e a importantes gargalos na estrutura produtiva; disponibilidade de mão-de-obra, dado ao alto nível de desocupação e sub-ocupação; disponibilidade de recursos naturais, que permitiriam ampliar consideravelmente o nível de atividade do país e disponibilidade de um mercado interno suficientemente desenvolvido que favoreceria, mediante um aumento de remunerações, uma ampliação das possibilidades de produção.

A exagerada dívida externa era apontada como um dos pontos frágeis da economia argentina que, por seu elevado volume, má estruturação de vencimentos, fortes atrasos nos pagamentos e altas taxas de juros, unidos à quase inexistentes reservas, apontava um grave problema de estrangulamento de pagamentos que deviam ser resolvidos por meio de um forte excedente da balança comercial, o que implicava um tipo de câmbio relativamente alto e a necessidade de produzir um alto superávit operativo. E, finalmente a inflação que constituía o problema mais grave dessa conjuntura, porque tornava vulnerável e sumamente voláteis a política e as medidas operativas para dispor soluções para os graves problemas de fundo, a inflação existente era o resultado dos problemas suscitados pela dívida externa, ao que deveria somar-se à expansão da base monetária motivada pelo financiamento do déficit fiscal e quase fiscal.

Havia também a necessidade de recuperar os preços e as tarifas das empresas do Estado, deliberadamente reduzidas durante o governo militar como forma de: “desmantelar os mecanismos de defesa e autodeterminação econômica nacional, enquanto favorecia-se a concentração da renda nos chamados capitães da indústria e das empresas transnacionais, conformando um mercado cada vez mais oligopólico” (Grinspun, 1989: 28).

Frente ao quadro anteriormente descrito propunha-se uma série de medidas, em palavras do mesmo Ministro: “A política que consistia no aumento dos salários reais devia consumir-se, também, para ir ampliando o mercado interno, produzindo assim um melhor aproveitamento da capacidade instalada, rebaixando custos por economias de escala, induzindo novos investimentos e criando postos de trabalho, tudo o que contribuiria para ampliar a base impostos e a monetarização da economia. Em poucas palavras: pondo o país novamente em movimento (Grinspun, 1989: 29). Partindo do pressuposto de que a inflação era o fenômeno mais emergente da crise, devia-se atuar sobre esta controlando a expansão da base monetária, corrigindo os fatores de criação direta de meios de pagamento. A criação de dinheiro era o mecanismo que se utilizava para cobrir o déficit fiscal, por isso, devia-se atuar no nível dos gastos e sua composição, reduzindo-os à carga herdada do governo militar que havia entregado uma exagerada quantidade de avais outorgados a firmas sem solvência e a favoritos do regime. Também deviam ser incrementados os recursos, buscando maior eficiência nas empresas públicas e recompondo seu quadro tarifário. Outro meio para a elevação dos recursos era a reforma tributária, aumentando a base de contribuições, incorporando quem tivesse maior capacidade contributiva e procurando uma melhor administração da

arrecadação. Após ter sido estabelecido um mecanismo de financiamento genuíno por meio do orçamento fiscal ou mediante a captação de poupança no mercado iria desenvolvendo-se um plano de obras públicas para recriar e modernizar a infra-estrutura produtiva e a infra-estrutura social. A concepção era que os problemas fiscais e de financiamento do setor público eram problemas conjunturais devido, fundamentalmente, a manejos ineficientes e arbitrários, por parte do governo militar. Uma vez solucionada a “liquidez” do Estado, deviam ser solucionados os “verdadeiros” problemas, os problemas estruturais da economia argentina: “A ampliação do mercado, o crescimento do produto interno bruto com seu correlato, o aumento do consumo e o investimento tanto público quanto privado seriam a plataforma de decolagem do processo *de reindustrialização do país*, com especial atenção nas indústrias de base (petrolífera, petroquímica, química pesada, siderúrgica, celulose e papel, cimento) e as de bens de capital que criariam uma ampla base para a expansão do resto das atividades industriais vinculadas aos produtos intermediários e finais. A ampliação das economias de escala, a atualização tecnológica do parque produtor acompanhada do manejo dos recursos superiores da economia por parte do Estado, por meio do controle parlamentarário próprio dos sistemas democráticos, com uma ação reguladora que assegurará uma melhor distribuição da renda e uma mais eficiente destinação dos recursos por meio de mecanismo de estímulo e promoção próprios dos sistemas fiscais, tributários, tarifários e creditário atuariam para ir elevando os níveis de eficiência econômica e de equidade social” (Grinspun, 1989: 33, *ênfase nossa*).

A equipe econômica argumentava que a necessidade de produzir um elevado excedente na balança comercial, para financiar os serviços financeiros implicava um tipo de câmbio desvalorizado, que constituía uma pressão inflacionária ao aumentar o preço dos insumos tanto importados como dos exportáveis. Entretanto, a desvalorização tinha outro efeito perverso que era o de achatar os salários reais, e para um governo que havia transformado o aumento destes no eixo de seu programa econômico, se produzia um conflito difícil de resolver. As negociações sobre a dívida externa deviam ser encaradas em dois planos: por um lado a “óbvia” negociação concreta que cada país devia realizar com seus credores para resolver as situações particulares. Por outro lado, a estratégia original era a busca de uma modificação do marco conceitual em que se desenvolviam as relações entre devedores e credores para modificá-la em favor dos primeiros, modificando as “cláusulas leoninas” que se haviam pactuado com os bancos credores, e modificar “o condicionalismo sobre as políticas internas que crescentemente impunham os organismos multilaterais financeiros aos países que recorriam a eles em busca de apoio e em cujos diretórios tinham claro predomínio os representantes desses países” (Grinspun, 1989: 35).

1.3 O esquema keynesiano de Grinspun

Após a crise externa de 1980 a economia havia efetuado um processo de ajuste, entre 1980 e 1983, as importações de bens reduziram-se a menos da metade, de maneira que se gerou um apreciável saldo na balança comercial. Esse ajuste afetou a produção interna, ainda que a partir de 1982 se havia observado uma forte “resubstituição” de importações, que contribuiu para recuperar o produto industrial após uma intensa queda. Do ponto de vista do gasto, o feito mais significativo foi a abrupta diminuição dos investimentos: não somente o financiamento era escasso, mas também havia deprimido-se o espírito de investimento. A fuga de capitais no princípio dos anos oitenta havia refletido, aparentemente, não somente um movimento especulativo de curto prazo, mas também uma generalizada desconfiança sobre o futuro da economia, isto unido à magnitude e à urgência dos compromissos da dívida, limitava severamente o crescimento. Por outro lado, existiam fortes pressões sociais: praticamente todos os grupos reclamavam melhoras em suas rendas. Ao mesmo tempo, a inflação havia elevado-se fortemente, e seus custos eram manifestos, contudo, também era claro que resultaria difícil controlar o déficit fiscal e moderar o conflito distributivo que se manifestava por meio do sistema de preços. Junto com este conjunto de problemas existia uma variedade de demandas que requeriam atenção. (Heymann, 1986c).

Quando Alfonsín assumiu o governo em dezembro de 1983, a situação crítica da economia argentina refletia-se nos seguintes dados: o Produto Interno Bruto (PIB) encontrava-se estancado, o mesmo era similar ao de 1975, isto é, durante os 8 anos anteriores praticamente não houve crescimento econômico. O déficit público que chegava a 15,6%, era o mais alto de toda a história do país; a inflação era da ordem de 15% mensal, com tendência a aumentar; a taxa de poupança que na década de setenta era da ordem de 21%, havia caído para 11%; a dívida pública no exterior representava quase 70% do PIB, e seus serviços financeiros representavam 8% do PIB e 70% das receitas das exportações. Porém, afirmavam os autores que “[...] pese a este panorama de graves dificuldades e restrições para a política econômica, o diagnóstico predominante para a época do retorno à democracia, particularmente nos partidos populares, era otimista” (Fanelli e Frenkel, 1990: 24). As expectativas por uma rápida melhora nas condições de vida a partir da restauração da democracia não eram, de modo algum, patrimônio exclusivo do governo, muito pelo contrário, pode-se dizer que faziam parte da atmosfera da época. Essa confiança nos rápidos resultados que deviam ser trazidos pelo regime democrático era compartilhada pela grande maioria dos cidadãos, e por todo o espectro político, incluindo a oposição peronista. Em um contexto desse tipo era muito difícil, em particular para o governo, abster-se da sensação geral e poder realizar uma análise de outro tipo.

Como afirmam Palermo e Novaro (1996), a percepção inicial do governo era de que a economia e o Estado argentino eram basicamente saudáveis, e que as dificuldades econômicas estavam vinculadas a fatores externos que podiam ser neutralizados com certa naturalidade, e à

péssima gestão militar, mais do que a presença de debilidades estruturais que afetavam o setor público e a competitividade internacional. Em 1982, quando a drástica mudança no cenário internacional traduziu-se em demolidoras condições externas sobre a economia doméstica, aqueles políticos obtiveram a mais plena confirmação de suas convicções. A crise foi considerada a *prova decisiva das orientações ortodoxas errôneas*, e com isso, do reformismo de inspiração neoliberal.

A esperança generalizada se apoiava mais em razões políticas do que em argumentos econômicos. De certa forma, o otimismo era exagerado frente ao formidável conjunto de problemas estruturais que se apresentavam em curto prazo, mas cumpria um papel funcional no que concerne à estabilidade políticas.

Havia passado cerca de uma década desde a última experiência econômica de um governo democrático, e o radicalismo havia estado alijado do governo por 17 anos, com o qual chegava praticamente sem experiência ao manejo das rendas da economia, a isso deve ser somado que as novas autoridades econômicas assumiram pouco tempo depois, aproximadamente um ano, que explodiu a crise da dívida. Conseqüentemente, parecia que a análise da economia argentina não era de todo adequada, subestimando as transformações dos anos anteriores e as dificuldades com que iria deparar-se o governo democrático. Ao assumir o governo, o presidente Alfonsín optou por políticas similares àquelas que 20 anos antes, durante o governo de Arturo Illia, haviam presidido um período mais que aceitável de crescimento econômico e de salários reais. Era lógico, que para um governo como o de Alfonsín, que havia prometido uma rápida melhora das condições de vida, implementar esse tipo de política que apontava para crescimento dos salários reais. O paralelo com a administração de Illia se deu não somente nas medidas de política econômica levadas a cabo, mas também nos homens que a puseram em prática. Bernardo Grinspun foi designado como titular do Ministério da Economia; o novo ministro, assim como outros membros da equipe econômica, haviam participado do último governo radical (1963-66). À frente do Ministério de Obras e Serviços Públicos foi designado Roque Carranza, que pertencia junto com Grinspun a mesma equipe de trabalho do radicalismo que se havia conformado na década de cinquenta sob a condução de Eugenio Blanco. Enrique García Vázquez, um economista um pouco mais ortodoxo, ficou à frente do Banco Central da República Argentina (BCRA), do qual dependiam a emissão monetária e o sistema financeiro. Por último, Juan Vital Sourrouille foi nomeado secretário de planejamento, com amplas atribuições para elaborar um plano nacional de desenvolvimento. Todos estes homens haviam se formado em distintos tempos sob a influência direta ou indireta de Raúl Prebisch.

Como afirma Marcelo Acuña (1995) a política econômica que se aplicou na primeira etapa da gestão radical, para resolver os problemas da economia, foi o resultado de uma concepção fundada nas premissas políticas de Alfonsín, que pressupunha que aplicar receitas recessivas era atacar as bases da democracia. Dessa maneira, o presidente radical rechaçava todas as tentativas de

privilegiar o ajuste. Não somente preferia o gradualismo para evitar uma política que impactasse fortemente certos setores da economia, mas também afirmava que o Estado não devia “abdicar de seu papel de contribuir para a definição de uma política industrial nacional”. Essas convicções profundamente arraigadas opunham-se a quem propusesse a necessidade da abertura da economia e uma liberalização dos mercados de forma tal a “deixar que os preços, os salários e o dólar encontrem seus ajustes espontâneos” (Alfonsín, *La Nación*, 17-2-1984; em Acuña, 1995: 65).

Durante essa primeira etapa o radicalismo tentou aplicar o que poderia ser sintetizado como uma cruzada carregada de idealismo e voluntarismo político para eliminar os obstáculos que se interpunham em seu caminho para alcançar as metas que o governo havia proposto. Tratou-se de aplicar um programa econômico gradualista de tipo keynesiano com a esperança de poder reduzir a uma mínima expressão os custos sociais de uma economia em crises, ordenando passo a passo as variáveis sem afetar a nenhum setor da economia em particular e conseguir desta maneira a adesão dos atores econômicos. Como afirmam dois membros da equipe econômica de Sourrouille, Machinea e Fanelli (1988), no plano econômico o governo de Alfonsín teve que enfrentar uma série de problemas distintos. Em primeiro lugar, e em parte como resultado do mesmo processo de democratização, a existência de uma forte expectativa da população de um imediato aumento da capacidade de consumo, a qual havia experimentado um declínio de 15% da renda *per capita* nos anos da ditadura. Por outro lado, a necessidade de fazer frente aos compromissos externos, os quais haviam deixado de ser pagos desde o final de 1982. Assim, a necessidade de retomar o crescimento econômico, se combinava com a necessidade de atender as elevadas, e justas, expectativas da população em relação a uma melhora nas condições de vida, e, ao mesmo tempo, satisfazer as exigências dos credores externos.

No final de 1983 Grinspun anunciou um pacote de medidas econômicas com o objetivo de conseguir um crescimento da demanda, argumentando que esse era o ponto de partida da recomposição operativa das empresas. O ministro sustentava que para que os aumentos salariais outorgados tivessem uma “base firme” devia ser aumentada a produtividade. No entanto, as medidas não estavam em consonância com os objetivos colocados. As medidas anunciadas propunham a intervenção estatal direta e a construção de habitações financiadas pelo Estado. Outra das medidas anunciadas foi a criação de nova linha de crédito para estimular a produção agrária, o desenvolvimento minerario e as pequenas e médias indústrias, nenhuma das medidas anunciadas pretendia aumentar a capacidade do setor produtivo. As reações ante os anúncios não se fizeram esperar. Disse-se que era um programa de conjuntura e que o radicalismo não tinha um programa para longo prazo. Em resposta às críticas que em geral denunciavam que o radicalismo não tinha um plano econômico e depois de afirmar que o país estava saindo da hiperinflação com “um programa econômico claro” e que Alfonsín estava disposto a diminuir o gasto público, Grinspun

apresentou um informe em 24 de janeiro de 1984 intitulado “*Delineamentos de um programa imediato de reativação da economia, melhora do emprego e dos salários reais e ataque ao obstáculo da inflação*” (Acuña, 1995). O programa econômico de Grinspun esteve sustentado em dois elementos fundamentais. Em primeiro lugar tentou-se a reativação econômica por medo de um golpe de demanda que seria a resultante de uma combinação entre a melhora do salário real e um aumento do gasto público. Em segundo lugar tratou-se de controlar a evolução das variáveis macroeconômicas mediante um forte intervencionismo estatal. Com o objetivo de reduzir a inflação, as autoridades atuaram em várias frentes. Por um lado buscou-se diminuir gradualmente os meios de pagamento. Por outro, tendeu-se evitar a aceleração dos preços internos, por meio do controle dos preços das empresas chaves e pela distorção dos preços relativos, tais como a taxa de juros e as tarifas públicas, com ajustes graduais. As ações do governo tendentes a reduzir o déficit fiscal se encaminharam a diminuir as perdas do Banco Central. As medidas para se conseguir recuperar o salário real foram um forte aumento nominal de salários, junto com um sistema de pautas para controlar a evolução dos salários, dos preços, do tipo de câmbio e das tarifas dos serviços públicos. Nos setores que não estavam sob a regulação direta do governo estas pautas não se respeitaram, e produziu-se rapidamente uma disparidade entre os preços que se moviam com mais liberdade frente a outros que se mantinham sob controle. Isto foi gerando também uma brecha entre a evolução geral dos preços e a dos salários que ficaram atrasados, o que obrigou o governo a outorgar novos aumentos, dessa vez retroativos, para compensar o deterioramento do poder aquisitivo. Na tentativa de solucionar estas descompensações, entre preços e salários, Grinspun fixou um taxa de ajuste para os salários a partir do índice de aumento de custo de vida, com o qual os primeiros se indexavam automaticamente. Com isto se resolvia o problema das perdas no salário real, mas, por outro lado, retroalimentava-se o círculo da inflação. As distorções que se produziram na economia não eram vistas por Grinspun como problemas graves, porque o ministro acreditava que o crucial era aplicar políticas fiscais e monetárias expansivas para estimular a demanda, o que permitiria um aumento da produção, a fim de absorver o aumento do consumo; se partir do pressuposto de que alguns setores da economia fariam o investimento necessário a fim de aumentar a produção. Desta maneira também se conseguiria que o conflito social diminuísse na medida em que se conseguia gradualmente o crescimento da economia em um lento, mas sustentado caminho rumo ao equilíbrio e a harmonia. Contrariamente ao esperado, a decisão de indexar os salários para conservar o poder de compra teve efeitos opostos, porque produziu um duplo efeito: por um lado os empresários rapidamente aumentaram os preços em função das expectativas que despertou esse crescimento circunstancial da demanda, e por outro lado, o incremento de salários nominais, que incluía o setor público, fez crescer desmedidamente o déficit fiscal. Com isso se abandonava também qualquer tentativa de conter a inflação. Durante os quinze meses iniciais Alfonsín foi

tomando consciência de que a economia requereria outro tipo de medidas para manejar as variáveis econômicas. A estratégia inicial de Grinspun era manter um alto nível de emprego com instrumentos tipicamente de estímulo da demanda, enquanto combatia-se a inflação gradualmente parecia encontrar-se com limites insalváveis (Pastore, 1988; Acuña, M., 1995).

Como resultado do deterioramento da situação econômica, em particular a aceleração da inflação, começou-se a escutar – dentro do próprio governo – vozes em dissonância à administração do ministro Grinspun. Por exemplo Raúl Prebisch, assessor do governo para o tema da dívida, reconhecia que as políticas implementadas tendiam a perpetuar a inflação, e até mesmo Alfonsín começava a pensar que a expansão da economia por via do consumo tinha poucas possibilidades de êxito. Depois do acordo com o Fundo Monetário Internacional no final de 1984 – com Grinspun como Ministro – o governo tornou explícita sua intenção de priorizar a luta contra a inflação. Com esse objetivo, e em um sentido contrário ao que vinha priorizando, recorreu a típicos instrumentos de uma política de controle da demanda: desvalorizou a moeda, incrementou as tarifas públicas e restringiu a oferta monetária. Houve uma forte desvalorização, foi liberado o mercado de dinheiro, para permitir que as taxas de juros fossem positivas em termos reais, foi reduzida a emissão monetária, e a economia foi orientada em sentido recessivo. Era o prelúdio do que seria um novo rumo para uma política centrada na luta contra a inflação (Gerchunoff e Llach, 1998).

Grinspun acreditou que era possível aplicar uma política de rendas que estimulasse a produção mediante o aumento da demanda por parte do Estado e ao mesmo tempo acordar com os credores uma estratégia que subordinasse os pagamentos da dívida à capacidade e necessidades do país, porém logo se comprovou que o governo havia subestimado a intransigência dos organismos financeiros internacionais. O problema da dívida externa era questão crucial para o governo, porque, entre outras coisas, o endividamento atuava como um fator que contribuía para o agravamento do conflito distributivo, com o qual aumentava o temido conflito social. A Argentina endividada parecia em conseqüência, mais inclinada a ingovernabilidade. Conforme já sinalizado, Alfonsín privilegiou claramente a questão da estabilidade democrática e, como acreditava que os ajustes eram desestabilizadores, subordinou o acordo com os credores externos às necessidades socioeconômicas do país. As expectativas otimistas sobre uma renegociação da dívida que pudesse favorecer os interesses argentinos resultaram infundadas. A estratégia do ministro Grinspun, consistente em obrigar o Fundo Monetário e os bancos credores a fazer concessões, fracassou. Em setembro de 1984, em meio à inflação galopante e uma crítica situação das finanças públicas, o governo viu-se obrigado a aceitar um programa de estabilização do FMI (Damill e Frenkel, 1990; Acuña, 1995).

1.3.1 A dívida como questão política

Como já visto, a chegada do novo governo democrático provocou inúmeras expectativas com relação à obtenção de um tratamento mais generoso para a Argentina no tema da dívida. O otimismo fundava-se na sensação de que a solidariedade e o apoio dos governos do mundo, ao governo democrático implicaria uma atitude distinta, frente ao tema da dívida. A atitude favorável dos credores com a Argentina, facilitando o desembolso, em novembro, da primeira parcela de um empréstimo de médio prazo, apesar do não cumprimento das metas acordadas com o FMI, também contribuiu para alimentar as expectativas positivas a respeito das futuras negociações. O diagnóstico era que o problema da dívida, além do montante total, residia na combinação de prazos de vencimentos relativamente curtos e altas taxas de juros. O governo também acreditava que a questão da dívida devia ter um tratamento político. A estratégia devia passar por conseguir a colaboração dos credores para alcançar o duplo objetivo de prorrogar os prazos de pagamento e reduzir a taxa de juros; estas medidas deviam estar acompanhadas por um aumento das exportações e um rigoroso controle das importações. Estes objetivos eram o ponto central de um programa econômico que buscava a queda da taxa de inflação a níveis de 50% ao ano. Convencido de que o país tinha uma margem de manobra ampla nas negociações com os credores externos, o ministro Grinspun, nos primeiros dias da nova gestão, estabeleceu que disporia de um período de tempo para verificar as cifras da dívida e elaborar uma proposta de pagamento. A estratégia do governo era negociar diretamente com os credores, sem o intermédio do Fundo Monetário Internacional, partindo do princípio de que não se aceitariam condicionalidades para a política econômica interna. No entanto, nas primeiras conversações com os bancos apareceram claramente as dificuldades pelas quais passariam as negociações. As possibilidades de se chegar a um acordo com os credores estavam condicionadas pelo tema do pagamento de juros da dívida, e também pela necessidade de estabelecer um acordo prévio com o Fundo Monetário. O ano de 1984 mostraria as complexidades do processo de negociação, dando por terra com o otimismo inicial (García e Junco, 1987; Schvarzer, 1998).

As negociações com o FMI seguiram uma série de etapas, que foram de maior dureza por parte do governo argentino a uma intensa busca de um acordo, o que finalmente concretizou-se, sob as condições impostas pelo Fundo. Com o correr das negociações ficou evidente a inutilidade dessa esperança. A ajuda externa estaria condicionada à aplicação de um programa de ajuste que se concentrasse em reduzir o déficit fiscal, baixar a taxa de inflação e controlar a oferta monetária. Em um primeiro momento a equipe econômica tentou a possibilidade de escapar ao compromisso com o FMI e seus integrantes iniciaram uma série de viagens em busca de acordos diretos com os bancos e o Clube de Paris. No entanto, os banqueiros responderam que aguardavam a entrega de uma carta de intenções dirigida ao Fundo para começar as negociações. As tentativas de negociar a dívida, evitando passar pelo FMI resultaram estéreis. Ao mesmo tempo, a negociação com esse organismo

levava a uma situação difícil. Ao dispor da chave de acesso a qualquer refinanciamento o FMI acumulou uma considerável capacidade de pressão; as nações devedoras deviam chegar a um acordo com o organismo que significava aceitar as condicionalidades próprias desse tipo de acordo. O governo argentino experimentou, a partir de abril, a impossibilidade de superar as rígidas barreiras impostas pelos funcionários do FMI. Esta situação estendeu-se por vários meses e definiu uma nova etapa das negociações (Schvarzer, 1998).

A capacidade negociadora argentina viu-se repentinamente reforçada pela alta da taxa de juros no mercado norte-americano que impactou fortemente as economias dos países devedores. Frente a esses acontecimentos os presidentes da Argentina, Brasil, Colômbia e México expressaram, em um comunicado conjunto, sua “preocupação com fatos alheios e fora do controle de nossos governos” que podiam gerar compromissos impossíveis de cumprir. A adesão de outros presidentes da região abria o caminho para a preparação da “Conferência de Cartagena”, primeira reunião regional das nações devedoras para discutir o tema da dívida e suas perspectivas (Schvarzer, 1998). Em junho de 1984 um grupo de países devedores, integrado por Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela se reuniram na Colômbia estabelecendo um proposta comum para o problema da dívida conhecida como *Consenso de Cartagena*, no documento do encontro reitera-se a necessidade de “uma consideração política da questão da dívida em nível internacional, pois esta tem evidentes conseqüências políticas e sociais e somente a vontade concorrente dos governos dos países devedores e credores permitirá modificar as condições atuais que impedem alcançar soluções adequadas e duráveis”.

As conversações entre as nações latino-americanas tendiam a tomar impulso enquanto a Argentina mantinha uma posição firme na negociação do ajuste. Frente à impossibilidade de chegar a um acordo com os especialistas do FMI, o gabinete de ministros de Alfonsín aprovou uma carta de intenção e a dirigiu ao organismo, sem contar com a aprovação de seus representantes. O documento foi aprovado em 9 de junho; poucos dias depois foi difundido oficialmente. Essa proposta unilateral propunha conseguir a reativação econômica, colocar ordem na administração, conter a inflação e atender os compromissos externos. A carta podia ser vista como uma declaração de princípios ante os organismos internacionais, e também como uma tomada de posição para o interior. Na *carta de intenção* afirmava-se que: “O governo da República Argentina fixou-se, como objetivo central de sua política, o afiançamento do sistema de liberdades, instituições e representações que consagram a Constituição Nacional. Propôs-se desterrar definitivamente as experiências dos regimes autoritários que o país sofreu uma e outra vez no passado. *Este compromisso ético e político preside, como princípio, todas as decisões que o governo adota nos terrenos, econômico, político e social* [...] Isso significa que deve evitar-se que se produzam

distorções indesejáveis tanto no nível de atividade e emprego, como nos preços e ingressos relativos [...] a história argentina nas últimas décadas dá testemunho do fracasso reiterado de políticas, que, com um objetivo final de estabilidade e progresso, introduziram enormes distorções no tecido econômico e social gerando a acumulação de pressões sociais que fariam esterilizá-las [...] a consolidação da democracia na Argentina depende não somente, mas em importante grau, da resposta que a economia possa dar à reclamações legítimas dos distintos grupos sociais” (El Bimestre Político e Económico, ano 3, Nº 15, 1984: 68, 125 e 131, ênfase nossa).

Esse documento é de grande importância porque sua leitura ilustra com grande clareza acerca da associação direta que o governo estabelecia entre ajustes econômicos, conflictividade devida à desconformidade dos distintos atores e a conseguinte ingovernabilidade que desemboca no autoritarismo. Os termos dessa carta contrastaram fortemente com o memorando que se terminou acordando com o FMI três meses mais tarde. Durante este período, e em função das dificuldades que estavam encontrando as autoridades econômicas para manter o programa econômico, uma estratégia alternativa começou a ganhar força dentro do governo. Essa estratégia propunha diminuir o grau de enfrentamento nas negociações externas, procurando obter as melhores condições possíveis, mas partindo da idéia de conseguir um acordo. Representantes dessa estratégia eram Enrique García Vázquez e Raúl Prebisch. As confrontações de Grinspun com a banca credora foram produzindo uma polarização de opiniões não somente dentro de governo mas também dentro da Argentina. De um lado, entre quem integrava a linha confrontadora estava o economista Aldo Ferrer (1983), que havia publicado um livro clássico para a época *Vivir con lo nuestro* no qual propunha submeter os credores a condições impostas unilateralmente pela Argentina, sem desviar fundos para o pagamento da dívida externa que pudessem afetar a reativação interna. Daniel Larriqueta, outro economista também radical, colocava a possibilidade do fechamento da economia argentina, sob o argumento que a poupança interna que a Argentina estava em condições de realizar, que se aproximava dos 3,5 bilhões de dólares, não era suficiente para pagar os juros da dívida, calculados em 5,3 bilhões de dólares. De outro lado, um grupo de economistas, de reconhecida trajetória liberal, integrado por Roberto Alemann, Adalbert Krieguer Vasena e Arnaldo Musich, emitiu um documento o qual recomendava atender os serviços da dívida e continuar a cooperação e a assistência do FMI com base em um programa de reformas estruturais de três anos que permitiram ir reduzindo o montante da dívida (Acuña, 1995; García e Junco, 1987).

A estratégia de ampliar as margens de negociação com o Fundo estava esgotada no final de junho [de 1984], embora as negociações com esse organismo estenderam-se por vários meses mais. Esta nova etapa podia ser considerada dentro do período denominado de submissão a seus mandos, que se estendeu até os primeiros meses de 1985 (Schvarzer, 1998). De agosto a dezembro de 1984 estendeu-se um longo e complicado, período de negociações com o FMI. Em 27 de setembro desse

ano, os jornais difundiram um *memorando de entendimento* com o FMI, que seguia os traços conhecidos neste tipo de documento, com a salvaguarda que se insistia, ao menos retoricamente, na decisão de proteger os salários reais. Definia-se um prazo de três meses para verificar o cumprimento das metas do programa de ajuste; a época do acordo com o Fundo coincidia com a nova estratégia posta em andamento pelo organismo: a verificação em curto prazo do cumprimento dos compromissos; a verificação dos compromissos estava ligada ao desembolso das cotas dos empréstimos outorgados pelo organismo. No *memorando de entendimento* se estabelecia uma série de metas a serem alcançadas e as políticas econômicas internas que o governo deveria levar adiante como forma de cumprir as metas pautadas. Parte das metas referiam-se ao setor externo, setor fundamental já que a partir deste setor se conseguiriam os recursos para o pagamento da dívida externa, os objetivos previstos eram os seguintes: um superávit da balança comercial de US\$ 4,2 bilhões para 1984 e US\$ 4,8 bilhões em 1985, para conseguir estes resultados seria necessário a implementação de um ajuste interno que permitisse o cumprimento dos mesmos. No diagnóstico incluído no texto do acordo sinaliza-se que para retomar um comportamento econômico satisfatório e uma recuperação sustentada era necessário : a) corrigir os desajustes do setor externo; b) superar o fenômeno inflacionário; c) revitalizar o investimento privado; d) encarar problemas de rigidez da oferta tais como as insuficiências de infra-estrutura e do processo de produção e distribuição de bens. Porém, mais adiante se colocou que a “recuperação do investimento requer uma redução drástica da incerteza ocasionada por uma alta e crescente inflação”, somente restava no plano interno atacar o processo inflacionário. No texto não se voltava a colocar aspectos vinculados à “rigidez da oferta” que refletiria distorções estruturais da economia argentina. A partir das conclusões do memorando podia ser resumido um novo plano antiinflacionário.

No o último trimestre de 1984, as decisões oficiais tenderam a cumprir certas pautas: desvalorizou-se um pouco mais rápido que a inflação – que se aproximava perigosamente de 20% mensal -, liberou-se o mercado de dinheiro, para permitir que as taxas de juros fossem positivas em termos reais, reduziu-se o ritmo da emissão monetária, e orientava-se a economia de forma recessiva. Apesar da intenção do governo de cumprir com o acordado, logo se fez evidente que os resultados distanciavam-se bastante do esperado. Os fortes aumentos de tarifas dos serviços públicos transformaram-se quase imediatamente em um aumento generalizado de preços, neutralizando o efeito sobre o orçamento; o mesmo ocorreu com a desvalorização da moeda. As medidas de ajuste terminaram provocando mais inflação frente à extrema flexibilidade dos preços nominais e os mecanismos que os determinavam.

O programa acordado com o FMI distanciava-se bastante dos termos anunciados por Grinspun na carta de intenção unilateral dirigida ao organismo internacional em junho, e resultava muito parecido ao stand-by acordado em 1983. A rigorosidade nas pautas monetárias e fiscais

pretendia um rápido controle da inflação e um forte ajuste interno. Ao fixar metas em termos nominais o não cumprimento da pauta inflacionária tornava estes programas sumamente recessivos. O resultado da negociação entre o governo e os credores externos invalidava a visão inicial de que com a democracia poderia obter-se condições mais favoráveis para atender o problema do endividamento externo. As expectativas do governo de aplicar um programa que combinasse a estabilização dos preços internos com a recuperação do nível de atividade, a partir da reativação interna, eram suplantadas por um programa econômico de corte ortodoxo (García e Junco, 1987).

O acordo com o Fundo, concretizado no memorando de entendimento, marcou o primeiro ponto de inflexão na política econômica do governo radical; e implicou no fim da estratégia neokeynesiana, sendo um momento de parênteses até o começo do plano Austral. O controle da inflação começou a adquirir preeminência sobre a preocupação em recuperar os salários reais, durante os anos seguintes a política de estabilização seria a prioridade da condução econômica.

1.3.2 O fracasso do gradualismo e suas conseqüências

O esquema econômico global de Grinspun havia estado atado a uma hipótese, pelo menos, arriscada. O ministro acreditava que os altos índices de crescimento econômico que se conseguiriam partir da reativação gerada pelo gasto público produziram por sua vez maior arrecadação de impostos que equilibraria o orçamento nacional e eliminaria o déficit fiscal. No pior dos casos, de não fechar as contas, haveria crescimento acompanhado de inflação, o que não era visto como um problema maior. No entanto, a experiência não parecia confirmar a hipótese, apesar do aumento inicial dos salários reais, estes logo se deterioraram pela escalada da inflação, e o crescimento econômico também se estancou. O de Grinspun foi definido como um “exercício de nostalgia” que não teve em consideração as mudanças que se haviam produzido no país, particularmente a partir de 1976 e, poderia agregar-se, os que se haviam produzido na economia internacional. No marco de um esquema voluntarista foi intentada uma política que já não era aplicável e culpou-se a dívida externa de quase todos os males que acometiam a economia argentina, esquecendo os fatores estruturais que alimentavam a fogueira inflacionária. Um saneamento econômico imediato teria, sem dúvida, contribuído para melhorar a crítica relação entre o valor das exportações globais, que teriam começado a aumentar e os vencimentos externos (Acuña, M., 1995).

Em janeiro de 1985 era claro que o programa econômico do governo havia naufragado. As críticas chegavam de todos os setores e era previsível uma rápida decisão por parte de Alfonsín. A gravidade da situação determinou que se buscassem novas soluções que estivessem à altura das dificuldades e isso fez com que o presidente modificasse a marcha de seu programa econômico. Foi assim que, quando se dizia que o governo teria que voltar a acordar com o FMI porque as metas do memorando de entendimento não se haviam cumprido, e a inflação havia alcançado níveis

alarmantes, Grinspun apresentou sua renúncia em fevereiro de 1985, a qual seguiu-se a de García Vázquez, presidente do Banco Central. Em meio a uma série de rumores sobre quem ocuparia o cargo, Alfonsín nomeou a Juan V. Sourrouille como ministro, um economista ligado ao presidente, porém sem tradição no radicalismo, e a Alfredo Concepción como presidente do Banco Central. A era Grinspun, e a estratégia de estímulo da demanda chegava ao fim, por isso, uma nova política e estratégia econômica faziam-se necessárias (Acuña, M. , 1995).

Inicialmente o governo tratou de conciliar o crescimento do produto e dos salários reais com uma desaceleração gradual da inflação, enquanto se ensaiavam negociações com os credores externos, anunciou-se uma política de redução do déficit fiscal, baseada na contração de gastos em defesa, seguridade e maior eficiência na administração tributária. Do ponto de vista do controle da inflação, a política consistiu principalmente na fixação de pautas mensais para os principais preços – política gradualista – (tipo de câmbio, salários, tarifas dos serviços públicos, preços industriais, taxa de juros regulada), em uma tentativa para “guiar” os custos e as expectativas. Essa política resultou frágil: a inflação superou as pautas, de modo que houve um desajuste entre os preços regulados pelas autoridades e aqueles que não regulados. Ao longo do ano, as autoridades mostraram preocupação crescente pelo controle da demanda global, o que se traduziu em uma diminuição dos gastos correntes do governo em bens e serviços não pessoais e em uma redução do investimento público, embora, em contrapartida não se tenha concretizado o aumento esperado da arrecadação de impostos. Houve também uma mudança na política de preços e salários: enquanto as pautas salariais fizeram-se mais restritivas o governo tratou de recuperar o valor real do tipo de câmbio e os preços dos serviços públicos. Em 1984, por outro lado, depois de firmado o acordo de crédito contingente com o Fundo Monetário, a política monetária foi endurecida. Em síntese, durante 1984 aumentaram o produto e os salários reais e, ao mesmo tempo, obteve-se um significativo superávit do comércio exterior, enquanto avançavam nas negociações externas. Entretanto, no final do período apareciam sintomas de que a expansão real havia sido interrompida. Por outro lado, a taxa de elevação dos preços não mostrava uma tendência decrescente. A taxa de inflação se mantinha na ordem de 20% mensal e provavelmente, a maioria do público esperava uma aceleração para taxas ainda mais elevadas. A política de ajuste gradual, aplicada em 1984, não conseguiu desacelerar simultaneamente os custos, a demanda global e as expectativas de maneira a que houvesse um efeito definido sobre os preços. Embora existisse o propósito de conter a alta dos preços (não havia uma clara política antiinflacionária), não se havia produzido uma mudança no regime inflacionário. As políticas de ingressos e de demanda, atuando em separado segundo o momento, não haviam se mostrado eficazes para guiar os preços (Heymann, 1986c).

1.4 Mudança de direção

Na Argentina os elementos centrais do debate latino-americano, entre as correntes de pensamento heterodoxa e ortodoxa, reaparecem com força, embora redefinidos pela conjuntura política nacional, que foi analisada anteriormente. O debate esteve referido a ambos os elementos, porém muitas vezes as dificuldades vividas pela estabilização fizeram com que o curto prazo eclipsasse, quase completamente, os problemas do longo prazo. Este trabalho detém-se na análise das idéias e dos programas econômicos do período. Nesse sentido, antes de começar a analisar o principal programa econômico do governo de Alfonsín – o *Plano Austral* – acredita-se que é necessário realizar uma breve sistematização dos diagnósticos e propostas econômicas da época. A chave interpretativa para sistematizar o debate econômico na Argentina será o debate ortodoxo-heterodoxo. Investigaremos estas duas grandes orientações de política econômica: em primeiro lugar a corrente heterodoxa sobre cujos supostos será elaborado o Austral; por outro lado uma corrente ortodoxa, com uma larga tradição no pensamento argentino, entre estas duas grandes correntes desenvolver-se-á o principal debate econômico na década de 80; Também, cremos que é pertinente incluir uma terceira, que denominamos crítica, já que realiza interessantes aportes ao tema em questão.

1.4.1 A proposta heterodoxa

Várias foram as instituições argentinas influenciadas pelo pensamento heterodoxo. Mencionaremos brevemente algumas das que desempenharam um papel importante, especialmente, a partir de 1983 na elaboração de diagnósticos, análises e propostas na área econômica.

Em 1958 um grupo de economistas, sociólogos, historiadores e politólogos, instalados na então Junta de Planejamento Econômico da Província de Buenos Aires – inspirados na iniciativa de Aldo Ferrer –, deu origem à Revista de *Desarrollo Económico*. Sua presença no meio acadêmico de então se constituiu no fator convocante de outros investigadores, professores universitários, profissionais e também estudantes avançados, cuja ação foi a criação do *Instituto de Desarrollo Económico y Social* (IDES), fundado em Buenos Aires no final de 1960. Alguns membros do Instituto foram economistas da CEPAL de Adolfo Canitrot, Juan Vital Sourrouille, Guido Di Tella, Aldo Ferrer, Oscar Altimir.

O Instituto *Di Tella* foi formado, na década de 60, por um pequeno grupo de representantes do setor industrial nacional, e em poucos anos adquiriu grande prestígio. Um tipo de instituição guarda-chuva que foi criando distintos institutos especializados sob seu patrocínio. Entre os temas econômicos priorizados para a investigação destacaram a estrutura regional da economia argentina, a industrialização e a localização industrial, a política fiscal, o processo inflacionário, a relação entre empresariado industrial e desenvolvimento econômico, a mudança tecnológica e os aspectos legais da promoção industrial. Além da pertinência acadêmica das investigações, o que se ressaltava

nos temas escolhidos era a relação destes com os interesses econômicos e estratégicos do grupo fundador. Brodershon, Villanueva, Sakamoto, Berlinski, eram alguns dos economistas dessa época. A intervenção da Universidade em 1966 encontrou no Di Tella um processo de crescimento importante, com cerca de 40 investigadores. Por isso foi um lugar de acolhida de muitos professores expulsos da Universidade de Buenos Aires (Thompson, 1994).

Os anos setenta foi o período de auge dos centros de investigação privados, em parte como consequência da alta politização universitária e, a partir de meados da década, pela expulsão de muitos acadêmicos da mesma. Em 1975 apareceram dois centros de importância no desenvolvimento de investigações sociais e econômicas, o Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) e o Centro de Investigaciones sobre Estado y Administración (CISEA), cuja conformação deu-se com o aporte de graduados em universidades do exterior e com uma fração de investigadores desprendidos do Instituto Di Tella.

O Centro de Estudios de Estado y Sociedade (CEDES) foi fundado em 1º de Julho de 1975, quando a Argentina atravessava uma situação institucional particularmente grave, refletida também no quadro da crise que envolvia várias das mais importantes instituições acadêmicas e de educação superior. Um grupo de profissionais das ciências sociais, Marcelo Cavarozzi, Oscar Oszlak, Guillermo O' Donnell, Alejandro Mario O' Donnell, María Teresa Emery de O' Donnell, Teresa de Segal, Norma Martha Fischberg de Oszlak, Beatriz Elba Schmukler, Gustavo Humberto Cavarozzi, decidiu a criação do CEDES, com o propósito de “constituir um espaço independente e pluralista, capaz de combinar e dar continuidade ao trabalho de investigação e pensamento que vinham desenvolvendo previamente em outros âmbitos”. De caráter multidisciplinar, o CEDES orientou-se desde seu início ao estudo dos problemas sociais, políticos e econômicos da Argentina e da América Latina. As investigações e atividades acadêmicas levadas adiante pelos membros do Centro estiveram guiadas por “uma permanente preocupação pela democracia política e pelo pluralismo, pelo crescimento econômico, equidade social e pela diversidade cultural”. No final da década de 70 e começo dos 80 o instituto começou a desenvolver um importante trabalho de investigação na área da economia, contando com prestigiosos membros entre suas filas, alguns dos quais se transformaram no núcleo central da equipe econômica que pôs em andamento o *Plano Austral*. Os mesmos foram: Juan Vital Sourrouille, Roberto Frenkel, José Luis Machinea, Adolfo Canitrot, Mario Damill, José Maria Fanelli, Guillermo Rozenwurcel e Carlos Enrique Bonvecchi.

O escritório da CEPAL na Argentina foi criado em dezembro de 1973, mediante um Convênio de Cooperação realizado entre a Secretaria Executiva da CEPAL e o governo da República Argentina. Nesse contexto deu-se início a suas atividades em 1974. Alguns economistas pertencentes à instituição eram: Bernardo P. Kosacoff, Diretor do escritório, e Daniel Heymann, atual Diretor de áreas técnicas, Análise macroeconômica. Em 1976 cria-se o Programa Buenos

Aires da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), instituição integrada a uma rede regional e com cobertura de um organismo internacional.

O pensamento heterodoxo esteve influenciado pelas elaborações teóricas dos economistas estruturalistas argentinos das décadas de 60 e 70, assim como pelas novas teorizações que surgiram no continente nas décadas seguintes. Faremos, portanto, uma breve referência a alguns elementos importantes para nossa discussão.

Em uma das obras fundamentais do pensamento estruturalista argentino, *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales* (1963), Aldo Ferrer colocava pela primeira vez um modelo estruturalista completo para interpretar a problemática argentina, analisando a complexidade estrutural do país e a insuficiência das políticas tradicionais. Por trás do modelo desenvolvido por Ferrer encontravam-se as colocações conceituais cunhadas por autores cepalinos como Raúl Prebisch e Osvaldo Sunkel. Para Ferrer (1963) os problemas centrais da economia argentina referiam-se aos problemas típicos de um país em transição de uma economia primária exportadora a uma economia industrial, as dificuldades desta transição apontavam um conjunto de forças que tendiam para a formação de uma “*estrutura industrial não integrada*”. A menos que se interferisse decididamente no funcionamento do sistema e se produzisse a canalização de uma parte substancial do investimento para o desenvolvimento de uma indústria de base e de capital de infra-estrutura, o estrangulamento da capacidade de importar podia levar ao estancamento do desenvolvimento. Para Díaz Alejandro (1975) as dificuldades do processo de industrialização por meio de substituição de importações produziam-se quando era necessário realizar um salto qualitativo da indústria leve, que se desenvolvia de forma quase espontânea pelas condições internacionais, para a indústria pesada; nesse momento o papel do Estado era fundamental para resolver os gargalos que se produziam na economia. Faziam-se necessárias políticas por parte do governo que permitissem maximizar o uso das divisas escassas, de forma tal a permitir um desenvolvimento sustentado. As considerações de eficiência aconselham a racionalização gradual da estrutura tributária e a diminuição do nível médio dos direitos de importação, acompanhado de uma maior confiança nos tipos de câmbio flexíveis, a fim de evitar dificuldades da balança de pagamentos. O aumento repentino da demanda de bens importáveis poderia ser satisfeito em parte com as divisas provenientes do aumento das exportações graças a uma série de políticas de incentivo às exportações. Se essas políticas fossem adotadas, as fases seguintes do processo de substituição de importações seriam mais equilibradas.

O subdesenvolvimento da Argentina manifestava-se, principalmente, por meio da insuficiência do desenvolvimento e pela falta de integração do setor industrial. Ferrer (1963) definia a etapa estrutural da economia argentina como “industrial não integrada”, sendo esta a principal dificuldade econômica que enfrentava o país. Portanto, o principal objetivo da política econômica deveria ser integrar a economia a partir da utilização das potencialidades e independência do resto do mundo. Integrar a economia significava “a assimilação do progresso técnico e científico, e a expansão do capital produtivo em todo o complexo econômico e social”, atingindo “uma participação mais ampla das massas”. Para atingir este objetivo o Estado devia implementar uma política de desenvolvimento que compreendesse, entre outras medidas, o planejamento; medidas tendentes a atingir o pleno emprego; o andamento de uma política fiscal e monetária expansiva; uma política setorial que favorecesse as atividades produtivas, e em particular as substitutivas de importações e de tecnologia complexa; uma política exterior independente, com prioridade na integração latino-americana. Outros autores colocavam a conveniência de integrar a economia somente em algumas atividades para as quais o país tinha vantagens comparativas. Para Di Tella (1973) a estrutura econômica argentina podia ser considerada como de “desenvolvimento intermediário”. O autor afirmava que existiam aspectos específicos que a diferenciava igualmente dos países subdesenvolvidos e dos desenvolvidos. Por dificuldades próprias do processo de acumulação de capital e de seu desenvolvimento tecnológico, o país devia orientar-se não a uma integração total de sua economia, mas sim a uma integração de certas atividades selecionadas em função de sua dotação de recursos produtivos. Um ponto importante, que enfatizava Di Tella, era que a seleção destas atividades não as realizava o mercado, mas sim a política econômica. Selecionadas as atividades, a política econômica instrumentaria medidas que favorecessem: a acumulação de capital; a qualificação da mão de obra; o melhoramento tecnológico. Porém, a definição da estrutura econômica diferia em parte da expressada pelos outros autores, a participação do Estado no processo de desenvolvimento seguia sendo fundamental. Para Marcelo Diamand (1973) a economia argentina podia ser caracterizada como “uma estrutura produtiva desequilibrada, composta por um setor primário que trabalha a preços internacionais, e um setor industrial que trabalha a preços superiores que os internacionais”. O economista, no entanto, não colocou uma diferenciação clara entre atividades a integrar e atividades não integráveis, mas chamou a atenção acerca das dificuldades emergentes, sobre tudo para o setor externo, de não selecionar adequada e programadamente estas atividades e estabelecer seu “timing”.

O planejamento aparecia como corolário natural do diagnóstico dos desequilíbrios estruturais na industrialização espontânea. Sem uma política deliberada por parte do Estado, mediante instrumentos de política econômica determinados, o processo de industrialização tenderia a concentrar-se nas indústrias de bens finais, já que os incentivos indiretos eram insuficientes para

quebrar os obstáculos ao desenvolvimento das indústrias de base e de capital de infra-estrutura. Dada a natureza desses obstáculos, a poupança privada não fluiria espontaneamente para o desenvolvimento das indústrias de base pela simples existência de medidas de fomento indiretas. O desenvolvimento das indústrias de base e de capital de infra-estrutura necessitava de uma *política de fomento direto*, ou melhor, de uma *política de investimentos*, promovendo, aparte dos estímulos indiretos, a canalização de uma parte suficiente do investimento privado para as indústrias de base. O caráter imprescindível de uma política indireta e direta de fomento industrial na transição de uma economia primária exportadora em transição para uma economia industrial integrada, dava novo impulso ao problema da intervenção do Estado no processo de desenvolvimento, tema que já havia sido problematizado por Aldo Ferrer em *El Estado y el desarrollo económico* (1965). Na medida em que, dentro da organização e funções do Estado moderno, o manejo dos mecanismos da política econômica caía dentro da concorrência da administração pública, era óbvio que o comportamento desta era o fator determinante da orientação da industrialização e das bases últimas de todo o processo de desenvolvimento. A tese central da visão estruturalista sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento era que o livre jogo das forças de mercado por si só não podiam realizar os ajustes necessários da estrutura produtiva (a expansão da infra-estrutura e das indústrias de base) necessária para assegurar um crescimento “auto-suficiente”. Somente a aplicação de uma adequada política direta e indireta de fomento industrial podia desenvolver a economia até transformá-la em desenvolvida.

As análises e as propostas dos economistas heterodoxos argentinos recuperaram algumas das teses centrais da teorização estruturalista colocadas pela CEPAL entre meados da década de 70 e o começo da década de 80. As três problemáticas centrais eram: 1) o esgotamento da estratégia de crescimento mercado-internista, e a necessidade de um novo modelo de crescimento; mediante o crescimento das exportações; 2) o problema da dívida externa e os mecanismos de ajuste; 3) as políticas de estabilização anti-ortodoxas. Serão analisados, sinteticamente, esses temas.

Conforme exposto anteriormente, a crise da dívida e a necessidade de ajuste externo centraram a análise da CEPAL em questões imediatas ligadas aos temas centrais da década: *a dívida, o ajuste e a estabilização*. O ajuste externo realizado na América Latina havia sido alcançado mediante a drástica redução das importações comprometendo, assim, o futuro crescimento da região. A proposta de ajuste sustentada pela CEPAL – *ajuste positivo* – pretendia eliminar os desequilíbrios da região, combinando o equilíbrio externo com o crescimento das economias e uma distribuição interna neutra. Essa proposta de ajuste positivo se articulava com a busca de um novo modelo de crescimento que combinasse o mercado interno e a exportação. O objetivo era estabelecer um novo tipo de desenvolvimento cujo motor devia ser as exportações, de preferência as exportações industriais.

Proposta de uma nova modalidade de industrialização: combinando o mercado interno e a exportação. A análise cepalina sobre as distorções do processo de industrialização e sobre a conveniência de reorientá-lo para a diversificação das exportações, originou-se nos anos 70. Durante a década seguinte a discussão sobre o modelo de crescimento via exportações industriais vinculou-se aos efeitos da crise da dívida, e às propostas de ajuste externo. Nas revistas *Estudio Económico* dessa década, a CEPAL sinalizava a existência de problemas de eficiência em matéria de distribuição das economias dos países da região, derivados de erros de condução da política comercial e industrial. Existem críticas, também, à proteção excessiva brindada aos projetos de escalas inviáveis e especialização insuficiente, baixa produtividade, custos elevados e desperdício de capitais. Simultaneamente com a preocupação por uma dotação mais eficiente, estava a clássica apreensão devido às restrições externas ao crescimento, vale dizer, com a brecha de divisas. O *Estudio Económico de América Latina* do ano de 1971 analisava as perspectivas para os anos setenta e sinalizava dois caminhos para se encarar o problema da dependência ou a vulnerabilidade externa. Um deles era a expansão das exportações industriais e o outro era um alerta sobre os riscos de um financiamento – e endividamento – precário, custoso e incerto. No *Estudo econômico* de 1975 a CEPAL reconhecia a crise de 1973-4 como o momento em que a região ingressava em uma nova etapa de sua longa trajetória de dificuldades no flanco externo de suas economias. A “internacionalização” das economias – leia-se aumento do coeficiente de importação e aumento do passivo externo das economias – as dificuldades para exportar e para endividar-se de forma adequada permitiam prever um longo período de barreiras ao crescimento pelo lado externo. Nos cinco últimos anos dos da década de setenta o diagnóstico sobre as tendências e as proposições de política da CEPAL – da qual fizeram eco os economistas argentinos – confluiu com a proposição de reforçar a *industrialização e as exportações* como mecanismo para enfrentar as dificuldades de inserção internacional, em contínuas advertências sobre os riscos do endividamento generalizado da região e nos riscos da abertura comercial e financeira a qualquer preço que se dava nos países do Cone Sul (Bielschowsky, 1998).

A dinâmica do desenvolvimento latino americano, afirmava a CEPAL (1975), havia dependido fundamentalmente de um jogo de impulsos e pressões cujos componentes principais haviam sido a demanda interna, o comércio exterior e o mercado regional. Tudo isso tendo como pano de fundo as realidades e as mutações no nível de distribuição da renda. Estes elementos combinaram-se de diversas formas ao longo do tempo, a partir do qual se podiam diferenciar diversas etapas. Em 1975 a América Latina havia experimentado as conseqüências do restringido dinamismo das atividades produtivas e do comércio exterior das nações centrais. O poder de compra das exportações havia reduzido-se 20% em 1975. Os acontecimentos haviam mais uma vez posto em evidência a presença decisiva ou dominante dos fatores externos no que sucedia na

América Latina e haviam confirmado a natureza dependente da evolução da periferia. As tendências econômicas deixavam à mostra a verdade transparente da subordinação e das relações desiguais entre centro e periferia. A crise de meados dos anos 70 era uma crise de novo cunho, cujo fato mais relevante era a combinação de um estancamento da atividade produtiva e de uma inflação persistente (stagflation). O elemento decisivo dessa conjuntura havia sido a mudança do quadro exterior, que havia posto em evidência um aspecto menos visível vinculado a uma faceta da estrutura do crescimento no período recente: as relações entre o desenvolvimento global e o setor externo. Na última fase do desenvolvimento latino-americano tornou a aflorar uma contradição que esteve latente ou que gravitou com rigor na evolução das últimas décadas, e que foi preocupação permanente da CEPAL, isto é, a assimetria mais ou menos pronunciada entre a demanda de importações que gerava e caracterizava a estrutura de um determinado tipo de crescimento e a capacidade da mesma para criar divisas suficientes a fim de cancelar as importações de bens e o volume em rápida elevação de serviços financeiros de distinta natureza. Olhando o problema por outro ângulo, poderia propor-se a hipótese de que a abertura para o exterior ou a “internacionalização” da economia latino-americana havia ido além do limite que permitia sua colocação no esquema de divisão internacional do trabalho como exportador de produtos primários, apesar dos esforços verificados em aspectos tão significativos como o da exportação de manufaturas em alguns países. *A tarefa proposta pela CEPAL era a recomposição das forças dinâmicas que haviam sustentado o crescimento econômico.* As perspectivas futuras de crescimento econômico da região iriam depender, em grande medida, da recomposição das forças dinâmicas. Em síntese, o problema era o de dar novas dimensões ao mercado interno, sem perder o impulso dinâmico da exportação ao resto do mundo e muito particularmente à região latino americana. Portanto, o que se propunha para América Latina era um desenvolvimento sustentado nacional e regionalmente com o fim de incrementar sua eficiência, assim poderia e deveria projetar-se vigorosamente para o resto do mundo para estabelecer e aproveitar um novo esquema de divisão internacional do trabalho. A proposta cepalina sustentava que não havia antagonismo entre o aproveitamento do mercado interno e a abertura exportadora: ao contrário, seriam processos complementários em uma estratégia de desenvolvimento e de industrialização correta.

Retomaremos, agora, à análise da corrente heterodoxa, para a qual repassaremos um documento que expressava as idéias da nova equipe econômica, que pode esclarecer as medidas que foram tomadas a partir do 1985. Propõe-se a detenção em alguns dos pontos centrais do documento, no que se refere tanto ao diagnóstico como à própria estratégia de crescimento, já que provavelmente este constituía a melhor síntese do pensamento em política econômica da equipe encabeçada pelo ministro Sourrouille. A experiência heterodoxa que seria aplicada a partir do *Plano Austral* seria sumamente inovadora em muitos aspectos. Esta proposta, que recuperava os

temas centrais colocados pela CEPAL durante o período, constituía-se como alternativa aos planos de ajuste ortodoxo, a mesma pretendia reformas nas economias dos países, mas sem os altos custos que implicavam os programas monetaristas.

O documento elaborado pela Secretaria de Planejamento – *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico 1985-1989* – continha os elementos que a equipe de economistas heterodoxos dirigidos por Sourrouille considerava fundamentais, para superar a emergência econômica pela qual passava a Argentina e recuperar sua capacidade de crescimento. Afirmavam os autores que: “O país recuperou recentemente a democracia e com ela a expressão de demandas por tanto tempo sufocadas sob o peso do autoritarismo. Mas o retorno ao direito e à participação realizou-se em um país estancado, com avultada dívida externa e profundas distorções em seu equilíbrio social, cuja manifestação mais evidente foi o prolongado deterioramento do bem estar de vastos contingentes da população. [...] a Argentina tinha ante si a tarefa de resolver a emergência e desenvolver as potencialidades da Nação” (Secretaria de Planejamento, 1985: 9-10). Os objetivos da estratégia de crescimento, afirmava o documento, era recuperar a capacidade de crescimento dentro de uma maior equidade, estabilidade institucional e aproveitamento mais eficiente dos recursos naturais e humanos; junto com a transformação da estrutura produtiva. Esse diagnóstico apontava como os principais problemas econômicos do país, os vinculados aos limites às possibilidades de crescimento em médio e longo prazo derivados do baixo nível de investimento reprodutivo e as transferências de recursos associados ao pagamento da dívida externa. Para contribuir com a empreitada de restabelecer uma estratégia de crescimento era necessário aumentar a capitalização do país, fortalecendo a poupança e promovendo um sustentável e eficiente processo de investimentos; expandir as exportações com uma melhor utilização dos serviços locais e um incremento na competitividade da indústria manufatureira; assegurar uma distribuição equitativa do esforço entre os distintos setores sociais. No sentido sinalizado anteriormente era imprescindível reduzir os níveis de inflação. A estabilidade de preços constituía a condição necessária do sustentável aumento dos investimentos propostos na estratégia de crescimento.

O capítulo *Argentina frente à crise* começa afirmando que “A dívida *externa* constitui o aspecto dominante da crise”. Isso se dava em razão das restrições que o serviço de amortizações e juros estabeleciam a capacidade de investir, importar e consumir. A sociedade argentina, desde 1981, encontrava-se em um processo de adaptação progressiva das perdas de renda e das restrições ao crescimento que o pagamento da dívida impunha, como consequência, a economia atravessava um período de reordenamento global que não havia concluído-se. Era uma etapa de conflitos não resolvidos cuja manifestação mais evidente era a aceleração do fenômeno inflacionário. No entanto, não se devia atribuir à dívida externa todos os problemas da economia argentina. Do ponto de vista interno o estancamento era a manifestação da crise do modelo de desenvolvimento que havia sido

implantado na Argentina. Na década de 70 havia-se feito evidente o esgotamento do projeto de substituição irrestrita de importações que cobrisse os dez anos anteriores, o dinamismo da indústria automotora, do petróleo, do aço e de outros insumos básicos havia debilitado-se pela impossibilidade de sustentar o ritmo e o nível da produção em uma limitada demanda do mercado interno. Apesar de certos esforços que tentaram acelerar o crescimento industrial, como por exemplo em 1973 por meio de um programa de exportações manufatureiras, este e outros programas não haviam conseguido atravessar a prova de fogo: a capacidade de induzir projetos de investimento vinculados à exportação. As decisões de investimento na indústria continuaram ligadas ao mercado interno. Também contribuíram para a crise as políticas adotadas pelo governo militar.

Frente ao esgotamento do modelo de crescimento instaurado nos anos 40, o qual se baseava no mercado interno, era necessária uma nova estratégia de crescimento, cujo motor, para o setor heterodoxo, devia ser o setor exportador, particularmente as exportações industriais, cada vez com maior nível de agregação; e o investimento produtivo devia estar relacionado com o novo motor do crescimento. Em uma nova modalidade de industrialização que combinava mercado interno e exportação – igual a CEPAL.

A dívida externa ressaltava dramaticamente o alto grau de condicionamento da Argentina à economia mundial. A severa crise pela qual atravessava a economia argentina tinha raízes próprias, mas também era o resultado das profundas mudanças no contexto internacional. A presença negativa no fluxo de recursos, produto do pagamento da dívida, colocou restrições econômicas que não existiam antes de 1975; estas recaíam, em especial, sobre o tipo de câmbio e as taxas de juros. A dívida se transformava, assim, em um dos problemas cruciais da economia argentina. Até 1980 o pagamento dos serviços da dívida fazia-se com a entrada de novos empréstimos do exterior, o processo de ajuste começou no ano seguinte e se aprofundou progressivamente a medida em que o financiamento contraiu-se. Para fazer possível os pagamentos da dívida a Argentina gerou crescentes superávits comerciais mediante um processo de ajuste externo. Os efeitos manifestaram-se à medida que este foi aprofundando-se. A geração de superávit comercial deveu-se, principalmente, à queda das importações. Estas se reduziram quase 48% entre 1980 e 1984. A queda explica-se, em parte, pela alta do tipo de câmbio, pela aplicação de restrições quantitativas e pela queda no nível de atividade econômica. Entre 1980 e 1983 o PIB reduziu-se 8,3% com uma leve recuperação em 1984. As linhas principais da estratégia de crescimento, para superar as dificuldades para a recuperação da economia do país, eram apresentadas por meio da discussão do ajuste para reduzir a restrição externa, as relações entre o investimento, consumo e crescimento, as condições gerais de política econômica, o papel do setor público e a projeção das principais variáveis macroeconômicas.

O pagamento da dívida convertia-se em um dos temas centrais da política econômica e do debate sobre política econômica. Frente a isso surgiam várias questões: Que estratégia traçar frente ao problema da dívida? Como compatibilizar crescimento e pagamento da dívida? Para garantir o crescimento devia-se garantir um esquema de pagamentos que fosse compatível com o investimento, inclusive público, e portanto, com o crescimento.

O núcleo central do documento, no qual estava definida a estratégia econômica, referia-se ao *ajuste positivo*, retomando as colocações da CEPAL (já analisadas neste capítulo). A estratégia econômica devia ter em conta a realização entre uma série de variáveis: consumo, investimento, poupança e saldo da balança comercial, somado ao problema da dívida. Do qual, segundo análise da equipe econômica, podiam distinguir-se estratégias de ajuste divergentes: “Em primeiro lugar, o *ajuste positivo baseado no crescimento das exportações e das importações*. Um ajuste positivo é aquele no qual as exportações crescem suficientemente para permitir, ao mesmo tempo, a ampliação do superávit de comércio e a expansão das importações. A denominação de positivo associa-se à idéia de uma estreita realização entre importações e nível de atividade. O crescimento das importações é conseqüente ao crescimento da atividade econômica. Portanto, a condição necessária para ajustar a economia aos pagamentos externos e ao mesmo tempo crescer é uma expansão das exportações em uma magnitude suficiente para permitir satisfazer os requerimentos de importação de uma economia em crescimento” (Secretaria de Planejamento, 1985: 35, *ênfase nossa*).

O ajuste positivo era uma das três alternativas para reorientar as variáveis econômicas na Argentina. O ajuste positivo formulado pelos economistas heterodoxos era uma tentativa de reconciliar ajuste com crescimento econômico, a preeminência do crescimento sobre o ajuste do setor externo era a diferença fundamental com os ajustes ortodoxos. As outras alternativas eram o ajuste negativo, ou seja, aquelas políticas que haviam sido aplicadas em grande parte da região nos últimos anos. A terceira opção era o ajuste neutro – ortodoxo -, no qual as exportações expandiam-se mas o nível de atividade permanecia estancado. Mantinha-se o nível de importações de forma estável e ampliava-se o superávit comercial. Os recursos adicionais, em palavras do mesmo documento, deviam destinar-se a aumentar os pagamentos da dívida. Em termos gerais, essa era a proposta dos organismos financeiros internacionais: desvalorização com controle de gastos, o que geraria diminuição das importações dada a desvalorização e a restrição do gasto que geraria um processo recessivo e aumento das exportações, gerando assim um superávit da balança comercial. Desta forma poderia ser equilibrada a balança de pagamentos, já que existia uma saída líquida de capitais, para o pagamento da dívida.

Na concepção da equipe econômica a única alternativa de ajuste viável, econômica e socialmente, era a primeira já que esta permitiria conciliar o pagamento da dívida com o crescimento econômico, questão central que se pretendia garantir com a política econômica. O

ajuste positivo requeria o crescimento das exportações como condição necessária do crescimento, mas este não seria condição suficiente, existia outro elemento fundamental para que a Argentina saísse estancamento econômico: o investimento. As exportações e o investimento eram as variáveis chaves desta estratégia de crescimento. Sem investimento a expansão das exportações sozinha serviria para cumprir com os pagamentos da dívida. A prioridade da equipe econômica encabeçada por Sourrouille era o crescimento econômico dinamizado pelas exportações e com um forte investimento produtivo, rechaçando assim os enfoques que priorizavam a saída exportadora mas a custo de recessão interna; não se podia optar por uma saída que permitisse equilibrar as contas externas mas ao custo de comprometer o futuro crescimento. Portanto, a estratégia de crescimento também requeria a obtenção do máximo possível de refinanciamento dos credores. A eliminação do déficit da conta exterior – após os pagamentos de juros – devia ser um objetivo posterior ao de assegurar o aumento do investimento.

O documento também previa uma redefinição da ação estatal, que devia ser redimensionada. O papel do Estado começava a perfilar-se como um dos temas centrais de controvérsia entre as diferentes concepções de pensamento econômico. Como forma de reduzir a incerteza com relação ao futuro econômico e alentar o investimento privado, a equipe econômica previa um sistema regulado e limitado de promoção que compensasse a desvantagem inicial da incerteza. O investimento público também devia recuperar-se, por razões próprias dos requerimentos de incerteza e para prover impulso ao investimento privado. Mas não devia confundir esta política do Estado com as que antigamente tinha, suas funções deviam ser de apoio e não de liderança, já que nem os subsídios, nem o investimento público deviam substituir as decisões privadas de investimento. A concepção do Estado como motor do desenvolvimento era claramente matizado, em uma posição intermediária entre as proposições cepalinas mais clássicas, mas também longe das posições ortodoxas que propunham a retirada do Estado.

É importante marcar que pela índole de seus objetivos, o documento consistia em uma reflexão global dos problemas econômicos argentinos, a partir de um conjunto reduzido de variáveis. O mesmo estendia-se em duas direções. Em primeiro lugar, para a definição de algumas orientações de política consideradas indispensáveis para se atingir as metas globais. Por exemplo: a recomendação de um tipo de câmbio alto e estável, que fizesse possível a estratégia exportadora; a reforma tributária, que permitisse compatibilizar o incremento do investimento com o aumento do salário real, e a reforma financeira, que contribuísse para superar os obstáculos que afetavam a poupança e o investimento. As análises setoriais combinavam considerações de ordem global com as específicas de cada setor. Os delineamentos haviam sido definidos para compatibilizar a eliminação do déficit fiscal com o incremento do investimento público, a expansão e redistribuição da produção agropecuária, a reestruturação da indústria dirigida a aumentar a competitividade nos

mercados locais e externos. A partir das análises efetuadas o documento concluía que se estimava que a taxa anual de crescimento para o período 1985-89 colocava-se em aproximadamente 4%. O setor central da política de exportações era o setor industrial. O documento previa que as exportações de origem industrial crescessem a uma taxa média de 11,9%. Por outro lado, se estimava que as importações de bens crescessem a uma taxa de 9,3%. O aumento da importação de bens era a condição necessária para o *ajuste positivo*; uma política de promoção das exportações significava importar mais. Era justamente “o dinamismo destes dois processos que, ao incrementar a capitalização do país e ao reforçar o grau de inserção da economia argentina no mundo, sentará as bases do crescimento futuro” (Secretaria de Planificação, 1985: 109).

O exame precedente pretendeu indagar os economistas heterodoxos sobre os problemas estruturais da economia argentina e a estratégia de crescimento proposta, sendo que esta análise será o ponto de partida para a elaboração das futuras políticas econômicas do governo. O plano Austral foi fundamentalmente um plano antiinflacionário. Esse programa de estabilização foi pensado em articulação com um programa de longo prazo, isto é, as propostas de estabilização foram elaboradas tendo em mente um programa de desenvolvimento. Por outro lado, a equipe econômica tentou, timidamente, colocar em prática algumas das propostas do presente documento, com o objetivo de alcançar o crescimento via aumento das exportações, por exemplo, com a implementação dos *Programas Especiais para a Exportação*, implantados no começo de 1986.

1.4.1.1 A concepção inercial da inflação

O problema inflacionário era um dos campos nos quais a análise heterodoxa aportava uma maior originalidade. A visão heterodoxa partia de uma concepção que caracterizava a inflação como pluricausal, portanto, a inflação argentina era congruente com uma variedade de hipóteses sobre as fontes do aumento de preços *déficit fiscal*, *disputa distributiva*, *expectativas inflacionárias*, *inflação por demanda e inflação inercial*, mas destacando-se a colocação do fenômeno inercial. Como será visto, para a elaboração de uma política de estabilização fazia-se necessário levar em consideração estes elementos, um programa desse tipo devia controlar muitas coisas ao mesmo tempo.

A inflação estrutural. As hipóteses da inflação estrutural referiam-se a um modelo de supostos bem definidos sobre a origem no monetário da inflação. A inflação podia ser interpretada como um mecanismo que facilitava o estabelecimento dos preços relativos de equilíbrio quando variaram as ofertas e demandas setoriais. Na hipótese da inflação estrutural destacava-se a rigidez própria das economias em desenvolvimento como ser: a inelasticidade da oferta agropecuária, rigidez da capacidade de importar, insuficiências das indústrias de base e na infraestrutura, também se atribuía à rigidez tecnológica e institucional e à inflexibilidade ao declínio dos preços nominais. Se os preços nominais eram inflexíveis à baixa, era impossível alcançar um equilíbrio mantendo

fixo o nível geral de preços. Quando se produziavam mudanças na tecnologia, nas preferências etc., que requeriam uma modificação dos preços relativos, esta ocorreria se não se forçava uma queda de alguns preços nominais. Se as autoridades adotavam uma política de manter o volume de produção, o resultado era uma variação ascendente do conjunto de preços. A inflação seria tanto mais intensa quanto mais freqüentes e amplos fossem os deslocamentos intersetoriais e quanto mais inelásticas fossem ofertas e demandas, isso dependia da estrutura da economia. A cadeia de causalidade iria desde a variação dos preços relativos, devido a fatores reais, à inflação, por meio de um regime de política passiva, que permitia o deslizamento dos preços para facilitar a transição de um conjunto de preços e quantidades a outro (Heymann, 1986a).

Os modelos de disputa distributiva. Nos modelos de disputa distributiva os preços estabeleciam-se como resultado de um conflito social. A concorrência entre grupos sociais também se manifestava na política fiscal. A existência de déficits fiscais elevados podia ser interpretada como reflexo da dificuldade de conciliar as demandas do gasto público com as resistências à tributação. Resultava evidente que as mudanças nos preços relativos tinham efeitos redistributivos; os ofertantes de um bem eram beneficiados se o preço deste aumentava em relação aos demais. Na análise tradicional de equilíbrio, os preços – e a distribuição conseguinte – surgiam da operação dos mercados nas condições de competência. No enfoque de disputa distributiva alguns preços básicos, como o salário, determinavam-se como resultado da ação de grupos sociais. As tentativas dos diversos grupos para melhorar suas rendas reais dariam lugar a aumentos de custos e preços; em alguns períodos se adiantariam os salários e em outros os preços de bens de acordo com o poder relativo de empresários e trabalhadores. A seqüência de ações e reações destes grupos traria aparelhada a inflação. Esta resultaria de um jogo coletivo em que se determinavam salários e margens sobre custos, sem que se alcançasse um equilíbrio. Os preços se elevariam tanto mais rapidamente quanto mais intensa fosse a disputa, isto é, se os grupos tratam simultaneamente de obter grandes melhoras em suas rendas reais. Por outro lado, se existiam mecanismos de indexação a variação de preços de um período se deslocaria para períodos posteriores: uma intensificação da disputa distributiva produziria não somente um crescimento acelerado dos preços, mas também um aumento persistente da inflação. As teorias de disputa distributiva associavam-se com uma hipótese sobre o regime de política econômica segundo a qual o governo atuava como seguidor do setor privado, por oposição às hipóteses monetaristas e fiscais que postulavam uma liderança por parte das autoridades. Em todo caso, ainda que a disputa distributiva pudesse ser uma fonte autônoma de altas de preços, era evidente que esse mecanismo inflacionário funcionava com tanta maior intensidade quanto mais flexível fosse a política econômica. Se era certa que a existência de conflitos distributivos agudos dificultava a regulação da demanda nominal, também era certo que uma política puramente passiva tinha um claro viés inflacionário (Heymann, 1986a).

As expectativas. A existência da inércia inflacionária não implicava que a demanda agregada não importasse. De fato, era possível reduzir a taxa de inflação por um curto período de tempo somente mediante a eliminação da inércia. O controle da demanda agregada não somente é necessário por causa da consistência da política econômica, mas também era a única forma de *mudar as expectativas*, especialmente em um país que havia passado por um fracassado programa de controle das políticas de renda. Dado que o processo de busca de informação era custoso, se as mudanças que estavam produzindo-se eram graduais, os contratos indexados e os acordos implícitos continuariam sendo alternativas de menor custo em realização a um custoso processo de recontratação. Isso explicava que ainda quando estivessem sendo produzidas mudanças de preços relativos em forma mais ou menos contínua na economia, os componentes inerciais da inflação resultavam sempre muito fortes. Na linguagem da equipe econômica: a inflação passada “coordenava as expectativas” sobre a inflação corrente. Em uma situação de alta inflação e incerteza, a taxa de inflação do período anterior era um elemento crucial de *coordenação*. Isto é, se a taxa de inflação do mês anterior havia sido de 20% todos colocariam os preços e os aumentos de salários em torno de 20% para o mês seguinte. Portanto, era necessário cortar o nexo entre a inflação do mês anterior e as expectativas para o próximo e a estabilidade devia ser obtida por uma expectativa que não implicasse inflação, pelo contrário a expectativa devia ser a estabilidade.

A inflação inercial. Um grupo de trabalhos, entre os quais destacam-se os de Cavanese (1982) e Frenkel (1984), também partiam de uma concepção não monetarista da inflação. Nestes trabalhos as hipóteses sobre a formação dos preços partiam dos elementos principais. Por um lado, se dividiam os bens em duas classes: os de preços flexíveis (tipicamente as matérias primas) e os dos preços administrados; os preços destes últimos determinavam-se aplicando margens sobre custos relativamente constantes. Por outro lado, supunha-se que os salários seguiam uma regra de indexação baseada na variação de preços de períodos anteriores, e que influíam pouco nessas previsões de preços futuros e o excesso de demanda de trabalho (este tipo de modelo podia combinar-se com as hipóteses de disputa distributiva por mudanças episódicas na margem sobre os custos ou no grau de indexação dos salários). Como consequência, a *taxa de inflação teria um forte componente de inércia*, já que a indexação de salários transmitia para adiante os aumentos de preços, as acelerações inflacionárias obedeceriam principalmente a aumentos nos valores relativos dos bens de preços pouco flexíveis - esta conclusão assemelha-se a do esquema estruturalista tradicional. Contudo, trata-se de explicar os aumentos dos preços, enquanto esta análise refere-se às mudanças na taxa de inflação. Também se deduzia que os salários reais variariam de modo inverso à taxa de inflação e que as mudanças na demanda global recairiam quase exclusivamente nas quantidades produzidas e pouco nos preços.

Para Fanelli e Frenkel (1986) os rasgos da economia argentina permitiam descrever o

processo inflacionário como um agregado resultante de três elementos: a taxa de variação de preços do setor de preços flexíveis, do setor de preços administrados e do setor público. No setor dos preços flexíveis, os agentes econômicos eram tomadores de preços, isto é, os preços eram determinados pela oferta e a demanda de bens. O setor de preços administrados era predominantemente industrial e oligopólico. Nele a formação de preços se realizava com base na regra do *mark-up*; os custos mais importantes eram os constituídos pelos salários e as matérias primas importadas. O setor de preços administrados funcionava como um mecanismo de transmissão de pressões inflacionárias de outras partes do sistema. A taxa de crescimento dos salários era função de vários fatores: o marco institucional, o nível da demanda de trabalho e as expectativas dos assalariados em relação à taxa de inflação futura. Não obstante, sobre a base da experiência, na Argentina, os fatores institucionais e políticos, tais como a força dos sindicatos, desempenhavam um papel crucial na determinação dos salários reais e a inflação. A taxa de inflação de um período era função da variação dos preços flexíveis, a taxa de câmbio, os salários e as tarifas públicas. Por outro lado, supunha-se que os salários seguiam uma regra de indexação baseada na variação de preços de períodos anteriores, e que influíam pouco nessas previsões de preços futuros e o excesso de demanda de trabalho. Em uma situação normal os preços relativos permaneciam aproximadamente constantes e a indexação à inflação passada se convertia em uma boa regra para o governo e para o setor privado. Os autores supunham que não haveria mudança nos preços relativos, e a inflação transformar-se-ia em inercial. *Um período inflacionário normal é um período em que a inflação é inercial.*

A inércia inflacionária havia sido uma característica da economia argentina por muitos anos, talvez por décadas. A indexação formal e informal havia sido uma regra para o aumento de salários nominais. Isso não queria dizer que os salários nominais não se ajustavam aos choques quando a “normalidade” era quebrada, o que os salários reais não modificaram em nada a partir do nível da atividade econômica. Mas o ajuste de salários reais ocorreu em um contexto de grandes aumentos nos salários nominais, e no caso da Argentina eles eram determinados em grande parte pela indexação da inflação passada (Frenkel, 1984).

A concepção da inflação inercial é fundamental para entender o andamento do plano econômico que estava elaborando a equipe de Sourrouille, a idéia de desativar a inflação inercial via congelamento de preços e salários está no cerne do *Plano Austral*.

1.4.2 Diagnóstico e propostas ortodoxas

O pensamento liberal na Argentina tradicionalmente foi de grande expressão. Alguns dos principais centros do pensamento liberal na época eram o Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL); o Centro de Estudios Macroeconómicos de

Argentina (CEMA); e a Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Exporemos algumas das principais teses dos economistas ortodoxos.

A Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) é uma das instituições mais antigas no terreno da investigação e assessoria econômica. FIEL, criada em 1964, originalmente com o apoio do Mercado de Valores de Buenos Aires, a Cámara Argentina de Comercio, a Sociedad Rural e a Unión Industrial Argentina, centrou seus esforços na compilação e análise de dados da atividade econômica de curto prazo, no mercado de trabalho, no planejamento empresarial, e na análise econômica de setores específicos de atividade. O objetivo declarado da Fundação, foi “contribuir para a melhora das discussões de política econômica na Argentina e promover um marco objetivo para a tomada de decisões em nível macroeconômico e empresarial”. Em 1965, começou a divulgar-se mensalmente uma das publicações da instituição, na qual se analisavam as variáveis da economia argentina, também eram publicados reportes temáticos sobre o desempenho da economia. Durante a década de 80 a Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) e a Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), organizaram estudos e conferências para discutir diversos temas, como: a abertura da economia, o processo de desregulação, a política de gastos do setor público, e também a privatização de empresas estatais (de Pablo, 1999).

Em meados da década de 70 foi fundada outra importante instituição de cunho liberal, o Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA). O CEMA combinava a investigação acadêmica com a docência e especializou-se em mestrados em economia e finanças; a maior parte de seu staff era egresso da Universidade de Chicago. Alguns dos membros importantes da Instituição eram Roque Fernández, Carlos Rodríguez, Rolf Mantel e Francisco Mondolfo.

A Fundación Mediterránea foi criada em 1977 por um grupo de empresários do interior da Argentina com o objetivo de “formular propostas de organização econômica que ajudassem o funcionamento eficaz das instituições políticas depois da normalização constitucional”. Em agosto de 1977 começou a funcionar, em Córdoba, o Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL) dependente da Fundación Mediterránea. Domingo Cavallo foi nomeado diretor do IEERAL e foi acompanhado por Aldo A. Arnaudo, Aldo Dadone, Carlos Givogri e Amalio H. Petrei. Também pertenceram à instituição Edmundo do Valle Soria, Juan Schiaretta, Hugo Gaggero, Luis Murina e Juan Llach (N’hau, 1993). A primeira publicação do IEERAL, de aparição trimestral, foi a revista *Estudios* que começou a aparecer em outubro de 1977, na mesma escreveram, entre outros, Adolfo Sturzenegger, Juan Carlos de Pablo e economistas estrangeiros como R. Dornbusch e J. Sachs. À anterior somou-se uma revista mensal, *Novedades Económicas*. O acento principal do instituto esteve centrado nos temas fiscais (estudos tributários, de distribuição do gasto, de déficit e dívida pública) isto devido à importância que tinha, no

pensamento de seu diretor, o déficit fiscal como fator inflacionário.

Como afirma N'haux (1993) os economistas do IEERAL utilizavam os métodos de investigação neoliberais norte-americanos e coincidiam com eles em que o intervencionismo burocrático representava um freio ao crescimento, também procuravam demonstrar o efeito destruidor sobre a economia dos privilégios monopólicos e prebendas que surgiam da ação do Estado em relação a certos interesses empresariais. Outra influência importante foi a “teoria dos direitos de propriedade”, a qual propunha que o crescimento econômico era um produto da evolução do direito e das instituições políticas, enfoque presente no argumento institucionalista que caracterizava o pensamento de Cavallo. Também teve importância o conceito de “regras de jogo” pelos economistas da “teoria das expectativas racionais”, os quais insistiram em que essas regras tinham que ser facilmente entendidas pelas pessoas e estáveis no tempo, como condição para atingir bons resultados econômicos. As considerações institucionais formavam parte da análise realizada por Cavallo em seu livro *Volver a crecer*, a mensagem central do livro era que para que a Argentina voltasse a crescer eram necessárias mudanças nas relações econômicas com o resto do mundo, nas “regras de jogo” da nossa organização econômica, e na intensidade e natureza das políticas sociais. Estas propostas para restaurar o crescimento sustentado formavam parte das recomendações neoclássicas que buscavam enfrentar problemas de credibilidade e reputação governamental, isto é, enfatizavam as implicações de uma mudança no regime econômico. Juan Llach, em seu livro *Reconstrucción o estancamiento*, também enfatizava a importância de honrar todo tipo de contratos para poder reconstruir a economia (de Pablo, 1999).

A preocupação fundamental dos economistas liberais tinha sido, tradicionalmente, defender o mercado como o mecanismo mais eficiente de destinação de recursos. Alguns aspectos essenciais sustentados pelos liberais argentinos: a) eram favoráveis à redução da intervenção do Estado e à desregulação da economia; b) a estabilidade era pré condição do desenvolvimento, existia uma preocupação central com o equilíbrio fiscal e com as políticas de controle monetário; c) não propunham medidas a favor da industrialização, e em geral opunham-se a elas; d) eram contrários a políticas estatais de distribuição de renda, porque estas intervinham no desenvolvimento normal do mercado. A idéia fundamental a partir da qual o liberalismo constituía sua análise era a primazia do mercado como forma de organização social e de distribuição de fatores. No exame das causas dos problemas econômicos argentinos, os liberais, partiam da definição da estrutura econômica argentina como “demorada”, o que implicava a introdução de uma dimensão temporal da dinâmica do desenvolvimento. A partir desta dimensão temporal as dificuldades emergentes do processo de desenvolvimento não podiam ser concebidas como “insuficiências dinâmicas” inerentes à estrutura ou como resultantes da rigidez e das contradições entre as diferentes partes da mesma, as contradições entre a estrutura econômica argentina e a economia mundial. Para os economistas

liberais as dificuldades com as quais havia tropeçado o desenvolvimento econômico argentino deviam-se basicamente a erros na política econômica; fundamentalmente na destruição artificial dos mecanismos reguladores naturais, isto é, dos mecanismos de mercado. Este processo de destruição dos mecanismos de mercado estava associado às políticas econômicas implementadas a partir do governo peronista. O principal responsável deste processo devia ser encontrado na ação intervencionista e dirigista do Estado.

A estabilidade como pré-condição do desenvolvimento. O objetivo perseguido era o desenvolvimento econômico, que na definição utilizada pelos economistas ortodoxos implicava o aumento do Produto Interno Bruto global, sem determinar qual devia ser o destino setorial, funcional ou espacial deste aumento, o “mercado” devia determinar a distribuição, tanto setorial como regional. Esta concepção era coerente com os anseios do liberalismo clássico ao determinar quais eram os papéis destinados à iniciativa privada e ao Estado. A distribuição dos frutos do desenvolvimento devia ser realizada, com exclusividade, por meio dos mecanismos de mercado, que determinariam a distribuição entre os setores, empresas e regiões, de acordo com sua capacidade de adaptação e inovação. Se o resultado do processo era uma concentração da riqueza em determinados setores, regiões ou classes sociais, não deixava de operar-se o desenvolvimento e o crescimento do conjunto da sociedade.

O desenvolvimento da Argentina relacionava-se com uma série de fatores, por um lado, o aumento dos recursos aplicados à produção e, por outro, ao aumento da eficiência com o qual estes recursos eram utilizados. Em primeiro lugar, o desenvolvimento era o resultado do aumento na quantidade de fatores produtivos dedicados à produção. Mas isto não implicava a intervenção do Estado, a não ser para criar as condições para a produção. Um segundo aspecto, o aumento da eficiência, referia-se a criar uma diferenciação, conceitual e instrumental, entre as atividades produtivas eficientes e ineficientes: para que o desenvolvimento econômico fosse materializado, os novos fatores produtivos deviam ser incorporados às atividades de maior produtividade relativa. Neste ponto colocava-se uma disjuntiva de possível intervenção, ao menos indireta, a favor deste tipo de atividades principalmente as industriais dinâmicas. Um terceiro aspecto, o mais destacável da definição liberal de desenvolvimento econômico, referia-se às condições macroeconômicas do desenvolvimento, a política econômica devia criar as condições do mesmo. Essas condições referiam-se aos axiomas básicos do liberalismo: liberdade, competência, prescindência do Estado nas atividades que o setor privado possa desenvolver. As ações do Estado deviam estar encaminhadas, e limitadas, a criar o “clima” apropriado para o desenvolvimento da iniciativa privada: criar a infra-estrutura, oferecer serviços públicos, operar instrumentos fiscais, monetários, cambiais, tributários, de forma tal a atingir o desenvolvimento harmônico dos diversos fatores produtivos. Em resumo, do ponto de vista da política de desenvolvimento, a prioridade era criar as pré-condições para o desenvolvimento e para a estabilidade macroeconômica.

Algumas medidas gerais para se conseguir o desenvolvimento econômico eram: a) o apoio decisivo à iniciativa privada e à igualdade de oportunidades na mesma; b) a subsidiariedade do Estado, ou sua prescindência, em todas aquelas atividades que pudessem ser realizadas pelo setor privado; c) a busca de uma economia, que trabalhasse com níveis de preços internacionais e aberta ao resto do mundo; d) a participação do Estado na criação de infra-estrutura e de serviços públicos

que facilitassem a atividade privada; e) o desenvolvimento de um mercado de capitais que canalizasse a poupança interna para o investimento produtivo e eficiente.

A política industrial estava subordinada à concepção mais geral de desenvolvimento, e as características da primeira deviam ser deduzidas da segunda. A idéia central era criar um setor industrial competitivo nacional e internacionalmente, a partir do aumento da concorrência interna e externa. A iniciativa privada, também, no caso da indústria devia ser o motor do desenvolvimento setorial, para o qual era necessário limitar a participação do Estado na produção de bens e serviços e na regulação da atividade setorial. Os liberais, em geral, rechaçavam medidas especiais destinadas à indústria, deviam ser evitadas as “leis de promoção industrial”, e em caso de que existissem, diminuir suas restrições à concorrência em todo o país, a única política fiscal proposta era a redução das cargas fiscais, medida extensível a toda a economia. Enfim, não devia haver discriminação direta da política econômica por ramos, regiões, escalas de ocupação e nacionalidade, ou seja os capitais externos deviam ter os mesmos direitos que os capitais argentinos.

O princípio da subsidiariedade. O conceito central do liberalismo era que o Estado devia, em princípio e por todos os meios, evitar intervir no campo da economia privada. Os fins da política econômica liberal, relacionados com o setor público, portanto, referiam-se basicamente a reduzir sua participação no conjunto da economia, tanto do ponto de vista de sua atuação como produtor de bens e serviços, como na regulação e controle das atividades do setor privado. A redução do peso específico do setor público implicava a necessidade de reestruturá-lo, diminuindo a quantidade de pessoas empregadas pelo Estado, realizando uma racionalização operativa de sua atividade. Do anterior desprendia-se que se perseguia o objetivo de conseguir um setor público “eficiente” que cumprisse com a função de policial ou controlador da atividade privada. Um indicador transcendente da eficiência do gasto público era o logro do equilíbrio orçamentário, ou a diminuição do déficit a uma porcentagem reduzida do PIB.

A partir do princípio de subsidiariedade, seguia-se uma série de propostas para a reestruturação do setor público que se referiam à redução dos gastos correntes por meio da redução de pessoal e à racionalização administrativa e à privatização de empresas em poder do Estado, inclusive aquelas provedoras de serviços públicos essenciais. Outras medidas possíveis eram, a descentralização administrativa de serviços públicos, inclusive os de transcendência social como educação e saúde; a redução e planejamento do investimento público, acometendo prioritariamente obras de infra-estrutura benéficas para as empresas privadas. Também em consonância com o “princípio de subsidiariedade” colocava-se a desregulação da atividade econômica por meio da desapareção ou redução da participação do Estado nela, e a utilização dos recursos públicos principalmente para atender os gastos estatais, e não como instrumentos de política econômica. A desregulação da atividade econômica, aplicava-se aos distintos setores da vida econômica, como

por exemplo o setor financeiro e o setor externo, e implicava medidas particulares. A desregulação do setor financeiro podia ser atingida mediante a liberdade para a fixação de taxas, prazos, destinos de fundos etc. Outro ponto referia-se ao desenvolvimento da concorrência entre entidades para o qual se facilitaria a livre entrada e saída das mesmas do mercado, medidas que favoreceriam a transparência. Em relação ao comércio exterior o princípio regente devia ser a liberalização do comércio internacional, algumas medidas tendentes à desregulação do setor podiam ser a unificação e liberalização do mercado cambiário, e a redução ao máximo possível da dispersão dos tipos de câmbio efetivos, tanto para a importação como para a exportação. Por outro lado, propunha-se a redução ou desaparecimento das restrições qualitativas para a importação; legislação antidumping, a fim de compensar os incentivos que pudessem ser dados por outros países a suas exportações.

Em termos gerais a tese sustentada pelos economistas ortodoxos na década de 80 retomava os argumentos centrais das posições liberais. Partia-se da idéia de que as razões do estancamento da economia argentina deviam ser buscadas na destruição das instituições econômicas fundamentais, ao extremo de chegar a formas de organização econômica inaptas para gerar decisões coletivas minimamente racionais e incapazes de encaminhar interesses individuais e setoriais por trás do interesse geral. A prolongada crise da economia argentina era produto da estrutura básica do sistema econômico que se havia implementado no país a partir da década de 40, no qual o Estado havia assumido um papel protagônico no manejo das variáveis econômicas em detrimento dos mecanismos de mercado, gerando um sistema econômico híbrido qualificado como “socialismo sem plano e capitalismo sem mercado”. Para Cavallo (1984a) esta expressão sintetizava em poucas palavras a crua realidade do sistema econômico no qual desenvolviam-se os argentinos: “Na Argentina, o avanço do estatismo foi paralelo à degradação do orçamento como ferramenta fundamental de planificação e controle e, simultaneamente, foram acentuando-se as práticas de restrição à concorrência entre os agentes econômicos privados mediante crescentes e complexas intervenções causais do governo que, na prática, distorceram o funcionamento de quase todos os mercados. Como conseqüência, temos uma mistura de socialismo caótico e capitalismo sem concorrência que constitui a pior forma de organização econômica concebível a esta altura da história mundial” (Cavallo, 1984a: 26).

A regulação estatal substituiu os tradicionais mecanismos de mercado como distribuidor de recursos, por meio da geração de rendas. Este modelo de funcionamento denominado, por Rodríguez (1986), de “economia de reparto”, em oposição à economia de mercado, desincentivava os agentes econômicos do investimento produtivo em melhorar sua competitividade e para que estes investissem recursos para conseguir privilégios do Estado. O Estado por meio de seu poder regulatório convertia-se em dono de toda a riqueza, distribuindo-a depois de acordos com vários sistemas de predileção políticos. No caso argentino a substituição do setor privado pelo público

tinha uma origem pontual na década de 40, com as nacionalizações das ferrovias, transporte fluvial, aéreo, bancos, comércio exterior, ao que somava a introdução de todo tipo de medidas regulatórias da atividade econômica que geraram as rendas que deram origem à “economia de reparto”. No caso argentino a situação seria mais grave já que a soma de privilégios excedia o total disponível. A descrição anterior também explicava os fracassos nas tentativas de estabilizações na Argentina: “Os planos de estabilização fracassam porque mais que atacar ao problema fundamental que é a existência de um Estado criador e repartidor de rendas, tratam de adequar a soma das reclamações às possibilidades do momento. Mas os governos e as circunstâncias mudam e rapidamente as reclamações voltam a exceder os recursos com o qual se gera um novo ciclo de reparto” (Rodríguez, 1987: 153).

Para a corrente liberal, um dos mecanismos mais perversos do modelo econômico mercado-internista estava na política alfandegária que formava parte do mesmo. A fim de proteger o produtor de um bem final lhe era outorgado um alto imposto para seu produto e baixo para importar insumos, com o qual se gerava um desequilíbrio, castigando assim o produtor doméstico de insumos, que reclamava ao Estado um imposto alto para seu produto. A solução a que se chegou foi um sistema alfandegário no qual tanto a produção final como os insumos tinham altos impostos. A política alfandegária, uma das bases do modelo substitutivo de importações provocava a criação de um modelo econômico perverso, com um claro “viés anti-exportador”, já que a política de substituição de importações resultava em menos importações e menos exportações. Este processo resultava em um achatamento da economia, reduzindo os recursos que o modelo substitutivo pretendia repartir. Outro dos mecanismos próprios da substituição de importações implicava a existência de incentivos fiscais outorgados pelo Estado, que resultavam exagerados subsídios em relação ao montante do investimento, no uso intensivo da restrição, não alfandegárias, mas na concorrência externa, como forma de criar incentivos, o que gerava uma baixa produtividade dos investimentos privados.

Um diagnóstico similar era oferecido por Cavallo (1985), para quem o estancamento econômico argentino tinha sua causa em defeitos muito sérios e persistentes da organização econômica argentina: “o fechamento comercial da economia argentina” cuja origem devia ser buscada na estratégia de crescimento baseada na substituição de importações. Isto havia provocado o aumento dos preços internos de muitos produtos em relação aos preços internacionais, assim os produtos de exportação, sobretudo de origem industrial, suportaram relações preço/custo desfavoráveis já que deviam ser providos de insumos básicos mais caros que seus competidores do exterior. Salvo as exportações tradicionais, que tinham vantagens comparativas, o resto das atividades foram dimensionadas para abastecer o mercado interno. Desta forma as exportações de produtos não tradicionais foram somente esporádicas e responderam mais à necessidade de vender saldos não colocados no mercado interno que a uma estratégia permanente de penetração nos

mercados mundiais. Em parte a aplicação das políticas de substituição de importações eram o resultado da influência intelectual exercida pelas teorias cepalinas: “Seria possível dizer que foi graças à sustentação ideológica dada pelas teorias denominadas ‘estruturalistas’, em voga nos anos 50 e 60 e difundidas fundamentalmente por meio da CEPAL” (Rodríguez, 1987: 156).

A proposta liberal. A partir do diagnóstico anteriormente descrito, as propostas ortodoxas baseavam-se, em longo prazo, na desregulação da economia, em uma maior integração com os mercados internacionais, no controle do gasto público, e na eliminação do déficit fiscal – principal causa da inflação – fundamentalmente por meio da diminuição do gasto público. O ponto central de uma proposta de política econômica era a *redefinição do papel do Estado na economia*. Podemos ressaltar sinteticamente três pilares básicos de uma proposta liberal de política econômica. Em primeiro lugar, a *modificação da política de rendas*. Um dos elementos fundamentais da “economia de reparto” era o poder do Estado de fixar compulsivamente os preços e salários. Isso dava lugar às chamadas políticas de rendas que constituíam a base da maioria das políticas de estabilização. Uma reforma estrutural profunda que solucionasse definitivamente o problema do sistema de reparto requereria eliminar as políticas de rendas do marco dos instrumentos de política econômica. O mercado devia ser o mecanismo para a distribuição de recursos. Em segundo lugar, a *abertura da economia*. Na realidade era provável que o objetivo da proteção alfandegária, em si, não existisse e nunca houvesse existido, mas que a estrutura tributária existente fosse simplesmente resultado natural do sistema da “economia de reparto”. O burocrata outorgava um privilégio a determinado setor da economia, concedendo uma proteção alfandegária, desse modo os benefícios concentravam-se e os custos diluíam-se. À medida que passava o tempo existiam mais setores que recebiam proteção alfandegária. Fez-se necessário então a modificação da estrutura tarifária, mediante a redução e uniformização do sistema tarifário e elevando o tipo de câmbio para reverter o viés anti-exportador da economia argentina. Por último, a *privatização das empresas públicas*. A solução para o tema das empresas públicas apresentava certas variantes, as quais também guardavam relação com as características da empresa pública que estivesse implicada. As variantes iam desde a lisa e plana privatização até a possibilidade de conformar empresas de capital misto. Outro tema central no caso dos serviços era a manutenção ou não do monopólio. Alguns liberais punham mais acento na privatização enquanto para outros o central era a desregulação dos serviços de forma tal que se possibilitasse uma maior concorrência e, assim, o aumento da eficiência. Para outras atividades, como por exemplo ferroviárias, devia-se avaliar a conveniência relativa de um monopólio privado, um monopólio estatal ou a mera desaparecimento da atividade (Rodríguez, 1987).

1.4.2.1 A teoria monetária-fiscal da inflação

Segundo o conceito mais tradicional “a inflação é sempre e em todo lugar um fenômeno

monetário” (Friedman, 1968). O monetarismo da década de 70 e 80 diferia do antigo esquema de teoria quantitativa simples e dos modelos de inflação de demanda, nos quais a inflação associava-se com estados próximos à plena utilização da capacidade; o monetarismo não postulava uma realização necessariamente estreita, período a período, entre dinheiro e preços, dado que admitia certos avanços e atrasos, e também racionalizava situações de aceleração de preços com quedas simultâneas da atividade. Mas estes efeitos explicavam-se como resultado das mudanças na oferta monetária. O monetarismo do ponto de vista metodológico supunha que o nível de preços era analisado por meio da oferta e da demanda de dinheiro. A teoria partia de dois componentes; a associação entre dinheiro e preços, por um lado, e a hipótese do caráter exógeno da massa monetária, por outro. No modelo simples mais típico, a demanda de dinheiro expressava-se como uma função estável da renda nominal e a taxa de juros que se igualava à soma da taxa de juros real e à inflação esperada. Postulava-se uma função de oferta global, que vinculava o produto com os preços correntes e os preços esperados; estes dependiam da evolução da quantidade de dinheiro. O produto e o nível geral de preços no período corrente eram determinados simultaneamente a partir do valor presente e do valor esperado da oferta monetária. As teorias monetaristas-fiscais partiam do pressuposto de que existia uma estreita relação entre dinheiro e preços, mas não era a política monetária, mas a fiscal, a que determinaria a taxa de inflação. Os autores desta corrente enfatizavam que o financiamento do governo limitava a política monetária: o déficit do setor público podia ser coberto transitoriamente com colocação de dívida, porém, se não fossem gerados fundos para servir a dívida, no final deveria recorrer-se à monetarização. Isto é, o déficit fiscal repercutia sobre a massa monetária, cujo aumento determinava o aumento dos preços. No argumento dos autores não havia necessariamente uma vinculação período a período entre déficit e preços: não eram as necessidades de financiamento transitórios, mas as permanentes as que causariam a inflação. A posição fiscalista expressava-se por vezes como o pressuposto de que os preços cresciam proporcionalmente à dívida pública em sentido amplo. As políticas de estabilização passariam, então, fundamentalmente pelo controle do déficit fiscal o que controlaria a quantidade do dinheiro, e este a taxa de inflação (Heymann, 1986b).

Em seu trabalho, *Inflación y economía de Estado*, Fernández (1985) traçou a evolução da taxa de inflação da economia argentina em conexão com a trajetória do Estado. Analisando a evolução do gasto público e do déficit fiscal, mostrou que a financiamento do setor público era o aspecto fundamental a ser considerado quando se tentava explicar o fenômeno da inflação. Existia, segundo esta interpretação, uma estreita relação entre o processo inflacionário e a trajetória do Estado: “[...] é por isto que a inflação Argentina explica-se de maneira altamente satisfatória pelo conjunto de déficits públicos recentes, independentemente de sua forma de financiamento. A emissão de hoje é o resultado da monetarização de parte do déficit corrente e da monetarização das

dívidas já contraídas como resultado de déficits passados. *Como vemos, o déficit é o motor principal atrás da emissão*” (Rodríguez, 1987: 162, ênfase nossa).

Entretanto, não era pelo caso que o Estado não eliminava a inflação, existia uma razão fundamental para isso, sustentavam os mesmos autores, a *inflação era um imposto* que gerava recursos para o Estado, e este é um dos aspectos fundamentais para entender o processo inflacionário. O governo ao emitir dinheiro, comprava bens e transferia esse dinheiro para setores que queria privilegiar. Era a emissão de dinheiro que permitia ao governo adquirir bens e ter recursos. O montante arrecadado pelo Estado seria equivalente ao incremento da emissão monetária, dividida pelo nível de preços, o problema central era o custo que sofreriam aqueles que mantivessem em seu poder moeda nacional, que seriam aquelas pessoas as quais se cobraria o imposto (Fernández, 1984; Rodríguez, 1985).

O problema surgia quando se tentava aumentar o valor do imposto, inflação, já que a base do imposto, moeda circulante em poder do público diminuía, desmonetizando a economia, com o qual a arrecadação do imposto inflacionário tendia a cair. Nos anos 80 o processo de desmonetização da economia argentina estava mais grave que nunca. A redução da base do imposto inflacionário não somente criava problemas para o setor privado ao ver diminuído o crédito, mas também complicava as finanças públicas. Isso se devia ao fato de que para financiar um mesmo déficit o governo via-se obrigado a recorrer a taxas cada vez maiores de imposto inflacionário. Mas existia um limite ao imposto inflacionário, havia um nível máximo que poderia ser financiado sem destruir o sistema monetário, por meio de um processo hiperinflacionário. As análises dos setores ligados ao monetarismo estabeleceram esse limite nos níveis de inflação vividos em 1984-1985, demonstrando que se estava na ante-sala da hiperinflação. Em parte, sustentavam Fernández (1984) e Rodríguez (1985, 1986), que o andamento do plano Austral na data que foi lançado estava ligado aos limites aos quais havia chegado a possibilidade de financiamento por meio do imposto inflacionário. Segundo os autores, em 1984 o governo havia arrecadado mediante o imposto inflacionário uma soma equivalente a aproximadamente 19% do PIB, muito maior que o montante aportado pelo restante dos impostos convencionais, com uma tendência crescente já que a mesma foi superior em 5% à arrecadação do ano anterior. Portanto, o nível de imposição experimentado não parecia sustentável já que a base do imposto estava sendo reduzida aceleradamente, o que requeria taxas cada vez maiores de inflação.

“A taxa de crescimento da dívida pública nos diz qual é a taxa de inflação”, afirmava Cavallo (1984b) em *¿Por qué no baja la inflación?* Existia uma relação direta entre déficit fiscal e inflação, esta era a tese fundamental defendida pelo chamado “monetarismo fiscal”. O mecanismo utilizado era o seguinte: a dívida pública mantinha-se igual, em termos reais, produto da taxa de inflação. A inflação provocava sua permanência nos mesmos níveis e mediante a cobrança de um

imposto extra. O que significava que ao cabo de um ano o governo havia cobrado um imposto extra igual ao déficit fiscal. Somente assim poderia ocorrer que mesmo existindo déficit fiscal, se terminasse o ano devendo o mesmo, em termos reais. Esse imposto extra era o chamado “imposto inflacionário” que o governo arrecadava por meio da desvalorização dos ativos financeiros e que era, precisamente, a outra cara da dívida pública interna. O governo tinha colocado sua dívida no Banco Central ou em outras entidades financeiras, mas em última instância os verdadeiros credores eram os que em cada momento tinham dinheiro, saldos em contas bancárias ou qualquer outro ativo monetário em moeda argentina. A inflação desvalorizava estes ativos monetários e na medida em que isso ocorria, o governo arrecadava o denominado “imposto inflacionário” pelo simples expediente de expandir a dívida pública interna em termos nominais sem que aumentasse em termos reais. Para explicar por que a medida que passava o tempo, um mesmo déficit implicava uma maior taxa de crescimento da dívida pública interna em termos nominais, somente bastava advertir que à medida que se cobrava mais o imposto inflacionário, mais as pessoas aprendiam a burlá-lo utilizando cada vez menos os ativos monetários em moeda nacional, e isto implicava a diminuição da base deste imposto, para arrecadar o mesmo montante era necessária uma taxa de imposto cada vez maior. Para Cavallo, a inflação que existiu entre dezembro de 1976 a dezembro de 1983 foi necessária para que o governo arrecadasse, durante esses anos, um imposto inflacionário em um montante tal que permitisse que a dívida pública total representasse 52% do Produto Interno Bruto, se não tivesse existido o imposto inflacionário a mesma teria alcançado nada menos que 176% do PIB. Era este mecanismo de liquidação da dívida pública pela inflação, ou de seu controle por meio de um imposto adicional, o imposto inflacionário, o que permitiria explicar a permanência do fenômeno inflacionário. “A inflação é o resultado de que o Estado incorra sistematicamente em déficits em suas contas” (Cavallo, 1984b).

Em um texto publicado em 1985, data na qual se reconhecia que algo deveria ser feito para se manejar a economia, Rodríguez, em uma boa síntese, afirmava que: “É imperioso portanto que as autoridades econômicas reconheçam que: 1) a causa fundamental da alta e crescente inflação é que se está extraindo 19% dos recursos produzidos no país por meio da emissão monetária; 2) esta situação dificilmente pode ser sustentada esse ano dada a crescente desmonetização gerada por este imposto; 3) a verdadeira disputa de renda que causa a inflação é entre o setor público e o setor privado. O primeiro conseguiu, em 1984, arrebatando ao segundo quase um quinto da produção nacional por meio do imposto inflacionário” (Rodríguez, 1985: 5).

Em síntese, a análise monetarista concluía que a inflação resultava essencialmente do financiamento do déficit do setor público com métodos não genuínos, dos quais desprendiam-se diversas conseqüências sobre o papel do endividamento público, do sistema financeiro etc. Apesar da forma como inter atuavam os fenômenos anteriormente mencionados, os monetaristas

relacionavam o fenômeno inflacionário a uma fórmula muito simples “a inflação resulta do produto da velocidade de circulação do dinheiro pelo déficit do setor público”. Ainda que a inflação fosse um tema altamente controverso e existissem diferentes aspectos a serem considerados, entre os quais: expectativas racionais, gradualismo versus políticas de choque, indexação, estabilidade financeira, consistência temporal da política monetária. Os diagnósticos monetaristas enfatizavam, além da importância e complexidade de tais aspectos, que para a análise da inflação argentina em seu estado atual e em sua evolução dos últimos anos “*o financiamento do setor público é o aspecto fundamental a considerar*” (Fernández, 1984: 52).

1.4.3 A visão crítica da economia argentina

Dentro dessa corrente de pensamento agrupam-se vários economistas de esquerda a maioria deles ligados à revista *Realidad Económica*, os quais realizaram aportes substanciais às discussões do período.

Essa corrente sustentava que a economia argentina teve um desenvolvimento anômalo, e de formas perversas que derivou em um extraordinário desperdício de recursos, uma indústria não integrada e uma eterna insuficiência de capital para a atividade produtiva. A riqueza da pampa úmida argentina transformou-se em um obstáculo para o investimento, já que dado os extraordinários lucros derivados da renda agrária houve uma política de expansão de terras em detrimento de uma política de investimento de capitais. Ante a crise dos anos 30 o setor agropecuário argentino adotou uma estratégia defensiva provocando a diversificação dos investimentos externos, conduzindo assim a uma expansão industrial mas sem a adoção de uma estratégia de longo prazo. Essa política não somente condenou à indústria a um desenvolvimento limitado mas também evitou as transformações da estrutura agrária como as que começariam a incorporar nos outros países de exportação agropecuária e que permitiriam a criação de um mercado interno para a indústria. A raiz desta estratégia, a indústria teve que crescer quase exclusivamente favorecida pelo protecionismo, sem possibilidades de alcançar a competitividade exigida pelos mercados internacionais e caracterizada por uma escala insuficiente. Uma das conseqüências da estratégia defensiva adotada pela burguesia latifundiária foi a continuação da marginalização das economias regionais, o insuficiente crescimento da infraestrutura, a distribuição desigual da renda nacional, e a dependência financeira e tecnológica etc. Outra das características negativas que revestiu o capital argentino foi o sistema de promoção com o qual se constituiu grande parte do capital local e do qual também foi beneficiário o capital estrangeiro. Esses sistemas fizeram-se eternos e beneficiaram as empresas sem exigir retribuição alguma. A conseqüência desta forma perversa de desenvolvimento foi a aparição de certos “hábitos empresariais”: evasão de impostos, acumulação e evasão de divisas, sobre e sub-faturamento. O empresariado argentino optou por

dedicar a maior parte de seus lucros à acumulação de divisas, ao consumo supérfluo, a diversas formas de especulação financeira e nos tempos de reativação, uma pequena parte ao investimento (Goransky, 1984; Abalo, 1985a; Abalo, 1986; Bocco, 1987).

A política econômica, levada adiante pelo governo militar, marcou o início do reordemamento da economia argentina, a maior de sua história, análise que sustentavam a maior parte dos economistas “críticos”. Tratou-se de um reordemamento que reduziu drasticamente a participação dos assalariados na renda nacional, fortaleceu a economia de exportação, limitou o crescimento industrial restringindo o mercado de consumo e abriu a economia para facilitar a internacionalização dos capitais e da produção. Essas transformações modificaram as relações na cúpula do poder econômico e se constituíram deste modo os grandes grupos econômicos nacionais, um conglomerado setorialmente diversificado de empresas provenientes do poder tradicional que passaram a controlar as atividades industriais mais dinâmicas e concentradas. Grande parte das mudanças no poder econômico foi financiada pela dívida externa, logo estatizada, pela inflação e pelos recursos do Estado. A inflação originada nos fatores estruturais de longo tempo veio somar-se a outros, como a transferência de recursos originado pelo pagamento de juros da dívida externa, o crescimento da dívida interna e o deterioramento do aparato estatal que financiaram o processo de reconversão econômica. Esta era a razão pela qual a pressão inflacionária no começo dos anos 80 era particularmente forte.

O fenômeno inflacionário. Para Carlos Abalo, (1985a) a longa disputa entre monetaristas e estruturalistas com relação à maneira de combater a inflação não era mais que a expressão da contradição entre estabilidade e crescimento. Enquanto para os monetaristas a inflação controlava-se restringindo a oferta de dinheiro, o que gerava uma situação recessiva que não impedia a inflação, porque esta se recriava mediante o encolhimento do aparato produtivo, a elevação das taxas de juros e a contínua conversão da moeda nacional em dólares. Para os estruturalistas a inflação combatia-se, em longo prazo, com maior produção, mas antes que se chegasse a este momento desembocava-se em um processo de alta generalizada de preços, sendo então imprescindível a desvalorização em meio de uma crescente fuga de capitais, forçando, geralmente, o caminho para uma etapa de repressão da inflação mediante o monetarismo. Produzia-se uma espécie de círculo vicioso, da mesma maneira que a política inflacionária do estruturalismo conduzia à política antiinflacionária do monetarismo, quando esta última provocava recessão paralizante reavivam-se transitoriamente os critérios estruturalistas que permitiam reativar momentaneamente o aparato produtivo.

Existiam várias teorias que tentavam explicar o fenômeno inflacionário, afirmava Gelbard (1984), mas elas concentravam-se na análise dos fenômenos emergentes da inflação sem investigar as causas mais profundas existentes atrás dessas manifestações. A inflação por demanda, que era

uma das teorias usadas para explicar o processo de subida de preços, partia do pressuposto de que o aumento dos preços por pressão da demanda, ao superar a oferta produzia um desequilíbrio que se resolvia por meio do aumento de preços, o que reequilibrava o sistema; mas para que isto acontecesse o modelo pressupunha a existência do pleno emprego dos fatores produtivos, o seja, que a economia estivesse funcionando no máximo de sua capacidade. Na Argentina, enfatizavam estes economistas, quando verdadeiramente houve altas de preços com escassez de oferta, já que a maioria das vezes existia aumento de preços e ao mesmo tempo uma grande capacidade ociosa, havia mais precisamente um processo especulativo que uma escassez de oferta, a inflação por demanda devia-se à manipulação da oferta; e nos casos dos produtos de consumo intenso bastava um incremento salarial para produzir um gargalo, devido ao fato de que a indústria estava orientada a abastecer essencialmente aos consumidores de salários médios e altos. Outra das teorias mais difundidas era a da disputa distributiva; mas quando verdadeiramente exteriorizava-se era porque a redistribuição da renda havia chegado a limites insuportáveis para os setores populares. em um marco democrático os setores assalariados esperam uma compensação, a disputa distributiva não era a causa da inflação. A subida de preços inflacionários permitia seguir mantendo ou acentuando a distribuição regressiva.

Para Goransky (1984) a explicação das causas da inflação argentina estava associada à estrutura produtiva do país e às características do empresariado argentino. A subida de preços inflacionários tinha origem na magnitude do setor oligopólico manipulador da oferta e dos preços; nas falências do setor público, que, apesar de obrigado periodicamente a grandes aumentos de tarifas, que não compensavam a perda de recursos; na gravitação do excedente captado pela comercialização e finanças, que restavam lucros e desapareciam no quebranto das empresas produtivas; na distração das utilidades reais das empresas; na magnitude da capacidade ociosa. Em um setor externo no qual o deterioramento dos termos de intercâmbio e em geral as relações inequitativas foram uma constante, assim como a evasão permanente de divisas. Os aspectos monetários, afirmava Abalo (1985a), eram somente uma manifestação de uma tendência mais profunda da economia argentina que inibia o país de ter um crescimento sustentado e poder, a partir desta mudança na estrutura produtiva e no crescimento do mesmo, solucionar o tema da inflação. A estrutura econômica do país não tinha capitais para reativar a indústria, nem para modernizá-la, nem para criar setores de nova tecnologia. O setor agropecuário argentino transferia parte de sua renda agrária aos setores transnacionais comercializadores e a renda financeira servia para subsidiar um sistema quebrado, super concentrado, e que constituía um modelo de transferência líquida de recursos. Fazia-se necessária uma política de nacionalização do comércio exterior e do sistema financeiro que limitasse a livre circulação de capitais, impedindo a internacionalização do sistema financeiro. Somente com este tipo de política a economia nacional podia buscar uma integração

interna que permitiria um equilíbrio entre a integração ao redor do mercado interno e sua integração no mercado internacional, tratava-se de alcançar uma integração compatível com a unificação do mercado interno e seu resguardo como espaço de acumulação. Em longo prazo, a inflação só poderia ser combatida com uma maior integração interna e com uma modernização acorde com a expansão do mercado interno e a produtividade técnica e com uma estrutura de exportações mais variada.

A dívida externa. A crise do setor externo argentino não era mais do que uma expressão da crise do sistema financeiro internacional, no entanto, o impacto da mesma era diferenciado nos países devedores e nos credores. Esta crise internacional estava longe de ser uma crise conjuntura; a conjuntura somente expressa a crise da estrutura. O vertiginoso aumento da dívida dos países subdesenvolvidos havia tornado o problema quase imanejável; o montante da mesma fazia sua amortização quase impossível. A grande emissão de dólares realizada pelos E.U.A, sem respaldo na economia real, os investimentos estrangeiros de suas transnacionais, a atividade industrial dos países centrais em baixa, e particularmente, a necessidade de colocação de grande quantidade de dólares provenientes da indústria do petróleo eram as principais causas da liquidez mundial da década de 70; a qual facilitou o endividamento dos países em desenvolvimento. No começo dos anos 80 produziu-se uma inversão dramática das condições no sistema financeiro mundial, provocada pelo grande aumento das taxas de juros, o que tornava muito difíceis as possibilidades de pagar os empréstimos contraídos; ao que se somava a suspensão do fluxo de divisas para os países devedores, assim piorando a situação destes. A nova situação financeira fazia necessária a busca de acordos entre países devedores e países credores para encontrar uma saída para este problema em longo prazo. Os setores críticos invocavam a tese de *responsabilidade compartilhada* entre devedores e credores, na qual ambos eram responsáveis pela situação e também pela busca de soluções. Fazia-se necessário conseguir prazos e condições que permitissem combinar o pagamento da dívida com uma equilibrada recuperação do aparato produtivo; já que sem crescimento era impossível uma estratégia de pagamento em longo prazo .

A pergunta que se fazia era: ante esta difícil e complicada situação seria possível pagar a dívida tal como estava contratada? a resposta óbvia era que não. Além disso, uma parte da dívida era considerada “ilegítima”. Em tal ilegitimidade teve que haver, necessariamente, cumplicidade dos bancos internacionais, os quais incorreram em um manejo doloso, que incrementou a dívida sem contrapartida. Os bancos que operaram em iguais termos de perversão e cumplicidade com as empresas que impulsionaram a fuga de capitais também deveriam assumir sua cota de responsabilidade. O problema da dívida implicava profundos condicionamentos à política econômica que os países devedores tentavam implementar. Havia fortes pressões dos setores credores, afirmavam os economistas dessa corrente, apoiados pelos governos dos países credores

para que nos países devedores implementassem políticas que permitissem a geração de um excedente necessário para o pagamento, ao menos, dos juros dos empréstimos. Assim surgiam propostas “ortodoxas”, para aplicar mecanismos recessivos, que junto com grandes desvalorizações permitissem um importante superávit da balança comercial dos países devedores, e que possibilitasse a obtenção das divisas necessárias para honrar os compromissos internacionais. De todas as maneiras essas propostas, por mais severas que fossem, tão pouco permitiriam obter a quantidade de fundos suficientes para os pagamentos, e menos ainda manter o esquema em longo prazo por seus fortes condicionamentos ao crescimento. Portanto, o máximo que se conseguiria com as políticas de tipo “ortodoxo” seria continuar com o estancamento econômico, o desmantelamento industrial, o atraso tecnológico e a crise social. A única alternativa possível era uma política que compatibilizasse os pagamentos externos com o crescimento econômico; isso passava fundamentalmente por uma reestruturação dos pagamentos, diminuição de parte da dívida e dos juros, e fixação de um montante máximo para ser enviado ao exterior.

Capítulo II: O Plano Austral

2.1 Balanço da experiência anterior

Nos primeiros meses da gestão do novo governo e da política econômica levada adiante pelo ministro Grinspun ficaram uma série de lições, as quais foram essenciais para entender o desenvolvimento das futuras políticas. Em primeiro lugar, do ponto de vista político ficava demonstrada a alta complexidade de interesses em jogo, em parte devido às grandes mudanças produzidas no período militar, tornava mais difícil a consolidação da democracia do que se pensava. Em segundo lugar, relacionado com temas de ordem econômica, começava-se a tomar consciência que estes problemas eram mais graves do que o suposto. Um dos emergentes da difícil situação econômica era a crise fiscal que enfrentava o Estado, sem precedentes na história argentina, e as enormes dificuldades, tanto internas como externas, para financiá-la. Relacionado com o anterior, o fracasso da política gradualista de Grinspun demonstrou que era necessário tomar medidas econômicas diferentes para enfrentar a situação caracterizada por uma inflação fenomenal, a qual requeria a elaboração de um programa econômico centrado na estabilização, e que deixasse a estratégia de crescimento para uma segunda fase (Acuña, M. 1995).

A nomeação de Juan Vital Sourrouille, um economista formado em Harvard com excelentes credenciais acadêmicas e considerável experiência profissional, produziu uma mudança na política econômica do governo. Quando aconteceu sua nomeação para o Ministério da Fazenda o presidente começou a dar sinais de que estava abandonando as políticas de demanda por políticas de oferta e que rumava em direção a um novo programa com objetivo de enfrentar os dilemas econômicos. A troca de ministro também implicou a mudança de medidas de tipo gradualista por medidas mais drásticas para enfrentar o problema econômico mais urgente: o *controle da inflação*. O discurso do ministro Grinspun vinculada à reativação econômica via estímulo da demanda foi substituída por um diagnóstico que punha o acento, por um lado, na inflação inercial e nas políticas de estabilização heterodoxas; e pelo outro lado, em um modelo de crescimento mediante exportações. A mudança de equipe econômica implicou importantes modificações na análise da economia, o objetivo do novo ministro era “recuperar a capacidade de crescimento e combater a inflação”.

O governo havia se comprometido a criar o marco de uma nova cultura política baseada na tolerância e no direito; a nova equipe econômica, em sintonia com a anterior, estava empenhada no desenvolvimento de uma nova cultura econômica, que retomasse os temas do crescimento e da modernização. Em seu primeiro discurso ao país – 28 de fevereiro de 1985 – Sourrouille reconhecia que o panorama econômico enfrentado pelas novas autoridades econômicas apresentava sinais preocupantes. A alta dos preços continuava, com o conseguinte impacto sobre o poder de compra do salário. Os preços internacionais dos produtos de exportação da Argentina caíram nos últimos

meses do ano 1984. O aumento da inflação e os problemas surgidos para se atingir o equilíbrio das contas externas combinavam com o decréscimo da atividade econômica. Para o novo ministro eram latentes os problemas que acompanhavam o país nos últimos anos: “a disputa distributiva, a dívida externa e a queda dos níveis de investimento”. A nova equipe econômica tinha como objetivo pôr em andamento a Argentina, para tirá-la de seu maior período de estancamento em sua história contemporânea, mediante novos investimento, novos empregos, novas oportunidades de bem estar. Para isto, afirmava o ministro: “[...] a estratégia global de crescimento econômico delineada pelo governo no princípio do ano apóia-se na exportação e em investimentos privados. O acento sobre as exportações como caminho de crescimento é a consequência inevitável das sérias restrições externas que enfrenta a economia argentina devido à dívida. Para pagar os juros da dívida externa e, ao mesmo tempo, expandir as importações associadas ao crescimento da economia, é indispensável o aumento das exportações [...] Paralelamente, o país deve recuperar seu nível de investimento que é a garantia última de um processo genuíno de crescimento sustentado. É preciso levar em conta que na atual situação inflacionária não se pode dispor de procedimentos utilizados no passado para reativar a economia. O mercado interno terá que se expandir a partir do impulso sobre a demanda gerada pelo incremento das exportações e com investimento privado. Se estas não crescem, aquele se paralisará com a inflação e com o estancamento” (Sourrouille, 1986: 16). Apesar da política antiinflacionária não ser o único objetivo do governo, a estabilização era a condição para um objetivo mais ambicioso, “sair do estancamento e recuperar a capacidade de crescimento”. Mas para que a empreitada do crescimento fosse possível era necessário, primeiro, combater a inflação, para Sourrouille: “A inflação é o principal problema capaz de pôr fim as nossas esperanças”; é por isso que se impunha como principal medida de política econômica um *programa de ajuste antiinflacionário*. O governo também se comprometia com a diminuição do déficit fiscal mediante um efetivo controle do gasto público.

A tentativa de estabilização no final de 1984 não só mostrou-se com um elevado custo em termos de queda do produto, e conseqüentemente intensificação do conflito sócio-econômico, mas também ineficaz. O crescente descontrole da economia levou o governo a colocar a necessidade de estabilizar a economia mediante um programa de choque. Entre fevereiro e junho de 1985 os embates contra o governo agravaram-se. Em abril conheceram-se os índices de preços do mês de março, a inflação havia alcançado a marca de 26,5%. Frente a esta situação que começava a descontrolar-se, Alfonsín, diante de uma multidão convocada em um ato público de apoio à democracia, anunciou o aumento dos impostos que incluía uma contribuição denominada “poupança forçada” e o começo de uma etapa que chamada economia de guerra. O presidente advertiu o país que não deviam esperar melhoras no nível de vida devido às extremas dificuldades e anunciou a redução dos gastos do Estado. Este discurso é um marco na administração de Alfonsín

porque constitui o ponto a partir do qual o presidente radical, notoriamente influenciado por seu novo ministro da economia, toma plena consciência da profundidade da crise e o país por sua parte percebe a mensagem que indicava que os sonhos haviam acabado e “falidas as promessas do período romântico” (Acuña, M., 1995). Alfonsín decidiu enfrentar esta difícil situação tomando como ponto de partida a luta contra a inflação, para a qual se combinariam elementos heterodoxos e, também, devia-se enfrentar o problema do déficit fiscal reduzindo o gasto público e aumentando as receitas fiscais por meio de uma reforma do sistema tributário. Já em março de 1985 Sourrouille terminou o projeto de reforma tributária que seria enviado ao Congresso Nacional para seu tratamento legislativo. O projeto previa entre outras coisas uma arrecadação de 600 milhões de dólares provenientes do setor agrário, mas também incluía uma significativa redução às exportações agropecuárias, com a qual se esperava melhorar o perfil exportador. Em sete de abril foram divulgados os índices que mediam o comportamento da economia, os preços haviam aumentado em março 26,5%, e isto golpeou duramente o governo e o flamante ministro Sourrouille, que já estava trabalhando na elaboração de um novo programa econômico (Fanelli e Frenkel, 1990).

2.2 A análise prévia ao Plano

No momento de ser lançado o Plano de Estabilização o diagnóstico da equipe econômica era o seguinte:

O Problema da transferência interna: o aumento da dívida externa colocou a necessidade de buscar recursos para o cumprimento das obrigações externas. O problema da transferência de recursos ao exterior tinha dimensões externas e internas. As primeiras referiam-se à geração de um superávit comercial suficiente e/ou à obtenção de financiamento externo necessário. O problema interno era mais complexo e introduzia elementos perturbadores do comportamento econômico. Após o processo de ajuste a maior parte da dívida externa era pública, portanto, a responsabilidade de seu pagamento recaía principalmente sobre o governo. Além disso, o superávit comercial usado para pagar os juros estava em mãos do setor privado. Dada a carência de acesso aos mercados de capital estrangeiros isto significava que o governo devia “comprar” o superávit para cumprir com as obrigações. A fim de arrecadar os fundos necessários o setor público devia reduzir os gastos de operação ou aumentar a carga tributária. Ambas medidas tendiam a deprimir a atividade econômica. Se não fossem implantadas estas medidas o déficit fiscal iria aumentar e teria que ser financiado com a emissão de dinheiro ou com colocação de dívida. A primeira opção era inflacionária e a segunda perturbava o comportamento do setor financeiro, já que implicava um grande incremento das taxas de juros e conseqüentemente incrementava a fragilidade do sistema. O ajuste de 1981-1984 poderia ser interpretado como uma combinação de todas as medidas que implicavam aceleração da inflação, incrementos do imposto inflacionário e das taxas de juros, um decréscimo

do nível de atividade e negociações com organismos internacionais para superar as restrições creditárias impostas pelos bancos credores.

A fragilidade financeira e a dolarização da economia: o desequilíbrio do período 1981-1983 traduziu-se em uma aceleração da taxa de inflação de modo a declinar a demanda de ativos financeiros internos, portanto, ocorreu uma desmonetização da economia e diminuíram os prazos dos contratos em moeda nacional. A desnacionalização da poupança foi a contrapartida do “desvanecimento” do dinheiro, em outras palavras, a economia foi dolarizada.

A inflação e as expectativas: nas circunstâncias da Argentina da década de 80 o sistema de preços não somente desempenhava um papel entre a oferta e a demanda de bens equilibrando o mercado, como também atuava como mecanismo de redistribuição da renda. Qualquer erro nas expectativas dos preços futuros poderia gerar um desequilíbrio ex post nos fluxos, assim como algumas mudanças significativas na riqueza dos agentes. O aumento dos preços do período anterior era uma fonte de referência eficiente que permitia prognosticar a inflação futura. Em um contexto de desequilíbrio a taxa de inflação do mês anterior podia ser a fonte mais confiável para prognosticar a taxa de inflação do período seguinte do que qualquer análise do déficit público ou da oferta monetária, ainda que estas variáveis pudessem explicar a inflação em longo prazo.

A incerteza e a duração dos contratos: os traços *inerciais* do fenômeno inflacionário se manifestavam na proliferação dos contratos indexados, tanto na esfera real (acordos salariais e com provedores de companhias estatais) como na esfera financeira (depósitos indexados). Em um ambiente de alta inflação o objetivo principal era a celebração de acordos contratuais prolongados que minimizassem os riscos de perdas de capital e de renda. A justificção básica era evitar os custos de um processo de recontratação permanente entre as partes. Na Argentina até 1981 os contratos salariais tinham uma duração de três a quatro meses, mas este prazo foi encurtado para um mês nas vésperas do *Plano Austral*. No setor financeiro a maioria dos depósitos tinha um vencimento menor do que 30 dias.

O declínio do investimento como traço típico do processo de ajuste: o investimento havia sido a variável de ajuste durante a crise como resultado dos traços estruturais. Em primeiro lugar, quando aumentaram os gastos do setor público devido ao incremento dos pagamentos do serviço da dívida externa o governo reduziu seus gastos. O que se reduziu em maior medida foi o gasto de investimento.

Os elementos anteriores sobre a situação argentina depois do processo de ajuste 1981-1983 se combinavam com outros elementos que na visão heterodoxa eram importantes ter em conta no momento de elaborar um programa de estabilização. Para Heymann (1986c) a diferença do ocorrido com as hiperinflações européias, na Argentina não havia sido estabelecido um padrão plenamente aceito (como o valor das divisas) para a fixação dos preços. Tudo isso implicava que, se bem os

ajuste de preços e salários tenderam a sincronizarem-se não se podia identificar uma única variável básica capaz de romper a tendência inflacionária. Por sua vez, os mercados de crédito, também, concentravam-se em operações com prazos muito curtos. Nos contratos de certa duração utilizavam-se várias cláusulas de indexação. Estas condições eram propícias para uma *deflação abrupta* – isto é, para uma *política de choque*, - já que não havia grandes defasagens no ajuste dos preços e dos contratos. No entanto, para obter uma baixa considerável na taxa de inflação devia ser definido um sistema para atacar os elementos inerciais da inflação e conseguir assim que se produzisse uma mudança rápida nas condutas do público, além de atuar sobre as finanças públicas.

Tendo em vista todos estes elementos no princípio de 1985, o governo começou a considerar uma estabilização de choque; e uma das principais características, continuava Heymann (1986c), deste programa era que se buscava controlar simultaneamente o conjunto de possíveis elementos inflacionários. Desse ângulo o plano de estabilização era congruente com uma variedade de hipóteses sobre as fontes do aumento de preços: *déficit fiscal*, *disputa distributiva*, *expectativas inflacionárias*, *inflação por demanda* e *inflação inercial*.

A análise das autoridades, também se apoiava na experiência anterior de estabilização. O governo, após o fracasso de Grinspun, descartou a possibilidade de uma nova tentativa de estabilização gradual, já que julgava inaceitável que se mantivesse por um longo tempo taxas de inflação da magnitude das vigentes. Descartava-se o emprego unilateral de políticas de preços e salários. Essas políticas deviam estar harmonizadas com o controle da demanda global, para fazer o programa mais coerente. De acordo com esta mesma análise devia haver uma mudança visível na política fiscal e monetária, não somente para assegurar que a demanda global se adequasse a uma variação de preços muito menos rápida, mas também para orientar as expectativas do público. Estimou-se também que não bastava esse anúncio: se não fosse superada a inércia dos preços e se não se mostrava com clareza que estes deixariam efetivamente de aumentar, corria-se o risco de uma débil resposta inicial, o que ameaçaria o cumprimento dos anúncios fiscais e monetários e se agudizaria a recessão. Dava-se à *política de rendas o papel central no programa de estabilização*, esta devia produzir um freio abrupto e simultâneo ao crescimento de custos e preços de um modo suficientemente definido para que isso se incorporasse às expectativas – inflacionárias. Por último, dado o propósito de cortar bruscamente a inflação, deviam ser previstas as possíveis redistribuições que ocorriam ao transformar-se subitamente as altas taxas nominais de juros sobre as operações já pactuadas em taxas reais igualmente elevadas, ou ao se utilizar indexações, baseadas na inflação anterior para o ajuste dos pagamentos depois de que os preços foram freados. A partir do diagnóstico anteriormente descrito a equipe do ministro Sourrouille delineou o programa de estabilização que seria conhecido como plano *Austral*. Sob a idéia de que o mecanismo crucial da manutenção dos altos níveis era a expectativas da mesma, começou-se a trabalhar em uma mudança

radical das expectativas. Depois do impacto inicial que se tentava conseguir, mudando as expectativas, a questão era desativar as causas últimas do problema, ou seja, o déficit fiscal e sua contrapartida, a emissão monetária, de forma a consolidar a nova situação e conseguir que as expectativas se mantivessem no tempo. Se bem não era uma tarefa fácil, as autoridades esperavam que a remonetização da economia e a recomposição do valor das receitas públicas, ao se deter a corrosão provocada pelo aumento contínuo dos preços, resolvesse, ao menos em parte o problema fiscal, e as causas estruturais da inflação. As características do programa de estabilização requeriam que se produzisse uma mudança abrupta na atitude do público (Heymann, 1986c).

Do ponto de vista político o plano de estabilização buscava fortalecer a democracia por meio do controle da inflação sem recessão, nem queda do nível de vida. Existia forte afinidade entre as políticas de choque heterodoxo e as esperanças democráticas em melhores condições de vida para a população. A estratégia de estabilização promovida pelos economistas heterodoxos serviu para três propósitos políticos altamente importantes para o governo. Primeiro, esta alternativa parecia oferecer uma alternativa mais “realista” e sofisticada aos programas expansionistas, defendidos por economistas como Grinspun. Ao mesmo tempo, o Austral foi elaborado como um programa de estabilização explicitamente não-recessivo, que podia evitar contrações da atividade econômica associada aos enfoques convencionais de controle da demanda agregada; para Alfonsín isso permitia uma oportunidade de lidar com a recessão que havia golpeado a economia argentina no final de 1984. Finalmente, precisamente porque essa orientação focalizava intensamente os temas da estabilização e o crescimento, de uma perspectiva alternativa às propostas ortodoxas.

2.3 As negociações com o Fundo e as medidas prévias ao Austral

No que diz respeito ao setor externo pensou-se que antes do que pudesse implantar o programa seria necessário chegar a certos acordos que permitiram um financiamento externo adequado e que dessem credibilidade à política de câmbio. A Argentina tinha uma dívida externa aproximadamente cinco vezes maior do que suas exportações e que não havia nenhuma possibilidade de equilibrar a conta corrente sem uma negociação com os credores; além disso, existiam atrasos da ordem de US\$ 3,3 bilhões. As negociações do governo com o Fundo, prévias ao lançamento do Austral, guiavam-se a partir do suposto que um dos objetivos das políticas de choque era eliminar as expectativas inflacionárias, para isto requeria-se, também, eliminar as indefinições em matéria de negociações externas. Estabelecer um acordo com o Fundo permitiria eliminar uma usina permanente de inquietude que podia gerar expectativas contra a estabilidade dos preços. O objetivo do governo era conseguir um rápido ordenamento da frente externa, de forma a tranquilizar o mercado interno, esta idéia levou a equipe econômica a recommençar as negociações tentando restabelecer o acordo contingente (stand-by) da era Grinspun. Entre março-

junho de 1985 se instalaram medidas que assentavam as bases para voltar ao stand-by e lançar o novo plano econômico. O objetivo das mesmas era estabelecer uma nova estrutura de preços relativos que ao fazer viável a severa política de contenção do gasto público e emissão monetária tornasse crível a manutenção da estrutura de preços que seriam congelados. Em função disto, em 11 de junho de 1985 foi remetido ao Fundo Monetário Internacional um memorando de entendimento no qual reafirmava-se a vigência dos objetivos econômicos plasmados em seu similar de setembro de 1984. Sua intenção era corrigir as cifras acordadas, adequando as metas não cumpridas mas mantendo a estratégia gradualista que existia no memorando de Grinspun. A razão do envio deste memorando previamente ao lançamento do plano Austral e que não continha as inovações que logo seriam executadas, devia-se à necessidade de alcançar um acordo com o Fundo antes das negociações com os bancos privados prevista para 12 de junho. Posteriormente, ao lançamento do plano remeteu-se um novo memorando adicional no qual se explicava a nova política econômica e descreviam-se as modificações previstas no programa de estabilização. Com o envio do memorando adicional por parte do organismo internacional, em agosto de 1985, retomaram-se os desembolsos pendentes (García e Junco, 1987).

Antes de ser anunciado o *Plano Austral* corrigiram-se alguns preços considerados atrasados, de forma tal a não ser necessária nenhuma modificação uma vez que o programa fora posto em andamento. Era evidente para as autoridades que seria necessário tomar cuidado com qualquer alteração dos preços, ainda que parcial, pois isso poderia colocar em marcha o mecanismo inflacionário. A tentativa de realinhar certos preços relativos no contexto de uma forte redução da demanda, contribuiu para aprofundar a recessão e acelerar a inflação .

Em particular as medidas prévias apontaram duas frentes, por um lado o tipo de câmbio, o qual se desvalorizou até praticamente alcançar nível recorde. O outro ponto central estava relacionado com o nível em que foram fixadas as tarifas públicas, já que estas podiam servir de âncora para a inflação, mas com o altíssimo custo do déficit fiscal. A decisão foi elevá-las até o ponto que cobrissem os custos das empresas estatais. Entre abril e meados de 12 de junho as autoridades econômicas tomaram uma série de medidas: tornaram mais flexíveis os controles de preços industriais; elevaram-se as tarifas dos serviços públicos a fim de incrementar a arrecadação – o aumento alcançou uma taxa média de 37% durante abril e junho, enquanto os preços dos consumidores aumentaram 28% - a fim de melhorar a posição da balança de pagamentos e reduzir as expectativas desvalorizativas depois do congelamento, desvalorizou o peso frente ao dólar em termos reais; a taxa mensal de desvalorização foi de 34%, por outro lado, a elevação do tipo de câmbio foi compensada com um incremento nos impostos à exportação – cerca do 10% - a desvalorização do tipo de câmbio em termos reais teve também uma meta fiscal – o governo esperava arrecadar um valor próximo a 1% do PIB – essa medida deveria compensar o efeito fiscal

negativo da desvalorização derivada da elevada dívida pública em dólares. Os realinhamentos de preços conduziram a uma aceleração da taxa de inflação. Isso ocorreu apesar de uma rígida política monetária e uma redução na demanda agregada. Os salários reais diminuíram como resultado da aceleração inflacionária no contexto de uma economia indexada e também porque em abril foi decidido que os salários seriam indexados em 90% da inflação passada (Machinea e Fanelli, 1988).

Estas medidas de correção de preços antes do lançamento do plano produziram um forte efeito inflacionário, tanto em abril como em maio os índices de inflação superaram 30% com uma tendência crescente, alcançando a marca histórica de 42,3% em junho. A sensação era de que a hiperinflação estava próxima e que eram necessárias medidas urgentes.

2.4 O lançamento

Finalmente na noite de 14 de junho de 1985, em um pronunciamento ao país por rádio e televisão, o ministro da economia lançou o *Plano de Reforma Econômica* que a equipe ministerial havia preparado, reservadamente, desde o começo do ano: “O senhor Presidente sinalizou o sentido da convocatória que o governo faz hoje ao país e anunciou as linhas gerais do plano de Reforma econômica que se põe em andamento. O governo se dispõe a levar a cabo um ataque firme em todas as frentes contra a inflação. O país deslizou a uma situação próxima à hiperinflação” (Sourrouille, 1986: 18).

O citado plano de reforma econômica, o *Plano Austral*, como ficou conhecido devido à nova moeda posta em circulação, transformou-se no principal programa econômico do governo Alfonsín. O plano combinou uma série de medidas originais como a mudança de moeda, junto com um elaborado sistema de desindexação para gerar uma desaceleração da inflação para evitar uma transferência de recursos para aqueles setores que haviam incorporado a inflação futura em suas previsões de recebimento. Estas medidas somavam-se à promessa presidencial de que não se voltaria a emitir para financiar o déficit.

O Plano Austral foi elaborado por razões econômicas e políticas como um programa antiinflacionário alternativo aos programas de estabilização ortodoxos, como afirmava o ministro: “Frente à necessidade de atuar para abater o fenômeno inflacionário temos, em realidade, duas opções: a de uma moderação gradual da inflação e a de um ataque drástico e global na mesma. O governo entende que nas presentes circunstâncias, a aplicação de uma estratégia gradualista não garante o êxito na luta em que está comprometido. Devido à *inércia* criada pela persistente inflação, e aos estendidos mecanismo de indexação gerados pela sociedade a fim de proteger-se dos efeitos da mesma inflação, esta tende a perpetuar-se e acelerar-se. Em um enfoque gradualista, a resistência

da inflação para diminuir obriga a uma prolongada aplicação de políticas *monetárias restritivas*, destinadas a forçar para baixo o declínio natural dos preços mediante o afogamento da demanda. A falha principal desta política não é tanto a recessão econômica em si como sua prolongada duração. Na melhor das hipóteses após vários anos de desemprego a inflação diminui logo após haver provocado a *destruição do aparato produtivo*” (Sourrouille, 1986: 19, *ênfase nossa*).

Na concepção ortodoxa, a política antiinflacionária baseava-se na contração da demanda. A concepção heterodoxa, no entanto, sustentava que na ausência da flexibilidade de preços, o ajuste necessário para reduzir a inflação contraindo a demanda seria muito lento e a redução no nível de atividade muito forte. Por sua vez, a ausência de flexibilidade de preços tinha sua origem na formação de preços por mark-up nos mercados oligopólicos.

O novo plano propunha um duplo ataque à inflação mediante uma política de “tratamento drástico”, que procurava atuar tanto sobre os efeitos inerciais da inflação como sobre os desequilíbrios estruturais que lhe davam lugar, eliminando o déficit fiscal. O mecanismo de política econômica pensado pelo governo era o congelamento de preços e salários, este mecanismo se propunha romper com a inércia e com os mecanismos automáticos de indexação. A pretensão era produzir uma mudança nas expectativas da sociedade e nas cláusulas de indexação dos contratos, enquanto eliminavam-se os desequilíbrios estruturais que produziam o fenômeno inflacionário: “A política de tratamento drástico da inflação que o governo adotou procura atuar tanto *sobre os efeitos da inércia como sobre os desequilíbrios estruturais* que lhe dão lugar. O congelamento de preços e salários propõe a ruptura da inércia dos mecanismos automáticos de indexação. Deve-se produzir uma mudança nas expectativas de preços da sociedade e nas cláusulas de indexação dos contratos. Mas esta medida não alcançaria resultados exitosos se não fosse acompanhada pela eliminação dos desequilíbrios estruturais que alimentam em sua origem o fenômeno inflacionário” (Sourrouille, 1986: 19-20, *ênfase nossa*).

O objetivo principal do Austral era evitar as políticas de estabilização de estilo ortodoxo. A proposta heterodoxa buscava manter os níveis de emprego e da atividade econômica, diminuindo assim os custos sociais a sua mínima expressão. Os tradicionais planos de ajuste ortodoxos, muitos deles condição de acordos stand-by com o Fundo Monetário Internacional encaravam os problemas de déficit externos e da inflação como produto de excessos de demanda no mercado de bens e de oferta no mercado de dinheiro. Os instrumentos centrais da política de estabilização ortodoxa passavam pela redução do déficit fiscal fundamentalmente por meio da redução dos gastos e políticas de restrição monetária, a qual continha a inflação mediante uma política recessiva. O problema desses planos era que não levavam em consideração a existência de setores fixadores de preços (que não respondiam à queda da demanda para ajustar os preços), e por outro lado à existência de formas generalizadas de indexação, isto é, de inflação inercial. Isto fazia com que os

planos de tipo ortodoxos gerassem prolongados períodos de recessão, queda dos salários e muitas vezes poucos resultados antiinflacionários (García e Junco, 1987). Para Machinea (1990) quando a inflação era alta e existia inércia inflacionária os programas de estabilização que somente baseavam-se no controle da demanda – políticas antiinflacionárias ortodoxas – tinham as seguintes desvantagens: 1) não atacavam o problema da inércia, portanto, fundavam-se em uma teoria da inflação incompleta; 2) provocavam uma queda no nível de atividade, provocando um aumento do desemprego para além dos níveis toleráveis. Isto não era somente uma consideração política ou social. Uma queda drástica no nível de atividade econômica e um aumento no nível de desemprego geravam dúvidas sobre a habilidade do governo de continuar com o esforço de estabilização, dificultando o programa antiinflacionário; 3) a redução gradual da taxa de inflação implicava um maior déficit fiscal que um programa de choque, como consequência do efeito Olivera-Tanzi; 4) uma política mais recessiva implicava um déficit fiscal maior devido à conexão entre a arrecadação de impostos e o nível da atividade econômica.

O *Plano Austral* foi elaborado a partir de uma combinação de medidas consideradas heterodoxas, entre as quais estava o congelamento de preços e salários, a desindexação da economia e a criação de uma nova moeda para apagar a memória inflacionária coletiva, com um conjunto de medidas mais clássicas que apontavam resolver os problemas estruturais da economia argentina como, por exemplo, o gasto público, a emissão espúria de dinheiro, o protecionismo e os subsídios. O esquema de Sourrouille exibia sólidas bases técnicas, algumas vulnerabilidades políticas, contudo, sobre todas as coisas, teve efeitos positivos para o governo (Acuña M., 1995).

Na concepção heterodoxa a inflação era analisada a partir de uma dupla perspectiva (inercial e déficit), mas a maior ênfase estava colocada no componente inercial da mesma. Embora, fosse possível ver um deslocamento dos conteúdos centrais da análise estruturalista sobre a inflação, os conteúdos estruturais (estrangulamento externo etc.) da mesma eram deixados de lado. Existia uma diferença qualitativa tanto na análise como com nas propostas de política econômica ortodoxas. Por outro lado, o programa de estabilização proposto pela equipe econômica era visto como o primeiro passo de uma estratégia de crescimento. A partir das análises precedentes podemos concluir que tanto nos elementos de curto prazo, isto é, no plano de estabilização, quanto nos elementos centrais do modelo de crescimento havia importantes diferenças em relação às políticas ortodoxas.

2.4.1 As medidas do Plano

O plano foi edificado com base em três elementos fundamentais: a introdução de uma nova moeda, o congelamento de preços e salários e a redução do déficit fiscal.

O congelamento de preços e salários. Foi uma das medidas centrais e uma das mais heterodoxas do plano foi o congelamento de preços e salários, que começou a vigorar a partir da

zero hora do dia 17 de junho. Destinado a cortar a inércia inflacionária, tentando obrigar os agentes a modificar a lógica de seu comportamento na alta inflação, proporcionando regras de coordenação para as decisões micro econômicas. Fixaram-se os preços dos bens do setor privado, os salários (tanto do setor público, como do setor privado), as tarifas dos serviços públicos e a taxa de câmbio. Ao se partir do pressuposto que a inflação era suficientemente alta e portanto os contratos eram de curta duração não se esperava grandes distorções nos preços ao serem congelados. Com o objeto de cumprir com os objetivos do setor externo e não impactar negativamente as contas públicas, antes do congelamento, as tarifas públicas e o tipo de câmbio foram fortemente reajustados, como já citado anteriormente. Para que os salários não entrassem “atrasados” no congelamento, estes também foram reajustados de acordo com a inflação do mês anterior. Tanto a fixação do tipo de câmbio como o congelamento de preços estavam desenhados para atacar a inflação inercial, enquanto na idéia da equipe econômica, atacavam-se as causas estruturais da inflação. Essas medidas, caracterizadas como a parte mais “heterodoxa” do programa, foram, segundo os membros do governo, objeto de uma dura negociação com o FMI. Basicamente porque implicava o desenho de uma política de estabilização utilizando como marco de referência à concepção estruturalista da inflação que estava em contradição com a tradicional visão analítica do *staff* do Fundo. “Para os técnicos deste organismo, dado que o programa propunha-se levar a zero a emissão monetária e também o déficit fiscal seria reduzido de forma drástica, o controle de preços e salários resultava redundante” (Fanelli e Frenkel, 1986: 42).

A redução do déficit fiscal. No momento de implementação do plano o déficit fiscal rondava 12% do PIB, o que se traduzia em um nível muito alto das taxas de juros, devido ao papel cumprido pelo Estado como tomador de crédito interno. A alternativa para a modificação das taxas, que seria benéfica para a economia “real”, implicava reduzir o déficit fiscal, ou recorrer ao crédito externo, ou ambos. No plano fiscal o objetivo proposto pelo plano era levar o déficit do orçamento a 2,5% do PIB, para não ter que recorrer à poupança interna, já que a equipe econômica considerava que essa brecha podia ser coberta com financiamentos do exterior. “O conjunto de ações mencionadas no terreno dos gastos e dos recursos está permitindo fechar rapidamente a brecha fiscal. O governo propõe-se alcançar um déficit de 2,5% do PIB no segundo semestre do ano. Esta cifra inclui o déficit do Banco Central e será financiada mediante o uso do crédito externo concedido por organismos internacionais e bancos” (Sourrouille, 1986: 21). As principais medidas para recuperar a capacidade fiscal foram o incremento das tarifas públicas, os impostos ao comércio exterior, aos combustíveis e a posta em prática da “poupança obrigatória” para os setores de maiores recursos. O propósito básico era produzir mudanças sistema de impostos que permitissem transformar este em um sistema mais ordenado e eficiente. Por outro lado, esperava-se que, ao ter êxito o congelamento de preços se produzisse uma abrupta queda da inflação que, por si só, levaria a um importante

incremento na arrecadação fiscal, ao se reduzir o efeito *rezago*, que consistia no deterioramento das receitas fiscais por causa da inflação, atribuída à diferença de tempo existente entre o cálculo do imposto e sua efetivação. Como mencionado anteriormente, a renegociação dos compromissos externos fez-se no âmbito de um acordo stand-by com o FMI como condição prévia ao acesso de fundos de crédito externo para financiar o déficit fiscal.

Reforma Monetária e deságio. O *Plano Austral* tentou induzir uma forte mudança na dinâmica de funcionamento do setor financeiro. Mediante a fixação do tipo de câmbio, o controle de preços e os anúncios de controle fiscal e monetário, esperava-se influir sobre as expectativas inflacionárias. O núcleo da reforma monetário constituiu três medidas. Em primeiro lugar o compromisso expresso do governo de não emitir moeda para financiar o déficit público: “A partir de agora, o setor público deverá afrontar seus gastos com recursos genuínos – impostos e tarifas – e com financiamento externo. Portanto, não será necessário requerer créditos do Banco Central. Em outras palavras, não haverá necessidade de emitir dinheiro para financiar o setor público” (Sourrouille, 1986: 21). Em segundo lugar a taxa de juros regulada para depósitos se reduziria de forma drástica, passando de 30% para 4% aproximadamente. Por último, o novo plano previa uma reforma monetária, a qual não implicava somente a criação de uma nova moeda, mas também uma série de mecanismos para lidar com a inflação inercial. Mudava-se o signo monetário, passando-se da denominação “pesos argentinos” para “austrais”, segundo uma realização de 1.000 pesos argentinos = 1 austral. A introdução de uma nova moeda *com tipo de câmbio fixo* era uma decisão heterodoxa que constituía um elemento vital desenhado para reforçar o fator psicológico, possibilitar a desindexação da economia e deter ao mesmo tempo os chamados efeitos inerciais da inflação. Já que se previa uma abrupta queda da inflação criou-se um mecanismo desindexatório que evitasse a transferência de recursos dos devedores para os credores. Naquelas transações que haviam sido pautadas antes da entrada em vigência do plano estabelecia-se um mecanismo de conversão entre austrais e pesos argentinos que entraria em vigor por 45 dias. Esse mecanismo de conversão seria conhecido como *deságio*. Essas escalas de conversão iriam diminuindo com o tempo, isto é, à medida se que passassem os dias, seria menor a quantidade de austrais trocados por cada 1.000 pesos argentinos. Esta escala de conversão buscava eliminar a inflação prevista e incorporada nos contratos.

Apesar do processo inflacionário ser resultado de anos de déficit e de inflação inercial, as previsões sobre o combate desta, eram otimistas, no final do discurso do ministro Sourrouille declarava: “O fim das expectativas inflacionárias e o conseqüente declínio da taxa de juros haverão de abrir caminho à reconstrução econômica do país, à recuperação do investimento e do crescimento. Serão uns *poucos meses de esforço*, que todos os setores deverão realizar solidariamente para colocar de novo a Argentina em movimento” (Sourrouille, 1986: 27, *ênfase*

nossa).

2.4.2 Os Apoios ao Plano

Como afirma Marcelo Acuña (1995) todo plano econômico com independência de suas virtudes técnicas está inserido em um contexto político do qual dependem suas possibilidades de êxito ou de fracasso, ainda que, obviamente as qualidades técnicas joguem a favor de uma melhor aceitação da sociedade. Neste sentido, os programas econômicos estão fundados sobre a base de certos critérios políticos que constituem sua fortaleza ou sua debilidade. No caso do Plano Austral, conseguiu-se, em curto prazo, mudar um mal resultado coletivo como era a inflação por um bom resultado que era a estabilidade. Com isso conseguiu-se, além de que alguns interesses setoriais pudessem ser afetados, sua legitimação por parte da sociedade em seu conjunto. O Plano Austral, que tentou ser neutro na distribuição dos custos, buscou obter o apoio de todos os setores sociais, entretanto, nesta busca de apoios existiam, para o governo, aliados estratégicos.

No dia do anúncio do *Plano Austral*, o ministro da economia, Juan V. Sourrouille convocou um importante grupo de empresários nacionais conhecidos como os *Capitanes de la Industria* para apoiar esse Plano, e estes responderam favoravelmente, dando seu acordo global às medidas, e também pressionaram a Unión Industrial Argentina (UIA) para que a entidade se pronunciasse a favor do programa. A UIA, apesar de seus conflitos internos, apoiou decididamente o *Plano Austral*. Em uma declaração do dia 25 de junho de 1985, a corporação industrial julgou que o governo havia acertado ao modificar sua estratégia antiinflacionária. A CGT no entanto, rechaçava o plano porque não aceitava que a estabilidade fosse conseguida em troca da restrição ao consumo. A Confederación Rural Argentina (CRA) considerou que o *Austral* não era um plano de estabilização mas sim um programa de ajuste, argumentando que não bastava o controle de preços e salários se não fossem atacadas as raízes estruturais do problema que estavam no déficit fiscal. CONINAGRO, alertou sobre o alto custo do crédito no marco da nova estratégia antiinflacionária. A Sociedade Rural apoiou o plano, ainda que com reservas, e limitou-se a elogiar a luta contra a inflação mas sinalizando que o setor agropecuário estava seriamente afetado pela queda dos preços internacionais e que fazia falta um poderoso programa de crescimento que alentasse as exportações (Ostiguy, 1990; Acuña, M., 1995).

Desde o começo de 1985 um importante setor do empresariado local, os *Capitanes de la Industria*, pressionava dentro das organizações empresarias a favor de diversas medidas e tomadas de posição oficiais que podiam por fim ao transbordamento e ao caos econômico de então. O congelamento encontrou o setor empresarial com um nível de preços suficientemente alto para que as margens de lucro não se vissem afetados pelo congelamento de preços; por outra parte, houve uma perda do salário real do setor trabalhador ao começar a etapa do *Austral*. Entre os empresários,

o *Austral* provocou expectativas positivas e uma ampla aprovação, que entretanto incluía algumas críticas parciais. Alguns empresários saudaram o novo plano e o “abandono do populismo” da era Grinspun. A maioria das associações empresariais aceitou o controle de preços como um mal necessário, sustentando, no entanto, que deveria ser uma medida de caráter transitório. Em definitivo, para os empresários o plano significou não só um aumento na confiança na gestão governamental, mas também vantagens derivadas da estabilidade. Por meio de seu contato direto com o executivo, os Capitanes de la Industria haviam sido informados antecipadamente, e com a anuência tática do governo, aumentaram os preços antes do início do plano. Houve porém, críticas por parte da indústria média e pequena, cuja participação nas decisões governamentais, já esporádica, reduziu-se ainda mais em consequência da nova política econômica. No interior da UIA os médios empresários pressionaram para que a condução da associação assumisse uma postura mais dura frente ao governo, mas não conseguiu impor-se. Após os primeiros êxitos antiinflacionários do plano, as críticas silenciaram-se (Birle, 1997; Ostiguy, 1990).

Os dirigentes sindicais nucleados na Confederación General del Trabajo (CGT) declararam-se contrários ao novo plano argumentando que as medidas eram uma agressão aos trabalhadores. No entanto semelhante posição resultava difícil de ser mantida frente ao apoio majoritário que teve o plano entre a população, que após um ano e meio de políticas econômicas que não haviam conseguido nenhum avanço na luta contra a inflação, agora recebia com alívio o anúncio do plano de estabilização. Para não correr o risco de ficar ilhada a central sindical manteve a expectativa.

O apoio empresarial ao Plano Austral era particularmente importante já que o peso das concepções ortodoxas dentro deste setor era significativo. A eleição das políticas de estabilização e estratégias de crescimento, o apoio que se pudessem conseguir para estas, também estava influenciado pelas diferenças na composição e posição política dos grandes grupos de negócios. Na Argentina, o desafio de dar confiança aos setores economicamente conservadores da classe de negócios era particularmente difícil. Depois de décadas de conflitos sociais, muitos grupos tendiam a sentir-se ameaçados pelas implicações políticas do nacionalismo. Inclusive, a importância do setor ortodoxo dos bancos dentro da comunidade de negociações se havia incrementado substancialmente durante a era de liberalismo financeiro da década de 70. Finalmente, muitos setores industriais também haviam entrado na atividade do mercado de moedas de curto prazo, o que havia debilitado a oposição histórica às políticas monetárias e comerciais ortodoxas. Para o governo de Alfonsín conseguir investimentos de longo prazo destes grupos era visto como chave para as chances de uma recuperação econômica. Isso dependia, em parte, de se restabelecer relações de cooperação com o FMI e com centros internacionais de negócios.

Logo após o lançamento do Plano, e com a maioria das variáveis congeladas o governo convocou a Conferência econômica Social (CES), a qual oferecia aos distintos setores a

oportunidade de expressar sua opinião sobre os temas sócio-econômicos. Por parte dos empresários, o governo convidou a participar na Conferência os representantes das organizações da indústria, argumentando que esse setor era o mais afetado pela difícil situação econômica. As negociações começaram em 16 de agosto, assistiram o Presidente, os ministros da economia, trabalho e interior, cinco representantes da indústria e cinco da CGT. Como afirma Marcelo Acuña (1995) o governo como forma de assegurar a governabilidade estava tentando construir uma aliança com dois setores, por um lado com os Capitães da Indústria, no setor empresarial e, por outro, com parte do sindicalismo ortodoxo. De fato a busca de uma aliança com os Capitanes de la Industria correspondia a uma concepção estratégica do governo e do plano econômico em andamento. Dentro da estratégia de crescimento econômico centrado no aumento das exportações industriais, esse grupo de empresários tinha um papel chave, por sua possibilidade de transformar-se no setor mais dinâmico da economia do país, e por meio de seus investimentos ser o centro do processo de crescimento econômico. Conforme esses critérios, o governo anunciou no seio da flamante Conferência, que tentaria reativar seletivamente alguns setores básicos da produção como a construção, a siderurgia, os alimentos, o papel, o cimento, e o ramo têxtil. As respostas das corporações ao *Plano Austral* não podiam ser uniformes nem homogêneas porque, ao anunciar a inovadora aliança corporativa entre o governo, Capitanes de la Industria e sindicalismo ortodoxo, Alfonsín confirmava quem seriam seus aliados políticos, mas também estava definindo quem seriam seus adversários.

2.4.3 Os primeiros efeitos do Plano

A reabertura dos bancos foi a primeira prova para o programa. As taxas de juros de 4% mensais estabelecidas pelo plano eram muito altas para uma inflação próxima a zero, mas não havia garantia de que as expectativas fossem ajustadas com a rapidez suficiente para induzir as pessoas a manterem depósitos com essas taxas. Certamente existia o perigo de uma corrida para os bens ou para o dólar, entretanto, os depósitos foram renovados.

O congelamento da taxa de câmbio incentivou o ingresso de capitais, tanto em forma de empréstimos de curto prazo como de adiantamentos. Ainda que as autoridades econômicas tentassem esterilizar o aumento das reservas internacionais, por meio do aumento nos encaixes bancários, produziu-se uma considerável expansão monetária. O ingresso de capitais do exterior contribuiu para a redução das taxas de juros do setor financeiro não regulado pelo governo, as mesmas passaram de 9% ao mês no fim de junho para 7% em julho. A política monetária teve que afrontar as dificuldades colocadas pela previsível incerteza com relação às expectativas de preços. As taxas de juros não reguladas tiveram uma tendência a declinar, contudo, mantiveram-se apreciavelmente acima da taxa de inflação.

Durante os meses de junho e de julho a demanda de bens caiu abruptamente. As empresas reagiram interrompendo a produção; muitas reduziram as horas de trabalho e algumas despediram funcionários. Os dados sobre a produção manufatureira mostravam uma forte contração entre o terceiro trimestre de 1985 e igual período do ano anterior. Entretanto, após o impacto inicial, a demanda de bens industriais e a produção recuperaram-se em relação a seus mínimos de junho, e as empresas puderam reduzir seus estoques. Podia-se estimar que em outubro a produção industrial havia mais ou menos recuperado os níveis anteriores ao choque. Os problemas criados pelo choque foram compensados por uma rápida queda da taxa de inflação. Após o período inicial de incerteza a oferta normalizou-se e o congelamento foi de forma geral aceito, de modo que o governo não se viu obrigado a impô-lo. em geral as expectativas inflacionárias diminuíram gradualmente depois de vários meses nos quais os preços aumentaram de forma lenta e sem notáveis perturbações nos mercados.

Em agosto de 1985 o governo fazia um balanço altamente positivo da evolução do plano e anunciava novas medidas: “É preciso reconhecer, não obstante, que a passagem da conjuntura inflacionária à estabilidade provocou inicialmente uma contração nos níveis de produção e vendas. Isso foi resultado, em parte, do reacomodamento na conduta dos consumidores à nova situação [...] [Porém] o plano de Reforma econômica não contempla a recessão como um de seus instrumentos de política antiinflacionária. A diminuição do nível de atividade foi um efeito não desejado na transição para a estabilidade, e há de reverter-se progressivamente à medida que se consolidem as expectativas e complete-se a readequação das empresas às novas condições de preços” (Sourrouille, 1986: 39-40).

Analisando o comportamento das finanças do Tesouro, o governo informou que havia produzido-se um aumento significativo de receitas públicas – aproximadamente 100% -; e também anunciou que a emissão havia sido igual a zero (Sourrouille, 1986). Mas, nesse mesmo mês Cavallo e Peña (1985) – em um artigo de *Novedades Económicas* – advertiam que a questão não residia em anunciar “emissão zero” mas sim “crescimento de dívida zero”. Para os autores a monetarização da economia servia para financiar o déficit fiscal aumentar a dívida interna. Havia-se deixado de emitir para financiar o gasto público, mas, simultaneamente, havia-se incrementado a emissão de títulos públicos. Para pagar esses títulos no vencimento, o governo voltaria a emitir títulos em condições mais onerosas para o Estado.

Para o governo a reforma econômica também apontava para uma profunda reestruturação do aparato produtivo. O governo sublinhava a importância do estímulo às exportações, dentro da estratégia de crescimento nacional; e na política de exportações a indústria ocupava um lugar destacado. Nesse sentido outro objetivo da equipe econômica era modificar o sistema de impostos argentino de forma tal de eliminar “o traço anti-exportação” do mesmo: “Hoje iniciamos esta

revisão convencidos de que as exportações industriais contribuirão para a reativação do aparato e assentarão as bases de um crescimento sustentado da economia no tempo”. Com este fim eliminavam-se os direitos de exportação de uma série de manufaturas que eram tributadas em até 6% e que representavam a maior parte das exportações de origem industrial, e se reduziram outras. Paralelamente tomavam-se medidas com vistas à plena e efetiva aplicação da *Lei de promoção das exportações*. Concluía o ministro afirmando que: “O país encontra-se em um momento decisivo de sua história contemporânea. Estamos consolidando a vigência duradoura da democracia e iniciando a reconstrução nacional [...] Estamos em plena ação. Os resultados que vamos recolhendo são visíveis e nos mostram o rumo claro desta empreitada, que é de todos os argentinos que querem deixar para trás a decadência como forma de vida, para avançar para os horizontes do progresso e do bem estar coletivo” (Sourrouille, 1986: 47).

O objetivo central do programa que era reduzir a inflação foi cumprido, no início, exitosamente. As contas fiscais tenderam a equilibrar-se, o déficit de caixa do Tesouro melhorou nos meses seguintes. A principal causa desta melhora foi a recuperação das receitas tributárias reais, motivada pelo fim do efeito *rezago* e à maior arrecadação sobre o comércio exterior. Os gastos reais do Tesouro diminuíram, como consequência da redução na folha de pagamento salarial e nas transferências às empresas públicas. Em matéria monetária registrou-se um forte crescimento inicial da demanda de dinheiro, o que permitiu aumentar a monetarização da economia.

A situação dos pagamentos externos melhorou nos meses seguintes ao lançamento do Plano. As negociações com os credores externos terminaram em um acordo que permitiu normalizar os atrasos e ascender a novos empréstimos. Em agosto havia firmado-se com a banca privada credora da Argentina acordos de renegociação da maior parte da dívida. Conseguiu-se, assim, normalizar os vencimentos pendentes desde 1982 adiante, incluídos os de 1985; e para tais vencimentos, obteve-se dos credores prolongados períodos de graças. Embora se estava longe de uma solução definitiva para problema da dívida, eliminou-se uma fonte considerável de incerteza em curto prazo.

A estratégia do plano Austral havia criado expectativas de estabilidade de preços em poucos meses; esse objetivo havia sido cumprido. Durante os primeiros nove meses de aplicação do plano a inflação ao consumidor estabilizou-se na inconstante marca de 2% mensal. Si bem não se havia conseguido a imobilidade absoluta dos preços, pelo menos uma forte estabilização. A convergência das expectativas às que haviam sido apontadas com o congelamento, junto com as medidas fiscais parecia haver desarmado a armadilha da inflação. O círculo vicioso que funcionava uns meses antes cedeu lugar a um círculo virtuoso de estabilidade. As receitas provenientes de impostos já não chegavam depreciadas ao Estado, o que elevava a arrecadação em um montante que equivalia a mais da metade do obtido pela emissão monetária antes do Austral. O aumento dos encargos ao comércio exterior e aos combustíveis, o produto da “poupança forçada” e a contenção dos salários

da administração pública também contribuíram para que o déficit fiscal se mantivesse dentro das margens previstas no plano. Reverteu-se ademais, a fuga da moeda nacional. A estabilidade trouxe consigo lucros concretos para a população, como o aumento imediato do salário real e a reparação de linhas de crédito para consumo. Essas melhoras ajudaram a tonificar a demanda e após um período de desacumulação de estoques, estimular a produção. Em contraste com a idéia de uma “economia de guerra”, anunciada pouco tempo antes por Alfonsín, em poucos meses começou-se a deter a tendência recessiva da economia e no final do ano já se notava uma clara reativação. O novo cenário econômico não podia haver chegado em um momento mais oportuno para o governo. Em outubro, uma pesquisa de opinião mostrava que 68% da população consideravam bom ou muito bom o plano Austral, e somente 9% dizia que era ruim (Gerchunoff e Llach, 1998).

O ministro Sourrouille afirmava – em seu terceiro balanço do plano (5-9-1985) – que o Austral representava uma experiência inédita: “[...] as políticas antiinflacionárias conhecidas (até o Austral) continham um forte signo recessivo, que se traduzia em uma forte contração da atividade e uma perda de bem estar geral. Considerado a partir desse ângulo, o plano de Reforma econômica representa uma inovação. O respaldo popular que conseguiu despertar deve muito ao fato de que a população reconheceu nele a decisão de combater a inflação minimizando, ao mesmo tempo, os custos tradicionais associados às políticas de estabilização” (Sourrouille, 1986: 49).

O *Plano Austral* teve um êxito inicial tão importante que fez o governo pensar que poderia levar adiante o programa sem necessidade de grandes problemas. As pesquisas de opinião indicavam que a popularidade de Alfonsín estava em alta, chegando a 67% da aprovação depois do lançamento do Plano. Indubitavelmente as novas medidas tiveram um impacto positivo imediato na opinião pública, que havia começado a preocupar-se com a incapacidade do governo para resolver os problemas econômicos. O êxito alcançado pelas medidas parecia que haviam dado a Alfonsín o oxigênio necessário no plano econômico para levar adiante seu projeto político consistente em construir uma cultura política mais tolerante e para consolidar as frágeis instituições democráticas. Em fins de 1987 realizavam-se as primeiras eleições nacionais, depois do triunfo de Alfonsín, e o presidente encontrava-se em condições políticas sumamente favoráveis, já que o Austral havia estabilizado a economia e tranqüilizado a sociedade. Assim, graças às conquistas econômicas do governo, o oficialismo transpôs sua primeira prova eleitoral. Em novembro, nos comícios para renovar parcialmente a câmara de deputados, o radicalismo obteve 43% dos votos contra 34% do peronismo. Esse resultado significou um novo contraste para uma oposição que custava encontrar sua identidade, para o governo serviu para fortalecer a confiança no rumo empreendido pela administração de Alfonsín e para consolidar a tendência denominada de etapa de “governo de presidente”, em contraste com a anterior, caracterizada por uma maior gravitação do partido. Em fevereiro de 1986, o governo de Alfonsín acreditava que havia conquistado a estabilidade de forma

definitiva. Havia entusiasmo nas filas do partido governante, quase euforia, pelo comportamento das variáveis econômicas. A situação havia melhorado substancialmente em relação ao catastrófico cenário prévio e se pensava com otimismo sobre a futura evolução da economia nacional. Alfonsín declarava que o “*Plano Austral* alcançou, em sua primeira etapa, um êxito que excede inclusive as próprias expectativas” (*La Nación*, 2-2-86), enquanto Sourrouille sustentava pouco tempo depois que “os avanços conseguidos permitiram que nós, os argentinos, vislumbrássemos um novo horizonte”, agregando que o ano seguinte seria de crescimento porque “contamos agora com uma plataforma mais firme para realizar nossas aspirações de progresso e bem estar” (Damill e Frenkel, 1990; Acuña M., 1995).

O *Plano Austral* havia sido cuidadosamente desenhado para buscar a estabilidade econômica dentro do equilíbrio político. Nesse sentido, o novo programa foi descrito como “um conjunto de medidas cujo denominador comum era a *neutralidade* na distribuição de custos”. As ferramentas do plano Austral tinham, como objetivo comum, não agredir os interesses de nenhum ator externo ou interno, o plano contou com a aceitação dos organismos financeiros internacionais, porque garantia razoavelmente o cumprimento dos compromissos do Estado; os fluxos de recursos financeiros a favor dos setores privados e os contratos estatais que os tinham por beneficiários tão pouco se interromperam. A *premissa política do Austral* era ser um programa de estabilização compatível com as expectativas depositadas na nascente democracia, isto é, neutro na distribuição dos custos.

2.5 As controvérsias nos primeiros meses do Austral

Os efeitos iniciais do plano pareciam ser melhores do que o governo esperava. Parecia não haver dúvida acerca do êxito inicial do *Austral*, a queda impressionante dos índices inflacionários ocorreu sem escassez de produtos, a economia estava remonetizando-se e o déficit fiscal havia sido fortemente reduzido. O mais importante é que tudo isso havia sido conseguido sem reduzir o nível de atividade econômica e com um incremento do apoio político ao governo. Apesar de existirem diversas críticas ao Plano, havia um certo consenso de que ele havia sido exitoso, ao menos para controlar a situação econômica em curto prazo. Por outro lado, a sensação das pessoas que era de um certo alívio frente ao controle dos índices inflacionários que nove meses antes, em junho de 1985, pareciam estar fugindo de controle.

Ao começar o ano 1986, o Plano Austral parecia ser um êxito, econômico, político e também intelectual. Em novembro, o prêmio Nobel de economia Franco Modigliani dizia haver viajado para a Argentina para se inteirar “sobre o milagre argentino” e para “apreciar como se aplica o *Plano Austral*, cujo êxito interessa a todo mundo”. O secretário adjunto do Tesouro norte americano David Mulford também quis “ver em primeira mão o êxito do *Plano Austral*”, o que o qualificava como “o mais firme esforço estabilizador realizado por um governo argentino nos

últimos 15 anos” (Gerchunoff e Llach, 1998). A sensação dos setores ligados ao governo era de uma certa euforia em relação aos êxitos do Plano. No começo de 1986, e a partir dos resultados do plano de estabilização, o projeto heterodoxo passava por seu melhor momento, e como será visto adiante já se pensava na implementação da segunda fase do Austral, a estratégia de crescimento – crescimento com estabilidade -.

O debate econômico da época, centrado no plano de estabilização, era um debate de caráter mais conjuntural. No entanto, apareciam nitidamente diferenças ideológicas nos temas colocados. Para os heterodoxos, o tema central era mostrar como se poderia levar adiante um programa de estabilização, diferente dos ortodoxos, que controlasse a taxa de inflação sem gerar recessão, queda do produto, desemprego etc. Do lado ortodoxo se bem se reconhecia o relativo êxito da estabilização se ressaltava a necessidade de controlar o déficit fiscal e empreender uma profunda reforma do papel do Estado.

Os materiais eram muitos e variados, como por exemplo, artigos aparecidos nas revistas ortodoxas *Novedades Económicas* e *Estudios* ambas publicadas pelo Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL); documentos de trabalho do monetarista Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA); investigações e publicações da, também liberal, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL); documentos da Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Outra importante quantidade de materiais, mais heterodoxos, apareciam nas publicações e documentos de trabalho do Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES); em investigações e seminários realizados no Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), muitos publicados na revista do instituto *Desarrollo Económico*; estudos e informes da CEPAL. Também se realizavam mesas redondas, organizadas pelo Instituto Argentino de Desarrollo Económico (IADE), artigos circulavam na revista *Realidad Económica*. Em outras ainda se refletia a discussão econômica da época eram os textos publicados no *Boletín Informativo Techint*, em periódicos, documentos oficiais, discursos presidenciais e do ministro da economia, documentos de organismo internacionais de crédito: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional; livros especializados, livros de entrevistas. Essas publicações constituem um rico material de referência para a descrição do pensamento econômico da época. Por isso, passar-se-á à análise das diversas opiniões, nos primeiros meses do ano 1986.

2.5.1 Ajuste ortodoxo versus ajuste heterodoxo

José Luis Machinea, subsecretário de políticas econômicas do ministério da economia, e um dos membros mais importantes da equipe econômica do ministro Sourrouille, e o qual expressava a seguinte opinião, em seu balanço do plano: “Uno pode começar definindo o *Plano Austral* como o que ele não é. Não é um programa de estabilização como os que a Argentina conheceu no passado;

não é um programa simplesmente de contenção da demanda por meio de uma tentativa de ajustar as contas monetárias e fiscais; não é um programa que tenta baixar a demanda por meio de uma grande desvalorização e uma queda do salário real; não é um programa que simplesmente controla preços e não ajusta a parte monetária e fiscal. Creio que, desse ponto de vista, é um *programa integral*. E por ser um programa integral é que nós cremos que há dois componentes absolutamente centrais na inflação argentina: um é o fenômeno *inercial*, para chamá-lo de alguma maneira. Esta economia estava totalmente indexada em salários, em tarifas, em aluguéis, em todos os preços. Um fenômeno inercial que devia ser rompido. E, por outro lado, fruto da inflação, *desequilíbrios de tipo estrutural* [o déficit do setor público] [...] Compatibilizam-se a partir do que nós entendemos o que deve ser um programa econômico razoável, *que tem elementos que para uns podem ser chamados ortodoxos e elementos heterodoxos*” (Machinea, em Naszewski, 1987: 213, *ênfase nossa*).

Afirmava Machinea que apesar dos liberais acreditarem que a questão monetária e a fiscal eram as únicas causas da inflação, existiam, ademais do problema fiscal que tinha importância, outros elementos determinantes. A equipe econômica havia decidido dar um “choque nas expectativas”, e a decisão de não emitir transformou-se em um elemento central nesse ataque às expectativas. Para Machinea o êxito fundamental do programa traduzia-se em que se havia conseguido reduzir a taxa de inflação sem bruscas redistribuições de renda, e com um nível de atividade econômica que não somente não havia diminuído mas que 6 meses mais tarde era mais alto que no começo do programa. “Isto é inédito na Argentina e, ainda que soe meio presunçoso, diria que é quase inédito no mundo. Uma reação tão rápida no nível de atividade econômica junto com uma queda tão abrupta da taxa de inflação” (Machinea, em Naszewski, 1987: 216).

Fanelli e Frenkel (1986), também economistas heterodoxos, sustentavam que comparada com as experiências ortodoxas de ajuste de 1981-4, surgia que a concepção heterodoxa da política econômica tinha na prática uma performance muito melhor em termos de indicadores-chaves, como inflação, nível de atividade e controle sobre instrumentos de política. Em especial uma medida heterodoxa como o congelamento de preços, utilizada para o logro de uma melhor coordenação das decisões dos agentes, demonstrou possuir a capacidade de induzir uma forte mudança na forma em que os agentes formavam suas expectativas de preços de tal forma de levar à eliminação do componente inercial da inflação .

Guido Di Tella, membro do Instituto de Desarrollo Económico y Social, como a maior parte da equipe econômica, mas com reconhecida trajetória no peronismo, também tinha um balanço positivo do Austral, ressaltando que o ataque frontal que se havia feito ao problema do déficit fiscal era fundamental e assegurava um êxito maior que em outros casos. Ao controlar o déficit controlou-se o elemento monetário da inflação, que se somou ao controle de preços que jogava com as expectativas, a combinação de ambas coisas foi potente; por outro lado contribuiu favoravelmente a

tabela de deságio, quiçá o elemento mais notável do plano.

O andamento do Austral também foi objeto de debate no nível internacional, é impossível fazer uma síntese da grande quantidade de materiais publicados em outros países, mas o artigo de Dornbusch e Simonsen (1987) é uma boa mostra do interesse internacional produzido pelo andamento do programa de estabilização heterodoxo. No artigo afirma-se, que para realizar um julgamento completo do programa um ano era insuficiente, contudo, estava-se além de uma fase inicial, e não se previa um colapso ou um retorno aos anteriores níveis de inflação. Os autores, analisando a experiência heterodoxa do plano Austral, assinalam que, embora a inflação não houvesse desaparecido, ela havia sido “dramaticamente cortada”. O êxito relativo na erradicação da inflação havia sido conseguido em condições de nítida recuperação econômica, e “não havia experiência comparável sobre um programa do FMI”. Dornbusch e Simonsen também apontavam que um dos problemas do plano Austral era que o déficit público seguia sendo elevado, e apesar de algumas medidas que estavam sendo tomadas na área dos impostos, as finanças públicas continuavam sendo uma incógnita. Esse era um tema que permanecia em aberto, se o governo poderia controlar o déficit, de forma a assegurar que a inflação se mantivesse moderada.

A conclusão parcial dos membros da equipe econômica a um ano do lançamento do Austral era que a taxa de inflação podia reduzir-se consideravelmente sem grandes custos em termos de emprego, salários reais e nível de atividade econômica, mediante uma estratégia de choque que combinasse medidas monetárias e fiscais por um lado, com congelamento de preços e salários por outro. Era difícil crer que um programa de choque ortodoxo pudesse mudar significativamente as expectativas, de modo a diminuir rapidamente as taxas de inflação sem grandes custos sociais e econômicos em economias caracterizadas por muitos anos de alta inflação e onde diversas medidas de estabilização haviam sido tentadas. *Portanto, para os membros da equipe econômica, um choque heterodoxo era a única solução para as altas taxas de inflação nos países que tinham complexas estruturas sociais e políticas.*

Por sua vez Marcelo Diamand, membro da Unión Industrial Argentina e investigador de temas de desenvolvimento, afirmava que o *Plano Austral* podia ser visto a partir uma dupla perspectiva, e sua avaliação dependia da perspectiva tomada. O plano como método estabilizador de preços significava uma ruptura importante no processo inflacionário argentino; atacava fortemente o processo inflacionário e havia mudado qualitativamente a situação, passando de uma inflação de 30% para 2% aproximadamente. Contudo, ele também podia ser visto como um programa de estabilização ao estilo daqueles concebidos pelo FMI, assim o *Austral* tratava-se de um plano recessivo usual, feito um tanto fora das convenções. Os planos do Fundo baseavam-se na restrição interna e provocada por uma restrição monetária e por uma mudança de preços relativos mediante uma forte desvalorização; como no Austral não houve uma grande desvalorização o plano passou a

descansar na restrição monetária, que precisou ser mais forte que nos planos convencionais. O mecanismo de ajuste externo eleito pelas autoridades leva o Austral pelo caminho ortodoxo, já que não se tomaram medidas como seriam estímulos seletivos às exportações industriais, à substituição de importações etc.; portanto, o único instrumento de ajuste da balança de pagamentos era a restrição monetária. O papel fundamental da restrição monetária, para Diamand, era manter deprimidas a ocupação e a renda e manter altas as taxas de juros, o que teve por objeto estabilizar a balança de pagamentos, tanto em seu aspecto comercial – ao baixar as importações – como em seu aspecto financeiro – por meio da atração de capitais pelas altas taxas de juros.

A avaliação mais negativa com relação à política econômica posta em andamento com o Austral, provinha dos setores críticos, que viam no plano um programa de ajuste mais ortodoxo, que não questionava a estrutura econômica que a ditadura havia imposto ao país, com o qual toda política que se tentasse realizar dentro desses limites tendia a ser necessariamente “conservadora”. Para Abalo: “O *Plano Austral* foi, em primeiro lugar, um mecanismo antiinflacionário que se aplicou com o aval do Fundo Monetário Internacional, apesar de ter incluído algumas modalidades que habitualmente não integram a lista de recomendações que acompanham os programas econômicos dessa origem. A proclamada heterodoxia do plano deve ser vista mais como uma contribuição de seus autores à lógica do ajuste, do que como uma concessão do Fundo” (Abalo, 1986: 4). Os salários encontravam-se atrasados com relação aos preços no momento de lançamento do Plano Austral. Uma vez provocado este ajuste em relação aos preços e salários, o governo negou-se a discutir o tema, para Abalo: “Esta foi a razão da política de congelamento salarial e um dos pontos fundamentais do *Plano Austral*, que converte este programa antiinflacionário em *um instrumento de estabilização clássico e ortodoxo*, já que todos os planos de ajuste para reduzir os índices inflacionários apóiam-se invariavelmente em uma perda de ingressos para os assalariados e na conseguinte lucratividade para os capitalistas, que desta maneira perdem um dos estímulos fundamentais da corrida de preços, que é elevar por esta via sua respectiva taxa de lucros [...] o verdadeiro respaldo da estabilidade cambial (e por meio dela, da dos preços) reside no *ingresso de capitais para financiar o déficit fiscal e para alimentar o mercado financeiro, o que significa que a estabilidade de preços e do tipo de câmbio está baseada no endividamento*” (Abalo, 1986: 9, *ênfase no original*).

2.5.2 Estabilização e déficit fiscal

Dentro dos setores liberais, o plano de estabilização despertava apoios mornos, mas com fortes recomendações sobre a necessidade de implementar políticas mais ortodoxas, fundamentalmente controlar o déficit fiscal, mediante a redução dos gastos públicos. De todas as formas as críticas não se reduziavam ao pedido de maior controle do déficit, também se esboçavam,

ainda que mais timidamente durante esta época, propostas para uma redefinição mais integral do papel do Estado na economia, que implicasse privatizações, desregulação de mercados e de uma estratégia de crescimento centrada na iniciativa privada.

Domingo Cavallo, um dos representantes mais importantes do pensamento econômico liberal, fazia o seguinte balanço do Austral “É um plano de estabilização que pode inaugurar uma época diferente na economia argentina. É um plano de estabilização desenhado inteligentemente, com algumas novidades instrumentais muito importantes, com mecanismos muito engenhosos para romper a inércia inflacionária [...] assim, realmente, pode chegar a conformar uma mudança de tendências de longo prazo na economia argentina. No entanto, creio que o plano Austral implemento-se sem que previamente se houvessem conseguido equilíbrios que, no meu julgamento, parecem fundamentais para assegurar o êxito de um plano de estabilização. No momento de seu lançamento ainda não se haviam tomado todas as medidas necessárias para avançar na direção do equilíbrio *fiscal*, nem tão pouco se haviam tomado todas as medidas necessárias para avançar rapidamente em direção de equilibrar a conta corrente da balança de pagamentos. Esses desequilíbrios iniciais, em minha opinião, obrigaram a introduzir uma característica no plano Austral que é a de uma elevada taxa de juros interna. [...] assim, *eu não vejo que se hajam produzido, ainda, as medidas estruturais tendentes a reduzir o nível do gasto público*, ou a implementar um nível de arrecadação fiscal sustentável no tempo, que assegure o equilíbrio fiscal” (Cavallo, em Naszewski, 1987: 132-133; *ênfase nossa*).

Para Cavallo (1986) era necessário que se criasse uma tarefa urgente de redução do gasto público, o que ia requerer uma reestruturação nas empresas do Estado, e também ações no sistema financeiro público, na administração nacional e nos organismos descentralizados. Sem essa tarefa de redução do gasto público tornava-se impossível a redução do déficit fiscal, de maneira a colocá-lo em linha com as ferramentas de política econômica. Se isso não fosse conseguido não se atingiria a taxa de inflação que o governo havia proposto para o ano 1986; a taxa de inflação podia chegar a aumentar para 4, 5, ou 6% mensais, pondo em risco o Plano. *O alto déficit fiscal poria em perigo, assim, a estabilidade atingida até o momento.*

Por sua vez a Bolsa de Valores de Buenos Aires (1986) – em seu informe à *XIII Assembléia Geral da Federação Ibero-americana de Bolsas de Valores* – em seu balanço positivo sobre o Austral tomava alguns elementos de análise de diferentes fontes liberais. Retomavam as análises sobre a evolução do gasto público e sua incidência sobre a inflação elaboradas por FIEL (1984) e também por Roque Fernández do CEMA; e por outro lado os estudos sobre o traço anti-comércio da Fundación Mediterránea. No *Informe* afirmava-se que: “É certo que ficam ainda importantes aspectos a resolver. É necessário atuar sobre a evidente rigidez do gasto público; aumentar a eficiência da atividade estatal; concretizar a privatização de empresas e atividades que o setor

privado pode atender, etc., sem esquecer o difícil problema da dívida externa, que implica para a Argentina uma significativa transferência de recursos para o exterior, sob circunstâncias pouco favoráveis do comércio mundial [...] no entanto, além dessas questões, um olhar retrospectivo permite advertir claramente que é outro o clima econômico-social que se vive na Argentina em um ano de vigência do Plano Austral” (Bolsa de Comércio, 1986: 15). Advertia-se uma crescente confiança acerca da continuidade de critérios racionais para o manejo da economia, assim como uma maior inclinação para recolocar os problemas crônicos que subsistiam. A alta proporção do gasto público em relação ao Produto havia repercutido tanto no nível de eficiência global da economia como no déficit fiscal. As transferências de recursos do setor privado para o setor público iam em aumento. “Assim, a persistência e aceleração da taxa de inflação argentina corre em forma paralela à crescente participação estatal na economia e ao maior financiamento no genuíno do déficit associado. Nos últimos anos o setor privado incrementou a transferência de recursos para o setor público e, em forma coincidente, o país em seu conjunto viu aumentar a proporção de recursos externos genuínos que ha devido transferir ao exterior” (Bolsa de Comércio, 1986: 21).

A discussão sobre o tamanho do gasto público e as funções que o Estado devia ter eram intensas. O déficit, e em particular seu controle em longo prazo, eram objeto de debate entre os setores ortodoxos e heterodoxos, e continuariam sendo, adquirindo cada vez maior centralidade na discussão sobre as causas da inflação e o modelo de crescimento. Machinea admitia que era necessário haver uma reforma do setor público, mas não aceitava o que muitos diziam: que era necessário “expulsar gente do setor ou dismantelar o setor público”. O governo compartilhava dessa idéia e, nesse sentido, havia começado com o tema do congelamento das vagas e a diminuição dos postos nas empresas públicas. Então, o setor público era um fator crucial, e ficava muito por se fazer, em termos de longo prazo, de reestruturação do setor público e de redução do déficit fiscal; mas o Estado devia manter, na idéia do governo, um papel fundamental na sociedade. Uma coisa era reduzir o déficit, com o qual a equipe econômica estava de acordo; “mas se falamos de que é necessário dismantelar o Estado, não estamos de acordo. Essa é uma concepção distinta da nossa, distinta da do governo”.

2.5.3 Estabilidade e crescimento

Para a equipe econômica o *problema fundamental da economia argentina era o do estancamento*. A falta de crescimento durante 10 anos – o produto por habitante era, em 1986, 15% mais baixo que o de 1975 – era o que potencializava os conflitos próprios de uma sociedade como a argentina. Quais eram as restrições fundamentais para o crescimento? Na ordem interna, as altas taxas de inflação haviam sido um dos problemas fundamentais dos últimos anos; no âmbito externo a dívida sem dúvida era a restrição fundamental desta economia.

Para Heymann (1986c) os conflitos distributivos viam-se reforçados em condições de baixo

nível do produto real, após um prolongado estancamento econômico. O programa de estabilização havia tido êxito em reduzir drasticamente a taxa de inflação; isso parecia sugerir que os riscos corridos pelo governo ao decidir o choque e ao aplicar um enfoque não convencional haviam sido justificados. O programa havia satisfeito uma demanda de estabilidade, no entanto: “as pressões inflacionárias não haviam desaparecido do todo. A possibilidade de uma estabilização sustentada provavelmente depende da recuperação das perspectivas de crescimento real” (Heymann, 1986c: 160).

A estratégia da equipe econômica, como forma de superar o estancamento, era o crescimento das exportações. Esse crescimento seria conseguido a partir de uma abertura da economia, permitindo uma maior concorrência, e buscando um aumento da produtividade. Era indispensável a inserção da Argentina na economia mundial mediante o aumento das exportações. Para Heymann (1986c) algumas coisas pareciam mais aceitas do que no passado, como a idéia de que a industrialização era irreversível e devia continuar, mas não baseada em um mercado interno protegido e com subsídios governamentais. Em qualquer caso, a experiência argentina sugeria que havia uma estreita relação entre estabilidade nominal, por um lado e desempenho do crescimento, o emprego e a distribuição de ingressos por outro.

Como já visto anteriormente a política antiinflacionária do Austral era pensada pelo governo como o primeiro passo de uma estratégia de crescimento. A diminuição da inflação era o requisito prévio, era a condição para um objetivo mais ambicioso: recuperar a capacidade de crescimento. A estratégia global do governo se apoiava no *crescimento das exportações e o aumento da taxa de investimento*. O acento nas exportações, como caminho de crescimento era a conseqüência inevitável das sérias restrições externas, que enfrentava a economia por efeito da dívida. De acordo com Sourrouille, para pagar os juros da dívida, e ao mesmo tempo, expandir as importações associadas ao crescimento da economia, era indispensável o aumento das exportações. Paralelamente o país devia recuperar seu nível de investimento que era a garantia última de um processo genuíno de crescimento. O mercado interno também teria de expandir-se, a partir do impulso sobre a demanda gerada pelo crescimento das exportações e ao investimento privado (Sourrouille, 1986).

Remes Lenicov (1986) apresentava uma proposta diferente de crescimento ao afirmar que, embora reduzir drasticamente a inflação fosse um passo necessário, isso não era suficiente para assegurar uma taxa de crescimento sustentado e melhorar a distribuição. Partindo desse pressuposto, o programa não teria êxito se ficasse somente na estabilização dos preços, a não ser que “estabilizar” a herança recebida tivesse sido o objetivo implícito. Em todo programa econômico cabia perguntar: que efeitos produziam a mudança e/ou a estabilização dos principais preços relativos sobre a estrutura da renda, a demanda e o perfil produtivo? Quais eram os setores e grupos

sociais que se beneficiariam e que liderariam o processo de acumulação? Quais eram as esperanças e expectativas que se ofereciam aos trabalhadores em matéria de emprego e aos empresários em termos de investimento? Estas interrogações não tinham uma resposta satisfatória no âmbito do Austral, no entanto, este programa havia detido-se nos aspectos inflacionários. Para Lenicov era preciso preocupar-se com os incentivos à reativação: melhoras nos salários reais, créditos direcionados e específicos, algumas obras públicas selecionadas, programas especiais de emprego, incentivos fiscais e financeiros para investimentos relacionados a compromissos de produção e exportação, com baixas seletivas nos juros. Para que as medidas não se esgotassem em si mesmas eram necessárias ações que tendessem a constituir o processo de acumulação para expandir a capacidade de produção de bens e serviços e transformar o Estado para que pudesse gerir e controlar a política econômica assim como utilizá-lo como eixo do impulso inicial. Mas isso exigia, entre outras medidas: a) redefinir a estratégia de negociação da dívida; b) conseguir que o Estado aumentasse sua intervenção no direcionamento dos principais fluxos financeiros do sistema; c) recolocar e desglobalizar a política econômica e sua execução. Tudo isto requeria, como requisito essencial, dispor de um aparato estatal apropriado, eficaz com capacidade de controle e de gestão e uma política conforme a crise sem precedentes que não ficasse circunscrita às alternativas convencionais.

Para aqueles que criticavam o Austral, no entanto, o plano econômico radical concentra seu maior esforço no ataque à inflação e nas expressões monetárias da crise, mas havia um silêncio absoluto sobre as causas mais profundas: “A política seguida pelo governo indica que a inflação enfoca-se a partir da ótica da emissão e do déficit, sem enquadrar a ambos no marco global do desenvolvimento real, como se não fosse seu resultado. Isso conduz a encarar políticas que são ilhadas em si mesmas. A estratégia seguida a denomino ortodoxia academicista. Recorrem a ferramentas tradicionais do manejo monetário para frear a inflação e têm feito o possível para baixar o déficit. O heterodoxo tem sido o controle de preços que não deu resultado pelo entorno em que foi aplicado. Aspiram modificar os condicionamentos: déficit, evasão, diversos mercados negros, sem *mudar o jogo de poder nem a dinâmica da crise*. A concepção da inflação como um problema monetário, desemboca necessariamente em uma política recessiva. Quando se restringe a emissão não diminuem os preços; diminui a produção” (Goransky, 1984: 101, *ênfases nossa*). A reprovação dos economistas “críticos” (Abalo, 1985a; Abalo, 1986; Grinberg, 1986a e 1986b) dirigia-se para a falta de uma política de transformação, por parte do novo governo, da estrutura econômica herdada da ditadura; e a não modificação desta, estabelecia os estreitos limites dentro dos quais se devia levar adiante a política econômica.

2.5.4 Crescimento e reforma do estado

A revista *Novedades Económicas* – Nº 60, de dezembro de 1985 – sustentava que o problema estrutural do crescimento da economia argentina se relacionava com uma estrutura de preços relativos e um tipo de câmbio real que davam lugar a um tipo de organização econômica orientada fundamentalmente ao mercado interno, com um forte traço anti-comércio. Estas características estruturais haviam sido agudizadas pela política de congelamento das principais variáveis desde meados de 1985. Para Cavallo (1985) a inflação havia tido sua origem em déficits fiscais persistentes e não no uso, por parte das autoridades econômicas, dos preços, dos salários e do tipo de câmbio como instrumento de redistribuição da renda mais do que como orientadores da distribuição dos recursos escassos da sociedade. O estancamento econômico explicava-se pela baixa produtividade dos investimentos. A inflação e as permanentes mudanças nos preços relativos induzidos pela disputa distributiva eram, em parte, responsáveis pela nova produtividade. O fechamento comercial da economia Argentina, impulsionada por uma estratégia de crescimento baseada na substituição de importações, permitiu que os produtores desses bens discriminassem mercados como prática permanente. A disciplina fiscal e o controle monetário sustentado no tempo requeriam transformações estruturais na organização do setor público e, em particular, na administração do gasto público e na arrecadação fiscal, entre outras medidas era necessária a privatização das empresas públicas. O crescimento seria sustentado se, por um lado, aumentassem as exportações e, por outro, reduzissem o gasto público; à medida que se avançava na recuperação do nível de atividade afastar-se-iam os fantasmas da crise de pagamentos ao exterior e do desequilíbrio fiscal, que obrigou no passado a interromper drasticamente os processos de crescimento. Peña (1986a) sustentava que “o gasto público era o principal fator limitante do crescimento”.

Armando Musich, um importante empresário de filiação liberal, presidente de FIEL, manifestava algumas reservas sobre o plano: “Ninguém pode negar que o plano Austral teve êxito; impediu o que se propôs: o país não caiu na hiperinflação, consciente que ela traria a desintegração social [...] no estado de necessidade, de virtual desesperação, existente no país em meados de 1985, pode-se dizer que as cargas impostas pelo plano Austral foram equitativas. Talvez se tivesse posto a vista em objetivos de maior alcance, também se tivessem podido aproveitar algumas possibilidades importantes envolvidas nesta etapa inicial do Plano, por exemplo no que concerne à *reorientação do Estado e sua ominosa gravitação na vida econômica*” (Musich, em Naszewski, 1987: 232, *ênfase nossa*). Reconhecia Musich que o Austral havia produzido uma certa reativação da economia, mas era necessária a elaboração de um programa de crescimento de longo prazo. O *Plano Austral* não havia sido concebido com esse fim, mas caracterizava-se como um plano de emergência que evitou a derrubada da economia, nesse sentido, seu êxito havia sido total. Porém, era necessário dar ao país um programa de estabilidade com crescimento. Concluía o presidente da

FIEL: “*Não haverá crescimento sem uma reforma profunda do Estado*, com drástica redução de seus gastos, de seus ativos e de suas empresas e repartições; com privatizações importantes, em número e setores chaves; com uma enérgica política de desinterferência, desregulação e desfeudalização. Se não se desestatiza a economia e se confia na iniciativa do setor privado não haverá crescimento ” (Musich, em Naszewski, 1987: 236, *ênfase nossa*).

Havia uma inconsistência básica entre o forte aumento dos impostos ao comércio exterior, para fechar a brecha criada pelo déficit fiscal, e a estratégia governamental de crescimento orientada para as exportações, declarava Cavallo. A questão crucial colocada vinculava-se com a consistência entre os instrumentos básicos do Plano Austral (estrita disciplina monetária e fiscal, fixação do tipo de câmbio nominal e congelamento de preços e salários) e os novos instrumentos que apontavam para a reativação e o crescimento da economia. O argumento central do economista era que para preservação do tipo de câmbio e das políticas comerciais requeriam-se taxas de juros muito altas. Estas produziam os seguintes efeitos: a) agravavam o déficit fiscal e criavam, portanto, pressões para introduzir maiores recortes nos gastos e incrementos nos impostos; b) impediam o desenvolvimento de um mercado de bônus em longo prazo como o requerido para o financiar a construção de moradias e outros projetos privados de investimento. As principais conclusões do estudo eram que quando o *Plano* havia sido iniciado, e congelado-se o nível do tipo de câmbio, a Argentina não havia equilibrado sua conta corrente. Portanto, a política monetária estava dirigida para preservar o equilíbrio da balança de pagamentos. Isto implicou a existência de altas taxas de juros por um longo tempo. Nessas condições, as medidas de política fiscal, que implicavam um aumento do déficit, agravariam o problema criado pelas altas taxas reais de juros, comprometendo o objetivo de estabilização do nível de preços; Cavallo previa que no futuro imediato haveria seguramente uma recessão. Uma alternativa seria modificar o tipo de câmbio e as políticas comerciais, ampliando os incentivos para as exportações, mas sem produzir um deterioramento fiscal; isso deveria gerar aumentos nas exportações. No entanto, isso implicaria modificações de parâmetros que eram a pedra fundamental sobre a qual apoiava-se o *Plano Austral* (Cavallo, 1986). As vendas ao exterior haviam sido afetadas por um “traço anti-comércio”, que havia distorcido fortemente os preços relativos, implicando perdas de eficiência na distribuição de recursos e reduzindo o nível de comércio do país (Bolsa de Comércio, 1986).

2.5.5 Reativação e salários

A ofensiva sindical havia colocado o tema do salário no centro da discussão política e impulsionado uma tentativa de concerto por meio da chamada Conferência econômica Social. Em diversas manifestações públicas, funcionários do governo haviam sustentado que o salário real havia aumentado nos últimos meses, juntamente com o nível de atividade, as horas trabalhadas e o

emprego; dirigentes sindicais argumentavam que o salário real estava muito deprimido e que era necessário iniciar uma discussão, prévia ao aumento do salário mínimo. Finalmente, os principais representantes industriais negaram-se a conceder aumentos das remunerações que não pudessem ser repassados aos preços, pois isso geraria uma queda na rentabilidade que o setor não estava em condições de assimilar. O debate levava a contrastar os distintos argumentos com a evidência empírica sobre qual havia sido a evolução do salário real, e também do salário relativo. A recuperação do salário real foi durante todo o período um dos temas centrais das políticas econômicas. O governo havia definido a recuperação dos salários reais como um dos fins da política econômica, dessa forma, apesar do tema do controle da inflação adquirir uma centralidade cada vez maior, um dos elementos considerados na avaliação das políticas antiinflacionárias era seu impacto nos setores assalariados. Qualquer política que permitisse uma melhora salarial incorporava uma legitimidade extra para conseguir apoio popular, o que transformou a avaliação “técnica” do impacto das medidas econômicas sobre o salário real em um debate político de primeira ordem.

Para o governo, apesar das oposições políticas e dos sindicatos que chamavam o plano de “recessivo”, havia sido produzida uma acelerada recuperação dos níveis de atividade industrial, impulsionada em parte pela melhora dos salários associado à baixa da inflação. O produto manufatureiro havia expandido-se cerca de 20% nos 12 meses que se seguiram ao choque. Para o governo, em comparação com as freqüentes e falidas tentativas ortodoxas de estabilização que o havia precedido, o *Plano Austral* mostrava uma efetividade muito maior em relação com o controle da inflação, e permitia ademais evitar os fortes custos em matéria de perda de produto e emprego, desmonetização e desintermediação financeira gerados pelos citados planos. Em sua mensagem do dia 6 de fevereiro de 1986 *Crescimento com estabilidade* o Ministro da economia dizia o seguinte: “Frente a tudo isso, corresponde dizer que, efetivamente, foi produzido um deterioramento nos salários. A discussão coloca-se entorno da magnitude desse deterioramento. E, aqui as opiniões dividem-se devido à distinta maneira de calcular o poder aquisitivo do salário. Entendemos que para ter uma melhor medida do salário real é preciso tomar levar conta o fato seguinte: os salários recebidos no fim do mês são gastos na realidade durante o mês seguinte. Em conseqüência, para estabelecer a capacidade de compra das remunerações é necessário comparar, por exemplo, os salários do mês de novembro com a evolução dos preços do mês de dezembro. Fato que permite tirar duas conclusões. A primeira, que no mês de julho existiu um importante aumento do salário real, como conseqüência da forte queda da taxa de inflação. A segunda é que a partir de então se produziu um deterioramento. No entanto, este não alcança as magnitudes denunciadas por distintos órgãos sindicais, os que utilizam um raciocínio diferente e a nosso ver incorreto” (Sourrouille, 1986: 56-7).

O governo reconhecia que após o início do congelamento ocorreu um deterioramento dos

salários, basicamente, devido aos aumentos em muitos produtos agropecuários. No entanto, o efeito líquido do congelamento havia sido benéfico para os assalariados. A visão do governo era, basicamente, que após uma baixa inicial havia começado um processo de reativação econômica no fim de 1985, o qual se mostrava acentuado nos primeiros meses de 1986; nesse processo havia sido chave a recuperação dos salários reais, como resultado da abrupta queda da inflação.

Contrariamente aos partidários do *Plano Austral*, os críticos do plano sustentavam que este não havia sido neutro, mas negativo para os trabalhadores. Para a economia argentina 1985 havia sido um dos piores anos. O Produto Interno Bruto (PIB) declinou pese à expansão registrada no último trimestre de 1986. Apesar da leve recuperação registrada nos últimos meses de 1985, que se prolongou até os primeiros meses de 1986, o retrocesso econômico foi o mais forte detectado desde 1982. Os diversos índices traduziam um prejuízo dos assalariados, ainda que a dimensão da perda salarial fosse heterogênea. A conclusão era que a reativação havia tido lugar dentro dos limites de um plano de ajuste estrutural, portanto seus limites estavam dados pela mesma política de ajuste, os quais exigiam o controle das variáveis monetárias e do gasto público (Bleger, 1986).

Na experiência do mercado laboral os economistas ortodoxos Sánchez e Giordano (1986) observavam uma forte queda dos salários em relação a 1984. Esse processo foi acompanhado de um heterogêneo comportamento entre os distintos setores da economia. A análise dessas mudanças mostrava que, apesar do esforço realizado pelo governo, o verdadeiro ajuste, que implicava uma reestruturação da economia, e principalmente, do setor público, ainda não havia sido realizado. De forma que se isso não ocorresse, dificilmente poder-se-ia entrar em uma senda de salários ascendentes em um contexto de estabilidade e crescimento. Em cálculos realizados pelo IEERAL observava-se o marcado deterioramento do salário real em relação a 1984. Esta queda, iniciada no final deste ano, continuou após a aplicação do plano antiinflacionário de junho de 1985; embora a queda tivesse sido compensada, em parte, pelo menor imposto inflacionário que tiveram que suportar os assalariados, dado o menor crescimento dos preços, a previsão que faziam os autores sobre o futuro desempenho dos salários era a seguinte: “A atual posição do salário real não poderá ser levada aos picos de 1974 ou 1984 sem provocar fortes pressões inflacionárias ou queda do emprego, dadas as condições prevalecentes de produtividade e rentabilidade. Isto é, independentemente de que se consiga um acordo de curto prazo, é indispensável estabelecer os mecanismos que permitam as mudanças estruturais que a economia requer. Entre eles, a reestruturação do setor público é prioritário, se é que se busca como objetivo utilizar o gasto público social (ou salário indireto) como complemento das remunerações, sem alterar o custo social privado” (Sánchez e Giordano, 1986: 17).

2.6 A segunda fase do Austral

Nas primeiras semanas de 1986, Alfonsín anunciou uma série de medidas econômicas que constituíam em seu conjunto a essência do que o próprio presidente denominou *segunda fase do Austral*. Nesta nova fase tentar-se-ia produzir mudanças na estrutura do setor público e, fundamentalmente, conseguir aumentar as exportações. Estes novos objetivos, conjuntamente com a abertura gradual da economia anunciada pouco tempo depois, formavam parte das *reformas da estrutura* que haviam sido postergadas até depois da estabilização (Acuña, M., 1995). As medidas heterodoxas permitiram ao governo chegar com relativo êxito os primeiros objetivos fixados quando do lançamento do Plano Austral que eram deter a inflação e estabilizar a economia, agora, o desafio do governo era por em andamento um programa de crescimento.

Nesta etapa a ser analisada há alguns documentos chaves sobre a discussão do modelo de crescimento. Por um lado o governo anunciou o lançamento da segunda fase do Plano Austral, *estabilidade com crescimento*, na qual assentavam-se as bases de suas políticas de desenvolvimento. Por outro lado uma síntese dos argumentos ortodoxos podia ser encontrada nos documento de FIEL *El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público*, que era uma análise sobre o papel do Estado na economia, e, ao mesmo tempo, uma proposta para uma reforma integral do modelo econômico em vigor, redefinindo o papel do Estado e do mercado. A análise desses documentos nos permite avaliar as correntes de pensamento econômico a partir de sua posição em relação ao modelo de desenvolvimento, a partir de uma perspectiva de médio e longo prazo; e examinar as diferenças entre elas. Em outras palavras, o que nos interessa acentuar é a discussão sobre o modelo de desenvolvimento nas posições dos economistas ortodoxos e heterodoxos na Argentina. Visões que embora estejam mediadas pela especificidade da conjuntura econômica, política e social da Argentina respondem a um debate geral sobre o desenvolvimento.

O clima intelectual da época era sumamente polêmico, como demonstravam estas declarações, para a equipe econômica: “Transcorreu-se pouco mais de um ano desde que foram esboçadas estas idéias [idéias esboçadas em *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico*] e é justo admitir hoje sua atualidade. Testemunha disso é o reconhecimento que fizeram autorizados porta-vozes do empresariado nacional, acerca do papel relevante da produção para a exportação como estímulo e complemento do mercado local” (Sourrouille, 1986: 63). Para os setores liberais: “Após varias décadas de discussão ideológica com relação à intervenção do Estado na economia pareceria que na sociedade argentina de hoje existe consenso a respeito do sobre dimensionamento do setor público [...] a Argentina enfrenta atualmente um clima intelectual favorável para apoiar uma reforma descentralizadora: os meios de comunicação, os usuários e mesmo governo central manifestam seu esgotamento contínuo com as travas burocráticas do

regime; os governos provinciais exigem um exercício real das pautas federalistas; o esquema intelectual internacional é favorável (Empréstimos de Ajuste Estrutural do Banco Mundial, iniciativa Baker)” (FIEL, 1987).

As novas medidas lançadas no princípio de 1986 buscavam compatibilizar a estabilização atingida com o *Plano Austral* com o crescimento. A proposta passava pelo aumento das exportações, essa era parte de uma série de propostas que a CEPAL vinha fazendo desde meados da década de setenta. Para a equipe econômica a única alternativa viável para superar o crônico estancamento da economia argentina e a restrição imposta pela dívida eram a *expansão simultânea das exportações e a investimento*.

Por sua vez os ortodoxos propunham um aumento da concorrência, a descentralização da atividade econômica e a redução do tamanho do Estado. O setor público devia concentrar sua atividade no cumprimento das metas de equidade e distribuição de renda, mediante a prestação de serviços indelegáveis (defesa, relações exteriores, justiça) e essenciais que não podiam ser totalmente privatizados (educação, saúde, eletricidade e gás). A atividade reguladora do Estado devia estar destinada a assegurar e estimular a concorrência. O setor privado, por sua vez, devia centrar sua atividade na produção e comercialização de bens e serviços. O texto discutia o papel do Estado e de suas competências e propunha uma profunda reforma deste que se guiasse pelos seguintes princípios básicos: privatização, descentralização e limitações das funções governamentais.

2.6.1 Crescimento com estabilidade

No mês de fevereiro de 1986, Sourrouille anunciou formalmente o início da segunda fase do Plano, isto é, da estratégia *de crescimento*. Como objetivo a equipe econômica tentou por em andamento os ajustes necessários para resolver os problemas da economia argentina. Em seu discurso intitulado *Crescimento com estabilidade*, o ministro da economia anunciava, ao país, uma série de medidas: “O balanço geral do plano de Reforma econômica até a data nos leva a sustentar que existem poucos antecedentes, para não dizer nenhum, da aplicação de um programa que tenha alcançado resultados positivos em tão pouco tempo e com baixos custos sociais. Esta é, ao nosso ver, uma realidade que deveria estar fora de discussão” (Sourrouille, 1986: 54). “A partir do 14 de junho, a coragem e a firme decisão de um governo que soube estar à altura da emergência, da execução de um programa desenhado e realizado por Argentinos, e da participação popular, começaram a reverter a situação [...] em contraste com as experiências prévias, a abrupta redução da inflação alcançou-se com um custo mínimo em termos do nível de atividade interna” (Sourrouille, 1986: 54-58). A equipe econômica sustentava que o governo havia cumprido seu papel no que dizia respeito às finanças públicas; havia levado adiante uma política compatível com a estabilidade dos

preços.

No capítulo III do discurso ministerial, intitulado *impulso ao crescimento* retomam-se as premissas anteriormente elaboradas pela equipe econômica, e começaram a ser delineadas iniciativas tendentes a construir um novo *modelo de desenvolvimento*:

“Permita-me evocar, a este respeito, os ‘*Lineamientos de una estrategia de crecimiento*’ apresentados pelo governo nacional no princípio de 1985. Nossas propostas de hoje são congruentes com as de então. É bom recordar, porque para satisfazer as justas demandas dos argentinos, é preciso contar antes de tudo com uma orientação clara. Neste documento susteve-se que para superar o crônico estancamento da economia argentina e a restrição imposta pela dívida externa, *a única alternativa viável é a expansão simultânea das exportações e o investimento*. Entendíamos que a expansão das exportações do agro e da indústria, e do investimento associado a eles, ao permitir atender os serviços da dívida e o aumento das exportações, cria as condições para recuperar a capacidade de crescer. [...] a expansão das exportações e o investimento insere-se dentro de uma concepção de política industrial que busca harmonizar o *crescimento com a estabilidade*, as urgências do presente com as necessidades do futuro, o alento à capitalização e a renovação tecnológica das economias regionais e o estímulo às pequenas e médias empresas. Ao redor destas linhas o governo nacional dispõe-se a dar impulso ao crescimento econômico por meio de um conjunto de instrumentos que combinem os incentivos fiscais e creditários com a gestão da promoção industrial. Estamos em condições de anunciar o começo dos *Programas Especiais de Exportação*. Estes programas têm por objeto o incremento das exportações por parte de empresas produtoras, exportadoras, companhias de comércio internacional, consórcios de exportação e pequenas e médias empresas” (Sourrouille, 1986: 63, *ênfase nossa*).

O ministro concluía afirmando que: “A construção de um novo consenso econômico entorno de uma *política de crescimento com estabilidade requer levar a cabo grandes mudanças na estrutura da Argentina de hoje. A reforma do Estado, a reforma do sistema financeiro, a reconversão e tecnificação da indústria são tarefas impostergáveis da atual geração de argentinos* [...] a redistribuição do uso de destes recursos permitirá melhorar a atenção das atividades estatais que são indelegáveis e a transferência de outras que hoje não são centrais” (Sourrouille, 1986: 68, *ênfase nossa*).

O tema da dívida continuava sendo um dos maiores condicionantes para o crescimento da economia. Mas o problema da dívida era consequência da situação internacional e tanto os devedores como os credores faziam parte desse problema. A política do governo insistia em um diálogo político entre os países industrializados e os países em desenvolvimento que permitisse gerar um novo regime de funcionamento da economia mundial e que permitisse uma reestruturação dos compromissos externos das regiões, com modificação dos pagamentos, com doações parciais,

novos créditos e diminuição das taxas de juros de forma a tornar compatível o crescimento com o pagamento.

Uma solução de fundo requeria decisões que envolvessem distintos governos, portanto, o enfoque devia ser político, esta era a posição do governo: “O alívio dos serviços da dívida que envolveria sua posta em prática somente é parcial; a questão de fundo, que não é outra que o extraordinário nível das taxas de juros e os desequilíbrios comerciais segue sem solução [...] Reiteramos hoje nossa adesão a essas propostas, a saber: a necessidade de que as taxas de juros retornem aos níveis históricos e de que, no período de transição, a transferência de recursos se vincule com as metas de crescimento; a conveniência de distinguir a dívida futura da hoje existente, a fim de que esta última possa ser tratada de maneira independente e não se imponha sobre a negociação de novos créditos; a necessidade de que se incrementem os recursos dos organismos multilaterais de crédito e se evite seu condicionamento adicional; por último, a disposição para avançar para uma análise responsável do protecionismo, que trava hoje o comércio internacional” (Sourrouille, 1986: 69).

O modelo de crescimento via exportações. A partir da estabilidade conseguida pelo Plano Austral o governo decidiu-se a implementação da segunda fase do Plano Austral. A estratégia que já havia sido formulada nos “*Lineamientos*” baseava-se na busca do crescimento a partir da saída exportadora, na qual, em particular as exportações busca-se fossem de origem industrial, se transformariam no motor da estratégia de crescimento, transmitindo seu dinamismo ao resto da economia; por outro lado, a saída exportadora buscava resolver os problemas do setor externo, aportando uma maior quantidade de divisas que serviriam, por um lado, para cumprir com os compromissos externos, e pelo outro, para pagar as importações necessárias para fazer viável a saída exportadora.

A equipe econômica avaliava que os ajustes fiscais e monetários não eram suficientes para produzir por si mesmos o desenvolvimento e o crescimento da economia, e tentou, conseqüentemente, definir cursos de ação a seguir no respectivo a uma estratégia *industrial seletiva*. Nesse sentido, Alfonsín desenvolveu um programa para alcançar o crescimento econômico, o que constituía um objetivo de primeira ordem vinculado a sua intenção de modernizar a economia do país. Como já visto Sourrouille anunciou no mês de fevereiro a posta em andamento dos *Programas Especiais de Exportação*, os mesmos previam créditos e outros benefícios tendentes a promover recuperação ou a conquista de mercados para os produtos nacionais. Como parte dos Programas também se admitiria a importação livre de impostos, de insumos que tivessem como destino ampliar a capacidade exportadora das firmas assentadas no país.

O objetivo do governo era que com a posta em prática dos Programas Especiais de Exportação se alcançasse aumentar as exportações industriais em aproximadamente 500 milhões de

dólares. Esta estratégia de crescimento pretendia compatibilizar o crescimento econômico com o pagamento dos serviços da dívida externa, para o qual era necessário um aumento da disponibilidade de divisas, as que somente podiam ser obtidas a partir de um saldo favorável da balança comercial. Um processo de crescimento desse tipo requeria a existência de um mercado de capitais de longo prazo, mas dada a inexistência do mesmo no país, o governo se comprometia, por meio do Banco Central, a participar ativamente na orientação dos recursos creditários para financiar os projetos. Em relação ao agro também se tentava sua dinamização em um sentido exportador para o qual pretendia-se a redução dos direitos de exportação que incidiam os produtos agropecuários (Sourrouille, 1987).

A reforma do Estado. A reestruturação do setor público implicava resolver dois grandes problemas vinculados entre si. O primeiro era o déficit fiscal que impedia o saneamento da moeda; o segundo era o problema das empresas públicas que contribuíam com sua ineficácia para aumentar o déficit do estado. Essas eram as razões que impulsionaram os técnicos do Austral a empreender um difícil caminho para uma reforma do estado. Sourrouille parecia encontrar uma boa fórmula política para fundamentar e legitimar esta decisão ante a sociedade quando destacou no citado discurso que: “[...] nos anos vinte não ocorria a ninguém que fosse finalidade do Estado levar adiante programas de industrialização. No pós-guerra, isto foi uma demanda que teve ampla justificação e respaldo. Na atualidade parece mais urgente que a função reguladora do Estado assegure estímulos à modernização da estrutura produtiva em níveis crescentes. Com este propósito o governo nacional tomou a decisão de transferir sua participação em empresas siderúrgicas e petroquímicas com capital estatal ao setor privado, em forma parcial ou total” (Sourrouille, 1986: 67). Essa decisão apontava fundamentalmente atingir dois objetivos. Por um lado buscava-se reestruturar o setor público deficitário e pelo outro se apontava a reconversão industrial promovendo precisamente aquelas indústrias que o governo havia definido com estratégicas. Sourrouille também anunciou que se contava com financiamento do Banco Mundial para isso e que com a venda das empresas públicas criar-se-ia um *Fundo para a Modernização e o Desenvolvimento Industrial*.

Apesar da decisão de realizar algumas privatizações o setor público tinha um papel chave na promoção do crescimento. Anunciava-se o andamento de programas industriais que implicavam por certo em uma contribuição do setor público. Para o ministro havia uma direção fundamental na orientação da política do governo: “Não se trata de um setor público que olha o que acontece, mas sim que promove o que corresponde [...] nossa política promove o crescimento utilizando o setor público como um elemento central de transformação” (Sourrouille, 1987: 23).

Para o governo era possível potencializar o crescimento, em condições de estabilidade, a partir dos instrumentos com que contava o Estado: “Todos cremos também que o *Estado, o setor*

público, ocupa um lugar central na articulação de uma política progressista. Isso é o que motiva que a política de transformação do setor público e a política de ingressos sejam dois condimentos essenciais de toda política progressista e formam parte do desenho de nossa política atual [...] Pretender recuperar o crescimento em nosso país aprofundando as condições de estabilidade mas ignorando o papel que cumpre a política de ingressos implica condenar um programa ao fracasso. Mas também se o condena ao fracasso, ainda quando se inclua uma política de ingressos ou um acordo nesse sentido, se o manejo da política do setor público e do setor monetário não concorda com eles [...] Este é um programa progressista, um programa não ortodoxo desenhado pelos argentinos e potencializado pela responsabilidade de todos que se sentem solidários com ele [...] Por isso nosso governo, ano após ano, introduz *reformas estruturais* em seu próprio orçamento, tanto na forma de recolher impostos, por meio da reforma fiscal, como na distribuição dos gastos, privilegiando por certo a educação, a ciência, a cultura e o desenvolvimento econômico (Sourrouille, 1987: 17-18, *ênfase nossa*).

A integração regional. Os acordos com o Brasil iniciaram o que foi denominado de uma nova era nas relações entre os dois países. O Pacto de Integração econômica foi firmado em julho de 1986 e com isso pôs-se fim a uma longa etapa de disputas e concorrência regional, iniciando-se um novo período de cooperação. A integração com o Brasil representava uma solução interessante para um governo que não queria iniciar um processo de abertura econômica global porque temia o impacto social que esta poderia produzir. A integração regional oferecia a possibilidade de uma abertura limitada e, ao mesmo tempo, a opção de uma importante complementação com um país da região. Na realidade essa era uma velha idéia dos economistas da CEPAL, que haviam previsto que os altos custos da proteção industrial doméstica e o pequeno mercado local faziam difícil o processo de substituição de importações, os quais esgotar-se-iam uma vez cumprida a primeira fase (Acuña, M., 1995).

Em resumo, o objetivo da equipe econômica era promover uma reforma estrutural da economia argentina por meio da persecução de dois objetivos de longo prazo. Em primeiro lugar, uma reforma do estado mediante privatização das empresas públicas, mas colocando o estado como uma parte central do processo de desenvolvimento; um segundo objetivo era elaborar um programa de crescimento para o qual desenhou-se um pacote de medidas entre as quais figuravam a revisão da questão da dívida externa, a realização de um esforço exportador que incluía políticas elaboradas pelo Estado com o fim de melhorar o perfil exportador e a aplicação de um notório esquema de integração regional para permitir chegar à produção industrial em escala mediante a ampliação dos mercados e assim reduzindo custos e fazendo mais competitiva a economia regional. Na estratégia de crescimento heterodoxa lançada pelo governo em fevereiro de 1986 encontramos três elementos vinculados à estratégia de desenvolvimento elaborada pela CEPAL: a dívida como grande obstáculo

ao desenvolvimento, a estratégia de crescimento baseava-se na saída exportadora, e por último na integração regional.

2.6.2 O modelo de crescimento liberal

Ao mesmo tempo em que o governo lançava seu programa de crescimento com estabilidade a Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) elaborava uma análise da situação argentina e propunha uma reforma integral da economia do país (*El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público*). O documento exposto a seguir é a melhor e mais detalhada exposição das posições liberais do período, no qual se propõe um modelo de desenvolvimento centrado no mercado. O documento, que podia ser visto como uma espécie de contraponto da estratégia de crescimento via exportações que sustentavam o governo, propunha um plano de reforma integral e detalhado da economia argentina e uma redefinição do papel do Estado na economia. O espírito das propostas era “a recriação da confiança no mecanismo do mercado”.

O texto discutia o Estado e suas competências. Para FIEL a formulação de políticas públicas era uma função indelegável do Estado, sua intervenção direta na execução poderia aceitar-se somente de forma suplementária frente a uma transitória incapacidade ou carência do setor privado para levar adiante uma atividade social ou econômica de interesse público. Os princípios básicos que guiavam o programa de reforma do Estado deviam ser a privatização, a descentralização e a limitação das funções governamentais. Todas essas decisões de política econômica implicavam mudanças mais ou menos profundas no modo de intervenção governamental na atividade econômica e, fundamentalmente, nas restrições sobre a eleição dos agentes econômicos em suas próprias regras de comportamento. O conceito liberal chave que aparecia no texto era o *principio de subsidiaridade*. As relações entre o público e o privado deveriam redefinir-se, o Estado devia abster-se de afetar a iniciativa dos particulares, mas ao mesmo tempo, poder recorrer em sua ajuda quando circunstancialmente o setor privado carecesse dos meios para desenvolver algumas de suas responsabilidades. De acordo com os princípios e normas liberais o setor público devia ser redimensionado em duas direções: por um lado, a devolução aos particulares daquelas atividades que lhes eram originalmente próprias; por outro, a transferência para as províncias daquelas funções que por sua natureza não correspondiam à órbita nacional.

No trabalho elaborado pela FIEL o escasso desenvolvimento econômico argentino no último meio século atribuía-se a um fator específico: a *defeituosa organização de sua economia*. A mesma havia caracterizado-se pela centralização da política econômica, pela intervenção acentuada e com frequência distorsionante nos mercados e pelo uso de mecanismos de decisão coletivos. O documento começava afirmando que: “O atraso operado no crescimento da economia argentina e os magros avanços na qualidade de vida em nosso país indicam com eloquência a necessidade de

encarar uma reforma profunda do sistema econômico vigente. O estudo que aqui se apresenta refere-se à *reforma do Estado*, um dos protagonistas-chaves do aludido processo, e seu objetivo principal foi oferecer um conjunto de propostas factíveis, orientadas a: reduzir o gasto público; concentrar a ação do Estado nas funções que lhe são inerentes em uma sociedade moderna; destravar o crescimento da economia argentina, mediante um intenso processo de desregulamentação. Em todos os casos, que permita tanto a privatização, como a descentralização, regionalização e provincialização da atividade econômica” (FIEL, 1987: 9).

O incremento do gasto público e a intervenção do Estado na economia haviam sido uma constante da Argentina das últimas décadas. Esta evolução foi consequência da tentativa de cumprir com os objetivos de crescimento e bem estar que a sociedade argentina projetava por meio de instrumentos centrados no Estado. A justificativa técnica desse incremento na participação do Estado baseou-se no suposto fracasso do mercado. Era necessário crescer e melhorar o bem estar, e o mercado, por si só, não parecia o mecanismo mais idôneo para alcançar os objetivos projetados. Buscou-se, portanto, promover o crescimento, melhorar a distribuição pessoal e regional da renda, oferecer educação e serviços de saúde etc. Mediante a produção direta de bens e serviços e uma crescente regulação da atividade privada. A utilização desses meios refletiu na estrutura administrativa do Estado, que apresentou um aumento contínuo ao longo do tempo, no entanto, os objetivos e metas projetadas não se cumpriram com eficiência.

Quais haviam sido as razões do eloqüente fracasso de um modelo econômico baseado no estatismo? Para a FIEL algumas explicações deviam buscar-se na projeção dos objetivos em si próprios, que em muitos casos resultaram desproporcionados, dado os recursos disponíveis, por exemplo “o de oferecer educação e saúde gratuita para todos os habitantes”. Outras razões surgiam do desenho dos instrumentos utilizados. As regulações por um lado, ou a prestação direta de bens e serviços por outro, caracterizaram-se por implementar mecanismos que desconhecem as pautas básicas para o surgimento de um sistema econômico eficiente, introduzindo fortes distorções que haviam dado origem a um desempenho pobre. A prestação direta de bens e serviços, financiados essencialmente com impostos gerais e não via preços ou pagamento de taxas ou tarifas, levou a um nível do gasto público superior ao factível de ser coberto com a arrecadação tributária genuína. Como consequência desta situação apresentaram-se déficits crônicos no orçamento público que se financiaram: com imposto inflacionário ou pressionando sobre o mercado local de capitais, ou ainda com endividamento externo. O resultado foi – dependendo de cada período particular -: “uma alta inflação, instabilidade das políticas, expulsão do setor privado do mercado de crédito e alto endividamento externo”. Por outra parte as tentativas de fechar a brecha fiscal por vias mais genuínas levaram: por um lado a um incremento da arrecadação por meio dos impostos menos evadíveis (impostos no trabalho, retenções nas exportações, impostos nos combustíveis etc.); e por

outro lado à políticas erráticas do controle do gasto público realizadas sem redefinir o papel do Estado, concentraram-se em: redução do salário real dos funcionários, suspensão dos gastos de manutenção e descontinuidade do investimento público. Em síntese, essas distorções agravaram o desempenho da economia argentina, por que o investimento não cresceu suficientemente, dada a incerteza gerada por um contexto de alta inflação e/ou elevadas taxas de juros reais; o investimento público foi errático e não se ajustou às necessidades de cada etapa pela descontinuidade apontada; a produtividade e competitividade da economia viram-se afetadas pelo tipo de impostos utilizados, distorsionantes dos preços relativos e portanto, da distribuição de recursos; o incrementado aparato regulatório transformou-se em uma poderosa trava burocrática, e fonte de corrupção, dada a comentada diminuição dos salários dos funcionários públicos, e à obsolescência do material de apoio administrativo e, finalmente, o deterioramento da infraestrutura básica e da qualidade dos serviços de educação e saúde, afetou o processo de crescimento ao influir negativamente na produtividade tanto do capital como da mão de obra. Tudo isto deu origem a um círculo vicioso, que retroalimentou e agravou o problema: menor produtividade, menor crescimento; o menor crescimento menor base impossível, dado o gasto, maior brecha fiscal, maior inflação, endividamento, menor produtividade, menor crescimento, etc. Estes elementos somados aos já colocados – objetivos desproporcionados e mal desenho dos instrumentos – convergiram na explicação da situação da economia argentina. Os instrumentos de política econômica implementaram-se desconhecendo as pautas básicas para incentivar a eficiência. Em *geral, tanto no esquema regulatório como na prestação direta de bens e serviços observavam-se características que explicavam claramente o fracasso do sistema, por desconhecer as pautas básicas para incentivar a eficiência: a) ausência de mecanismos competitivos; b) excesso de centralismo na tomada de decisões; c) falta de transparência na informação; d) incentivos incompatíveis com os objetivos buscados, ou com o natural comportamento dos agentes econômicos; e) ignorância da análise de custo-benefício ao decidir analisar a conveniência de estabelecer uma regulação ou serviço público.*

A partir desse diagnóstico o documento continha uma proposta integral para a reforma do setor público que compreendia a administração, a carreira dos agentes públicos, a saúde, a educação, a seguridade social e as principais empresas de produção e de serviços que estavam em mãos do Estado. A aplicação do conjunto dessa proposta estava destinada a orientar um crescimento econômico sustentável, mediante a canalização dos recursos existentes para alcançar uma maior produtividade que significasse uma melhor qualidade de vida para a população. Em *suma, contribuíam para desenho de políticas para resolver os maiores problemas dos quais padecia a Argentina: a ingerência desproporcionada do Estado na vida econômica, que inibia e esterilizava o esforço de seus habitantes e impedia o Estado e seus servidores de desenvolver as funções*

próprias que lhe imponha o mundo moderno.

As empresas públicas. Um dos pontos centrais do documento centrava-se na crítica de sistema de prestação de serviços por meio de Empresas públicas. Um dos instrumentos mais utilizados na Argentina havia sido a prestação direta de bens e serviços, por meio de uma empresa pública. *A propriedade de uma empresa pública.* Em termos gerais podia-se afirmar que a empresa pública pertencia ao partido governante, à sua burocracia interna, a seus provedores e a seus usuários. Cada um destes ‘donos’ tinha objetivos diferentes sobre a empresa, respondendo a suas características particulares e aos incentivos que recebia. Por sua vez, o aparato regulatório havia impedido toda possibilidade de concorrência interna ou externa, e provocado uma crescente falta de transparência na informação contábil e de gestão. Se havia incentivado e favorecido uma coalizão entre a burocracia interna e os provedores, impossibilitando um controle efetivo do usuário, tanto em seu caráter de usuário como de funcionário. O resultado disso havia sido uma falta de transparência na informação. A relação governo-empresa, dado o maior poder da burocracia interna, construiu-se com perfis assimétricos: as perdas as cobriam o Tesouro, enquanto as utilidades as gastavam as empresas. Concluía o documento que estes eram alguns dos elementos que eliminavam a possibilidade de uma produção eficiente por meio da empresa pública e limitavam a factibilidade de que se conseguiram objetivos de crescimento e de bem estar buscados com a aplicação deste instrumento. *As empresas que eram propriedade do Estado podiam dividir-se em três categorias: 1) aquelas que podiam ser privatizadas imediatamente; 2) as que requeriam, simultaneamente, uma reestruturação e a desregulação do setor em que atuavam e 3) aquelas que uma vez reestruturadas e desregulado o setor em que atuavam deveriam permanecer em poder do Estado, por prestar serviços essenciais, se não se encontravam interessados em sua compra.*

A saúde: no caso dos serviços de saúde e tratando exclusivamente a questão da medicina assistencial observava-se uma ineficiente distribuição dos recursos disponíveis. Ao não existir relação direta entre a prestação de um serviço e o pagamento que devia realizar-se, existia uma forte tendência à sobre utilização dos mesmos, o que apresentava elementos de distribuição regressiva da renda, ao se oferecer serviços gratuitos mesmo a indivíduos que estariam em condições de pagá-los. Simultaneamente, ao anterior, apareciam pagamentos em excesso por dupla cobertura, posto que ao pessoal com relação de dependência lhe efetuava um desconto obrigatório para a obra social. Outra das características do sistema era uma grande disparidade de coberturas, dependendo das jurisdições e/ou obras sociais, para igualdade de aportes ou subsídios e para um mesmo nível de contribuinte. Os hospitais públicos, por sua vez, manejavam centralizadamente e com pautas organizativas e de administração mais próximas à burocracia de um ministério, que às necessidades de um serviço dessa natureza. A distribuição orçamentária anual aos hospitais públicos era realizada com base em seu gasto histórico, desincentivava qualquer manejo eficiente dos recursos. A interação desses

elementos traduzia-se em uma baixa produtividade do gasto em medicina e de administração, impedindo uma redistribuição dos recursos do Estado para gastos orientados a satisfazer as necessidades da saúde como bem público, especialmente no campo da medicina preventiva. *Proposta, o sistema de saúde se estruturaria da seguinte maneira.* Instituições intermediárias: instituições de seguro de saúde que garantiam a população pelo menos a cobertura mínima, que competiriam entre si pelos serviços que ofereceriam além desse nível, assim como pelos custos dos mesmos. Essas entidades seriam os seguros privados de medicina pré-paga, os seguros oferecidos pelas obras sociais ou grêmios, as Direções Provinciais de Saúde. A obrigatoriedade da afiliação a algum sistema de seguro existente no mercado se instrumentaria a partir de um desconto compulsivo sobre os salários, atuando os empregadores como agentes de retenção; este desconto poderia fixar-se em 7%. Essas instituições privadas de seguro de saúde, assim como as direções provinciais de saúde, prestariam a cobertura correspondente, contratando serviços médicos, sanatórios privados e hospitais públicos, que competiriam entre si para acessar os contratos daquelas. Os hospitais públicos seriam em tese totalmente autônomos, com a única restrição de dispor de camas permanentes e de pessoal para a atenção da população carente. A atenção do hospital seria paga por quem está demandando o serviço.

A educação. A originária intervenção do Estado na matéria surgia de dois elementos principais: a obrigação constitucional de garantir a educação, como um direito dos cidadãos, e seu componente como bem público. No primeiro caso, cabia pontuar que garantir não significava necessariamente a produção direta por parte do Estado, mas sim, que o termo estava vinculado à igualdade de oportunidades para acessar a educação. Quanto à educação como bem público esta podia dividir-se em duas: como bem privado e como bem público. O primeiro vinculava-se com o investimento que cada indivíduo realiza em educação, esperando ter um benefício futuro, seja no campo econômico ou em termos de realização pessoal. O segundo – educação como bem público – relacionava-se com a inserção do indivíduo na sociedade: aquisição de hábitos, incorporação de regras sociais, valores comuns etc. Como bem público, os mecanismos de mercado não ofereciam, em geral, uma resposta adequada para a determinação de quantidades e preços. No entanto, mesmo aceitando a necessidade de cobrir esse componente de bem público, ficava claro que o mesmo ia reduzindo-se à medida que se avançava nos diferentes níveis educativos. Assim, era - muito mais importante nos níveis pré-escolar e escolaridade primária do que por exemplo na universidade. Pese a isso, a distribuição de fundos públicos não guardava, em geral, proporção alguma com esta realização inversa entre bem público e nível educativo. *Proposta:* Completar a descentralização da educação elementar e média transferindo à ordem provincial os serviços em mãos do governo nacional. Estimular a descentralização da educação, impulsionando a criação de novas escolas privadas e transferindo as públicas a cooperativas ou associações de padres e docentes. Essas novas

escolas privadas não seriam totalmente gratuitas e receberiam um subsídio do Estado. O controle de todo o sistema (público e privado) limitar-se-ia a verificar se estava sendo cumprindo os conteúdos de educação mínimos e com a inspeção administrativa apropriada do uso de subsídios. Para o sistema universitário era necessário fixar um preço pelo serviço que se prestava e distribuí-lo entre os demandantes. Razões de equidade e eficiência aconselhavam, por outro lado, o pagamento dos serviços acompanhado de um sistema de bolsas.

O sistema de aposentadoria e de pensão. O sistema de aposentadoria argentino era um bom exemplo de um instrumento desenhado em função de incentivos incompatíveis com a natural ação dos agentes econômicos. Com efeito, o *sistema de reparto* em vigência, ao dar independência ao aporte efetuado da retribuição que se recebia, premiava a evasão – quanto menos se aportava mais se recebia proporcionalmente – e castigava a quem havia cumprido permanentemente a lei. Ante este problema, longe de reprojeter-se o instrumento, se havia gerado um círculo vicioso: com maior evasão, mais se incrementavam as porcentagens do imposto no trabalho; a maior alíquota, maior incentivo à ilegalidade e à evasão; a menor arrecadação, maior tendência a incrementar as taxas positivas. O deterioramento do atual sistema provisional era irreversível e não cabiam medidas superficiais, a reformulação devia ser total, partindo dos objetivos, passado pelos mecanismos operativos e financeiros e chegando, finalmente a uma redefinição *do papel que deve ter o Estado*. A proposta de capitalização coletiva das poupanças individuais, por meio de fundos privados de pensão, colocada como uma ferramenta complementaria do sistema oficial, apresentava elevadas possibilidades de êxito a partir de duas características: Em primeiro lugar, o sistema de capitalização significava a individualização dos aportes de cada contribuinte, assim como a estreita associação que se gerava entre estes e o nível dos haveres a perceber. Em segundo lugar, o próprio processo de capitalização implicava que o sistema não se alimentasse somente de aportes e contribuições, mas também, dos juros que pagavam os setores que faziam uso dos fundos previstos pelos cotizantes. A proposta de reformulação do sistema apresentava os seguintes aspectos positivos. Reduzia a participação do Estado dando-lhe basicamente uma função de controle, de orientador de investimentos e de garantidor de um nível mínimo de subsistência para os passivos que não haviam sido precavidos. Permitia conseguir no curto prazo uma melhora significativa no haver da quase totalidade dos aposentados. Simplificava a operatória e reduzia os gastos ao se transferir para as entidades privadas que participavam do sistema. Finalmente, podia converter-se em uma importante ferramenta de captação de fundos em longo prazo, regulando a taxa de juros da praça, contribuindo para a criação de um mercado de capitais e evitando a fuga dos mesmos.

O Estado regulador. As regulações que afetavam tanto a atividade específica de setores produtivos, em especial aqueles onde atuavam empresas públicas, como aquelas que contemplavam questões que faziam o sistema econômico geral, continham elementos que explicavam claramente seu fracasso. Essa área, como nenhuma outra, exemplificava a existência de objetivos incompatíveis (por exemplo salários mínimos versus pleno emprego), objetivos excessivamente ambiciosos (por exemplo a superposição de promoções regionais) e mal desenho de instrumentos. Exemplo deste último eram: limitações à concorrência; custos superiores aos supostos benefícios da regulação; excesso de informação a apresentar e falta de controle da mesma por impossibilidade material; fixação artificial de preços ou quantidades a produzir; subsídios encobertos; limitações à livre mobilidade de fatores; incentivos contrários aos objetivos buscados; superposição de jurisdições e de organismos de controle; contradições entre diferentes regulações. Em segundo lugar, e a partir de um ponto de vista estritamente econômico, as regulações que limitavam a concorrência e a livre entrada e saída de ofertantes em um mercado, convertendo em monopólios, com comportamento ineficiente em setores que poderiam ter tido outro desempenho. A chave das regulações nestes setores residia não em colocar barreiras e cortar a concorrência, mas sim encontrar o elemento pelo qual se devia competir. Tratava-se, portanto, de: criar as condições para entrada e saída de competidores potenciais, em mercados sem maiores custos de entrada (por exemplo transporte aéreo); gerar concorrência pelo uso de instalações no caso de alto investimento fixo (por exemplo aluguel de vias férreas, ou instalações portuárias); outorgar a concessão de um serviço essencial, que opera estruturalmente com perda, à firma que se comprometa a realizá-lo com o menor subsídio e ao mais baixo preço para o usuário, dando lugar a uma concorrência na licitação. *“Em consequência a redefinição das funções do Estado, tanto em matéria de regulação como de produção, forma parte das novas respostas da política econômica ao desafio da estabilidade e o crescimento”*. A proposta central das regulações era a de liberar os mercados tanto de fatores como de produtos, permitindo a concorrência interna e externa, explicitando os subsídios, descentralizando o processo de tomada de decisões, eliminando privilégios especiais, e estabelecendo uma efetiva participação do cidadão, em seu caráter de contribuinte e consumidor. A intervenção estatal devia concentrar-se em prevenir práticas monopólicas, e em oferecer e assegurar transparência na informação.

O documento de FIEL concluía que: *o eloqüente fracasso dos instrumentos utilizados até o presente, para cumprir os objetivos de crescimento e bem estar que projetava a sociedade argentina obrigava a uma profunda reforma*. Esta reforma não podia ser parcial, mas sim integral; e era necessário aprender com os erros do passado e considerar a situação e a experiência internacional para desenhar instrumentos aptos e efetivos. O estancamento da economia argentina dos últimos anos parecia tornar estéril qualquer discussão acerca da necessidade desta reforma

integral. As tentativas de insistir nos instrumentos conhecidos haviam fracassado porque havia desconhecido que o problema era o sistema e não seus protagonistas ou porque modificaram somente políticas parciais dentro do sistema. Para perceber esse processo era necessário orientar os recursos privados de forma direta para as atividades relacionadas com o crescimento econômico e a produção. Isso permitiria liberar os recursos necessários para o setor público se concentrar nas ações tendentes a promover uma melhor distribuição da renda e na prestação eficiente dos bens públicos não delegáveis: “administração de justiça, seguridade, defesa, etc.”. Assim mesmo, as funções do Estado deviam realizar-se com o maior nível de descentralização possível. Também se requeria uma mudança na atividade reguladora do Estado para permitir uma eficiente ação dos mecanismos de mercado, preservar a concorrência, controlar os mercados monopólicos, proteger o consumidor e internalizar as economias e economias externas. Por último, os regimes de promoção e os subsídios em geral, deveriam explicitar os custos fiscais para sua aprovação pelos órgãos políticos adequados. A intervenção estatal traduzia-se em importantes redistribuições de renda de duvidosa progressividade. Esta ineficiência e regressividade eram conseqüência não somente da política tributária, mas também da política de gasto público. Em primeiro lugar, porque a expansão no número de atividades que atendia o Estado argentino havia derivado em um deterioramento da qualidade dos serviços essenciais prestados por ele. Em segundo lugar, porque os instrumentos selecionados para conseguir os objetivos da política geral, em muitas ocasiões prejudicaram diretamente uma distribuição de renda equitativa. Em terceiro lugar, porque uma visão de curto prazo havia levado a adotar decisões que em princípio melhoravam a qualidade do sistema, mas que no longo prazo terminavam prejudicando-o (por exemplo, numerosas regulações ao trabalho que terminaram reduzindo a demanda laboral e desalentando a concretização de novos investimentos). Em quarto lugar, porque decisões de “orientar” o desenvolvimento econômico haviam derivado em regimes especiais que haviam favorecido a grupos reduzidos de pessoas e que havia sido financiado com maiores impostos para toda a sociedade (regimes de promoção industrial). Esse penoso quadro de situação exigia uma mudança radical. Nesse documento haviam sido propostas reformas concretas para os setores e atividades de maior envergadura. *“O espírito comum das propostas é a recriação da concorrência e a confiança no mecanismo do mercado”*.

2.6.3 O novo poder econômico

Em 1986 foi publicado um trabalho chave, de grande originalidade e que colocou uma série de temas novos sobre a problemática econômica do país; e que serão de particular importância para a discussão sobre as restrições da política econômica.

O objetivo básico do trabalho *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, de Azpiazu, Basualdo e Khavisse, era analisar a configuração de um novo poder

econômico na Argentina da década de 80, que havia sido o resultado das transformações da estrutura produtiva resultantes das políticas econômicas aplicadas pela ditadura militar.

A análise das motivações básicas do regime militar de 1976 “revelava a persistência de um objetivo fundamental: *refundar estruturalmente a sociedade argentina, tanto em termos econômico-sociais como políticos, consolidando um novo projeto dominante*” (Azpiazu *et al.* 1986: 185, *ênfase nossa*). Esse objetivo implicava desarticular a estrutura econômica - social constituída ao longo de várias décadas no âmbito das distintas etapas da industrialização substitutiva. Em segundo lugar, pela própria solidez da estrutura econômica-social da Argentina e as próprias contradições da economia capitalista, esta reestruturação tinha que se produzir necessariamente por meio de uma crise, que conseguisse assim a marginalização de certos setores sociais, a redefinição de outros e finalmente o predomínio dos restantes. Em terceiro lugar, as mudanças a produzirem-se nos pilares fundamentais da industrialização substitutiva e os rasgos do novo padrão de acumulação deveriam tornar-se irreversíveis, no entanto, não se buscava passar de uma variante de industrialização “distribucionista” a outra “concentradora” dos ingressos, mas sim, de “remover as próprias bases econômicas e sociais daquele modelo”.

Os eixos centrais da reestruturação e o papel da política econômica. Essa tentativa refundacional baseou-se em um férreo controle sobre o aparato do Estado que permitiu a reconstituição das condições de dominação social mediante o “disciplinamento”, dos setores assalariados e uma marcada redistribuição da renda nacional; a redefinição do Estado que não significava somente sua diminuição, mas também seu redirecionamento, a modificação substancial da estrutura produtiva e a reversão da dinâmica substitutiva. A reconstituição das condições de dominação social avançou mediante uma acentuada queda do salário real e uma crescente dispersão do mesmo entre as distintas categorias dos assalariados e as atividades econômicas.

Para modificar o perfil produtivo não eram suficientes a reconstituição das condições de dominação e a redefinição do Estado porque esses eram compatíveis com a variante “concentradora da renda”. Ao longo de toda a ditadura produziu-se uma contínua e significativa redistribuição da renda desde os setores assalariados para o conjunto dos não assalariados. No entanto, isso não dava conta da totalidade das mudanças induzidas pela crise, portanto, dentro dos setores empresariais houve os que foram prejudicados por ela, (pequenos e médios). Enquanto outros se beneficiaram (parte dos setores oligopólicos), já que nesses se produziram rupturas significativas que deram lugar a uma nova *configuração do centro de poder econômico*. Com efeito, aqueles capitais, tanto nacionais como estrangeiros, que tinham uma inserção restrita ao controle de poucas empresas acabou, em muitos casos, sendo expulso do mercado. Pelo contrário, os capitais (nacionais ou estrangeiros) que estavam integrados e/ou diversificados mediante a propriedade de múltiplas empresas, aumentaram seu poder econômico e o controle que exerciam sobre os distintos mercados.

Dessa maneira, podia-se concluir que “a sociedade argentina transita há vários anos por uma crise heterogênea e desigual que crescentemente fixa em um extremo da estrutura socioeconômica um setor assalariado com uma escassa participação no ingresso social, seriamente deslocado da atividade produtiva, com um sensível deterioramento em suas condições laborais e com fortes carências nos serviços públicos que recebe. Consolida uma *fração dos setores dominantes* que havendo partido de uma estrutura empresarial integrada e/ou diversificada, aumenta seu controle sobre os mercados e tende a condicionar ou acionar do Estado, vinculando-o à própria dinâmica de seu processo de acumulação, adquirindo, então, uma grande capacidade para determinar o rumo do processo econômico-social” (Azpiazu *et al.* 1986: 187).

As condições e características que apresentava a nova *fração dominante* constituíam um elemento importante para apreender a profundidade da reestruturação levada a cabo e também para delinear os padrões da acumulação dominante. Tratava-se de grandes capitais, que controlavam a propriedade de múltiplas firmas locais localizadas em uma diversidade de atividades econômicas. A relação estabelecida entre suas empresas respondia a estratégias de integração horizontal, vertical ou de diversificação.

O avanço desses capitais, no controle dos mercados industriais durante a ditadura militar, havia sido produto de dois movimentos simultâneos: por um lado, do processo de destruição do capital materializado por meio de quebras, fechamento de estabelecimentos, repatriação de alguns investimentos estrangeiros etc. Por outro lado, do processo de investimento e expansão assim como pela redistribuição do capital levado a cabo mediante a compra ou absorção de empresas ou estabelecimentos instalados, com forte apoio estatal. A indústria foi o setor mais afetado durante o processo militar havendo sido registrado o desaparecimento de numerosas pequenas e médias empresas e incluso de algumas grandes firmas estrangeiras. No entanto, esse caráter “desindustrializador” não devia ser confundido com um antiindustrialista já que uma parte significativa da expansão das novas frações dominantes provinha da manutenção, e incluso do aumento, da significativa presença nesta atividade. Portanto, a “desindustrialização” produzida, por um lado, diminuía as dimensões da estrutura industrial pela desaparecimento de certas frações do capital e, por outro, o concentrava nas mãos de outras empresas.

O crescente predomínio dos Grupos Econômicos (GGEE) e das Empresas Transnacionais Diversificadas e/ou Integradas (ETDI) devia ser entendido como resultado da funcionalidade que havia tido a política econômica em relação às condições estruturais que apresentavam estes capitais. O resultado de um projeto e uma política acentuadamente centralizadores, excludentes e marginalizadores produziram “*a emergência de um novo poder econômico constituído por capitais de antiga existência no país mas que hoje ocupam o centro do processo de acumulação: os GGEE e as ETDI*” advindo sua centralidade de seus ativos no país e de seus investimentos financeiros no

exterior que os capacita para condicionar, pelo menos, o processo econômico global.” (Azpiazu *et al.* 1986: 190, *ênfase nossa*).

As profundas transformações recentes da economia argentina condicionavam fortemente as possibilidades nas quais se desenvolvia a política econômica em andamento a partir de 1983, e toda tentativa de avançar para uma distribuição mais equitativa da renda mantendo as condições estruturais e pagando os serviços da dívida externa, dificilmente possa ser levada a cabo. “Como exemplo pode ser citado o sucedido durante o primeiro ano do governo democrático. Este concluiu com um nível de renda estável ou levemente superior para os assalariados mas com um processo econômico profundamente alterado e sem possibilidades de que o mesmo pudesse continuar. A necessidade de modificar o padrão de acumulação dominante por parte dos setores populares, exige a definição de uma política econômica em concordância com a nova situação estrutural. Um exemplo disso é o rápido desgaste que sofreram, durante o primeiro ano de governo democrático, um conjunto de enfoques e instrumentos de política econômica provenientes da industrialização substitutiva” (Azpiazu *et al.* 1986: 201-202).

2.7 A flexibilização de abril de 1986

Ao mesmo tempo em que se discutiam os resultados do Plano Austral e as propostas de crescimento o governo tentava controlar as variáveis em curto prazo.

O congelamento de preços e de salários, posto em andamento em junho de 1985 havia dado lugar, ao menos por um tempo, a um sistema de fixação de preços e salários que servia como guia para a inflação futura. Essas medidas haviam reduzido substancialmente o ritmo da inflação, entretanto, os preços ao consumidor haviam continuado aumentando a um ritmo médio de 2 a 3% mensais. As subidas concentraram-se em setores de difícil controle, como alguns de serviços, e em outros de “preços flexíveis”, como era o caso de alimentos. Os preços relativos haviam sido modificados progressivamente em favor deste tipo de bens; embora os aumentos fossem reduzidos em comparação com as taxas inflacionárias que vinham mostrando a economia argentina com anterioridade, a inflação ‘residual’ contribuiu para reativar os mecanismos indexatórios.

As autoridades econômicas ao começar 1986 encontravam-se frente a um dilema de difícil resolução, em março de 1986 a inflação já alcançava 4,6%. Um dilema, de todas as maneiras clássico nas políticas de congelamento de preços. Quando e como sair do congelamento? Desde o lançamento do Plano, o congelamento havia sido visto como uma ferramenta temporária que permitiria eliminar a parte inercial do fenômeno inflacionário, após nove meses do lançamento do plano era necessário tomar uma decisão sobre continuar ou não com o congelamento; e em caso de não fazê-lo como sair dele. Estender o congelamento provavelmente resultaria em uma baixa taxa de inflação nos meses subseqüentes, e ao mesmo tempo permitiria que os agentes esquecessem a

passada experiência inflacionária e assim evitar o retorno das medidas defensivas indexatorias; já que a equipe econômica considerava que os mecanismos ainda estavam vivos e que qualquer choque poderia acelerar a inflação. Por outro lado, a inflação acumulada desde junho havia criado pressões no mercado laboral e havia deteriorado as tarifas dos serviços públicos, aumentando desta maneira o déficit fiscal, e havia deteriorado a taxa de câmbio. O congelamento de tarifas podia ser antiinflacionário em curto prazo, mas ao deteriorar as receitas reais das empresas públicas impactava sobre o déficit fiscal e portanto sobre a capacidade de consolidar a estabilidade. Continuar com o congelamento podia significar um maior deterioramento dessas variáveis (Fanelli e Frenkel, 1986). Por outra parte, a situação da balança de pagamentos havia sido deteriorada rapidamente depois de 1985 como consequência de uma série de fatores predominantemente externos, entre os quais sobressaiu-se a forte piora das condições comerciais que a economia argentina. Neste contexto as pressões do setor agropecuário pedindo um tipo de câmbio maior e uma menor carga tributária fizeram-se particularmente intensas.

Em abril de 1986, nove meses depois do lançamento do *Plano Austral*, o Ministro Sourrouille anunciava modificações na estratégia econômica. A principal medida foi a suspensão do congelamento de preços e salários, o início da etapa de descongelamento. Os controles de preços por parte do governo seriam substituídos por um novo esquema de preços administrados, os realinhamentos dos mesmos realizar-se-iam de acordo com as mudanças na estrutura dos custos. Em seu discurso as *novas regras do plano de Reforma Econômica*, de 4 de abril de 1986, o Ministro da economia afirmava: “[...] o governo Nacional decidiu mover-se de um sistema de preços congelados – que, é justo reconhecer foi flexível, em sua implementação – para um sistema de preços administrados. O governo aspira que o setor privado recupere progressivamente seu papel no processo de formação de preços, que se cumpra com responsabilidade e solidariedade social. Isto permitirá em um prazo próximo que o governo se concentre, fundamentalmente, na supervisão dos acordos que pactuem e respeitem as empresas” (Sourrouille, 1986: 76).

O governo anunciou como parte da política de preços administrados, um aumento de 8,5% para os salários para o segundo trimestre de 1986. Realizou-se uma pequena desvalorização de 3,75% em abril e retocaram-se os preços dos serviços públicos para evitar atrasos que pudessem afetar as contas públicas. Anunciou-se que o tipo de câmbio e os preços dos serviços públicos seguiram a pauta marcada pela inflação do mês anterior, a economia tornava a indexar-se ainda que a modificação dos preços se faria em intervalos maiores. Por outra parte, com respeito à política de salários, foram convidados sindicatos e empresários para discutir o procedimento para o incremento salarial. As novas regras de política econômica do mês de abril consistiram em três tipos de medidas: ajustes periódicos e pequenos de tarifas, um reajuste administrado de preços, e a convocatória para negociação dos salários por trimestre e de acordo com bandas, junto com uma

discussão dos salários básicos.

2.7.1 Tentativa de acordo de preços e salários

A nova etapa de flexibilização caracterizou-se por uma busca de ampliação do consenso com respeito à política de rendas e ao anúncio de algumas privatizações e fomento das exportações industriais. O meio pelo qual buscou-se o consenso foi a reativação da Conferência econômica e Social e um chamado para negociações paritárias nas quais acordar-se-iam aumentos salariais dentro dos limites fixados pelo Ministério da Economia sobre as bases das estimativas da inflação para 1986. O governo propunha descongelar diminuindo a incerteza própria de todo processo de flexibilização de controles. Para isso definiu pautas salariais até o fim de ano que apontavam para romper com a inércia inflacionária implícita na indexação de preços e salários: adotou-se como base nos ajustes salariais a inflação futura e não a passada e decidiu-se estabelecer pautas de “piso” e “teto” para os aumentos. Frente à resposta da CGT de não aceitar negociações limitadas dessa forma, em 4 de abril o governo fixou as pautas de mínima e máxima.

No fim desse mês, ademais, retomaram as reuniões da Conferência econômica e Social. Destaca-se que a Conferência tornou a constituir-se com representação estatal, laboral e, pela parte empresarial, somente participaram as associações industriais. O tema principal a tratar na Conferência econômica e Social seria sobre os projetos de legislação laboral do executivo. Os novos projetos incluíam a regulação das negociações coletivas, a participação dos trabalhadores na gestão das empresas públicas, a obrigação dos empresários em informar seus empregados sobre o estado da empresa e uma nova legislação sindical. O pacote laboral foi apresentado aos sindicatos e às associações empresariais, mas a discussão finalmente não foi levada a cabo. Por um lado a Conferência não avançava na raiz, por isso os sindicatos retiraram-se várias vezes em sinal de protesto. Por outro lado, os empresários rechaçavam os projetos que em sua opinião outorgavam concorrências excessivas aos sindicatos e consideravam que a obrigação de informação afetaria a concorrência. Em abril os empresários enfrentavam, por um lado, o reinício de um processo de concentração, e pelo outro, a decisão governamental de administrar um descongelamento de preços e permitir negociações paritárias dentro de bandas definidas pelo Estado (Birle, 1997; Acuña, 1995c).

As associações industriais apoiaram a tentativa de abandonar o congelamento. No entanto, sua análise da situação coincidia com o da Sociedad Rural no sentido que os atores sociais e o Estado se encontravam em uma relação de soma zero. Em reiteradas oportunidades a UIA e seus dirigentes declararam que “as possibilidades distributivas estavam esgotadas” e que os salários reais somente poderiam ser incrementados se existisse um aumento de produtividade que mantivesse constante seu peso nas estruturas de custos. Enquanto as associações industriais dispunham-se a

participar no diálogo tripartite dentro do âmbito da Conferência econômica e Social, as associações agropecuárias iniciaram um processo de duro enfrentamento com a equipe econômica que teria como consequência a criação de um âmbito de negociação com o Estado, a diminuição das retenções às exportações do setor, e finalmente, em dezembro de 1986, a substituição do secretário de agricultura Lucio Reza, por Ernesto Figueras, homem ligado à Sociedad Rural e considerado um representante dos interesses do setor. A inclusão de um representante dos interesses do setor rural no gabinete traduziu-se em novas diminuições às retenções, o abandono do projeto de imposto às terras sem benfeitorias e a flexibilização dos critérios de fixação e controle de preços máximos dos produtos agropecuários, assim como a desativação da mobilização rural (Acuña, 1995c).

O esquema de congelamento foi flexibilizado a fim de permitir correções de preços relativos que haviam sido alterados na fase precedente, tentou-se melhorar o nível das tarifas e do tipo de câmbio, ao mesmo tempo em que se definiam esquemas de correção de preços industriais e de salários segundo pautas trimestrais estabelecidas pelo governo tomando em consideração a inflação esperada e não a passada. Em meados de 1986 pôs-se em funcionamento um esquema de negociações paritárias, nas quais o governo buscou estabelecer um teto de incrementos de salários nominais. Nesse período de paritárias com teto e piso receberam particular importância as negociações entre a Unión Obrera Metalúrgica (UOM) e os empresários do setor. A relevância destes acordos devia-se ao peso laboral do setor metalúrgico e ao fato de que o acordado pela UOM era, historicamente um parâmetro com respeito a outros sindicatos em suas respectivas negociações salariais. Enquanto os trabalhadores metalúrgicos aspiravam recompor a perda do salário real, a condução econômica tinha especial interesse em impor o critério de ajustar salários em função da inflação esperada. Ante essa situação, frente a uma demanda de um aumento superior ao teto fixado pelo governo, o setor empresarial foi pressionado pelo governo para resistir à tentação de evitar conflitos laborais outorgando o aumento e transferindo o custo aos preços. Em junho o sindicato reagiu convocando uma greve por tempo indeterminado. Como consequência da dificuldade em chegar a um acordo com os grevistas e a partir do desejo do presidente Alfonsín de que a greve fosse “resolvida”, para evitar maior desgaste, o governo ofereceu a possibilidade de transferir aos preços os custos do aumento salarial, para que a UOM suspendesse a paralisação. Apesar da equipe econômica ter visto no aumento dos salários acima dos limites fixados um grave perigo para o programa de estabilização, após 33 dias de greve, em julho chegou-se a um acordo com o sindicato baseado no aumento salarial de 48% a serem pagos de forma escalonada. Do ponto de vista dos empresários o que ficou depois deste desenlace foi não somente a perda da produção correspondente, mas também a quebra da confiança na capacidade da equipe econômica para sustentar com suficiente decisão política as medidas e consequências do Plano Austral. Os resultados do conflito foram significativos aumentos salariais que permitiram tranquilidade

trabalhista para o setor metalúrgico, no entanto, o governo subestimou as conseqüências dessa forma de resolução do conflito: o efeito “arrasto” que teve o acordo no setor metalúrgico e a generalização do comportamento empresarial no sentido de transferir o incremento salarial aos preços teve como conseqüência um salto inflacionário em agosto. Os incrementos outorgados nesse momento aos metalúrgicos formaram parte de uma negociação entre os líderes sindicais e o governo, que foi de fato um prelúdio da posterior incorporação de um dirigente sindical como ministro de trabalho. Portanto, parte da dirigencia buscava melhorar suas relações com o governo, enquanto este tratava de ampliar seu poder político aproximando-se de alguns setores corporativos com os quais tradicionalmente havia estado em conflito (Fanelli e Frenkel, 1990; Acuña, C., 1995).

Em meados de 1986 o governo radical, ante a evidencia da fragilidade crescente do programa antiinflacionário enfrentava o dilema de aprofundar a política de estabilização ao custo de um maior isolamento político, ou mover-se no sentido de recuperar espaço político mediante alianças com distintos setores de interesses, em troca de concessões cujo custo para a estabilização, mesmo sendo potencialmente elevado, confiava-se em poder manejar. Na opinião de Damill e Frenkel (1990) o plano de estabilização, que ao longo de 1986 havia mostrado resultados favoráveis, foi submetido a fortes pressões setoriais. Frente ao relativo isolamento político que o governo enfrentava buscou-se uma negociação com diferentes setores sociais, o que em muitos casos significou mover-se além das margens do programa antiinflacionário. O governo confiava em sua capacidade de manejo da conjuntura, que podia permitir-lhe administrar certas concessões sem comprometer o conjunto da política ou tomar medidas compensatórias. O governo tratou de amortizar o impacto do deterioramento do setor externo sobre a economia doméstica tentando preservar o nível de atividade econômica, no entanto, isto se fez à custa de um maior déficit fiscal. Com esse objetivo os impostos das exportações reduziram-se, ao mesmo tempo em que se incrementaram os benefícios tributários às exportações industriais. O impacto negativo da mudança das condições externas sobre as contas públicas punha em evidência a fragilidade do ajuste fiscal conseguido.

O déficit fiscal havia diminuído ao longo dos anos anteriores, de um déficit de 11,9% do PIB em 1984 passou-se a 6% em 1985 e a 4,7% em 1986; este constituía o registro mais baixo desde 1971. No entanto, o mesmo havia sido conseguido mediante a redução dos gastos flexíveis no curto prazo, como os salários e aposentadorias e nos investimentos de manutenção. Em comparação foram menos afetados os subsídios de impostos, tarifários e orçamentários às empresas privadas. A redução do gasto não se guiou, principalmente, por considerações de equidade nem de eficiência na distribuição, mas sim, pela urgência de impedir a hiperinflação com os escassos instrumentos disponíveis.

A combinação de fatores de erosão da tentativa estabilizadora fez-se evidente na segunda

metade de 1986. A inflação tendeu a acelerar-se – a variação dos preços ao consumidor foi de 4,5% em junho; 6,8% em julho; e em agosto o índice salta para 8,8% – produziu-se o primeiro movimento cambial especulativo desde o início do plano, expressado em um aumento da brecha entre o dólar oficial e o negociado nos mercados paralelos. A partir de então e ao longo do resto da administração radical, o governo tentaria novamente recuperar o controle da inflação em condições cada vez mais desfavoráveis. Esse deterioramento progressivo deveu-se em parte à forma de resposta dos agentes econômicos ante os sucessivos planos de estabilização. As expectativas de congelamento aceleravam-se as remarcações preventivas de preços tendiam a neutralizar antecipadamente as políticas de rendas; intensificavam-se as atividades de lobby para resistir a prováveis modificações tributárias desfavoráveis, a incerteza levava a um aprofundamento da dolarização, reduzindo o efeito favorável à monetarização posterior aos choques.

2.7.2 As razões da aceleração inflacionária

As causas da aceleração inflacionária pós descongelamento foram motivo de controvérsias e de variadas interpretações. A divergência na análise das causas implicava também diferenças nas propostas para alcançar uma estabilização. Mostraremos algumas das interpretações do episódio.

A análise do governo mostrava que o andamento do Austral havia tentado controlar dois aspectos do fenômeno inflacionário; por um lado estava a inércia inflacionária que havia sido controlada em forma imediata mediante a política de congelamento e a fórmula de deságio aplicada a contratos preexistentes. O desequilíbrio das finanças públicas, em comparação, havia sido abordado mediante um contínuo processo de ordenamento, que havia tido por marco o compromisso de não financiar o déficit fiscal com emissão monetária, compromisso cumprido estritamente. O ordenamento do setor público havia sido realizado por etapas, em um primeiro momento a ênfase esteve posta na contenção do gasto, e no aumento dos recursos; o aumento de ingressos baseou-se na *poupança obrigatória* sobre os setores de maiores ingressos, na reforma do sistema tributário e no aumento das tarifas dos serviços públicos. Os dados que utilizava o governo apontavam o declínio do déficit do setor público no financeiro a 2,2 % do PIB, no primeiro semestre de 1986. Machinea e Fanelli coincidem com o diagnóstico: “Não se pode culpar o déficit fiscal pelo aumento da taxa de inflação. Durante o segundo ou terceiro trimestre de 1986 o déficit fiscal alcançou uma média de 3% do PIB (incluído o déficit fiscal do Banco Central). Suas causas principais foram o aumento salarial de junho e julho e uma política monetária passiva a partir de abril” (Machinea e Fanelli, 1988: 179).

Quais, então, eram as razões, que o governo via para o aumento do índice de preços? Para o ministro da economia (Sourrouille, 1987) nem o setor público, nem o setor externo haviam sido as causas da aceleração inflacionária, ambos os setores encontravam-se sob controle. O problema

produzia-se porque com a desaceleração da inflação havia sido eliminado o imposto inflacionário, que todos os possuidores de ativos líquidos pagavam, com o qual havia sido elevado o poder aquisitivo, especialmente dos setores de menores recursos. Embora o crescimento da demanda tenha estimulado a recuperação do nível de atividade, por outro lado havia exercido uma pressão sobre os preços, dado que a oferta não havia tido a mesma expansão. De todos os modos a falta de ajuste entre a oferta e a demanda havia colocado em evidência a *rigidez própria de uma economia* que tinha grandes dificuldades, políticas e práticas, para recorrer ao auxílio do abastecimento externo a fim de atender os desequilíbrios de seus mercados. Quando se produziam desequilíbrios dessa índole logo após transferiam-se para o resto da economia. O aumento de certo tipo de bem elevava o índice do custo de vida, forçando os salários indexarem-se por esse índice, o qual punha em andamento um mecanismo informal de indexação geral da economia. A idéia da rigidez, típica da análise cepalina, combinava-se com a ênfase na necessidade de abertura externa da economia, preocupação mais recente do estruturalismo sobre um modelo de desenvolvimento mais integrado aos mercados externos e a saída exportadora. (Sourrouille, 1987).

As medidas de flexibilização, afirmava Sourrouille, procuravam por em andamento mecanismos de ajuste que permitiram manter uma inflação baixa sem condições recessivas e com flexibilidade suficiente para não travar o movimento de preços relativos próprios de uma economia dinâmica. Recapitulando a experiência o Ministro afirmava: “[...] os preços industriais, as tarifas dos serviços públicos e a taxa de câmbio se ajustaram passivamente aos incrementos produzidos nos preços ao consumidor e nos custos industriais [...] o *ritmo da inflação passou então a depender em grande medida do resultado da negociação salarial, dentro de uma política monetária permissiva*. Com relação a esta negociação, os dados disponíveis indicam em primeiro lugar que o mecanismo de ‘sinceramiento’, que somente apontava a reconhecer oficialmente salários já em vigência, terminou representando para muitas empresas um importante aumento de custos. Frequentemente, o salário de referência para efetuar o ‘sinceramiento’ foi o mais alto pago pelas empresas mais fortes do setor, motivo pelo qual as outras empresas tiveram que fazer ajustes que excediam suas possibilidades” (Sourrouille, 1987: 37, *ênfase nossa*).

A análise do governo era que em uma economia com importante rigidez como a argentina os aumentos salariais haviam operado como a fonte primária da alta de preços. Por um lado havia existido um forte vínculo entre a aceleração da inflação e o aumento do custo dos fatores produtivos, fundamentalmente o aumento dos preços do fator trabalho, isto é, do salário, o mecanismo de propagação da inflação foi este: salários-custos-preços. Por outro lado, os salários provocaram inflação por demanda, que consistia no aumento dos preços por pressão da demanda, que ao superar a oferta produziu um desequilíbrio, o que se resolveu por meio do aumento de preços; assim reequilibrando o sistema.

Para o ministro “no atual surgimento inflacionário não influiu a situação das finanças públicas e das contas externas. Antes, os fatores mais importantes foram os problemas de abastecimento de alimentos, a alta dos salários e de preços que provocou a política de flexibilização, o ajuste automático das tarifas e tipo de câmbio, e a política monetária permissiva. Deste diagnóstico emergem algumas conclusões para a política futura, como já marcado outras vezes, o ordenamento das contas fiscais é uma condição necessária mas não suficiente para freiar a inflação. Claro, é necessário continuar com firmeza este ordenamento, com vistas a um equilíbrio mais permanente. No entanto, isto não basta para conter a alta dos preços” (Sourrouille, 1987: 38). Outro ensinamento importante do processo de descongelamento, e com implicações para futuras mediadas que implementará o governo como a abertura da economia, era “que, em uma economia com um baixo nível de integração aos mercados externos, o fato de restituir às empresas e os sindicatos a capacidade de fixar salários e preços tendia a gerar fortes pressões sobre a política de estabilidade, então, devia-se manter a intervenção reguladora do Estado para evitar transbordamentos contraproducentes” (Sourrouille, 1987: 39).

Para Damill e Frenkel (1990) um elemento importante de erosão dos resultados do Plano Austral derivava da persistência do regime de alta inflação. Não se tratava simplesmente de um fenômeno de memória inflacionária associada ao processo de formação de expectativas, mas também da inércia das práticas defensivas, das normas e instituições desenvolvidas durante o prolongado período de inflação elevada como resposta ao contexto de incerteza. Parecia comprovar-se que as taxas relativamente baixas de inflação observadas ao longo de vários meses, acompanhadas ademais por um desempenho fiscal e monetário não expansivo não haviam sido suficientes para transformar essas práticas nem mesmo para estender os períodos de reajuste aos contratos. “A persistência do regime de alta inflação explica a rapidez e a violência da resposta da economia diante da perda dos equilíbrios iniciais do programa”.

2.7.3 Flexibilização e déficit fiscal

Os economistas ortodoxos da revista *Novedades Económicas* avaliavam as dificuldades enfrentadas pelo Austral a partir da flexibilização do congelamento da seguinte forma: “O insuficiente avanço conseguido no plano fiscal impede conseguir a estabilidade de preços pretendida desde o início do Plano Austral. As autoridades iniciaram um abandono paulatino do congelamento e tentam definir uma política de rendas estabelecida conjuntamente com os setores sindical e empresarial. Estes esforços de estabelecimento vêm-se muito dificultados devido ao aumento da incerteza acerca de qual será a taxa de inflação futura e, por outra parte, ainda não se avistava um horizonte de produção sustentavelmente crescente. A permanência do problema fiscal impede ademais o desenvolvimento de uma política de gasto social que diminua as pressões

gremiais sobre o salário” (*Novedades Económicas*, Nº 64 – abril 1986). Para a revista o governo havia tido que modificar alguns dos delineamentos básicos de sua política econômica devido a que, por um lado, mantinha-se sem maiores variantes o problema fiscal, e por outro, salários e preços relativos foram modificados, provocando uma série de desequilíbrios ameaçadores para a estabilidade de preços. Como forma de manter o controle sobre as pressões inflacionárias emergentes de um ajuste fiscal, que os liberais julgavam como insuficientes, o governo continuava com uma política monetária restritiva. Por este motivo o governo não podia criar a sensação de um horizonte inflacionário previsível, nem impulsionar uma política de gasto social mais ampla que aliviasse as pressões salariais, nem mesmo diminuir o traço anti-exportador derivado dos (impostos ao comércio exterior e do nível do tipo de câmbio real.

Para Danilo Pastore (1988) a decisão do governo de entrar em uma fase gradualista fazendo pequenos ajustes nas principais variáveis, como por exemplo o tipo de câmbio e os preços, para evitar o deterioramento salarial, os desequilíbrios fiscais e a perda de competitividade exportadora ao invés de ter atacado a tempo os problemas de base, constituiu “uma importante renúncia” que trouxe severas complicações. Substituiu-se o congelamento por um sistema de preços administrados, mas como também se emitia dinheiro em forma oculta porque a essa altura havia sido abandonada a política monetária restritiva, o *Austral* debilitou-se. Voltaram a convocar os setores ao diálogo já que parecia que sem as âncoras que estabilizavam a economia podia liberar-se a disputa distributiva sem um pacto que impedisse o transbordamento. Dessa maneira desatou-se uma nova luta desmesurada por demandas salariais, alta inflação, outra vez forte disputa distributiva e insegurança econômica. As empresas transferiam os novos custos aos preços e tudo parecia escapar das mãos da equipe econômica.

Por sua vez Sánchez e Kuszniir (1986), também economistas da Fundación Mediterránea, afirmavam que a posição relativa em que se encontravam os distintos preços da economia ao se pôr em andamento o plano de estabilização denotava uma série de problemas. Em primeiro lugar o tipo de câmbio encontrava-se abaixo de seu nível de equilíbrio, se comparado com o nível de 1960 ou com a média histórica do período 1971-1983. Essa situação de desequilíbrio fazia-se evidente a partir da necessidade que o país de alcançar um volume de exportações compatíveis com os requerimentos do crescimento econômico e do pagamento dos serviços da dívida. O setor agropecuário suportava por sua vez uma situação geral muito desfavorável, pois os preços haviam crescido a um ritmo muito menor que o correspondente aos custos e não era de esperar um aumento das cotações internacionais; não obstante, a magnitude do atraso fazia que estes preços transformaram-se em uma das pressões inflacionárias que devia enfrentar o programa de estabilização. Os preços industriais gozavam das vantagens do barateamento dos insumos agropecuários e laborais. Por último, os salários do setor manufatureiro que não apresentavam

defasagens importantes. O *Plano Austral* conseguiu manter a taxa de inflação em níveis relativamente baixos, mas não iguais a zero, o que significou um deterioramento importante do tipo de câmbio real e dos preços industriais, com o qual se havia produzido um agravamento do traço exportador da economia argentina. Os sérios inconvenientes, afirmavam os economistas liberais, que enfrentava a definição de uma política de rendas eram os insuficientes êxitos fiscais e, conseqüentemente, a impossibilidade de consolidar a estabilidade de preços que pretendia o *Plano Austral*. Isto levava a restrição de crédito ao setor privado, limitando uma possível reativação da economia. Por outro lado, criticava-se, a falta de uma reestruturação do gasto público, tanto na composição como no tamanho, fechando as portas para a implementação de uma ampla política de gasto social que descomprimisse a pressão salarial.

Combinavam-se duas explicações para o fenômeno inflacionário, por um lado, a clássica explicação do déficit fiscal, cujo nível estabelecia o “piso” esperado de inflação, mas que também podia ser completado por outros fatores, como a disputa distributiva, as pressões por aumentos salariais, ou seja por distribuição de renda via salários, pressionava sobre os índices inflacionários; fazendo que estes fossem maiores aos estabelecidos pelo “piso” do déficit. De todas as maneiras a saída continuava sendo a redução do gasto público e seu redirecionamento. Pensava-se no gasto social como um complemento importante do salário real, para o qual se fazia necessário modificar o tamanho e a composição do gasto público. “A finalidade de uma política desse tipo [de uma política de gasto social] que atue como complemento do salário, é que este perca importância como instrumento redistributivo (variando assim o que foi tradicional na Argentina) e a ganhe como preço, isto é, atendendo a seus efeitos sobre a distribuição de recursos na economia. Insiste-se no salário unicamente como elemento redistributivo, para dar satisfação às reclamações do setor assalariado inevitavelmente se pressionará para cima o comportamento dos preços e impedindo uma expansão sustentável da produção” (*Novedades Económicas* Nº 64 – abril 1986: 2).

2.8 A etapa do aperto monetário

No final de julho, e frente à aceleração inflacionária, anunciou-se que o Banco Central propunha-se alcançar um férreo controle da massa monetária ainda que isso significasse elevar as taxas de juros. O “aperto monetário” estava desenhado para reajustar o Plano Austral, o qual muitos observadores viam como cambaleante. Como resultado do regresso da instabilidade, a equipe econômica colocou imediatamente a possibilidade de recorrer a uma mais profunda abertura econômica e a avançar na política de restrição monetária porque o frágil equilíbrio fiscal havia sido quebrado e fazia-se necessário uma forte disciplina de mercado.

A primeira semana de agosto a UIA alarmada pelos primeiros indícios de debilidade do *Plano Austral* e desconforme com a nova legislação pensou em retirar-se da Conferência

Econômica e Social. Os *Capitanes de la Industria* que haviam sido até esse momento aliados do programa econômico, estavam convulsionados pelo pacto de Alfonsín com os sindicalistas. Para Marcelo Acuña (1995) as conseqüências do ocorrido durante o segundo semestre do ano eram que apesar da “custosa” aliança com o sindicalismo ortodoxo, o governo não conseguiu neutralizar a CGT, e por isso perdeu seu aliado mais firme no jogo das negociações salariais; e seu programa econômico, que era a base de sua capacidade negociadora, deteriorava-se rapidamente. Apelou-se, então, para uma política de forte restrição monetária e ao controle de preços mas a confiança inicial no plano havia sido perdida e a preocupação da equipe econômica marcada. Por outro lado, e à luz dos efeitos descritos anteriormente, o governo colocava a necessidade de não reincidir em práticas formais e informais de indexação de salários. A conseqüência do anterior era a redução do salário real e a queda do nível de atividade. A política do governo era a manutenção dos acordos salariais em lugar de corrigi-los com fórmulas de ajuste; em outras palavras evitar os aumentos nominais de salários. Com relação ao resto dos preços da economia implementar-se-ia uma política ativa, abandonando-se a política de preços administrados. Até esse momento os preços foram tratados de maneira passiva, ajustando-se mais ou menos automaticamente aos aumentos nos preços ao consumidor e aos custos.

O conflito, também, instalou-se no seio do governo, fazendo mais evidentes as desavenças entre Alfredo Concepción e Sourrouille. Quando a situação fez-se insustentável Concepción renunciou, sendo substituído por José Luis Machinea. A mudança de nome no Banco Central correspondeu-se a uma mudança de orientação da política monetária, que tentou dar maior consistência ao Plano; mediante uma política monetária restritiva de forma de contrair a demanda e evitar o aumento dos índices de inflação.

As novas medidas econômicas anunciadas pelas autoridades em agosto foram as seguintes: 1) os preços industriais administrados incrementar-se-iam em 3% em setembro e em porcentagens menores durante o quarto trimestre, até chegar a 2% em dezembro; 2) idêntico critério se aplicaria às tarifas das empresas públicas com exceção de um número reduzido de casos; 3) com relação ao tipo de câmbio, após um ajuste de 3%, seguiriam incrementos reduzidos e periódicos, a fim de sustentar a competitividade do comércio exterior; 4) por último, o Banco Central adotou medidas para *conseguir um firme controle da base monetária*. Isso implicaria uma sensível desaceleração da oferta monetária de origem interna (Sourrouille, 1987). A nova política tinha como orientação geral ganhar um rápido controle sobre o crescimento dos custos e a demanda agregada, como forma de lutar contra a inflação.

O diagnóstico inicial da equipe econômica identificava as causas da inflação em dois fatores interrelacionados; por um lado, o déficit fiscal que explicava sua persistência no longo prazo, para o qual o *Plano Austral* tentava tomar as medidas necessárias para evitar a existência de desequilíbrios

fiscais. Por outro lado, a inflação inercial, o aspecto no qual o plano colocava a maior ênfase e no qual tentava reverter por meio de mudanças das expectativas a respeito da inflação futura, para conseguir este objetivo dispôs-se a política de congelamento, o mecanismo do *deságio*, para evitar a transferência de ingressos, e a mudança de moeda para reforçar as expectativas de estabilidade. Frente ao dilema de continuar com o congelamento, e manter os desequilíbrios dos preços relativos, o atraso cambial, e o aumento do déficit fiscal, ou terminar este, com o perigo de uma retomada da inflação; o governo decide passar de uma política de congelamento de preços a uma política de preços administrados, dando lugar a uma maior flexibilização na determinação dos preços. Essa nova política permitiu um reacomodamento dos preços relativos, incluídos tipo de câmbio e tarifas públicas, sendo este um objetivo buscado pelo governo; mas também produziu uma aceleração do índice de preços. Fundamentalmente as causas da aceleração inflacionária eram o aumento dos custos das empresas por causa dos aumentos salariais, inflação por custos, e os desequilíbrios entre a oferta e a demanda, produto do aumento dos salários reais, conseqüência da desaceleração inflacionária, inflação por demanda. Basicamente os salários transformavam-se nos causadores da inflação, o aumento dos salários nominais provocava a inflação por custos, e o aumento dos ingressos reais, por meio de um maior consumo, a inflação por demanda.

Para o ministro “Resumindo: no atual surto inflacionário não influiu a situação das finanças públicas e das contas externas. Antes, os fatores mais importantes foram os problemas de abastecimento de alimentos, a alta dos salários e preços que provocou a política de flexibilização, o ajuste automático das tarifas e o tipo de câmbio, e a política monetária permissiva” (Sourrouille, 1987: 38).

Havia mudado a ênfase das causas da inflação e também a política a ser levada adiante; a nova política econômica colocará o acento no controle da inflação controlando a oferta monetária, a próxima etapa será de restrição monetária. As novas medidas tomadas pelo governo traduziram-se em um declínio da inflação, um aumento das taxas de juros reais que se tornaram fortemente positivas, e também, em conseqüência uma desaceleração do nível de atividade econômica. Tentava-se assim provocar por meio de uma política monetária restritiva, com fortes efeitos recessivos, amenizar o aumento da taxa de inflação. Esboçava-se, também, levar adiante uma série de reformas estruturais da indústria argentina, que buscava modernizar, aumentar a produtividade, além ainda, estimular a concorrência da produção nacional a preços internacionais como forma de solucionar o problema inflacionário.

No entanto, a visão de que o déficit estava controlado e que a aceleração inflacionária devia-se a outras causas não era compartilhada pelos setores liberais: “A economia argentina exhibe atualmente um panorama caracterizado pela presença de uma certa reativação acompanhada de uma aceleração do processo inflacionário. Isto é, por um lado, há uma desnaturalização das metas do

Plano Austral e, pelo outro, um maior nível de atividade que tende a dar resposta às pressões setoriais para conseguir maiores ingressos, provenientes tanto dos assalariados como de produtores. Frente a esta situação de curto prazo, o governo está instrumentalizando uma série de medidas de índole monetária e tributária com o propósito de que a inflação não se escape ainda mais; o custo seria por certo, pôr um freio à expansão das atividades produtivas. De modo que de imediato adverte-se uma clara oposição entre inflação e crescimento, a qual se resolveria aparentemente pela via recessiva” (*Novedades Económicas*, Nº 68 – agosto 1986: 2, *ênfase nossa*). No que concerne ao tema fiscal, sustentava a Revista, se bem se havia corrigido parte do desajuste que existia em 1985, essa correção havia sido operada fundamentalmente por meio do aumento dos ingressos fiscais. De maneira que não haviam sido produzidos ajustes estruturais suficientes dentro do setor público, tanto em realização ao nível, como à composição do gasto. Como resultado do anterior continuava latente uma pressão inflacionária básica. Os efeitos sobre as expectativas eram um elemento importante para poder controlar o surto inflacionário. Quanto maior fosse a sensação de coerência o controle da situação existiriam mais possibilidades de que as expectativas inflacionárias convergissem para o piso inflacionário. Então, perguntava-se a Revista, qual era, neste momento, o verdadeiro piso inflacionário, e quais eram suas determinantes estruturais? Era evidente que nisso tinha muita influência a situação fiscal, a qual se provia que não teria muitas mudanças, já que conforme o diagnóstico oficial, as contas estavam em ordem: “Entretanto, se analisava-se a evolução da relação existente entre a dívida pública interna e o total de recursos para empréstimo (M5) pode-se advertir que esta tendeu a aumentar em vez de diminuir entre junho de 1985 e julho último. A dívida pública interna veio expandindo-se a uma taxa superior a 5% mensal, revelando o verdadeiro nível do déficit do setor público, incluído o Banco Central. Se essa é a situação real, como se crê, e uma vez eliminado o fator expectativas, cabe esperar então que o piso inflacionário coloque-se entre 5% e 6% não em 3% como esperam as autoridades [...] os efeitos destas medidas de política antiinflacionária sobre o nível de atividade são recessivos, não somente pela restrição monetária e pelas maiores taxas de juros reais, analisadas na seção anterior, mas também pela política salarial” (*Novedades Económicas*, Nº 69 – setembro de 1986: 4). O ponto central era, novamente, o problema do déficit fiscal. Para os economistas liberais as medidas anunciadas, na medida em que não reduziam o déficit fiscal, e propunham uma restrição monetária adicional implicavam uma menor disponibilidade de fundos para empréstimos ao setor privado, e o conseqüente aumento das taxas de juros reais, com o que se orientava a economia em um sentido recessivo. Sendo o mais grave que ademais do processo recessivo não se eliminavam as causas estruturais da inflação, isto é, o desequilíbrio das contas públicas.

Em outubro o panorama para o governo era bastante difícil, a equipe econômica seguia controlando os preços, salários, taxas de juros e demais variáveis em uma economia com

dificuldades para ter um crescimento sustentável, e na qual cada setor queria aumentar sua participação na distribuição da riqueza. Os trabalhadores estatais reclamavam aumentos salariais, os quais podiam impactar negativamente no nível do déficit fiscal. Um setor da indústria pressionava para obter subsídios para fomentar as exportações, e também reclamava pelas altas taxas de juros. O setor agrário pressionava por uma redução da carga tributária e esperava uma desvalorização do tipo de câmbio, enquanto a CGT pressionava constantemente por incrementos nas remunerações. Tudo isto ocorria em momentos em que o governo, que havia recorrido a uma política de restrição monetária, havia se autodeterminado em um tipo de árbitro parcial que era também o destinatário final de todas as pressões corporativas. No período outubro-dezembro, produto das medidas anteriormente descritas, observou-se um declínio sustentado da inflação. A mesma estabilizou-se em uma média mensal levemente superior a 5%. Produto da política monetária restritiva também se produziu uma contração na atividade econômica. A essa altura o *Plano Austral* começava a transformar-se em uma armadilha de efeitos recessivos sobre a economia. A única maneira de manter estável o preço do dólar, que tendia a aumentar, era aumentar as taxas de juros, com o qual se alentava a especulação. Em janeiro de 1987, as pressões sobre o ministério da economia eram muito grandes. O dólar seguia aumentando seu preço no mercado negro e esperava-se que o ministro anunciasse novas medidas para restabelecer a confiança no programa. Enquanto para frear a queda da moeda o governo emitia títulos públicos que o endividavam em dólares a futuro, o que servia para conter a alta da divisa (Acuña, M., 1995).

Como afirma Carlos Acuña (1995) o ano que finalizava mostrava alguns resultados exitosos da política econômica, o PIB havia crescido 5,6%, o déficit fiscal havia continuado diminuindo e o investimento bruto havia aumentado, e por último, apesar do aumento da inflação a partir de agosto a inflação acumulada no ano havia sido de 81,9%, bem abaixo da taxa de inflação do ano anterior que havia sido de 385,4%, e do primeiro ano do governo democrático, quando a mesma havia alcançado 688% – dados do Banco Central – . No entanto, parecia claro que o plano enfrentava problemas. O ocorrido em agosto mostrava que a inflação mantinha-se como risco latente, o investimento e os salários seguiam abaixo de seus valores históricos, e no âmbito externo haviam sérios problemas derivados do deterioramento dos termos de intercâmbio, do peso da dívida sobre as contas externas, além ainda, o plano já não contava com o apoio empresarial que havia obtido no princípio. Entre as razões que esgrimam os representantes empresariais contavam-se o alto nível das taxas de juros, a manutenção dos controles de preços e pautas de reajustes e a incerteza gerada pelo surto inflacionário. A intenção da equipe econômica foi manter em 1987 a política de pautar a evolução de preços e salários com o objetivo de controlar a tendência inflacionária. No entanto, em janeiro de 1987, como consequência da aceleração na taxa de inflação – a mesma voltou a sofrer um salto importante colocando-se em 7,6% para os preços ao consumidor – as autoridades enfrentaram-

se novamente com o dilema de manter as pautas na taxa de câmbio e nas tarifas dos serviços públicos ou preservar os níveis em termos reais, tratando de abolir as distorções nos preços relativos. Em definitiva foram abandonadas as pautas. A estratégia de variações de preços e negociações salariais pautadas havia fracassado como mecanismo de superar a etapa de congelamento. *Durante a próxima etapa o governo começou lentamente a modificar seu diagnóstico sobre a situação e a propor medidas cada vez mais ortodoxas.*

Capítulo III: O Australito e o giro para a ortodoxia

O ano de 1987 foi chave tanto no debate econômico, como nas medidas econômicas implementadas pelo governo. Por um lado o debate entre as propostas ortodoxas e heterodoxas continuou sendo central no debate econômico, mas por outro as medidas ortodoxas começaram a ganhar espaço entre as medidas econômicas do governo.

O *Plano Austral* continuou transitando durante a fase de flexibilização por um “plano inclinado” até que finalmente no mês de fevereiro de 1987 fez-se necessário reformulá-lo mediante o lançamento de um pacote de medidas que passaram a ser conhecidas como o *Australito*. O novo plano era tecnicamente similar ao lançado em junho de 1985, mas a mudança consistiu em dar menor importância às medidas heterodoxas, que haviam prevalecido nas primeiras etapas do *Plano Austral* e, em contrapartida, dar maior ênfase às medidas de corte ortodoxo, especialmente à abertura da economia e à reforma do Estado.

O governo avaliava que as medidas econômicas lançadas em junho de 1985 tinham evitado que a economia caísse num processo hiperinflacionário. No entanto, quase dois anos de políticas de estabilização heterodoxas mostravam seus limites para conter os elementos estruturais da inflação. Como resultado disso a equipe econômica começou a mover-se em direção a receitas mais ortodoxas. Deixou-se de lado, parcialmente, a estratégia que combinava a estabilização heterodoxa com um programa de crescimento centrado nas exportações.

A reflexão econômica do período tornou-se essencialmente subordinada à discussão sobre a necessidade de implementar *reformas estruturais* que permitissem garantir a estabilidade. Os temas centrais que aparecem no horizonte do debate econômico foram: a *abertura comercial*, a *desregulação da economia*, a *reforma do estado*, e a *privatização de empresas públicas*.

Não é simples explicar as causas pelas quais o governo abandonou nessa etapa os componentes mais heterodoxos que formaram parte essencial do plano e começou um giro para a ortodoxia. No entanto, uma explicação possível poderia estar relacionada com as dificuldades que a equipe econômica encontrou para estabilizar a economia argentina. O *Austral*, concebido inicialmente como um plano econômico tecnicamente bem elaborado viu-se, a menos de um ano de sua aplicação, frente a graves problemas. Diante dessa situação os economistas do governo começaram lentamente a serem seduzidos pelas propostas liberais, em um contexto internacional que se direcionava aceleradamente para a ortodoxia e em um momento no qual as necessidades de financiamento eram sedutoras as propostas dos organismos internacionais de crédito. Nesse sentido, o ano 1987 marca um ponto de inflexão tanto no diagnóstico como nas medidas econômicas implementadas pelo governo, apesar de continuarem algumas medidas de caráter heterodoxo como o congelamento de preços que se iniciou em fevereiro desse ano.

O período do *Australito* pode ser subdividido em três momentos: congelamento de fevereiro (mais heterodoxo), medidas e discurso de julho (ponto de inflexão no diagnóstico) e congelamento de outubro (maior peso das medidas ortodoxas). A diferença do programa de fevereiro em outubro o congelamento formava parte de um volumoso pacote de medidas, que continha desde iniciativas para melhorar a situação fiscal de curto prazo (modificações ao regime de impostos, ao sistema de repasse de impostos aos estados e ao esquema de financiamento da previdência social) até um movimento para a liberalização financeira (foram desreguladas as taxas de juros e se permitiu uma cotização “livre” do dólar), além de várias reformas estruturais já mencionadas (Acuña, M., 1995).

3.1 Contexto político: para as eleições de setembro

As medidas econômicas de 1987 estiveram parcialmente condicionadas pelo ambiente político sumamente conflituoso que vivia o país, o ano que começava era relevante já que em setembro haveriam eleições nacionais. Nesse contexto, começaram-se a desenvolver duas estratégias, uma mais conciliadora que apontava criar condições de tranquilidade social que melhorassem as chances do radicalismo frente às eleições, e outra corrente cuja prioridade era o controle da inflação e não estava disposta a realizar concessões setoriais. A presidência e o partido radical preocupava-se pela imagem da UCR e queriam criar condições propícias para um bom resultado eleitoral, para o qual era necessário fazer concessões aos grupos de poder. Os membros da equipe econômica, por sua vez, sustentavam que era imprescindível manter a prioridade da luta antiinflacionária. Essas divergências refletiram em todas as áreas políticas de importância. Em janeiro a taxa de inflação chegou a 7,6%, e indicava o fracasso dos esforços tendentes a liberar progressivamente as principais variáveis econômicas, ante esta nova situação o governo fez um novo congelamento, que em atenção a considerações eleitorais não foi mantido estritamente.

Os resultados das diversas prioridades divergentes entre os “economistas” e os “políticos” manifestaram-se em medidas e mensagens contraditórias com relação ao que se devia esperar em termos de política econômica, assim foi o caso da política trabalhista e das medidas com relação ao setor agropecuário.

Conforme registrado no ano anterior, as negociações coletivas do setor metalúrgico foram decisivas. Os aumentos de 1986 haviam sido devorados pela inflação, desse modo a intranquilidade dos trabalhadores aumentava e a UOM reclamava novos aumentos. Poucos dias após o início do novo congelamento, e frente ao incremento da tensão trabalhista, o governo começou uma série de negociações com o sindicalismo peronista, e particularmente com dirigentes do setor trabalhista conhecido como “os 15”. Dado que sindicatos e empresários não chegavam a um acordo o Ministério do Trabalho atuou como árbitro e autorizou um aumento de 13%. A UOM não aceitou e após recorrer à justiça, e de uma discreta intervenção da presidência os metalúrgicos obtiveram um

aumento de 28%. O acordo precipitou a renúncia do ministro do trabalho em protesto pela falta de apoio político à sua gestão. A nova estratégia governamental ficou clara quando Carlos Alderete foi nomeado como novo ministro do trabalho, este era membro da condução do *Sindicato de Luz y Fuerza* e integrante da condução de “os 15”. A estratégia do executivo com relação à política trabalhista consistia em compartilhar o poder de decisão com o grupo de sindicatos de maior peso em troca de seu compromisso de desativar a atitude confrontacionista que havia caracterizado a condução da central trabalhadora desde princípios de 1984. Em abril a UIA e a CGT começaram reuniões com o objetivo de estabelecer as bases de um acordo com relação a temas como a legislação trabalhista, o sistema de assistência médica do trabalhador e a política econômica e salarial que serviriam de fundamento para o “Pacto Social”. Nestas negociações ambos setores voltaram a fazer concessões: o setor empresarial mostrava-se disposto a que o Estado devolvesse o sistema de assistência médica do trabalhador à administração sindical, enquanto que a CGT aceitava deixar de lado o projeto de lei que se refere à obrigação patronal de informar ao setor trabalhista sobre a situação das empresas. Apesar do processo de negociação, as associações empresariais mantiveram-se relutantes a aceitar o resto do pacote de projetos laborais aos que haviam criticado desde o princípio. O resultado mais significativo da gestão de Alderete não foi o Pacto Social mas sim um acordo entre o Ministério do Trabalho e o da Economia pelo qual a partir de maio abandonava-se o congelamento e retornava a política de pautas com relação a preços e salários. Se a política anterior não foi em demasiado exitosa, sua probabilidade de êxito em um contexto no qual o Ministério do Trabalho encontrava-se em mãos sindicais, e a prioridade do partido governante apontava as eleições de setembro, parecia ainda menor, pelo que a efetivação dos controles de preços parecia pouco crível pelos empresários. Em comparação com as promessas eleitorais de 1983 e a denúncia do pacto militar-sindical, a designação de Alderete significava uma profunda ruptura na política do governo, já que o presidente estabelecia uma aliança precisamente com os sindicatos peronistas ortodoxos, aos que havia culpado de conspirar contra a democracia (Acuña, 1995c; Birle, 1997).

3.2 O lançamento do *Australito*

Em uma tentativa de controlar a situação econômica o governo lançou um novo programa de estabilização. O novo plano – o *Australito*, como será conhecido – continha três objetivos principais: melhorar a posição da economia argentina no sistema internacional, reformar o mercado de capitais e privatizar algumas empresas públicas. Em 25 de fevereiro de 1987, Sourrouille anunciou as novas medidas econômicas que dispunham um novo congelamento de preços e salários até 30 de julho do presente ano, um aumento de salários, ajuste de tarifas, uma desvalorização de 6,6% e a redução da taxa de juros. O congelamento disposto estava orientado a atuar com um

choque na economia e embora a intenção fosse que as medidas tivessem um efeito similar às originais, com a intenção esta vez de acentuar o combate às causas estruturais da inflação, em especial o déficit fiscal, as condições já não eram as mesmas e o programa não contou com a credibilidade de então.

Em uma mensagem dirigida a todo o país em 25 de fevereiro de 1987, o ministro Sourrouille fazia o seguinte balanço da experiência do Austral: “A pouco de pôr-se em andamento o programa antiinflacionário, foi mudando o signo negativo que tinham os indicadores econômicos. A drástica redução da inflação fortaleceu o poder aquisitivo da população, e isto, a seu turno, traduziu-se em uma maior demanda, que reanimou a atividade econômica. Ao cabo de um ano e meio, chegamos ao fim de 1986 com um balanço positivo: o produto bruto aumentou 5,5%, a produção industrial aumentou em 13% e, pela primeira vez em muito tempo, também aumentaram os investimentos em equipamentos e máquinas, e a taxa de desocupação começou a declinar” (Sourrouille, 1987: 64). A equipe econômica considerava que apesar dos grandes êxitos obtidos a partir do início do *Austral*, esses avanços tiveram espaço em um país que suportava uma forte agressão de seus produtos agropecuários nos mercados externos, que padecia as conseqüências das graves distorções provocadas por muitos anos de estancamento, especulação, endividamento externo, e que não havia conseguido ainda reparar as perdas que haviam sofrido os habitantes do país. Os êxitos obtidos podiam ser sintetizados assim: a taxa de inflação mais baixa dos últimos doze anos, recuperação ou poder de compra dos salários, superação da paralisia produtiva, e manejo prudente e responsável dos conflitos próprios da difícil sociedade argentina, sem transbordamentos monetários, nem fiscais e sem mudanças massivas e inesperadas dos preços relativos. Frente ao panorama intensamente negativo que alguns se ocupavam em difundir, o governo acreditava que se examinasse sem preconceitos o caminho feito desde 1985, o saldo era positivo. A dívida pendente era “*a consolidação da estabilidade*” (Sourrouille, 1987)

Para o governo, o Austral havia contribuído significativamente com a diminuição da inflação, durante os primeiros meses em que havia estado em vigência o congelamento de preços, o aumento mensal dos preços oscilou em torno de 2,5%. Não obstante, como ao cabo desse período a inflação não foi igual a zero, o governo viu a necessidade de reajustar os principais preços da economia a fim de não incorrer em atrasos indesejáveis para o andamento do programa econômico. Nessa nova etapa de flexibilização, caracterizada pela fixação de pautas para o aumento dos preços pela negociação salarial, o nível de inflação havia sido elevado progressivamente, chegando a ser da ordem de 5% mensal. A pergunta era como se havia chegado até este novo patamar inflacionário?

A explicação do ministro era a seguinte: “[...] O que temos podido observar é um fenômeno conhecido: toda vez que algum preço de grande incidência nos índices incrementa-se, seja por razões estacionais, seja porque algum setor quer tirar vantagens sobre o resto, a inflação mensal

eleva-se a um patamar mais alto. Nessas *circunstâncias*, o esforço para estabilizar a economia ressent-se, a raiz da natural reação defensiva dos demais setores, que procuram não ficar atrás” (Sourrouille, 1987: 65, *ênfase nossa*). Com o propósito de defender suas posições, estes pressionam para conseguir também um reajuste de suas próprias rendas, por via de um aumento de seus preços ou de um aumento de salários. Isso iniciou um processo de aceleração que faz subir mês a mês o piso da inflação. Essa pressão para cima é tanto maior quanto mais demora a oferta de produtos em satisfazer os incrementos da demanda, e é tanto mais forte quanto mais se multiplicam as tentativas individuais para obter vantagens em curto prazo. A explicação governamental da aceleração inflacionária partia da disputa distributiva em uma economia conflitiva, a partir deste momento inicial, por meio de uma série de mecanismos defensivos, incorporados à economia, voltariam a funcionar os mecanismos de indexação advindo inflação inercial, como forma de cortar o mecanismo de aceleração propunha-se, novamente, o congelamento de preços e salários.

Para Angel Peña (1986) economista de Fundación Mediterránea, no entanto, o aumento da inflação depois do início do *Austral* vinculava-se com o nível do déficit público. Para o mediterrâneo depois do lançamento do Plano Austral, o governo não havia conseguido reduzir o déficit fiscal ao nível de 2,5% a 3% do PIB para o qual dispunha de financiamento externo. Houve a necessidade de ser coberta com o financiamento interno, fator que havia impulsionado o crescimento da dívida pública interna a uma taxa média de 5% ao mês para o período junho de 1985 – setembro de 1986. A persistência dessa taxa, frente a uma desaceleração da demanda de ativos monetários e financeiros durante 1986, provocou o aumento da taxa de inflação, a qual começou a ser observada a partir de março-abril desse ano. Para o economista retomar o objetivo de estabilidade absoluta de preços requeria um esforço fiscal que evitasse recorrer ao financiamento interno e mantivesse estável a dívida pública.

As causas para o governo, como já visto, eram outras, assim como as alternativas: para desativar o processo de aceleração da inflação: “Uma alternativa é a que propõem os partidários da ortodoxia monetária. Estes sustentam que o governo deve abandonar toda tentativa de regulação, e liberar os preços e os salários para provocar desde o Banco Central uma grande desvalorização, uma forte diminuição da quantidade de dinheiro e uma subida importante das taxas de juros, a fim de por em caixa as pressões dos distintos setores. O resultado é conhecido e o país o padeceu já muitas vezes: a recessão. Mediante a queda brusca do nível de atividade, os partidários da ortodoxia buscam induzir às empresas a que não aumentem seus preços, e procurem que os trabalhadores se preocupem mais em proteger seu emprego que em melhorar seus salários. O *ataque à inflação por meio da recessão e da queda dos salários reais não forma parte da metodologia este governo democrático*. Não foi em junho de 1985 e não o é tão pouco hoje” (Sourrouille, 1987: 66, *ênfase nossa*).

O governo decidiu, então, aplicar um novo congelamento de preços e salários, esta era uma medida de emergência, que pretendia desativar o mecanismo da indexação generalizada de preços – No entanto, o novo congelamento rapidamente encontrou resistências -. Diferente do congelamento de junho de 1985, as novas medidas buscavam eliminar os fatores estruturais da inflação: “*As causas mais profundas que impulsionavam a inflação estão alojadas nas distorções que existem na estrutura da economia argentina e nos desequilíbrios das finanças do Estado. Remover as distorções é o objetivo da política de reformas estruturais na qual estamos empenhados*” (Sourrouille, 1987: 66, *ênfase nossa*).

O lançamento da segunda fase do Austral foi uma tentativa de levar adiante uma série de medidas estruturais para modificar as características da economia argentina. A partir de 1987 o que começa a mudar é o conteúdo das reformas estruturais, estas adquiriram um traço cada vez mais liberal, apesar de ainda continuarem tendo importantes componentes heterodoxos.

“A inflação e o estancamento não são o resultado de episódios isolados e fortuitos, mas sim constituem-se as manifestações de uma crise estrutural de longa data. O que os argentinos vivemos em cada ressurgimento inflacionário, em cada corrida cambial, é, em definitivo, *a crise de uma economia fechada e de um estado sobrecarregado de funções*” (Sourrouille, 1987: 67, *ênfase nossa*).

Para o governo a política de *reformas estruturais* que se punha em andamento apontava para modificar as distorções da economia argentina. A estratégia do governo pretendia complementar o desenvolvimento do mercado interno com uma decidida integração da economia nacional no mundo. A abertura exportadora da indústria era um exemplo de disso, assim como a integração com Brasil (a integração latino-americana também formava parte do ideário da CEPAL). A política de reformas estruturais que o governo buscava levar adiante pretendia modificar as condições da acumulação na Argentina, criar um novo modelo de crescimento; reformar as estruturas da economia que haviam possibilitado a existência de um modelo de desenvolvimento centrado no mercado interno e fortemente dependente do Estado. O componente indispensável desta economia mais aberta devia ser a modernização do parque industrial (Sourrouille, 1987). Nesse sentido o governo, em acordo com o novo discurso foi tomando corpo na equipe de economistas, anunciou uma série de reformas estruturais: 1) a abertura da economia; 2) reforma do estado; 3) desregulação do mercado petrolífero; 4) criação de um mercado de capitais.

A expectativa do governo com relação à liberação de salários e preços era de que o setor empresarial com o objeto de evitar paralisações e mobilização sindical incrementasse os salários neutralizando perdas por meio do aumento de preços. Como bem afirma Acuña (1995c), desde o princípio de sua gestão a equipe econômica considerava que a tendência de trabalhadores e empresários, era, em caso de poder fixar condições laborais livremente, a de maximizar benefícios

mútuos em detrimento do resto da população. Para o governo radical o comportamento do mercado de trabalho, no que se refere às remunerações era um dos temas centrais do problema inflacionário. O *Plano Austral* obteve êxito na tentativa de conter a hiperinflação, no entanto, sua primeira tentativa de saída do congelamento pareceu reproduzir o velho acordo sindical-empresarial de aumentar os salários nominais e transferir aos preços os incrementos acordados. Em definitivo, apesar do êxito inicial, o Austral também estava no dilema de como sair do círculo da disputa distributiva. A solução que a condução econômica elaborou para dar resposta a esta pergunta apontou à modificação do modelo de desenvolvimento vigente e que no julgamento da equipe econômica encontrava-se esgotado: a distorção dos preços relativos e a possibilidade de aumentos salariais nominais com o conseqüente transferência para os preços haviam sido o resultado de uma estrutura econômica semifechada, que com o grave endividamento externo teriam sido agudizados os ciclos de expansão e recessão, a disputa distributiva e a tendência hiperinflacionária. A partir do diagnóstico governamental, esgotadas as possibilidades de crescimento e distribuição sem conseqüências inflacionárias, deviam ser modificadas as bases do modelo de crescimento, passando a um crescimento via aumento das exportações. A proposta da equipe econômica era uma abertura em duas direções, a quais ao permitir maior presença da concorrência internacional no mercado local acarretaria várias conseqüências. Em primeiro lugar, e mais importante para o programa de longo prazo, o governo diminuiria os custos dos insumos necessários dos produtos manufaturados exportáveis, solucionando o problema da escassez de divisas. Em segundo lugar, fundamental para o programa de estabilização, modificar a conduta de empresários e trabalhadores na disputa distributiva. Nesse esquema, a abertura da economia atuava colocando um “teto” que reduzia, em teoria, a capacidade empresarial de transferir aos consumidores o aumento dos preços. Por outra parte, a demanda sindical ver-se-ia limitada tanto pela resistência dos próprios empresários como pelo risco do desemprego em caso que as empresas não conseguissem ser competitivas frente aos preços internacionais. Junto com a abertura da economia, o outro tema ligado ao modelo de desenvolvimento que introduziu a equipe econômica era o da reforma do Estado. Esse tema, embora apontasse medidas de longo prazo, tinha alguns aspectos relevantes referidos de caráter mais conjuntural que faziam a redução do déficit fiscal. O governo radical encarou a diminuição do gasto público com algumas medidas como a redução do salário relativo dos empregados públicos com relação aos do setor privado, a diminuição no valor das aposentadorias e aumentos nas tarifas das empresas públicas. No entanto, estas medidas não foram suficientes para fechar a brecha fiscal. O pagamento dos juros da dívida externa estatal, o déficit das empresas públicas, a queda da captação de impostos e as medidas de política monetária, assim como as áreas estatais, configuravam uma situação deficitária que não podia ser equilibrada com o sacrifício imposto a consumidores, empregados estatais e aposentados. Por essa razão, poucos meses mais tarde, o ministro Sourrouille

se referirá especificamente ao tema da reforma do Estado (Acuña, 1995c).

Em outras palavras, após três anos o diagnóstico do governo radical sobre a crise socioeconômica do país, modificou-se substancialmente. A partir disso parecia necessário encarar medidas de fundo. A abertura da economia e a reforma do Estado colocavam-se como requisitos necessários para terminar o velho problema da inflação. O combate à inflação adquiriu importância exclusiva e a perspectiva de longo prazo foi eclipsada pela precariedade da situação, esta foi uma das razões pela qual as medidas ortodoxas ganharam mais força.

As medidas do *Australito* demonstravam um deslocamento da percepção do alcance da crise e das medidas necessárias para combatê-la, assim, a reforma do estado entrou na agenda política do governo. A equipe econômica começou a perceber que o controle do déficit fiscal exigia medidas mais radicais para seu controle, enquanto as expectativas de que o déficit desaparecesse pelo fim do efeito *rezago* e pelo crescimento econômico desapareceram. Apesar de continuar existindo diferenças entre as posições ortodoxas e heterodoxas, produziram-se mudanças importantes no diagnóstico da equipe econômica, como veremos.

3.2.1 Efeitos do congelamento

Em 16 de fevereiro de 1987, após difíceis negociações e de haver denunciado Sourrouille em Washington o estreito interesse privado de alguns bancos privados que a seu entender punham obstáculos a um acordo do governo argentino e os credores externos, a equipe econômica anunciou a refinanciamento da dívida. O presidente norte americano, Ronald Reagan, respaldou as reformas econômicas da Argentina e o presidente do Banco Mundial declarou que o programa econômico do governo era bom. Os elogios não estavam desvinculados dos acordos com a banca de credores, em uma demonstração de que o governo dos Estados Unidos privilegiava a resolução satisfatória do problema da dívida e por essa razão não cessava de respaldar politicamente a equipe econômica de Alfonsín, que então já se encontrava em uma situação difícil frente à oposição e incluso frente a setores do próprio radicalismo (Acuña, M., 1995).

O congelamento buscava produzir um efeito estabilizador rápido, para após no mês de abril, começar a liberar as variáveis. Quando se começaram a liberar as variáveis tentou-se recorrer novamente ao *Acordo de preços e salários* para evitar os efeitos perniciosos da disputa distributiva, tudo isso ocorreu em um contexto pré-eleitoral cheio de pressões, o qual conspirava para o possível êxito do *Acordo*. Para Canitrot, na realidade o que estava ocorrendo era que o governo buscava reeditar os efeitos do *Plano Austral* em uma nova versão, para evitar medidas ortodoxas de efeitos recessivos e altos custos sociais. Não foi casual a atribuição do nome *Australito* ao novo pacote de medidas. Era sem dúvida uma réplica, muito mais débil, do *Plano Austral* que as autoridades

econômicas conceberam como se tivessem querido contar com uma segunda oportunidade para fazer tudo o que não se havia feito anteriormente: produzir as reformas estruturais e acelerar a abertura econômica para que os preços fossem contidos pelo mercado internacional (Acuña, M., 1995).

A abertura econômica começou de forma quase imediata com a redução significativa dos impostos para a importação de bens de capital e outras mercadorias se seu destino posterior era a exportação. Isso tendia a favorecer a modernização da estrutura produtiva e a promover as exportações. As medidas favoreciam à oferta e não à demanda, de maneira que com estas decisões o governo voltava a definir quem eram seus aliados e quem seriam mais afetados pelo plano econômico. Por outra parte a abertura buscava, como já mostrado, conter os preços internos para poder sair, desta vez com êxito, do congelamento de preços. O processo iniciaria rapidamente em abril de 1987 porque se percebia que o esquema de pautas era rapidamente fragilizado.

Este giro para a ortodoxia, também foi notado pelos setores liberais que tradicionalmente criticavam as medidas da equipe econômica radical. Em um artigo da revista *Novedades Económicas*, Arnaudo realizava uma leitura comparativa do último memorando de entendimento, apresentado pela Argentina frente ao Fundo, em relação aos emitidos desde o lançamento do Plano Austral, e afirmava que “agora há uma maior ênfase nas medidas do tipo ortodoxo para quebrar a inflação inercial, em desmedro das heterodoxas tomadas em junho de 1985” (1987: 22). O memorando de entendimento firmado com o FMI em julho de 1985, afirmava o mediterrâneo, reconhecia dois tipos de medidas: as “heterodoxas” (congelamento, deságio etc.) tendentes a quebrar a inflação inercial e as ‘ortodoxas’ (redução do déficit fiscal, controle da expansão monetária, ajuste cambial etc.) destinadas a atacar as causas originais da inflação. A aceitação das medidas “heterodoxas” por parte do FMI foi facilitada pelo fato de que influiriam positivamente sobre as “ortodoxas”. A avaliação do memorando de janeiro de 1987 era a seguinte: “A maior ênfase está posta agora nas medidas “ortodoxas”, colocando em um nível secundário as políticas heterodoxas (por exemplo a política de rendas). Isto é congruente com os princípios que o FMI vem aplicando em todos os países com problemas no setor externo, anteriormente enumerados. Foi prevista uma taxa mensal de inflação de 3% junto aos objetivos gerais e declarativos de manter a expansão do produto, melhorar o balanço de pagamentos e aprofundar as reformas estruturais” (Arnaudo, 1987: 23).

Para Machinea, olhando retrospectivamente, era difícil saber se o congelamento decretado em fevereiro de 1987 havia sido uma política correta ou não. O déficit fiscal era muito grande e havia um desequilíbrio importante na balança de pagamentos como consequência do aumento das importações e do deterioramento dos termos de intercâmbio. Não havia possibilidade de passar leis por meio do congresso já que ninguém queria pagar o custo político antes das eleições legislativas e

para governadores, marcadas para setembro. No entanto, a equipe econômica temia uma aceleração da taxa de inflação além da que se poderia esperar como consequência dos desequilíbrios econômicos. As expectativas de uma aceleração na inflação eram consequência de uma disputa generalizada por concessões da maior parte dos grupos de interesse, em um momento no qual o governo, que temia perder as eleições, estava pronto para aceitar essas pressões. Assim, o anúncio feito no final de fevereiro foi uma tentativa desesperada de romper um possível espiral inflacionário, com a idéia de que depois das eleições poderiam ser tomadas medidas mais permanentes. Com a nomeação de Carlos Alderete como ministro do trabalho parecia haver duas estratégias dentro do governo sobre a política salarial. As diferenças entre as duas equipes eram evidentes, como mostrava claramente a imprensa na época, desta forma então, a incerteza aumentou. O setor agrícola, com a ajuda do secretário da agricultura, obteve a redução dos impostos às exportações agropecuárias, o que contribuiu para uma pressão adicional no deterioramento dos preços, ademais da situação fiscal.

Em julho o governo também firmou um novo stand-by com o FMI que impôs correção dos preços relativos por meio do aumento das tarifas públicas e da taxa de câmbio. Em contrapartida o FMI aprovou o desembolso de US\$ 1 bilhão, incluindo o primeiro pagamento de um crédito de US\$1,5 bilhões aprovados em fevereiro. No acordo o governo reconhecia o incumprimento dos objetivos acordados em janeiro de 1987, visto que a inflação havia sido maior que a estimada, a balança de pagamentos apresentava um déficit considerável, e o déficit fiscal era maior do que o esperado. Os objetivos do novo acordo eram implementar: um ajuste fiscal, uma política monetária restritiva e limitar a 5% o aumento dos salários no terceiro trimestre do ano. O acordo também afirmava que o governo deveria levar adiante uma política de abertura da economia. O controle do FMI sobre a economia argentina incrementava-se, já que o Fundo supervisionaria os objetivos acordados a cada dois meses (Tedesco, 1999).

Nesse cenário, o novo acordo com o Fundo Monetário Internacional determinou a correção dos preços relativos por meio do incremento das tarifas públicas e da taxa de câmbio, “isto foi demasiado”, e a inflação moveu-se rapidamente para dois dígitos (Machinea, 1990). Na primeira metade de 1987 a taxa de inflação estava acima de sua projeção para todo o ano, em junho o *Australito* foi abandonado.

Porém, como recorda Machinea “houve um evento durante esse período que merece ser mencionado. Em 20 de julho o ministro da economia e serviços públicos anunciou um conjunto de reformas estruturais. Apesar de que algumas medidas haviam sido tomadas previamente, esta foi a primeira apresentação formal de uma série de reformas de ambos setores, o financeiro e o setor público, assim como o relacionado com a abertura comercial da economia” (Machinea, 1990: 63).

3.3 As medidas de julho: crise de um modelo centralizado e estatista

O governo radical havia encarado a diminuição do gasto público com algumas medidas como a redução do salário dos trabalhadores do Estado, a queda no valor das aposentadorias, a diminuição do investimento público e aumentos nas tarifas dos serviços públicos; outro elemento importante com o qual contava o governo era a recomposição das receitas fiscais a partir da diminuição da inflação e do fim do efeito *rezago*. No entanto, estas medidas não haviam sido suficientes para fechar as contas fiscais. O pagamento dos juros da dívida externa, o déficit das empresas públicas, assim como gastos de áreas estatais que estavam fora do controle direto da equipe econômica, configuravam uma situação deficitária que se fazia difícil equilibrar. A situação das finanças públicas que havia melhorado durante 1986, era muito complicada no começo de 1987. Frente a esta situação o governo viu-se obrigado a tomar uma decisão com relação ao postergado tema das contas fiscais. No princípio – 1985 – a alternativa que o governo havia manejado era de uma reforma tributária, a qual enfrentou vários problemas. Em meados de 1987 o governo resolveu tomar uma posição mais ortodoxa a respeito do tema e encarar uma reforma do estado que passava basicamente pela redução do gasto público. Em julho, o ministro Sourrouille referiu-se especificamente ao problema da reforma do estado. Após três anos de governo e de dois anos de andamento do *Plano Austral*, o diagnóstico do governo radical sobre a crise socioeconômica do país modificou-se substancialmente. Para o governo parecia necessário encarar medidas de fundo para sair da crise, mas estas passavam agora centralmente pela *reforma do estado* (Acuña, M., 1995).

O ministro da economia, na apresentação do novo programa, efetuava o seguinte diagnóstico das razões da crise argentina: “[...] a inflação e o estancamento constituem as expressões de uma crise de estruturas de longa data que nos envolve a todos. O que nós, argentinos, experimentamos em cada ressurgimento inflacionário, em cada inesperada alta da taxa de juros, é, em realidade, *a crise de um modelo populista e facilista, de um modelo fechado, enfim, de um modelo centralizado e estadista*. Talvez este estilo de desenvolvimento tenha sido funcional para uma etapa da história argentina. Hoje, no entanto, é uma estrutura anacrônica que está freando a realização das potencialidades do país e o melhoramento da qualidade de vida dos argentinos” (Sourrouille, 1987: 81, *ênfase nossa*).

E continuava: “Por que falamos da crise de um modelo fechado? Porque o desenvolvimento do mercado interno ao amparo de políticas protecionistas há tempos tem perdido seu impulso expansivo e deve ser substituído por uma estratégia que complemente o mercado interno com uma mais decidida integração da economia nacional aos fluxos internacionais de comércio. A serviço desta estratégia temos estado trabalhando para por em marcha medidas fortemente inovadoras. Nosso objetivo é deixar para trás um esquema semi-autárquico que nas últimas décadas não nos permitiu seguir o ritmo das mudanças tecnológicas. Mas não vamos abrir indiscriminadamente a

economia em nome de um preconceito ideológico que inevitavelmente conduz à desindustrialização do país [...] Por último, por que falamos da crise de um modelo estadista e centralizado? Porque as múltiplas funções do Estado, funções que foram surgindo no último meio século, não por um capricho ideológico, mas sim ao calor de um consenso social mais o menos espontâneo, hoje já não podem ser abarcadas com a devida eficiência nem resolvidas sem afetar a estabilidade” (Sourrouille, 1987: 81-2).

Na avaliação do governo os recursos que financiavam a expansão do Estado haviam sido esgotados. Os fundos que tradicionalmente provinham das exportações se evaporaram, porque os preços dos produtos agropecuários haviam caído 40%. O Estado tão pouco podia contar com as poupanças do sistema de previdência social. Enfim, as contas públicas perderam grande parte dos fundos que as nutriam. Paralelamente aos compromissos econômicos derivados de suas diversas atividades, a administração pública havia feito cargo da atenção da dívida externa do setor privado, evitando sua quebra generalizada. “O Estado, empobrecido e empurrado por uma soma de pressões sociais, ao mesmo tempo em que sufoca iniciativas da sociedade está sempre a ponto de transbordar-se no déficit fiscal”.

A resposta estratégica para esse estado de coisas era o crescimento, “mas um crescimento diferente, que por meio de uma maior integração no mundo estimule a concorrência e a inovação, que por meio de uma *maior desregulação libere energias produtivas*, enfim, que por meio de uma maior racionalidade no manejo dos grandes equilíbrios da economia seja um crescimento perdurável no tempo” (Sourrouille, 1987: 83, *ênfase nossa*).

O objetivo das novas medidas era introduzir na estrutura e funcionamento do Estado os componentes de integração no mundo, desregulação e racionalidade que eram os atributos do crescimento ansiado. Três eram os eixos em torno dos quais giravam as medidas: Em primeiro lugar a *correção dos desequilíbrios fiscais*: com relação ao problema fiscal anunciaram-se novos projetos tributários que buscavam complementar a reforma tributária em curso. Em segundo lugar o *impulso às transformações de longo prazo no setor público para equilibrar as contas fiscais*: a medida central era um novo passo na reforma do Estado, esta se referia às novas regras de jogo para as empresas públicas e os bancos oficiais.

As reformas esboçadas pela equipe econômica apontavam dois objetivos básicos: 1) *reforma do estado*: eliminar a excessiva intervenção estatal, desmonopolizar, desregular e privatizar distintas áreas do governo; 2) *abertura da economia*: novo passo na abertura da economia aos mercados mundiais incentivando a exportações agro-industriais, as do aço e da petroquímica. No entanto, o acento estava colocado na reforma do estado, não somente com objetivo de diminuir o déficit fiscal, ainda que esse fosse um objetivo muito importante, mas também que a reforma implicasse uma maior desregulação do processo econômico, abrindo áreas à regulação do mercado.

Estas medidas constituíam um novo giro na política econômica do governo de Alfonsín, que até esse momento havia rechaçado toda possibilidade de aplicar um esquema liberal, esta tendência continuaria ao longo desse ano. Sourrouille decidiu avançar com um programa de reformas estruturais ortodoxas da economia, programa que como já visto, reclamava historicamente os economistas liberais.

De fato, o avanço foi menor que nas palavras, por diversos motivos. Alguns desses projetos não conseguiram ser materializados, como o Fundo de Infraestrutura Pública ou a privatização de SOMISA. Por sua vez, no caso de uma maior participação de capitais privados na área do petróleo foi resistida exitosamente pela própria empresa estatal (YPF), somente conseguiu-se o alinhamento dos preços do petróleo com os internacionais. O tímido avanço na reforma do setor público foi um sintoma de várias coisas. Estava claro que o peronismo não tinha nenhum interesse de apoiar as reformas que eram alheias à sua tradição estatista e que, se efetivamente serviam para estabilizar a economia, também seriam contrárias as suas possibilidades de ascender ao poder em 1989. Porém, o tema central era que uma vez em crise a proposta original de crescimento da equipe econômica, este não tinha claro qual era o seu modelo de Estado. O problema para as autoridades era mais urgente e em certo sentido mais simples que se sentar a considerar em abstrato as funções de um ideal de estado e a partir disso reformar o que existia para aproximar-se dele. A preocupação pelo curto prazo dominava tudo, e a motivação principal das reformas era temperar uma crise nas finanças públicas que detenha qualquer avanço no combate à inflação (Gerchunoff e Llach, 1998).

As reações dos empresários ante o novo plano foram variadas. Em março, na primeira vez que o ministro pronunciou-se publicamente em favor da abertura econômica, um grupo de oito associações liberais o apoiaram calorosamente. Tratava-se do “grupo dos 8”, uma aliança informal que havia formado-se na instância do presidente da Bolsa, Roberto Cantón. O grupo defendia a desregulação, a privatização e a liberalização e deu seu apoio ao Programa de Julho, enfatizando, no entanto, que essas medidas deveriam ter sido tomadas antes. Distinta foi a reação daqueles que até então foram os interlocutores privilegiados do governo, os *Capitanes de la Industria*. Enquanto alguns deles sustentavam uma posição liberal, pois consideravam contar com vantagens competitivas, outros temiam que a abertura da economia, a retirada do Estado e a redução das subvenções provocasse a perda de seus privilégios. Devido a tais divergências os Capitães da Indústria perderam importância como grêmio de coordenação a partir de 1987 (Birle, 1997).

3.3.1 A situação econômica

A situação durante 1987 era sumamente complicada. O nível de reservas internacionais era no final de 1987 em US\$ 1,8 bilhões abaixo do nível de fins de 1985. O déficit fiscal havia aumentado até chegar a 6,4% do PIB, resultado da diminuição da receita e um aumento dos gastos. A inflação acelerava-se. O aumento dos preços ao consumidor havia passado de 81% em 1986 a

175% em 1987. O único indicador positivo era o aumento da taxa de investimento, que continuava com a tendência ascendente desde 1986. O setor externo também apresentava problemas gravíssimos como resultado da queda dos preços internacionais de produtos primários. A baixa dos preços internacionais reduziu em U\$ 1,9 bilhões as receitas durante 1986. Essas cifras sugerem que o deterioramento dos preços internacionais dos bens primários que exportava implicou ao país uma perda equivalente a que representava o pagamento dos juros da dívida externa nos anos de 1986 e 1987. Por outro lado, a reclamação tradicional dos setores exportadores que pediam a eliminação das retenções às exportações, ficava reforçada pela conjuntura internacional, de tal maneira que o governo começou a redução em 1987. A redução das retenções foi adaptando-se gradualmente à medida que se confirmava a queda dos preços internacionais e aumentavam as pressões internas; as exigências políticas de atender à demanda dos produtores acarretou na eliminação final das retenções às exportações de trigo dois dias antes das eleições de setembro de 1987. No entanto, não teve um efeito positivo no resultado destas. A perda das retenções reduziu consideravelmente as receitas do Tesouro, mostrando novamente uma das debilidades da economia argentina. A queda dos preços internacionais desequilibrava o setor externo, impactava sobre a negociação da dívida, afetava a arrecadação fiscal, a redistribuição fiscal, e em definitivo a distribuição da renda (Machinea, 1990; Schvarzer, 1998).

A convergência de uma série de problemas: dívida externa, variação dos preços relativos, choque externo, e déficit fiscal eram quatro elementos centrais que deterioraram o conteúdo da estratégia estabilizadora que, em meados de 1987, podia considerar-se fracassada. O programa econômico teve êxito em modificar certas regras de comportamento econômico, mas havia fracassado na estabilização, por isso a inflação voltava a tomar ritmo com um ímpeto crescente. O fracasso gerava, por si mesmo, efeitos negativos que superavam os aspectos econômicos afetando os aspectos políticos e sociais. Após as esperanças colocadas no *Plano Austral*, a sensação de mal estar difundida entre a população acentuava a desconfiança com relação à capacidade do governo de controlar a inflação. O sistema produtivo havia recuperado-se no período pós-Austral, a atividade industrial aumentou desde o fim de 1985 até meados de 1987, também, havia sido revertida a tendência registrando-se um notável aumento do investimento produtivo. Mas as projeções positivas viam-se neutralizadas pela queda da produção agrária, pelos inconvenientes derivados da restrição externa e pelo impacto negativo da inflação. Por outro lado existia um mal estar generalizado derivado das baixas rendas relativas da população, já que a distribuição negativa de ingressos que havia sido estabelecida pela ditadura não havia sido modificada durante a gestão democrática (Schvarzer, 1998).

3.3.2 As conseqüências das eleições de setembro e o fim do projeto de longo prazo

Os resultados das eleições de setembro causaram um novo ponto de inflexão nas políticas governamentais. Os comícios haviam sido convertidos pelo governo e pela oposição em uma espécie de referendo, e o resultado modificou substancialmente o cenário político, projetando sua influência sobre o resto do mandato constitucional. O peronismo, que havia recuperado legitimidade como alternativa democrática em boa medida graças à ação da dirigência renovadora, pôde refazer-se das duas derrotas anteriores, conseguindo 41% dos votos contra 37% do radicalismo. Este triunfo não somente o fortalecia no parlamento mas também lhe permitia controlar a quase totalidade dos governos Provinciais. O tom plebicitário que havia rodeado as eleições fez com que a derrota afetasse a legitimidade política do governo e, conseqüentemente, sua capacidade para administrar a crise, ainda que estes componentes negativos fossem compensados fugazmente por uma atitude de maior colaboração por parte da oposição. As conseqüências políticas da derrota não se fizeram esperar, no mesmo mês de setembro o presidente aceitou a renúncia do ministro do trabalho, a nomeação do sindicalista não havia conduzido ao êxito esperado, muito pelo contrário, havia contribuído para acelerar a perda de popularidade do governo. Ademais, setores do partido governante começaram a responsabilizar a política econômica do ministro Sourrouille pela derrota e começaram as reivindicações por uma política alternativa. Na Convenção do partido que aconteceu no fim desse ano, cinco grupos apresentaram planos econômicos alternativos. Não obstante, neste contexto, e frente à percepção tanto empresarial como dos organismos internacionais de que não existia na Argentina um projeto alternativo que revestisse mínimas possibilidades de êxito em termos de modernização capitalista, o presidente Alfonsín ratificou sua confiança e total apoio à equipe econômica e ao plano de abertura, desregulação estatal e privatizações. O paradoxo desse fortalecimento é que não adveio tanto do êxito do plano nem do ativo apoio de atores sociais organizados, mas sim da ausência de uma mudança crível. Por outro lado, a situação havia piorado desde meados de 1987. Nos últimos meses desse ano os estabelecimentos industriais trabalhavam com 50% de sua capacidade. A inflação anual havia atingido 175%. (Fanelli e Frenkel, 1998; Acuña, 1995c).

Entre as conseqüências imediatas da derrota eleitoral destacavam-se as medidas econômicas cada vez mais liberais que tiveram de ser tomadas para resolver a profunda crise econômica pela qual atravessava o país. O governo de Alfonsín teve que adotar um pacote de medidas, pressionado pela derrota eleitoral, que o havia deixado em uma situação extremamente vulnerável no âmbito econômico. Em meio a fortes resistências internas e sustentado por reticentes gestos políticos do governo dos Estados Unidos em apoio à equipe econômica, Alfonsín quis encaminhar-se, no marco de um forte ajuste fiscal, para a liberalização e a eventual abertura da economia. No plano externo o governo parecia estar mais apoiado do que no interno. As novas medidas receberam apoio político de parte dos Estados Unidos e um auxílio crédito de 500 milhões de dólares por parte do Tesouro

dos Estados Unidos. Em um claro respaldo do governo Reagan à gestão radical que se fez para evitar uma ruptura de fato entre o governo argentino e o FMI que tivesse tido conseqüências negativas no contexto internacional, motivadas pela existência de outros países com fortes dívidas.

Em 14 de outubro a equipe econômica, com o objetivo de conter a corrida dos preços – a inflação havia chegado a 14% em setembro -, realizou um novo congelamento de preços e salários, e a aceleração das medidas de reforma estrutural, avançando assim no processo de abertura dos setores: químico, petroquímico e metalúrgico.

O governo apresentou, então, um amplo plano de reestruturação do Estado, que no entanto, não pôde ser colocado em prática por não ter maioria parlamentar, o plano incluía a privatização parcial de empresas estatais. O governo havia firmado acordos preliminares com as linhas aéreas escandinavas SAS e a Companhia Telefônica Nacional da Espanha, para o repasse parcial (40%), mas os acordos foram rechaçados pela oposição peronista no Congresso. O mesmo sucedeu com a maioria dos demais planos de reforma que incluíam projetos de eliminação de subvenções e liberalização de tarifas para as empresas do Estado.

Sourrouille não obteve grande margem de ação porque o peso do problema fiscal que nunca havia sido resolvido o deixava sem outra alternativa a não ser tentar obter permanentemente recursos para financiá-lo. Na realidade todos os setores pretendiam ficar bem colocados frente ao ajuste e a um Estado que não havia conseguido um sistema de financiamento e necessitava de mais receitas para financiar-se, porque cada vez se tornava mais difícil recorrer ao endividamento externo para resolvê-lo. Por isso, quando o governo enviou ao Congresso Nacional, o projeto de reforma tributária que apontava taxar mais as rendas e menos o consumo para equilibrar o déficit fiscal, cresceram as queixas. Os setores agrários criticaram a decisão do governo argumentando que a pressão tributária recaía fundamentalmente sobre o campo. Inclusive a UIA, suposta beneficiária das medidas, opôs-se a elas argumentando que impendiam o crescimento e o investimento. Ao sofrer o embate da oposição e das associações empresariais viu-se obrigado a negociar com o peronismo a aprovação do pacote tributário em troca da sanção das leis de Associações Profissionais de Trabalhadores e de Convênios Coletivos de Trabalho, dado seu controle do parlamento. Este acordo significou uma importante perda de poder por parte do Ministério da economia, pois a possibilidade de que empresários e trabalhadores negociassem livremente os incrementos salariais implicava a anulação de uma das principais ferramentas que foram utilizadas na condução econômica para controlar a demanda agregada e a inflação.

Quase sem aliados e completamente alijado da tese do acordo de preços e salários como mecanismo para controlar as variáveis econômicas, a equipe econômica estudava em meados de novembro de 1987 novas medidas para abandonar os rígidos controles e liberalizar a economia para sair dessa situação crítica. Nesses dias Canitrot anunciou que “a intenção é fazer uma liberalização

geral dos preços com um sistema de livre mercado” (*Clarín*, 15-11-1987). A abertura econômica deixou de ser um mecanismo pensado para aumentar a eficiência da economia e um mecanismo para estimular o aumento das exportações e passou a ser um aspecto fundamental do processo de liberação dos preços. Este consistia em levantar as restrições ao ingresso no país de mercadorias importadas para que os empresários locais não pudessem transferir seus custos, entre os quais estavam naturalmente o salário, aos preços finais sob pena de serem retirados pela concorrência externa (Acuña, M., 1995).

3.3.3 Os novos temas da agenda: abertura, reforma do estado, desregulação e privatizações

Ao longo de 1987 começam a aparecer cada vez com mais força certos temas: a reforma do Estado, a desregulação da economia, a abertura comercial e a privatização das empresas públicas, temas que embora tenham estado presentes desde o começo do governo democrático, não constituíam o centro do debate econômico. A partir das dificuldades enfrentadas pelo programa de estabilização as propostas de reforma do Estado, de privatização de certas empresas públicas, e das política de desregulação e de abertura comercial passam a ser elementos importantes para o plano antiinflacionário.

Durante 1987 foi criado o Diretório de Empresas Públicas, que havia reunido todas as empresas pertencentes ao estado nacional, para realizar um diagnóstico das mesmas com vistas a sua reforma. Em setembro de 1987, depois da derrota nas eleições, Rodolfo Terragno assumiu como ministro de obras e serviços públicos. O objetivo do novo ministro era promover a reforma estrutural das empresas públicas. O Diretório de Empresas Públicas havia começado, no início de 1987, a estudar a situação das Aerolíneas Argentinas, assim como as perspectivas do mercado aerocomercial mundial. Sobre a base da análise da situação no princípio de 1988 o Diretório começou a explorar a possibilidade de uma associação entre Aerolíneas Argentinas e Scandinavian Airway System (SAS). Em 8 de fevereiro de 1988, o ministro de obras e serviços públicos fez o seguinte anúncio à imprensa: “os convoquei para antecipar-lhes que na quarta-feira daremos outro passo no caminho da desmonopolização e reforma do Estado” referindo-se à assinatura da carta de intenção, primeiro passo para a aquisição, por parte de SAS, de Aerolíneas Argentinas. Em fevereiro de 1988 foi firmada uma carta de intenção entre as duas empresas, para depois começar a negociação dos termos de um eventual investimento de SAS, o acordo final estaria sujeito à aprovação do Congresso.

Como afirma Canitrot: “Somente em fins de 1987, depois da derrota eleitoral, começou a ser percebida a natureza estrutural do problema e a necessidade de colocar um programa enérgico de reforma do Estado. Mas então, já era tarde [...] A bem da verdade em julho de 1987 a equipe econômica expulsou um primeiro programa de reformas estruturais. Sobre esse programa trabalhou

durante todo o ano 1988 com a ativa participação do Banco Mundial (e a conspícua ausência do FMI) que apostou a favor do governo argentino não obstante os claros sinais de deterioramento. Com independência da equipe econômica e com o apoio do Banco Mundial, Rodolfo Terragno, Ministro de Obras e Serviços Públicos, empreendeu a privatização de EnTeL e Aerolíneas Argentinas. Mas todos estes projetos tiveram mais densidade técnica que política e terminaram na pasta de antecedentes dos projetos que iriam sucedê-los” (Canitrot, 1992: 44).

O governo apresentou no começo de 1988 um amplo programa de reestruturação do Estado, que no entanto, não pôde levar a cabo por não ter maioria parlamentar. O plano incluía a privatização parcial de empresas estatais. O governo que havia firmado acordos preliminares com as linhas aéreas escandinavas SAS e a Companhia Telefônica Nacional da Espanha para o repasse parcial (40%) das Aerolíneas Argentinas e ENTeL, não pôde levar adiante seus planos porque os acordos foram rechaçados pela oposição peronista no Congresso. O mesmo aconteceu com a maioria dos demais planos de reforma que incluíam projetos de eliminação de subvenções e liberação de imposto para as empresas do Estado, a licitação para a participação do capital privado nas explorações petrolíferas, a venda de ações etc.

Para Fanelli e Frenkel (1990) os temas da reforma econômica, centrados na reestruturação da economia pública e na abertura comercial, que apareciam colocados a partir do governo de forma fragmentada e imposta pela emergência recebiam de fato o rechaço do discurso opositor. Na realidade, tanto a *abertura* comercial quanto a reforma do Estado apareciam como temas novos no seio dos partidos populares e não se tinha frente a estes um discurso reformista de sentido popular, que não reduzisse a reforma estatal, por exemplo, à contração do emprego público e à privatização mais ou menos integral das empresas produtoras de bens e serviços de propriedade estatal.

O governo, em 1987, havia acordado um programa de reformas estruturais com o Banco Mundial, que foi anunciado como instrumento para melhorar as contas fiscais e recuperar o dinamismo de certos setores chaves da economia. Para Palermo e Novaro (1998) entrava-se, assim, em uma etapa, em que o “convencimento reformista” havia aflorado. Se havia reduzido consideravelmente o dissenso interno e ganhava *terreno um novo diagnóstico: as reformas estruturais eram indispensáveis para a estabilização*. Durante uma primeira etapa, o governo radical havia demorado em captar a lógica da situação econômica e não havia operado com um diagnóstico do que se desprendessem reformas estruturais. Havia concentrado seus esforços em outros objetivos que consideravam prioritários, nos quais obteve resultados desiguais, devido em grande parte a que não havia prestado adequada atenção aos problemas de viabilidade política. Quando, depois da frustração do Austral, pôde-se elaborar um diagnóstico à altura das circunstâncias, o ajuste estrutural e a reforma estatal converteram-se em tarefas políticas tão inevitáveis como indesejáveis. A leitura feita pelo governo da situação foi que ele não estava em

condições de configurar a coalizão de sustentação de um programa de reformas que lhe resultava, pelo menos em parte, repulsivo. O governo que havia reformulado seu diagnóstico e havia adotado esse programa, era um governo já debilitado frente a uma oposição política cada vez mais potente. Portanto, a viabilidade de um programa de reformas dependia mais do que nunca de uma vasta reformulação da política de coalizões dificilmente imagináveis.

Pensava-se que o esforço reformista permitiria desarticular verdadeiros “feudos” entranhados no interior do estado, permitindo que o ajuste fiscal fosse consolidado e ganhasse em transparência e em equidade. Esperava-se que a desregulação pudesse mobilizar investimentos privados autônomos, ao abrir novos espaços ao setor privado, reservado até então ao setor público. Por outro lado, a abertura comercial devia contribuir para melhorar a eficiência global da economia e para a redução das quase-rendas monopólicas derivadas dos mecanismos de proteção. No entanto, esse conjunto de lineamentos chocou-se com a debilidade política do governo por um lado, e com as debilidades da capacidade de gestão administrativa do setor público, que não se tentou reconstruir. “Carente de um projeto articulado e assimilado por seu próprio partido, e acuado pela estreiteza das margens de manobra das políticas de estabilização, o governo radical viu-se forçado a mover-se para um ajuste parcial e desordenado” (Damill e Frenkel, 1990: 36).

Para Tedesco (1999) o governo, depois do fracasso da estratégia de Grinspun e do Austral, levou a conclusão que o ajuste econômico, mediante o andamento de um programa ortodoxo, era a única alternativa para resolver a crise. De todas as formas, Alfonsín não queria “fazer o ajuste” se isso implicasse que os custos deveriam ser pagos pelos trabalhadores. Mas como o governo havia ficado sem alternativas, começou implicitamente, a preparar as bases para a implementação do ajuste econômico.

Em momentos em que o governo havia feito conhecer sua intenção de transferir ao setor privado sua participação em várias empresas, economistas ortodoxos, publicaram algumas de suas idéias com o propósito de “contribuir para ampliar o debate que já havia sido iniciado na sociedade argentina sobre o tema das privatizações.”

Givogri e Zapata (1986), da Fundación Mediterránea, argumentavam que embora suprimir as causas diretas do déficit fiscal fosse importante, e portanto a posição fiscalista a favor da privatização de empresas públicas não era desdenhável, existiam outros fatores mais estáveis que podiam esgrimir-se a favor de um programa desse tipo. Por um lado, as privatizações permitiriam uma maior eficiência da economia, e por outro, um programa de privatizações serviria para melhorar a distribuição da riqueza, atomizando a propriedade empresarial para que chegasse a distintos setores da população, tais como poupadores, empregados e operários da própria empresa. Em primeiro lugar, a transferência tanto das empresas que exigiam aportes do Tesouro, como aquelas que não eram deficitárias permitiria uma melhora da situação fiscal, levando em conta que

ao vendê-las o Estado receberia o valor presente dos benefícios futuros.

Este princípio econômico que relacionava o valor de compra com os benefícios esperados também servia para possibilitar a venda das empresas com baixos rendimentos e mesmo com perdas e, em conseqüência, se podia encontrar quem estivesse interessado em sua compra. No caso das empresas fortemente endividadas, a privatização podia ser uma forma de transformar a dívida em capital. Se os novos titulares fossem nacionais e os credores estrangeiros, o resultado significaria a consolidação da propriedade nacional das empresas, o que poderia contribuir com a repatriação de dólares; e não teria sentido o argumento de que as privatizações seriam uma alienação do patrimônio nacional. Em segundo lugar, a mudança de propriedade contribuiria para o aumento da eficiência da economia mediante a racionalização da atividade empresarial, reduzindo os custos, melhorando as rendas e conseguindo uma maior penetração nos mercados. Porém, deveria esperar-se uma maior eficiência a partir da privatização na medida que a empresa se desenvolvesse em mercados competitivos, preferencialmente não protegidos, nos quais a concorrência obrigasse à redução dos custos, melhorando a qualidade das prestações e diminuindo os preços. Por último, uma melhor distribuição da riqueza seria conseguida na medida em que a privatização conseguisse fazer-se por venda de ações, consolidar-se-iam, assim, os mercados de capitais do país facilitando uma maior participação, “democratizando” a propriedade entre muitos argentinos. A possibilidade de ser acionista podia melhorar a atitude a favor das privatizações e, fundamentalmente, mudar a estrutura do poder econômico na Argentina. De maneira conclusiva, “os objetivos que se perseguem com a privatização deveriam ser cuidadosamente levados em conta no momento de pôr em prática o programa que propõe o Governo. A forma de implementá-lo determinará finalmente o êxito que possa alcançar-se. Mais que por uma questão ideológica, a privatização passa necessariamente pela habilidade para desenhar métodos que garantam os resultados desejados, cuidando que se apresentem as condições mencionadas neste artigo e outras que, sem dúvida, irão surgindo na prática. Vale a pena sintetizar estas condições: competitividade, desregulação, prioridade para atividades produtoras de insumos e venda pública de ações por meio de um procedimento que assegure a participação majoritária de pequenos proprietários argentinos” (Givogri e Zapata, 1986:19).

Para Bocco e Burkún (1987) o diagnóstico da condução econômica era que durante décadas a economia argentina havia operado sob um regime de incentivos que desestimulou a concorrência e alijou a produção dos mercados internacionais. No caso do setor público, no qual a ineficiência na distribuição de recursos havia sido mais notória, a situação tinha sido muito pior. Isto havia levado à quebra fiscal do Estado, com uma crise sem precedentes históricos, o que tornava impossível que as demandas sociais e econômicas da população pudessem ser satisfeitas. A única resposta à crise era a redução progressiva da atividade estatal, tanto na esfera do gasto público como na atividade

produtiva e no papel central que cumpriu na acumulação de capital mediante o investimento público. A proposta do governo sugeria que o Estado dilapidasse os recursos dos contribuintes; quanto menor fosse a ingerência do Estado na atividade dos particulares, maior seria a capacidade dos indivíduos e das empresas para fazer crescer seus excedentes financeiros e convertê-los em capital produtivo. Esta era uma concepção privatista que enfatiza o papel do setor privado como eixo da acumulação ainda que evitasse identificar quem eram dentro do setor privado aqueles operados que estavam em condições de dar o salto adiante.

Com as medidas postas em marcha em 14 de outubro de 1987 o governo havia definido quais eram os setores em mãos do Estado que estariam sujeitos a amplos processos de desregulação e privatização. A princípio destacava-se a “reforma petroleira” que premiaria as empresas que extraíssem petróleo com um preço equivalente ao preço internacional. Ademais, licitar-se-ia novas áreas petroleiras por meio do denominado plano Houston. Outro setor chave neste processo seria o setor de telecomunicações, no qual se outorgariam permissões de exploração de serviços de telecomunicações a empresas privadas; licitar-se-iam também serviços de telefonia móvel. Os setores escolhidos, junto com os requerimentos de investimento da desregulação e privatizações fariam com que as mesmas se circunscrevessem a um seleto grupo de agentes econômicos, em particular aos chamados “capitães da indústria”, cujo vínculo com o gasto estatal era notório, e que agora estariam em condições de aproveitar a infraestrutura que desenvolveram as empresas públicas para prestar serviços altamente rentáveis.

Para alguns economistas (Saiegh *et al.*, 1987b) as medidas anunciadas neste campo eram preocupantes. Embora fosse indispensável melhorar sensivelmente a eficiência das empresas públicas, as medidas anunciadas pretendiam alcançá-la mediante um processo de concentração econômica espetacular que reafirma e consolida as tendências imperantes na economia argentina da última década. O objetivo não era somente introduzir as leis do mercado. Em todo caso o propósito era debilitar ou eliminar o Estado para transferir esses mercados à esfera de propriedade do capital mais concentrado, o efeito prático era a redefinição da realização entre estado e sociedade; na qual a regulação social passa cada vez mais pelo mercado.

3.3.4 Situação no final de 1987

A taxa de inflação diminuiu durante novembro e dezembro (de 29% em outubro a 3% em dezembro). No entanto, o congelamento foi abandonado em dezembro, quando a taxa de câmbio foi desvalorizada em 7,5%. Era evidente que, para evitar as distorções nos preços relativos o congelamento devia ser abandonado, dado o alto nível do déficit fiscal do setor público no financeiro durante o último trimestre (6,3% do PIB) e a demora na aprovação do novo pacote tributário. Mas dessa vez, em contraste com experiências anteriores, não foram anunciadas metas

dos preços macroeconômicos. Isto se deveu a duas razões: primeiro, a situação no setor externo era crítica, fazendo impossível usar o tipo de câmbio como âncora nominal. O alto déficit da conta corrente em 1987 e a demora nos desembolsos dos bancos comerciais, produziram uma forte queda das reservas internacionais, levando estas a níveis muito baixos no final de 1987. Em segundo lugar o pacote tributário enviado ao congresso incluía um imposto sobre as tarifas públicas de ao redor de 20%, fazendo impossível qualquer tipo de guia sobre essa variável. Apesar do novo pacote tributário ser aprovado no começo de janeiro e o drástico corte nos gastos, o déficit fiscal manteve-se sumamente elevado durante o primeiro semestre de 1988. A relativamente restrita política monetária entre novembro de 1987 e março de 1988 foi incapaz de controlar a inflação, que foi de 3% em dezembro a 15% em março de 1988, chegando a 25% em julho.

Para complicar ainda mais, as dificuldades em negociar um acordo com o FMI e os bancos comerciais tornaram a situação externa insustentável. Argentina, sem um anúncio suspendeu o pagamento de juros da dívida oficial aos bancos comerciais em meados de abril. Esta decisão nunca se apresentou como um tema político, o desejo de buscar um acordo e a falta de recursos para continuar com os pagamentos foi reiterado uma e outra vez a todos os membros da comunidade internacional. Consequentemente a moratória “de fato” não causou graves conseqüências, imediatas, em termos de linhas de crédito e no mercado doméstico de divisas.

Para Machinea (1990) as razões do deterioramento da situação econômica eram tanto internas, como externas. No âmbito externo os preços dos produtos agrícolas eram 20% menores que em 1985. No âmbito interno o aumento do déficit fiscal, o aumento dos gastos sobre os níveis de 1986, enquanto os ingressos estavam caindo, somente podia ser explicado pelo fato de que em uma tentativa de ganhar as eleições “demasiadas concessões foram feitas”. Em resumo, o primeiro semestre de 1988 mostrou dramaticamente a incapacidade do governo de reduzir o déficit fiscal e incrementar os ingressos em uma situação na qual a administração tributária estava deteriorando-se. Também mostrou as dificuldades em corrigir os preços relativos como forma de reduzir os desajustes fiscais. O aumento das tarifas públicas – 22% em média de fevereiro a maio – junto com o aumento significativo dos preços dos grãos e a incerteza gerada no mercado de câmbio como conseqüência do baixo nível de reservas internacionais e da falta de acordo com os credores internacionais ajuda a explicar a aceleração inflacionária.

Distante dos primeiros momentos da gestão, o governo havia perdido a iniciativa política e encontrava-se virtualmente na defensiva. O desenlace da primeira rebelião militar, que havia comovido a cidadania disposta a defender a democracia, gerou dúvidas sobre a capacidade do governo de resistir às pressões militares. A aliança com parte do sindicalismo peronista, concretizada com a gestão de Alderete como ministro do trabalho, também gerou receios sobre a autonomia frente às corporações. Além das explicações oficiais sobre estes fatos parecia difícil

compreender o zigzagueante rumo oficial, sobretudo depois de uma etapa que havia aparecido clara e inflexível. A desconfiança política repercutia na economia, com efeitos negativos que se reforçavam mutuamente, resistência da oposição a votar leis tributárias, reclamações e greves sindicais apoiadas pela oposição, aumentos de preços em forma preventiva por parte dos empresários. O ponto mais baixo da crise pode ser medido em setembro, com a derrota eleitoral, o governo perdeu não somente a maioria na câmara de deputados e quase totalidade dos governadores, mas também a margem de manobras para operar em uma situação extremamente difícil. Uma crise de gabinete e uma série de medidas pouco articuladas deixaram transluzir que as autoridades não encontravam o rumo para superar a conjuntura, no tempo que restava de governo a crise econômica caminhou ao lado da crise política, reforçando-se mutuamente. Após as eleições de 1987 o governo limitou seus objetivos a administrar a conjuntura. O fracasso do Plano Austral, somado à derrota política, suprimiram as expectativas de estabelecer um novo modelo de crescimento, as prioridades ficaram limitadas a objetivos mais modestos, como o ordenamento das contas públicas, o estabelecimento de vínculos claros com as empresas estatais e com as províncias, iniciar as privatizações de algumas empresas públicas. Do ponto de vista político o governo modificou seu objetivo de constituir-se no “terceiro movimento histórico” por uma prioridade mais humilde: a de poder governar controlando preços e militares, pelo menos até a eleição presidencial de 1989 (Acuña, 1995c; Schvarzer, 1998).

As novas medidas econômicas tomadas a partir de 1987 foram mais impostas pelas circunstâncias que por uma profunda convicção ideológica das autoridades econômicas. As esperanças de estabelecer um novo modelo de crescimento que havia sido concebido durante os primeiros anos da democracia, pouco a pouco iam dissipando-se, dando lugar à administração da crise. Ao não ter uma proposta alternativa ao plano, a consequência foi a aceitação desordenada e ambígua da agenda econômica da principal corrente de oposição até esse momento, os ortodoxos.

3.4 O Plano Primavera e o epílogo do governo de Alfonsín

A equipe econômica iniciou 1988 em um contexto carregado de contradições. Por um lado, a necessidade de medidas de curto prazo em função dos interesses definidos pela contenda político-eleitoral e, pelo outro, a urgência de implementar e/ou aprofundar políticas tendentes a modificar no mediano e longo prazo na estrutura socio-econômica. Nos primeiros meses do ano, com as negociações salariais em vigor e flexibilizados os controles de preços, o governo tentou ajustar as tarifas públicas com o objetivo de reduzir o financiamento do Tesouro às empresas públicas e também para poder financiar o sistema provisional. Isto derivou em uma forte aceleração inflacionária, agravada pela subida dos preços internacionais dos produtos agrícolas e pela queda da demanda de dinheiro. O déficit fiscal tendeu a aumentar como resultado da maior inflação. A

posição argentina no setor externo encontrava-se em um ponto crítico já que desde abril o país, sem fazer uma declaração formal, havia deixado de pagar a dívida externa com o que havia entrado em uma moratória de fato. A crise externa somava-se à crise fiscal. Para um governo que para 1988 havia perdido praticamente toda confiança política e que havia presidido um período de retrocesso nos níveis de atividade e de salários, somente restava um pequeno consolo, o de haver escapado da hiperinflação – a qual se havia insinuado perigosamente em junho de 1985.

Durante o primeiro semestre o índice inflacionário aumentou ininterruptamente para chegar em agosto a 27,6%. Se o governo queria manter alguma chance, por remota que fosse, de conseguir um triunfo nas eleições presidenciais de maio de 1989 devia conjurar-se previamente o perigo da hiperinflação. Foi com esse objetivo que se montou a operação salvamento que se chamou *Plano Primavera*. Este recuperava algo da tradição heterodoxa de seus autores, mas longe das concepções originais que haviam orientado o andamento do Austral, e em uma época de grande debilidade política. O golpe à inércia inflacionária não consistiu em um congelamento mas sim, em um acordo desindexatório com as empresas líderes. Por outro lado, as perspectivas de cooperação política que se haviam insinuado depois das eleições de setembro foram diluindo-se rapidamente. No segundo trimestre de 1988, radicais e peronistas iniciaram o processo de seleção de candidatos para as eleições presidenciais do ano seguinte, de maneira que a lógica da concorrência política tornou a presidir a relação entre ambas forças. Esse cenário, econômico e político é fundamental para interpretar a última tentativa de estabilização do governo radical. Dada a impossibilidade de adotar um esquema integral de política de rendas como fora o *Austral*, o novo plano, lançado em agosto de 1988 baseou-se em um acordo desindexatório com as empresas líderes. Efetuaram-se ademais anúncios sobre a evolução futura dos preços públicos (Gerchunoff e Llach, 1998; Fanelli e Frenkel, 1990; Acuña, 1995).

O presidente do Banco Central, José Luis Machinea (1990), descrevia as condições em que foi lançado o plano da seguinte forma: as possibilidades de fazer política econômica eram estreitas. Os problemas não somente provinham da falta de confiança, consequência dos fracassos nas tentativas anteriores de estabilização, da ausência de apoio político depois das eleições de 1987, da oposição total de outros partidos políticos e da CGT, ou de que o candidato do peronismo – Carlos Menem – estivesse sugerindo a suspensão do pagamento dos juros durante alguns anos, o aumento de salários e a redução de imposto, também havia outro tema problemático, o governo havia renunciado a alguns instrumentos chaves de política econômica. Como visto, a aprovação das leis de Associações Profissionais de Trabalhadores e de Convênios Coletivos de trabalho significava a perda de controle direto sobre os salários e preços por parte do Ministério da Economia. Com a nova lei os salários seriam determinados como resultado de negociações coletivas. Ademais se havia prometido que em um futuro próximo a taxa de câmbio seria determinada livremente em um

mercado de câmbios unificado, e que os impostos às exportações não seriam incrementados apesar da alta dos preços internacionais. Por outro lado, a monetarização da economia encontrava-se em níveis tão baixos como quando foi lançado o *Plano Austral*. Parecia impossível aprovar qualquer lei no congresso; a falta de mercado de capitais somava-se a incerteza sobre o futuro governo e a conseqüente impossibilidade deste em conseguir financiamento. Finalmente as reservas internacionais eram muito baixas e as possibilidades de conseguir um acordo com os credores internacionais se haviam desvanecido. Ante a falta de apoio político se fez necessário a busca de um acordo com os empresários. As autoridades conseguiram o respaldo, mas tiveram que pagar um preço, o mais significativo foi a redução do Imposto ao Valor Agregado (IVA), o que representava uma diminuição importante das receitas fiscais. Ademais os salários não puderam ser congelados pela nova lei aprovada, e apesar das autoridades tentarem pressionar sobre os preços, o acordo com os empresários fazia impossível o congelamento. Assim, os preços foram acordados com as firmas, muitas das quais haviam realizado aumentos e encontravam-se com amplas margens de lucros, o que lhes permitia outorgar aumento de salários a seus empregados, fazendo mais difícil o controle da inflação (Machinea, 1990).

O *Plano Primavera* foi apresentado à sociedade em 3 de agosto. Tratou-se de uma tentativa desesperada, por parte de uma equipe econômica que quase não tinha credibilidade, de conter a hiperinflação, controlando o dólar, os salários e todas as variáveis econômicas até 14 de junho, dia das eleições presidenciais. O plano tinha dois componentes. Em primeiro lugar o governo comprometia-se novamente a levar adiante reformas estruturais, isto é, a abertura da economia – redução das barreiras não tarifárias às importações, diminuição dos impostos a 30%, eliminação gradual das subvenções à exportação – e a reforma do setor público – reforma administrativa, privatização das empresas estatais, reformulação das relações com as províncias, reforma do regime de promoção industrial. A essas alturas ninguém acreditava que o governo tivesse a força necessária para levar adiante essas reformas. Os anúncios podiam ser considerados gestos de boa vontade para os credores externos e para os atores internos, dos quais se esperava apoio para poder levar adiante o segundo componente do plano: um pacote de medidas que modificariam a política cambial e de preços. O segundo componente era a nova política de preços que se baseava em um acordo estabelecido por dois meses e prolongado até 28 de fevereiro entre o governo, com a Unión Industrial Argentina (UIA) e a Cámara Argentina de Comercio (CAC). Os três discutiriam os elementos da futura política econômica em duas comissões. O *Comité de Seguimento de Políticas económicas* ocupar-se-ia de vigiar a evolução, cuidando que se levasse à prática a prometida redução do gasto público; o próprio presidente encabeçava o comitê, integrado pelo ministro da economia, os secretários da área e os representantes da UIA e da CAC. Por sua vez, presidido pelo secretário de comércio interior e contava com a participação de dois de seus colaboradores e dos

representantes das associações, conformou-se o *Comitê de Seguimento de Preços*, encarregado de observar a evolução destes. Estes últimos assessorariam o governo em questões de política de preços, o que significava que seria estabelecido um marco geral para os aumentos e discutir-se-iam regras de exceção para certos produtos (Birle, 1997).

Como parte do plano desvalorizou o *Austral* em 11,4%, aumentaram em 30% as tarifas públicas e desdobrou-se do mercado cambial com o objetivo de diminuir o déficit fiscal a 4% do PIB, a taxa impositiva do Imposto ao Valor Agregado (IVA) reduziu-se de 18% a 15%, o que implicava, também suspenderem-se os investimentos fiscais em obras como Yacyretá e Atucha II, reduziram-se as barreiras alfandegárias, e reduziram-se direitos de exportação, houve um aumento de 25% para os trabalhadores estatais e livre negociação de níveis salariais por parte dos privados. A partir do início do plano estabeleciam-se as seguintes pautas: os preços no atacado incrementar-se-iam 5% até o fim de setembro. Considerou-se que estes estavam, em média, substancialmente altos em relação aos preços de mercado; e a taxa de câmbio e as tarifas das empresas públicas manter-se-iam sem câmbios até o final de setembro. Em outubro incrementar-se-iam 3%, e a partir desse momento indexar-se-iam de acordo com a taxa de inflação do mês anterior menos dois pontos percentuais no caso da taxa de câmbio e menos um ponto percentual no caso das tarifas públicas. Por outro lado, continuava-se com um mercado de câmbios duplos, com alterações a partir desse momento, todas as importações e pagamentos de juros do setor privado seriam feitas por meio do mercado livre, não haveria demanda de divisas no mercado controlado, com exceção dos pagamentos de juros externos por parte do Tesouro. A oferta no mercado oficial consistiria na liquidação das exportações agropecuárias e 50% das exportações industriais; o outro 50% seria vendida no mercado livre. De fato o sistema de taxas de câmbios implicava um imposto aos produtos agropecuários equivalentes à diferença entre o preço da taxa de câmbio nos dois mercados. Este imposto seria cobrado pelo Banco Central, comprando dólares à taxa de câmbio oficial e os vendendo no mercado livre. A Tesouraria não financiaria trabalhos no setor público; nem faria transferência às empresas públicas. Ao mesmo tempo tentar-se-ia uma nova convergência das expectativas para uma inflação menor, preanunciando o tipo de câmbio e assegurando-se a existência de uma determinada relação entre os tipos oficial e financeiro (Machinea, 1990).

Outra questão fundamental para o funcionamento do Plano Primavera era a renegociação da dívida com os credores estrangeiros para diminuir a pressão sobre as reservas de divisas. O governo aspirava conseguir a refinanciamento de 50% dos juros, o qual somado ao superávit comercial que se esperava, tivesse alcançado para manter em equilíbrio a balança de pagamentos. A administração de Alfonsín obteve o apoio do Banco Mundial para o Plano Primavera por meio de um empréstimo. O presidente do Banco Mundial viajou a Buenos Aires para negociar o empréstimo e oferecer seu apoio ao plano mostrando que a Argentina estava implementando um programa que podia ser

benéfico para as pessoas do país. O governo era incapaz de conseguir um acordo com o FMI, mas em setembro no encontro anual do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, um importante acordo com o Banco Mundial foi anunciado. Esse era o maior empréstimo da história da instituição (o empréstimo por um montante de US\$ 1,2 bilhões seria desembolsado em quatro partes). Sugeriu-se que o governo dos Estados Unidos pressionou o Banco Mundial para apoiar o governo radical, temendo a possibilidade de uma vitória do candidato peronista nas eleições presidenciais. Machinea (1990) marcava que o acordo de 1988 produziu fricções entre os países desenvolvidos e no interior do governo norte americano, como também problemas entre os membros do Banco Mundial. Pareciam existir duas posições dentro do governo americano. Por um lado George Schultz, secretário de estado, e James Baker, secretário do Tesouro, queriam apoiar o governo de Alfonsín. Eles pressionaram o Banco Mundial para garantir o empréstimo de setembro. Por outro lado, David Muldford, subsecretário do Tesouro, Michael Camdessus, diretor do FMI, e os bancos comerciais estavam contra o acordo sob o argumento de que desde abril de 1988 a Argentina havia deixado de pagar os juros da dívida. Os créditos internacionais constituíam uma peça chave para a estratégia de contenção da inflação que colocava a taxa de câmbio como importante mecanismo de contenção dos preços internos (Tedesco, 1999).

3.4.1 As vulnerabilidades do plano

O *Plano Primavera* manteve-se em vigência de 3 de agosto de 1988 até 6 de fevereiro de 1989. Esse mês produziu-se um colapso econômico que conduziu à crise final do governo radical. Durante este período a disputa distributiva manifestou-se com inusitada violência por duas razões. Em primeiro lugar, o plano exibia debilidades técnicas. Em segundo lugar, as medidas em realidade eram uma solução de urgência ante a iminência das eleições presidenciais de 1989 e gestaram-se sobre a base de uma aliança que resultou frágil. O *Plano Primavera* foi um programa desenhado para produzir uma importante transferência de recursos ao setor público e frear bruscamente tanto a inflação, como a escalada do dólar mediante uma rígida política monetária e altíssimas taxas de juros, e seu êxito dependia da força com que o governo radical encarasse a crise fiscal. Os setores liberais reclamavam medidas mais ortodoxas para combater a inflação e uma reorientação da estratégia de crescimento. Para eles o Estado devia ser redimensionado, a burocracia recortada, as empresas públicas privatizadas, o déficit fiscal equilibrado e a moeda restaurada. O presidente do Banco Central, José Luis Machinea, anunciou uma severa política monetária preparando-se de essa maneira para uma missão do FMI que chegaria a Buenos Aires para negociar um novo acordo que duraria até 1989 (Acuña, M., 1995).

Porém, para os liberais o novo plano antiinflacionário havia deixado inalterada a parte fiscal, no existia nenhum plano de redução real do gasto, nem novos impostos. A única notória forma de

arrecadação, a brecha cambial entre o dólar agropecuário e o dólar financeiro consumia-se inteiramente devido ao incremento do déficit quase fiscal. A total falta de credibilidade era capaz de arruinar qualquer instrumento de política econômica por mais “potente” que este fosse. A revista *Novedades Económicas* realizando uma síntese do conjunto de medidas antiinflacionárias lançado pelo governo, advertia que nas mesmas havia um desbalanço a favor de questões inerciais e de curto prazo. Pelo lado fiscal, um ajuste significativo era o vinculado com a diferença de câmbio que conseguiria o Banco Central taxando o setor exportador, e fundamentalmente o agropecuário. Embora o ajuste de 30% nas tarifas supusesse um importante aumento da receita do setor público, o mesmo não parecia suficiente para equilibrar as contas fiscais. O problema residia em que das medidas anunciadas, uma vez finalizada uma curta etapa de congelamento e acordo, não se desprendia uma redução do gasto público suficiente para impulsionar por si só uma baixa do ritmo inflacionário. Ao não existir uma evidencia certa de ação sobre o gasto público colocavam-se dúvidas acerca do controle do déficit fiscal. O problema da inflação não era conjuntural, mas sim que havia passado a ser estrutural, e que “a questão chave para conseguir uma redução sustentável na variação dos preços passa pelo controle do déficit e não dos preços”. Em síntese, o peso do esforço antiinflacionário caía nos aspectos inerciais e de curto prazo, o ajuste fiscal colocado era pelo lado dos ingressos. As medidas aparentemente estruturais, como as cambiais, em realidade somente apontavam a aumentar os ingressos fiscais e criavam marcas contrárias à eliminação do traço anti-exportador (*Novedades Económicas*, agosto de 1988).

Para Mario Damill e Roberto Frenkel (1990) a fragilidade dessa tentativa estabilizadora derivava em parte do contexto de intensas pressões em que foi gestado. Apesar dos signos de debilidade do governo terem começado a manifestarem-se em 1987 e acentuarem-se com a derrota eleitoral de esse ano, a percepção da debilidade fez-se mais nítida na época do lançamento do Plano Primavera. O setor externo, tema tradicionalmente problemático, era provavelmente a peça mais precária desde 1985, dada a moratória nos fatos com os bancos e a evolução desfavorável das relações com o Fundo e o governo norte americano. A fragilidade e as inconsistências do plano deveram-se em boa medida às concessões realizadas aos grupos de pressão, em troca de apoio político para o plano. O regime cambial resultou descartar os impostos à exportação (mantendo o controle de câmbio; alternativa que se havia utilizado no Plano Austral) porque o governo o considerou politicamente inviável. Embora o setor rural questionasse o programa, reduziu sua oposição às retenções implícitas no duplo mercado de câmbios graças à promessa governamental de uma próxima unificação cambial. Os empresários industriais somente apoiaram o plano após conseguirem reduções no imposto ao valor agregado. O plano não tinha nenhum elemento coordenador da política de ingressos pelo lado do salário porque este elemento havia sido cedido à pressão sindical ocorrida meses antes. No entanto, os sindicatos mantiveram seu crônico repúdio à

política econômica do governo pese a que a política antiinflacionária era ostensivamente favorável a sua capacidade de negociação. A debilidade do governo se conjugou com certa urgência dos setores de juros empresarial por obter concessões e deixar estabelecidas conquistas frente à incerteza política. “Este cenário de exacerbação da disputa distributiva foi o substrato sobre o qual se montou a hiperinflação” (Damill e Frenkel, 1990).

3.4.2 Os resultados

Durante as primeiras semanas o incremento de preços ao consumidor foi grande como consequência do aumento inicial dos preços no atacado – a taxa de inflação foi de 27,6% em agosto -. A queda da demanda agregada e a moderação inicial dos sindicatos, junto com a manutenção da taxa de câmbio e as tarifas dos serviços públicos durante setembro e o incremento de 3,5% em outubro, ajudou a manter reduzida a inflação nos meses seguintes. Os resultados iniciais do Plano Primavera pareciam ser melhores do que o esperado. A inflação – medida pelo Índice de Preços ao Consumidor – diminuiu de 11,7% em setembro para 6,8% em dezembro. No entanto, a taxa de inflação em agosto e setembro foi maior do que a esperada pelas autoridades. Dessa forma a taxa de câmbio e os preços dos serviços públicos caíram em termos reais além do esperado inicialmente. Isso afetaria a evolução do programa (Machinea, 1990).

Sobre o Plano Primavera pendiam duas ameaças: a escassez de reservas, que somente era transitoriamente coberta por capitais voláteis que aproveitavam a alta taxa de juros em dólares, e a incerteza política e econômica antes as iminentes eleições para a mudança presidencial.

Em setembro começou-se a implementar a redução de tarifas, iniciando a abertura da economia argentina como havia sido acordado com o Banco Mundial. Sourrouille anunciou a revogação da maioria das barreiras não tarifárias à importação e a redução das tarifas máximas de 50% a 40%. Esta notícia foi recebida com protestos pela indústria, sobretudo pelos setores têxtil, papelero e do aço. A UIA aconselhou pospor a abertura por quatro meses, para ter tempo de analisar com cuidado as medidas. Frente ao anúncio do processo de abertura os setores que se sentiam ameaçados pelo processo começaram a manifestar sua oposição; alguns simplesmente opunham-se, enquanto que outros argumentavam que não estavam dadas as condições. A meados de setembro a UIA emitiu um comunicado no qual criticava a forma em que o governo propunha levar adiante a abertura. A abertura colocava ao governo um dilema, a UIA se opunha à abertura, mas sem esta a possibilidade de chegada dos créditos internacionais diminuía consideravelmente. Nas semanas seguintes, a abertura foi objeto de numerosas negociações entre o governo e os empresários. O resultado consistiu em reformas sinuosas e em parte inconsistentes por meio das quais o governo tentava satisfazer ao mesmo tempo a UIA e os organismos internacionais (Birle, 1997).

Os protestos do setor agrário foram sentidos desde o início do Plano, dado que o mesmo implicava, mediante o desdobramento do mercado de câmbios, uma importante transferência de recursos deste setor para o Estado. Os produtores agropecuários calculavam que a perda de ingressos provocada pelo desdobramento cambial chegava a U\$ 1,3 bilhões. Imediatamente após da posta em marcha do Plano, as associações do agro publicaram uma declaração conjunta intitulada “*No a la discriminación*”. Durante todo o período o setor agrário exigia a unificação do tipo de câmbio, enquanto que o governo negava-se porque necessitava manter seus ingressos fiscais. Os protestos continuaram, a Sociedad Rural, Confederación Rural Argentina, Federación Agraria Argentina e CONINAGRO acordaram na segunda metade de agosto realizar uma parada de atividades e pressionar para a unificação do tipo de câmbio. Poucos dias depois se levou a cabo a exposição anual da Sociedad Rural, a cuja inauguração foi assistida pelo presidente Alfonsín. Alchurrón, o presidente da associação, criticou duramente em seu discurso o governo e a indústria, e afirmou que o agro não iria aceitar de nenhum modo a transferência artificial de ingressos por meio do esquema cambial (Birle, 1997; Acuña M., 1995).

Em meados de setembro de 1988 começou, lentamente, ao se perceber que o Plano Primavera gerava grandes incertezas econômicas. No sistema de pautas e controles desenhado pelo governo coexistiam preços estáveis com outros que se incrementavam, transbordando as previsões e modificando os preços relativos. Por outro lado existia incerteza quanto ao nível que podiam alcançar os salários que deviam ser ajustados livremente entre as partes. Um informe de uma entidade privada (Federação de Conselhos Profissionais de Ciências Econômicas) mostrava que se estavam produzindo atrasos cumulativos nas tarifas públicas e na paridade cambial, enquanto se exerciam fortes pressões sobre a frágil base do plano vista a falta de disciplina em matéria fiscal, a acentuação do processo recessivo em nível da atividade produtiva e o provável impacto negativo sobre o comércio exterior que se derivava do atraso cambial e a anunciada abertura econômica. Na primeira semana de setembro se havia conhecido um informe reservado produzido por FIEL, instituição financiada pela UIA e a CAC e outras entidades liberais, no qual se recomendava aos industriais sair do pacto com o governo. Argumentava-se que não se havia feito nada para resolver o problema fiscal, que o êxito do congelamento dependia da escassa credibilidade e que o empresariado, que já havia feito a contribuição de apoiar o plano, corria o risco de ser acusado de não haver respeitado o pactuado enquanto o governo era o verdadeiro infrator porque não havia cumprido com sua promessa de diminuir o gasto público. Apesar do que foi enfatizado, a UIA e a CAC tornaram a pactuar com o governo nomes de outubro de 1988 a prolongação do congelamento de preços até o mês de março de 1989, estabelecendo pautas para os aumentos mensais nos meses seguintes, enquanto que o austral seria desvalorizado no mesmo índice. Pouco depois a UIA expressou sua preocupação ante o aumento do gasto público, alegando que alguns estudos

indicavam que as contas fiscais não fechavam e que em consequência a inflação podia superar as pautas acordadas. Novamente o gasto público interpunha-se entre os empresários e o governo e debilitava as bases da aliança. O pacto entre a UIA e o governo realizou-se conforme os seguintes termos, os industriais aceitaram conceder uma trégua de 180 dias no aumento dos preços em troca de um dólar que os favorecesse e a promessa por parte do governo de resolver o problema do setor público sem eliminar uma série de benefícios fiscais para os exportadores (Acuña, M., 1995).

Em outubro o governo, a partir do melhor desempenho econômico e do apoio internacional, anunciou a data das eleições presidenciais, as mesmas realizar-se-iam 14 de maio do ano seguinte (1989). Isto implicava que haveria um tempo considerável entre as eleições e a mudança de presidente que se realizaria em 10 de dezembro. Os favoráveis resultados iniciais e o apoio internacional pareciam ser as principais razões para que o governo decidisse uma transição tão longa. O governo conhecia os limites do plano e as possibilidades de derrota nas eleições presidenciais. De todas as formas o programa havia sido formulado com o objetivo de estabilizar a economia como forma de ganhar as eleições de maio.

A inflação era baixa (5,7% em novembro), no entanto, a situação no mercado de câmbios não era tão satisfatória. Parecia que o “atraso” do dólar era a causa da desaceleração inflacionária, já que este havia atuado como âncora dos preços. Mas o atraso também era um dos focos principais das críticas ao plano, especialmente por parte do setor agrário e exportador (Tedesco, 1999). No princípio de novembro o programa econômico estava seriamente ameaçado pelas altíssimas taxas de juros – que o governo utilizava como ferramentas para deter a alta do dólar –, a profunda recessão da economia e os conflitos laborais que afetavam particularmente o setor público. No âmbito externo os problemas também eram graves. O governo que havia começado com fortes apoios dos Estados Unidos viu a situação mudar porque os centros financeiros decidiram abandonar Alfonsín por não haver cumprido o acordado. O Banco Mundial por meio de um comunicado marcou que era imprescindível que a Argentina se comprometesse a produzir mudanças estruturais, inclusive depois das eleições, que incluíram privatizações das empresas públicas e a solução dos déficits Provinciais. Por outro lado, David Mulford afirmava que o requisito para a entrada da Argentina no plano Brady era a abertura da economia, a redução do déficit fiscal e a privatização das empresas públicas. Em janeiro de 1989 produziu-se a mudança presidencial nos Estados Unidos, George Bush assumiu a presidência, James Baker foi designado secretário de estado e Nicolas Brady secretário do Tesouro. Poucos dias depois o presidente do Banco Central, José Luis Machinea, viajou aos Estados Unidos para negociar novos créditos com o FMI e o Banco Mundial, apoiado por Baker e Brady, que haviam intercedido para a obtenção de novos fundos, no entanto, os fundos nunca chegaram (Acuña, M. 1995).

Para Machinea (1990) a situação econômica no final de 1988 era muito difícil. O déficit

fiscal era consideravelmente maior do que o previsto, a dívida interna crescia muito rápido, a taxa de câmbio e as tarifas públicas caíam em termos reais. Toda a carga do ajuste estava depositada na política monetária. De todas formas na percepção do público o programa estava indo melhor do que se esperava. Para o presidente do Banco Central alguns eventos complicaram a situação. Primeiro uma nova insurreição militar em dezembro incrementou a incerteza. Em segundo lugar os governadores organizaram um protesto reclamando recursos adicionais. Terceiro houve uma séria redução da produção e das exportações. Todas estas eram más notícias, mas o tema mais importante foi a decisão “unânime” dos agentes econômicos de mudar de ativos antes das eleições de maio. A desconfiança provocada pelo candidato peronista e o longo período de tempo entre as eleições e o momento em que se produziria a mudança de governo foram os principais fatores que motivaram a decisão. Nessas condições de incerteza, e sem possibilidade de corrigir os desequilíbrios fiscais, o diagnóstico da equipe econômica foi que qualquer tentativa de corrigir os preços relativos – taxa de câmbio e tarifas públicas – produziria uma aceleração na taxa de inflação, a qual seria impossível de deter. Sob essas condições, a melhor alternativa para o programa era que as pesquisas de opinião de fevereiro-março mostraram o candidato do partido radical – Eduardo Angeloz – em primeiro ou ao menos próximo de Menem. Isto teria reduzido as expectativas de mudança de ativos. Como parte das negociações com as províncias o governo tentou fazer aprovar uma iniciativa para generalizar o Imposto ao Valor Agregado e incrementar a transparência do regime de promoção industrial. O Congresso somente aprovou a lei relativa à promoção industrial. Esta era uma medida importante para combater a evasão de impostos em médio e longo prazo, entretanto, não gerava recursos no curto.

Em janeiro de 1989 a UIA e a CAC reuniram-se com Alfonsín para objetar a evolução do Plano Primavera. As partes terminaram reeditando o pacto: após a reunião anunciou-se a extensão do acordo de preços até o final de junho, o começo da unificação cambial que se faria em forma gradual a partir de 1º de março e um cronograma para a reforma do setor público. O pacto era uma ratificação do apoio dos industriais ao Plano Primavera e foi elaborado em uma reunião prévia que manteve Sourrouille com representantes do setor empresarial com o objetivo de produzir um clima de distensão e estabilidade até as eleições (Acuña, M., 1995).

A pressão inflacionária sobre o valor do dólar e o objetivo governamental de controlar o aumento de preços por meio de um dólar “baixo” resultou em uma crescente oferta de divisas por parte do governo, assim como em uma tentativa de reduzir a pressão sobre a taxa de câmbio por meio de altas taxas de juros. A partir da expectativa de que o Estado seria incapaz de manter por muito tempo a desvalorização e a oferta de dólares, os grandes grupos econômicos aproveitaram os altos rendimentos da taxa de juros, enquanto isso uma parte crescente de seus excedentes “corriam” ao dólar à medida que as reservas da divisa diminuía no Banco Central. No final de 1988 o plano

havia perdido a confiança dos atores internos e externos. Inflação, altas taxas de juros, diminuição do investimento, recessão e desvalorização da divisa norte-americana com uma dívida externa crescente, somente podiam desembocar em uma crise de magnitude inimaginável, inclusive para a Argentina.

A desconfiança no programa econômico havia feito que fosse aumentando a demanda de divisas estrangeiras por parte das pessoas. No fim de janeiro de 1989 iniciou-se uma nova escalada do dólar, devido aos fatores que foram mencionados, que a equipe econômica acreditou poder conjurar com um forte aperto financeiro. O governo teve que vender 300 milhões de dólares em dois dias para satisfazer a demanda dessa moeda por parte do público a perda generalizada de confiança no governo, a desconformidade com a política econômica e o convencimento de que o Banco Central não podia seguir mantendo por muito tempo o tipo de câmbio, faziam aumentar com grande velocidade a demanda de dólares ao mesmo tempo que a oferta de divisas provenientes das exportações agrárias se reduziam (Birle, 1997; Acuña, M., 1995).

Em meados de janeiro o Banco Mundial comunicou, informalmente, que como consequência da situação econômica e do não cumprimento de algumas das metas acordadas no empréstimo era “muito difícil” que o desembolso de US\$ 350 milhões programado para o final de fevereiro pudesse efetivar-se. O nervosismo dos mercados financeiros incrementou-se contribuiu à corrida do austral ao dólar (Machinea, 1990). Como afirma Laura Tedesco (1999), a suspensão do empréstimo transformou-se na morte do plano, o governo perdeu o apoio internacional. As principais razões da mudança de atitude internacional parecem haver sido a troca de governo nos Estados Unidos e a campanha internacional de Carlos Menen para modificar sua imagem levada adiante por um assessor do candidato, Domingo Cavallo.

Com o objetivo de manter a brecha entre os dois tipos de câmbio, o Banco Central teve que vender US\$ 12 milhões de dólares em dezembro, US\$ 668 milhões em janeiro e US\$ 242 milhões nos primeiros 3 dias de fevereiro. Entre 30 de janeiro e 3 de fevereiro as reservas internacionais da Argentina haviam diminuído em US\$ 495 milhões de dólares. Na última semana do Plano Primavera o dólar comercial era cotado em 14 austrais por dólar e o dólar do mercado negro estava em 17,6 pesos. Nesse momento, ante a impossibilidade de seguir sustentando o dólar, no dia 6 de fevereiro o governo teve que anunciar novas medidas econômicas que incluíam uma desvalorização e a criação de um triplo mercado de câmbios no qual haveria um dólar livre cujos preços não seriam respaldados de forma oficial, estas medidas consideram-se o fim técnico do Primavera. A crise fiscal do Estado, as vulnerabilidades técnicas do plano Primavera, a disputa distributiva descontrolada caracterizada nesse período por violentas transferências intersetoriais de renda desembocaram nas medidas de 6 de fevereiro e a subsequente quinta-feira negra. Isto marcaria o fim do plano Primavera, o começo da hiperinflação e a desestabilização final do governo

democrático.

3.5 A funcionalidade política da teoria da inflação inercial

O andamento de uma política econômica implica sempre um processo de distribuição de penalidades e privilégios, este processo é particularmente intenso no caso de uma política de estabilização. Em um contexto de democratização, como foi o argentino, a experiência da estabilização, que deve ser sempre considerado como um processo intrinsecamente conflituoso de redistribuição de recursos escassos, torna-se especialmente conflituoso.

Parecia óbvio, na época, que o governo democrático tivesse um diagnóstico e um programa econômico diametralmente diferente ao posto em andamento pela ditadura militar. Durante a transição entre o regime militar e o governo civil o discurso econômico ocupava um lugar secundário, as pressões em matéria econômica preocupavam a poucos. Os objetivos da política econômica eram, em teoria, claros e simples: estabilidade, crescimento e equidade, e enquadravam-se em uma proposta solidária que fazia de seu cumprimento pouco mais que o resultado “natural” da prática democrática. É possível entender a primeira proposta econômica desse ponto de partida, o mais natural era o andamento de um programa acorde com as expectativas de reparação econômica da população. O governo pensou que os incrementos salariais e a política de crédito barato induziriam a um aumento de oferta a partir de recursos ociosos, de forma tal que os objetivos econômicos: estabilidade, crescimento e equidade seriam alcançados simultaneamente. A primeira estratégia econômica do governo radical tentava reconciliar a democracia política com a redistribuição da renda, porém logo ficou claro que as coisas eram mais complexas, e foi necessário recorrer a um novo diagnóstico e a uma nova proposta econômica.

O *Plano Austral*, por sua vez, constituiu uma inovação técnica quanto terapia antiinflacionária. Derivada da teoria inercial da inflação. Foi elaborado como uma alternativa aos programas de estabilização ortodoxos. Entre os objetivos fundamentais da política econômica encontrava-se, em primeiro lugar a estabilização da economia, o ataque frontal contra a inflação, requisito indispensável para atingir o segundo objetivo, de mais longo prazo, o crescimento econômico.

Em termos gerais os economistas vinculados ao *Plano Austral* coincidiam em marcar que seu objetivo era manter uma “neutralidade distributiva”, e evitar alterações nos níveis de atividade e emprego (Gerchunoff e Bozalla: 1987). Buscava-se eliminar a resultante hiperinflacionária do conflito distributivo evitando operar sobre o mesmo, isto é, deixando as coisas “estruturalmente” como estavam. O programa de estabilização do *Austral* parecia a oportunidade para conseguir a máxima eficiência estabilizadora possível em um âmbito de mínima agressão aos atores coletivos. Daí um desenho que apontasse estabelecer um equilíbrio de conjuntura, tentando estabilizar a

economia, sem encarar nenhum tipo de reformas.

Como afirma Canitrot: “Quem elevou o *Plano Austral* a uma operação política de envergadura foi Alfonsín. O fim da inflação e da estabilidade das rendas apresentou uma prova de eficiência da democracia quando se apoiava em uma concepção solidária. A imagem política que emergiu do Austral foi a de uma sociedade que a partir da democracia recuperada resolvia (‘entre todos’) seus conflitos econômicos domésticos e criava uma ordem solidária de liberdade política, democracia representativa como base para um futuro de equidade e crescimento (Vista a partir dos estragos do presente esta imagem parece uma fantasia ingênua).” (Canitrot, 1991: 131)

Sola (1989) apresenta três pressupostos essenciais para entender a concepção heterodoxa da inflação. O primeiro referia-se as características da “disputa pela supremacia”, embora existisse um suposto conflito distributivo, este era complemento ao argumento da inflação inercial, já que a disputa que dava lugar ao comportamento inflacionário dos agentes e grupos era considerado predominantemente reativo, isto é, *inercial*. A consequência do anterior era postular que a estrutura existente de distribuição da renda era estável. O segundo aspecto vinculava-se com as expectativas e com a forma de interpretar sua racionalidade. Ou seja, postulava-se que a racionalidade tinha como objetivo a recuperação da renda real em um período dado. Em terceiro lugar, como corolário do anterior: na medida em que qualquer choque distributivo desencadeava uma nova roda de conflitos, que se manifestavam na aceleração inflacionária, o requisito básico de uma terapia eficaz era *a neutralidade distributiva das autoridades*. Para os formuladores das políticas heterodoxas a reversão das expectativas devia ser simultânea à preservação das rendas dos diferentes grupos envolvidos. O objetivo buscado era o congelamento das posições relativas dos distintos grupos e a eliminação da memória inflacionária.

A teoria inercial da inflação tinha para o governo democrático um atrativo político fundamental: dava ao governo a possibilidade, ao menos teórica, de controlar a inflação sem gerar oposição em nenhum setor social. Já que o pressuposto do qual se partia era que: a inflação atual era o resultado da inflação passada, não havia “culpáveis” da inflação, somente *inércia* das condutas; o estado podia, assim, implementar uma política econômica de estabilização exitosa que garantisse a neutralidade distributiva. O suposto político por detrás da eleição da teoria inercial, era que o esquema de distribuição de renda era estável, e que a eliminação da inflação era a principal prioridade de todos os setores.

É compreensível o atrativo que podia ter para o governo de Alfonsín um programa econômico como o Austral. O presidente, enquanto representante de todos os argentinos e de nenhum setor em especial, colocava em andamento um programa econômico sem ganhadores, nem perdedores. Eliminava-se, dessa maneira, um processo que até então havia sido indissociável dos programas de austeridade: a redistribuição de penalidades e privilégios, tarefa geradora de

antagonismos e predestinada a tornar vulneráveis as vacilantes e instáveis alianças nas quais se apoiava a reinstitucionalização do país (Sola: 1989). O *Plano Austral* pode ser visto como um instrumento político que permitia ao governo eliminar as causas da inflação sem entrar em conflito com nenhum dos interesses em jogo. A garantia da neutralidade distributiva era, para o governo, o requisito básico para compatibilizar a estabilização com um modelo politicamente viável de democracia.

Embora em parte possa ser certo que uma das razões para o fracasso do Plano, como afirmam vários autores, possa ser buscada em uma progressiva dissolução da consistência macroeconômica do Austral. Também se pode concluir que haviam sido esgotadas as possibilidades para uma gestão política da crise econômica, em condições de um processo de democratização, de modo de levar a cabo a difícil tarefa de compatibilizar os requisitos impostos pela necessidade econômica sem impor um sistema de prêmios e castigos. A tarefa de compatibilizar as tarefas de crescimento e estabilização, durante um processo de redemocratização, implicava conciliar objetivos especialmente conflituosos. O governo foi incapaz de sobrepor-se às pressões dos distintos grupos, a partir de um programa econômico reformista, que implicasse conduzir um processo de redistribuição de recursos reais, de penalidades e privilégios que implicava o êxito de uma política de estabilização em uma conjuntura de democratização.

O fracasso da experiência do *Austral*, e sua conseqüência na hiperinflação, é central para entender a formulação da política econômica do futuro governo. A frustração da experiência heterodoxa abriu as portas para o giro à ortodoxia.

Segunda Parte:

As políticas neoliberais da era Menem

Capítulo IV: A entrada das reformas na agenda pública

4.1 O consenso emergente

Desde meados da década de 80 a maioria dos países em desenvolvimento moveu-se de forma desigual, mas sem dúvida em direção às reformas econômicas liberais orientadas para o mercado. Embora continuassem existindo grandes variações nos detalhes das idéias de política econômica nos diferentes países, o discurso mudou em vários temas chaves. A premissa básica do novo pensamento era a de que o principal obstáculo ao crescimento devia ser buscado dentro dos países em desenvolvimento. Décadas de intervenção “imprudente” do Estado na economia e na estrutura do comércio internacional era a principal razão do fracasso no desenvolvimento. Violações às leis universais neoclássicas eram consideradas a fonte do principal problema do desenvolvimento, e era fundamental remover as distorções, eliminar práticas rentísticas e estabelecer relações de mercado dentro da economia.

Uma das características marcantes do desenvolvimento latino-americano, na visão do novo discurso, era que havia sido exagerado o papel do Estado na economia. A reforma do Estado passou, então, a ser um dos elementos centrais da nova estratégia de desenvolvimento, isto significava que o país devia reduzir a taxa de crescimento dos gastos estatais, reformar a estrutura tributária, racionalizar os gastos, reduzir os subsídios estatais, melhorar a eficiência do investimento público, e trocar o foco da produção para a infraestrutura e os gastos sociais. O mercado devia ter um papel central na distribuição de recursos. Embora continuasse havendo debate sobre os tempos e as seqüências, a liberalização comercial também se transformou em um aspecto central das discussões de política econômica dos países em desenvolvimento. As medidas apontavam à flexibilização das taxas de câmbio, a eliminação do sistema de licenças de comércio, a introdução de incentivos à exportação, a substituição de restrições quantitativas e a diminuição geral das tarifas, de forma tal a fazer as economias dos países em desenvolvimento mais abertas aos mercados internacionais. A proposta integral passava pela liberalização e a desregulação de todos os aspectos da vida econômica, as medidas específicas incluíam: a redução do controle de preços, introdução de um novo esquema de incentivos, eliminação ou redução dos subsídios estatais, ajuste da política de preços agrícolas, privatizações das empresas públicas, eliminação das regulações estatais sobre os mercados, liberação das restrições aos investimentos estrangeiros e a desregulação do mercado de trabalho.

A crise da dívida externa havia provocado um giro abrupto na distribuição do poder ao incrementar as necessidades de financiamento dos governos. As exigências e as demandas dos organismos multilaterais de crédito, dos bancos e dos países credores tornaram-se centrais já que das decisões destes dependia a saúde das contas públicas e da economia em seu conjunto. Essa

modificação na distribuição interna e externa do poder afetou sensivelmente a formação da agenda econômica dos países da região. O Plano Baker, anunciado em setembro de 1985, condensou o novo consenso emergente dos credores, estendendo-se o novo diagnóstico aos programas de reformas administrados pelo Banco Mundial. A condicionalidade associada aos empréstimos de ajuste estrutural serviu como uma correia de transmissão do novo paradigma de desenvolvimento. Ao estarem acompanhadas pela oferta de assistência financeira, as reformas estruturais revestiram-se de uma grande capacidade persuasiva, que silenciaram muitas das reservas que os governos pudessem ter. A opção pelas reformas esteve influenciada também pelo objetivo de ganhar a aprovação dos setores financeiros, que tinham em suas mãos um estratégico poder de veto sobre a sorte dos governos.

A revelação mais intensa da crise da dívida foi que América Latina enfrentava problemas econômicos profundos. A recessão global e as conseqüências ulteriores colocaram a mostra a vulnerabilidade do continente, porém as raízes dessa vulnerabilidade eram de alcance muito mais amplo. Havia três razões principais que levavam a essa conclusão. Primeira, muitos outros países foram afetados pela recessão mundial; entretanto, recuperaram-se com maior rapidez e amplitude. Segunda, América Latina havia sofrido um deterioramento de longo prazo em sua situação econômica em relação a muitos outros países em desenvolvimento, e inclusive a muitos países industriais. Terceiro, a América Latina encarava graves problemas econômicos inclusive antes que surgisse a crise da dívida. A substancial fuga de capitais refletia uma perda de confiança em alguns países da região. Os grandes empréstimos externos dos anos 70 não foram utilizados de maneira eficaz em muitos países, o que contribuiu para que não fosse criada a capacidade necessária para o pagamento da dívida. O desemprego e o subemprego já eram elevados em alguns países. Os brotamentos de inflação rápida surgiam de maneira periódica. A má distribuição de renda era generalizada. A crise pôs a mostra essas dificuldades e intensificou o debate sobre suas causas. Apesar das fortes controvérsias sobre as razões das dificuldades, a crise da dívida cumpriu um efeito catalítico, evidenciou a crise do modelo de desenvolvimento por substituição de importações, e abriu o caminho para um novo discurso.

Do ponto de vista teórico, a referência do novo discurso para julgar a sustentabilidade do modelo substitutivo foi o modelo de desenvolvimento de orientação neoclássica elaborado pelo staff do Banco Mundial. Entretanto, em razão de que este paradigma sobre o desenvolvimento tinha pouco a dizer sobre como estabilizar uma economia em curto prazo, o paradigma complementou-se com a visão tradicional do FMI. O conjunto de objetivos perseguidos pelas propostas de políticas econômicas baseadas nesse paradigma foi resumida por Fischer (1990) como a busca para estabelecer: um ambiente macroeconômico saudável; governo pequeno e eficiente; um setor privado eficiente e em expansão; e políticas focalizadas no combate à pobreza (Fanelli, Frenkel e

Rozenwurcel, 1990).

No discurso emergente os problemas de desenvolvimento relacionavam-se com o papel do Estado, que impedia o eficiente funcionamento do mercado, e do modelo de industrialização protecionista que era ineficiente e fechado ao progresso técnico, e portanto incapaz de gerar importações sem recessão e desvalorizações cambiais. O modelo de desenvolvimento de orientação neoclássica propunha uma nova estratégia de crescimento a fim de restabelecer o crescimento econômico auto-sustentado.

Três elementos dessa estratégia demandavam ação pelos próprios países latino-americanos: a orientação para o exterior da política econômica, dedicando interesse particular às exportações e à substituição eficiente das importações; a elevação do nível de poupança, e a distribuição mais eficiente de poupança entre diversos investimentos; e fundamentalmente uma marcada reorientação do papel do Estado na vida econômica. A orientação para o exterior permitiria, ao mesmo tempo, conseguir maior crescimento e melhorar a situação da dívida. Esta exigia: a adoção e manutenção constante de tipos de mudanças competitivas; a eliminação da proteção excessiva às importações; a utilização de incentivos à exportação que fossem internacionalmente aceitos. A fim de alcançar o nível e grau necessário de competitividade da produção para conseguir crescimento econômico e melhorar a situação da dívida, os países de América Latina deviam apoiar a orientação para o exterior mediante um aumento significativo do nível de poupança disponível proveniente de fontes internas e externas e melhorar em escala substancial a eficiência com a qual se investia essa poupança. As medidas a esse propósito incluíam: a manutenção de taxas positivas de juros reais; a adoção de políticas fiscais que alimentem poupança em lugar do consumo; a redução dos déficits orçamentários, os que contribuem para a inflação e ao deslocamento de investimentos produtivos privados; a concessão de alicerces para reanudar a entrada de capital privado estrangeiro, em particular de formas não criadoras de dívida, e conseguir a reversão da fuga de capitais. Entre as medidas específicas figuram a liberalização das regras que regiam o investimento direto em capital social e em ativos financeiros, a criação de fundos mútuos de repatriação. “Três deles [problemas fundamentais de América Latina] aparecem como os mais importantes: a orientação para dentro aparente na maioria dos países, e em especial sua disposição a permitir a sobrevalorização de suas moedas e a continuar políticas comerciais protecionistas; a falta de incentivos necessários para a poupança, tanto interna como externa, e o investimento eficiente do mesmo; o *excessivo, e inclusive sufocante papel do Estado na economia (compreendidas as empresas estatais) e a concomitante debilidade do setor privado*” (Balassa *et al.*, 1986: 20, *ênfase nossa*).

A principal crítica em relação ao papel do Estado como motor da economia no processo de desenvolvimento dirigia-se para a rápida expansão do tamanho do governo. A expansão era evidente pelo crescimento do papel do Estado como investidor, o incremento da quantidade e

tamanho das empresas públicas e o número dos mecanismos regulatórios. Apesar das diferenças internas entre autores sobre o papel da intervenção estatal havia um consenso sobre o seguinte ponto: a falta de um manejo adequado da política econômica, na América Latina, havia sido um dos impedimentos mais importantes ao crescimento. Somado aos defeitos sobre a estratégia de desenvolvimento, também houve manejo incorreto das políticas de curto prazo. Os grandes déficits eram vistos como a causa principal da inflação. Nesse sentido, a falta de coordenação e a perda de controle sobre as políticas monetária e fiscal levaram à instabilidade dos preços e do tipo de câmbio. Fundamentado nesse diagnóstico, a visão de Washington mostrava um grande consenso sobre a razão principal do alto nível de endividamento da região: ela originou-se em uma má administração por parte do setor público. A estratégia de desenvolvimento “para dentro” levou a uma insuficiência estrutural de divisas, enquanto a perda de controle sobre as necessidades de financiamento do setor público levou a uma sobreacumulação de dívida externa.

As idéias sobre o desenvolvimento dos anos 90 não eram novas. Foi durante os anos 70 que os NIC's (New industrialized Countries) do leste asiático começaram a diferenciar-se do resto do mundo com suas políticas de desenvolvimento baseadas nas exportações. Estas políticas permitiram que aumentassem drasticamente as exportações, no essencialmente liberal, e ainda em expansão, mundo do sistema de comércio dos anos 70. Os importantes estudos do *National Bureau of Economic Research* (NBER) sobre as vantagens dos regimes liberais de taxas de câmbio proporcionaram uma explicação teórica e tiveram um papel importante no estabelecimento de uma narrativa dominante para explicar o êxito dos NIC's. A experiência asiática passou a ser interpretada como uma notável evidência do fracasso do estruturalismo e da teoria da dependência, e dos potenciais benefícios de deixar de lado a estratégia de substituição de importações, e basear a economia nos mecanismos de mercado, na redução do papel do Estado na economia, e em uma maior integração com o mundo. Essa narrativa dominante “omitiu” a referência ao fato de que os NIC's eram regimes fortemente intervencionistas, com um alto grau de guia e direção do Estado na economia. Foi também nesta época, fim dos anos 70, que Margaret Thatcher e Ronald Reagan chegaram ao governo e começaram a ter um papel importante na reorientação da política econômica doméstica e na política internacional de seus países. Em seu discurso “a magia dos mercados”, pronunciado na Conferência entre Norte e Sul realizada em Cancun em 1981, Reagan fez um esforço deliberado para exportar suas idéias de política econômica aos países em desenvolvimento. A nova administração utilizou o poder dos Estados Unidos e sua influência nas organizações internacionais para afirmar a hegemonia ideológica de suas idéias. Ao mesmo tempo em que os trabalhos de investigação produzidos pelo NBER e dentro da tradição da escola da eleição racional exibiam altos níveis acadêmicos existia pouca evidência que esta particular expressão acadêmica de idéias por si só no fim dos anos 70 e começo dos anos 80 influenciasse o processo de decisões nos

países em desenvolvimento (Biersteker, 1995).

Embora as idéias por elas mesmas não proovessem uma explicação suficiente para as dramáticas transformações da política econômica nos países em desenvolvimento durante os anos 80, elas são necessárias para definir os conteúdos da mudança. Antes, elas necessitam ser examinadas na interface das mudanças sistêmicas na economia política global, da ação dos interesses domésticos, e das atividades das instituições financeiras internacionais.

As mudanças sistêmicas na economia mundial proporcionaram um importante fundamento para a transformação da política econômica nos países em desenvolvimento. O aumento da concorrência, a globalização da produção e o esgotamento das fontes de recursos forçaram os países em desenvolvimento a concentrarem-se mais intensamente em sua relação (e competitividade dentro) com o resto da economia mundial. A recessão global que afetou as economias dos países avançados entre 1980 e 1983 provocou uma forte recessão nos países em desenvolvimento. A resposta monetarista à recessão nos Estados Unidos forçou taxas de juros particularmente altas, disparando a crise da dívida na América Latina. Por outro lado, a recessão dos anos 80 provocou uma redefinição da política econômica por meio do mundo em desenvolvimento. Em muitos países começou-se a manifestar um sentimento crescente de frustração, e uma crença de que as políticas aplicadas no passado não haviam funcionado, e algo novo devia ser tentado.

As “novas” idéias estavam em sua plenitude no começo dos anos 80, em grande parte constituídas a partir das críticas às visões tradicionais sobre o desenvolvimento. Estas idéias emanavam dos centros de poder mundial (especialmente dos Estados Unidos e Grã Bretanha) assim como de poderosas instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Os NIC's cumpriram o papel de serem modelos exitosos para o efeito de demonstração internacional dessas idéias.

Antes que pudessem ser transformadas em políticas práticas de desenvolvimento, as idéias necessitaram ter bases de apoio institucionais e de interesses. Os indivíduos que articularam as críticas às políticas fracassadas do passado converteram-se em interesses cruciais, localizados principalmente dentro do Estado, pressionando para uma reforma do Estado. Em muitos casos, a “demanda” para uma mudança das políticas econômicas veio de grupos tecnocráticos (parcialmente formado por comunidades epistêmicas) dentro do Estado, muitos dos quais foram educados nas universidades nos Estados Unidos e Europa durante os anos 70.

Assim, mudanças sistêmicas, interesses mobilizados dentro do Estado, instituições internacionais, e idéias, todos tiveram um papel em explicar a dramática mudança na política econômica dos países em desenvolvimento. Porém eles não tiveram o mesmo papel, três fatores foram particularmente importantes: 1) o choque da recessão no começo dos anos 80; 2) o fato de que o choque coincidiu com uma abertura histórica dada a percepção de fracasso das políticas do

passado; 3) a presença de um conjunto de idéias econômicas liberais revigoradas, apoiadas por interesses domésticos localizados dentro do Estado e reforçados fortemente pelas instituições internacionais. Na linguagem de Goldstein e Keohane (1993) estas idéias serviram como um *mapa cognitivo* para uma ordem econômica internacional emergente.

Essa dramática mudança no pensamento da política econômica nos países em desenvolvimento não foi gradual, parelho ou uniformemente distribuído entre os diferentes países. Igual à difusão das idéias keynesianas, o processo foi desigual, agitado e tortuoso em aspectos importantes. No entanto, a mudança nas idéias econômicas tenha sido profunda. O que falta explicar é como entraram nas agendas dos diferentes países da região.

A entrada das reformas estruturais na agenda pública pode ser visto como a manifestação de um processo iluminado por Albert Hirschman: sucessivos fracassos em resolver um problema público politicamente relevante tendem a gerar pressões a favor de soluções mais amplas e integrais; nessas circunstâncias cria-se o contexto propício para que fenômenos da realidade social e econômica sejam articulados a partir de novas perspectivas conceituais na busca de saídas à emergência. Esse também foi o caso ocorrido na década de 80, as dificuldades para estabilizar as economias da região após o choque da dívida; também agora as limitações, quando não os fracassos, dos ajustes de curto prazo – tanto ortodoxos como heterodoxos – implementados inicialmente foram marcando o caminho para a radicalização do diagnóstico junto com as teses do neoliberalismo econômico (Torre, 1998).

A partir da perspectiva do neoliberalismo econômico, as pressões inflacionárias terminaram sendo vinculadas ao comportamento das instituições econômicas características do padrão de desenvolvimento para dentro e promovido a partir do Estado: de um lado, o caráter fechado das economias, que limitava a exposição das indústrias locais à concorrência externa e, do outro, à drenagem fiscal gerada pelas empresas públicas e os subsídios previstos aos capitalistas privados. As causas subjacentes ao problema político que inquietavam os líderes de governo foram trazidas a sua atenção e convertidas em propostas de reforma por meio da prédica de um novo paradigma, que conseguiu articular, a crítica conjuntural dos anos 80 e a promessa de superação da emergência econômica.

Colocado no contexto da época, o vínculo estabelecido pelo diagnóstico neoliberal entre a reorganização das instituições econômicas existentes e a superação da crise iluminava certas dimensões da emergência econômica e omitia outras. As dificuldades para a estabilização não haviam provindo somente do alcance limitado das políticas de ajuste. Fatores que escapavam ao controle dos governos exerceram também uma iniludível gravitação, como o contexto de incerteza que rodeava as negociações da dívida externa e a evolução dos interesses internacionais, assim como as flutuações dos termos de intercâmbio. Porém, sua relevância não foi contemplada pelo

novo paradigma que se ofereceu como alternativa ao problema público que monopolizava as urgências políticas das elites governamentais.

A controvérsia entre as alternativas de políticas que se levou a cabo sobre o pano de fundo da emergência econômica constitui a primeira via de entrada à reconstrução do sendeiro pelo qual ingressaram as reformas estruturais na agenda pública. Com efeito, a formação da agenda é o processo pelos qual, certos problemas são levados à atenção dos líderes de governo como possíveis matérias de políticas públicas. Esse processo inclui, geralmente, uma operação de caráter intelectual. Por certo, é preciso que na realidade produza-se uma situação que rompa um equilíbrio preexistente. Ocorre, no entanto, que os fatos não falam por si sós e estão sujeitos a diferentes interpretações.

As crises econômicas são um forte incentivo à inovação em matéria de políticas públicas. Assim, por exemplo, as crises podem desacreditar as políticas de governo de turno sem afetar a confiança na saúde das instituições econômicas fundamentais ou, alternativamente, podem promover uma redefinição global da organização econômica. Portanto, a direção da inovação política dependia de qual fosse a interpretação das causas da crise econômica que prevalecesse. A evolução vacilante dos diagnósticos da emergência econômica durante os anos 80, como será visto, foi uma clara ilustração dele. O desenlace do conflito de interpretações que se instaurou nesses anos acerca da definição da natureza dos desequilíbrios econômicos teve uma relevância central para a questão que nos ocupa. Ao longo do mesmo não somente debilitou-se a crença de que era possível dominar a emergência econômica com ajustes de curto prazo. Também foi sendo erodida a antiga confiança nos instrumentos conhecidos e provados da intervenção estatal nos mercados e da industrialização protegida, visto que em sua própria dinâmica, estes tendiam a prolongar perigosamente os desequilíbrios econômicos. Este vazio conceitual foi recheado pelas teses neoliberais, as quais constataram precisamente nestes instrumentos a raiz do problema. O ascendente que foi ganhando este diagnóstico abriu as portas das agendas dos governos às reformas estruturais devido a que quando se consegue fazer prevalecer uma definição de um problema público se condicionam, ao mesmo tempo, as opções de ação (Torre, 1998).

4.2 Hiperinflação e reformas estruturais

O relançamento das reformas estruturais produziu-se em um contexto caracterizado por dois componentes principais. O primeiro foi a explosão hiperinflacionária que sacudiu a economia argentina em meados de 1989 e que provocou literalmente o desastre das finanças públicas. Neste momento, a uma situação fiscal deteriorada e a um crescente endividamento governamental somou-se à incerteza gerada pelas eleições presidenciais do mês de maio. Nesse contexto as autoridades viram-se em dificuldades para governar. Assim, o presidente Alfonsín decidiu renunciar antes de

terminar seu mandato, precipitando a posse de Carlos Menem. Frente ao potencial aniquilamento político que exibia a crise econômica, o novo presidente deixou de lado o programa populista ao qual devia, em grande parte, sua vitória eleitoral, e em seu lugar, adotou a política de estabilização e liberalização econômica na procura da aquiescência dos principais agentes econômicos, internos e externos, que dispunham de um iniludível poder de veto sobre os mercados e sobre a sustentabilidade política do flamante governo (Torre, 1998). O segundo elemento foi a ligação entre “economia fechada”, “estatismo” e alta inflação hiperinflação, por um lado, e privatizações, desregulação, abertura e controle da inflação, por outro, que proveu de eficácia interpretativa a estratégia econômica, para concitar respaldo a seu programa de reformas. A “virtude” da hiperinflação foi seu poder persuasivo em relação a criar um terreno fértil para uma operação política de construção de sentido coletivo.

A situação econômica e social da Argentina no final dos anos 80 estava marcada pela recessão, pela inflação, pela especulação financeira, pela desvalorização permanente da moeda, pela fuga de capitais, pelo aumento da desocupação e pelo empobrecimento de amplos setores da população. O orçamento público sofria um desequilíbrio crônico com raiz nas perdas das empresas estatais, na ineficiência da administração pública, nas pesadas cargas dos serviços da dívida pública, tanto interna como externa, um sistema tributário caracterizado pela evasão generalizada. A crescente desmonetização e dolarização da economia faziam com que o Estado tivesse cada vez mais dificuldades para financiar seus déficits. As altas taxas de juros e os prazos extremamente curtos provocavam dificuldades financeiras nas empresas pequenas e médias, e muitos empresários não contavam com capital suficiente para realizar os investimentos necessários. A crise do orçamento público e a do sistema financeiro obstruíam os investimentos e reduziam a margem de decisão das autoridades.

As reiteradas tentativas de Alfonsín de conter a crise por meio do controle estatal sobre certas variáveis, como o tipo de câmbio, os preços, os salários, e as taxas de juros, somente haviam tido um êxito passageiro. Ademais, as fases de estabilidade eram cada vez mais curtas, e após a inflação retornava com mais força que antes. Depois do fracasso do Plano Primavera a hiperinflação foi desatada com toda força; em julho a inflação foi de 100% mensal, e no mês seguinte de 196,4%. O dólar que estava cotado a 17 austrais no final de janeiro, passou a valer 650 austrais em agosto. Para todo o ano a taxa de inflação roçou 5.000%, um valor desconhecido, inclusive, na turbulenta história econômica da Argentina.

A hiperinflação de 1989 significou um duro golpe para a sociedade argentina e fez com que o desejo de estabilidade fosse tão forte em muitos setores da população para que estes terminassem “aceitando” os altos custos do ajuste (redução dos salários reais, aumento do desemprego, e perda de conquistas sociais e trabalhistas); medidas que em anos anteriores teriam provocado desordens

sociais. A hiperinflação foi a expressão máxima do conflito distributivo subjacente na crise econômica que arrastava a economia argentina há muito tempo e que se potencializou a partir do estalido da crise da dívida. O caos emergente teve uma “virtude”, permitir que se pudessem superar as estreitas margens de manobra que impunham os princípios de organização solidificados no passado. Provavelmente este componente conflituoso do processo inflacionário foi um dos elementos que conspiraram contra o funcionamento do *Plano Austral*. As expressões dos conflitos distributivos durante a época de Alfonsín foram os permanentes conflitos trabalhistas, as greves gerais e a permanente especulação dos operadores econômicos no mercado financeiro, que determinaram uma pressão progressiva para mudar as regras da indexação na busca de uma adaptação da renda real a uma “meta” que se movia permanentemente. Por outro lado, a necessidade de obter superávit externo, dados os compromissos do endividamento externo e à falta de financiamento, gerava pressões adicionais. As restrições aumentaram os conflitos distributivos para apropriarem-se da escassa riqueza disponível. As transferências patrimoniais derivadas dos fortes movimentos de preços relativos completaram o quadro de pressões inflacionárias mediante o agravamento do conflito distributivo, e da incapacidade para controlar este processo sem ceder seu patrimônio, transformou o Estado no intermediário dessa transferência. O ponto final foi a hiperinflação, que podia ser interpretada como uma situação de puro conflito, na qual não ficou espaço para a cooperação entre os agentes econômicos e as políticas de coordenação não tinham nenhum papel na erradicação da inflação. As interpretações do que se denominou na época do “golpe de estado econômico” relacionavam-se com uma situação de puro conflito na qual não havia nenhum espaço para a coordenação e para regulação econômica. Em uma situação de desestruturação social como o da hiperinflação prevalece o exercício do poder econômico sobre outros princípios de distribuição do poder. Com a crise hiperinflacionária, não somente fizeram eclosão os componentes conflituosos do fenômeno inflacionário que a Argentina arrastava por muitos anos, mas também ao mesmo tempo foram criadas as condições políticas para uma profunda reforma institucional. Por um lado, ampliou-se a margem de manobra da política monetária e fiscal. Por outro, produziu-se uma refundação das relações entre capital e trabalho, porque permitiu a repressão das demandas dos setores mais débeis da classe trabalhadora. Ambos fatores somados ao generalizado contexto de “terminação” derivado da crise de integração social, permitiram impor profundas transformações no sistema institucional que regulava as relações entre capital e trabalho (Lo Vuolo, 1995).

O establishment econômico liberal, que reclamava a reforma estrutural da economia há muito tempo, compreendeu logo as conseqüências da crise. Durante o primeiro episódio hiperinflacionário de 1989, houve quem sublimasse os aspectos positivos da crise, recomendando não deter a escalonagem, pois esse seria o modo mais eficaz de evitar que se produzisse uma

“recaída” nas estratégias populistas do passado.

A experiência hiperinflacionária foi, em si mesma, definidora para moldar o que se pensava e se dizia sobre a economia argentina. Se em 1983 o mandato popular havia sido de natureza institucional “política”, o que recebia o novo presidente era antes de tudo de natureza econômica: era necessário sair da hiperinflação. O debate de idéias, novamente, colocou-se no centro do cenário, como provedor de possíveis soluções, e nele dominava uma visão que incorporava certas proposições gerais que nestas latitudes associavam-se ao liberalismo, entre as quais sobressaia a idéia de reduzir o âmbito de ação do Estado.

Essa evolução no debate sobre os problemas econômicos argentinos alimentava-se de um clima intelectual de época, que revalorizava o mercado frente ao Estado nos diversos âmbitos da economia que estavam em conflito. Desde os anos 70, o Estado vinha sendo questionado, com variada ênfase, em seu papel de produtor de bens e serviços, de planejador que elegia quais setores promover mediante incentivos fiscais, creditários e alfandegários, de regulador do ciclo econômico. O modelo de economia fechada e com forte presença do Estado na economia havia entrado em uma fase crítica no começo dos anos 80. Os sintomas de esgotamento foram sendo visíveis durante os quinze anos que se seguiram a 1975. Ao longo desse período foi erodindo-se a situação financeira do Estado, que se converteu em algo como um teatro de operações no qual se resolvia o conflito distributivo de uma economia estancada e de soma zero. As empresas públicas, colonizadas por um complexo emaranhado de interesses corporativos, e o sistema de previdência social, que já havia deixado para trás o favorável coeficiente contribuintes-beneficiários, presente em sua etapa inicial, impunham seu crescente custo fiscal justo em momentos em que a capacidade de obter recursos estava em declínio. E a via do endividamento, intensamente experimentada no fim dos anos 70, acabou por converter-se em uma carga insustentável depois da crise da dívida. Nesse contexto, no qual foi ganhando peso o recurso quase inevitável da emissão monetária, a economia argentina passou de um regime de inflação moderada a outro de inflação excepcionalmente alta durante os anos 80. A particular conjuntura da Argentina dava pé para que, sobre esse pano de fundo no mundo das idéias, fosse elaborada uma visão abarcativa que era apresentada como um todo coerente capaz de explicar não só o infortúnio da hiperinflação, mas também a percepção generalizada – e essencialmente correta – de um estancamento de longo prazo. Enfatizava-se o fato de que a partir do pós-guerra, o Estado havia introduzido “distorções”, por meio de instituições como as empresas públicas e as políticas de estímulos fiscais e comerciais a setores favorecidos. Essas intervenções haviam detido, segundo a explicação, o crescimento econômico. Além disso, o déficit fiscal persistente, endógeno a essas instituições, havia resultado na alta inflação primeiro, e finalmente, na hiperinflação, fenômenos que acentuavam a decadência da Argentina. O Estado do debate e a situação econômica herdada mostravam, pois, que o caminho era complicado e as alternativas eram

mais escassas que as do começo da década anterior. A opção do novo governo foi clara, logo após assumir demonstrou que estava decidido a seguir a via das reformas estruturais, como forma de tentar alcançar a estabilidade e restabelecer alguma ordem econômica (Gerchunoff e Llach, 1998).

O aprofundamento de um longo processo de perda de autonomia estatal e deterioramento da capacidade de gestão era outra característica da época. A captura privada do Estado alcançou um nível sem precedentes, reduziu-se ao máximo suas possibilidades de financiamento, as capacidades extrativas foram destruídas e anularam-se as de novo endividamento. O controle das principais variáveis macroeconômicas ficou então completamente submetido ao jogo das pressões entre os credores externos e os operadores financeiros. Em suma o quadro de impossibilidade técnica do financiamento fiscal desembocou no clímax do deterioramento das capacidades estatais, e portanto no aniquilamento de sua capacidade de regular as relações sociais. Um dos saldos mais importantes da experiência em política econômica foi o progressivo mal estar frente ao Estado, e a aparição de um consenso em relação à necessidade de sua reforma. Certa corrente privatista começa a aparecer com insistência nos meios de comunicação a partir 1985. A opinião pública majoritária não tinha uma atitude desse tipo, no entanto, os dados mostravam a existência de uma opinião em transformação, muitas vezes difusa, porém, crescentemente inclinada a políticas de reforma e redução do Estado, cujo processo era paralelo à frustração derivada dos fracassos nos planos de estabilização.

Na busca de relações entre a difusão de determinadas idéias e circunstâncias materiais é necessário fazer referência a um conceito usado por Palermo e Novaro (1996) o de *economia de capacidades institucionais*, o qual fazia referência à capacidade, o a falta dela, do Estado de regular a atividade social. Esta circunstância conectava-se perfeitamente com a retórica da nova “virtude” que era a fé no mercado. O núcleo no qual se sustentava era bastante simples: a crise fiscal e a perda extrema de capacidades estatais eram lidas como a demonstração de uma constitutiva incapacidade do Estado para intervir na economia, e se propunha a postulação do mercado como o único coordenador possível das decisões dos agentes econômicos. A proposta neoliberal era, portanto, uma opção por uma “economia” das capacidades institucionais. Sendo esta última um recurso escasso, e sua reconstrução uma tarefa demasiado lenta e trabalhosa, o governo devia optar por concentrar seus esforços naquelas funções intransferíveis ao mercado, em especial as que podiam alijá-lo da crise fiscal, que era um objetivo essencial. Em uma situação de extrema gravidade, a receita neoliberal aparecia como uma opção atraente; frente à ineficiência burocrática, a fragmentação e a colonização do aparato estatal, não restava se não confiar em que os “sinais do mercado” organizassem os agentes econômicos.

Outro aspecto central para entender o início das idéias neoliberais foi o efeito que tiveram dois fracassos sucessivos de estabilização. Por um lado, as variáveis fiscais e econômicas foram

agravando-se, durante uma década de ajustes. Por outro lado, cada fracasso implicou o crescente descrédito das políticas heterodoxas e a intensificação das medidas ortodoxas dentro do programa heterodoxo; o que contribuiu para o desvirtuamento da proposta original e a perda de coerência interna do mesmo. Na formação das decisões moderadamente reformistas durante o governo de Alfonsín pesou o descobrimento da profundidade da crise fiscal, porém os ingredientes ideológicos e políticos tiveram uma importância de primeira ordem na determinação dos alcances e conteúdos. Depois do efeito catalítico da hiperinflação, Menem tinha uma margem menor para determinar o desenho das reformas, mas dispunha de um amplo espaço político para tomar uma decisão global reformista.

Ao assumir o novo governo os problemas econômicos haviam superado os limites dentro dos quais se concebiam anos antes: a hiperinflação havia criado o clima inapelável de crise que por sua vez ampliou o espaço político do novo governo para recorrer o sendeiro que antes havia aparecido como excessivamente arriscado. O clima de idéias que foi alimentado pela crise supôs a queda da confiança nas noções e orientações com que o governo radical havia tentado o manejo da economia e do Estado, basicamente a estabilização heterodoxa, o que tornou possível que a ortodoxia neoliberal oferecesse uma chave de racionalização e justificação do rumo que a própria crise impunha. Como sustentam Palermo e Novaro (1996) as reformas estruturais de cunho neoliberal não estavam nem nos programas nem nas tradições de nenhum dos presidentes. A adoção das mesmas supôs um processo de adaptação complexo, tanto de diagnóstico como ideológico, com repercussões na política de alianças e na relação de partidos e atores sociais. A decisão do governo de Menem consistia em associar a gestão do governo com um programa global de reformas estruturais que parecia prover os três pilares necessários para fugir da crise fiscal: concitar o apoio do mundo dos negócios, o caminho mais apropriado para um entendimento com os organismos internacionais, e dar uma resposta ao difuso “consenso de terminação” perceptível na opinião pública. O futuro governo começou a perceber, antes da hiperinflação, e terminou de persuadir-se depois que sua capacidade para implementar políticas sem contar com a anuência dos atores econômicos predominantes era sumamente problemática. A estratégia do novo governo para dar conta da crise do Estado era a conformação de uma coalizão entre um governo que tinha apoio popular e aqueles que controlavam as variáveis econômicas; de forma tal a torná-lo viável política e economicamente.

Os fatos são o resultado de uma reconstrução interpretativa, isto é particularmente certo no caso das experiências como a hiperinflação. Existe dentro do debate sobre as reformas estruturais um tema fundamental, o papel jogado pelas crises econômicas. Se bem o papel desempenhado pelas crises como explicação da mudança mais antiga e mais ampla, este voltou ao centro do cenário a partir das crises econômicas latino-americanas; em particular para explicar a relação entre a crise

econômica e a implementação de um processo de reformas estruturais. Um elemento fundamental, dessa perspectiva, é deslocar a análise das crises econômicas do âmbito de uma explicação estritamente econômica e levá-lo ao terreno da política, em outras palavras a indagação deve passar pelo questionamento acerca do *papel político* jogado pelas crises econômicas.

Se bem há um acordo amplo acerca de que as crises ocasionam rupturas ou ao menos conjunturas críticas, isto é somente a colocação do problema. Uma coisa é reconhecer que as crises produzem mudanças e outra é poder predizer com exatidão que mudanças dar-se-ão a partir delas. Um papel importante que pode ser outorgado à crise é seu papel catalisador, a hiperinflação leva os setores sociais a outorgar aos governantes um grau de autonomia maior à de circunstâncias normais. Isso não implica a adoção de um programa concreto mas se a necessidade de definir um rumo de fuga da crise. Neste sentido, a evidência argentina parece abonar a hipótese. O presidente Menem desfrutou de uma autonomia inédita o que lhe permitiu dar os primeiros passos para a constituição de uma coalizão social inédita na história do país.

A hiperinflação pode ser definida como uma crise extrema. Para muitos a hiperinflação constitui um verdadeiro “fundo”. A hiperinflação faz com que todos, sem exceção, demandem estabilidade, desperta um sentido de urgência. Porém, postular o ajuste como sendo a única saída não é imediatamente óbvio; depende, na realidade de opções, que se percebem como disponíveis. É certo que a hiperinflação reduz as opções, poderia inclusive explicar no curto prazo a aceitação do lançamento do ajuste; mas é mais difícil que explique a continuação da tolerância, e muito menos que assegure uma relação entre políticas restritivas e saída da inflação, na percepção do cidadão. Enfim, esta última depende da oferta de opções, mais precisamente, do que se considera viável fazer com a economia a partir do político. A hiperinflação foi “vista”, pela ortodoxia, como a conclusão inexorável de um processo de deterioramento de um modelo de organização econômica e estatal. Esta interpretação criou, portanto, um vínculo de sentido entre os males desse modelo e as reformas propostas pelo programa que prometia superá-los.

Em suma, após a frustrada tentativa de estabilização que implicou o *Plano Austral*, o procedo culminou na explosão hiperinflacionária. O mal estar originado pelo deterioramento da ordem econômica que surgiu durante o processo substitutivo que se viu exacerbado pela crise da dívida, e pela crise fiscal do Estado, serviram de pano de fundo para a implementação das receitas ortodoxas. A hiperinflação foi interpretada como a conclusão de um processo de deterioramento de um modelo de organização econômico-social. Esta interpretação estabeleceu um vínculo de sentido entre os males do modelo e as reformas propostas pelo programa que prometia superá-los. A experiência hiperinflacionária preparou o terreno para um programa ortodoxo de reformas econômicas.

4.2.1 O giro para a ortodoxia

A característica dominante do pensamento econômico do período foi o *giro para a ortodoxia*, com sua contrapartida na desaparecimento do pensamento heterodoxo. Se bem que os economistas que pertenciam a esta corrente continuaram produzindo e elaborando propostas de políticas econômicas estas opiniões não chegavam a constituir uma corrente de pensamento econômico claramente diferenciada do pensamento ortodoxo. O debate econômico continuou, entretanto assistimos à formação de um grande consenso liberal no diagnóstico e propostas econômicas. A desaparecimento da alternativa heterodoxa diminuiu as opções de políticas econômicas disponíveis.

Assim, a experiência argentina pode ser associada como uma mudança a partir da heterodoxia em matéria econômica para a ortodoxia. Apesar do movimento ter começado com as políticas econômicas aplicadas pela ditadura militar em 1976, a mudança mais intensa produziu-se em 1989. Não somente as prioridades das políticas mudaram, mas também a hierarquia dos fins e o conjunto de instrumentos empregados para guiar a política modificaram-se radicalmente.

Heterodoxos e ortodoxos eram duas ideologias econômicas distinguíveis, dois *paradigmas de políticas* na acepção de Peter Hall (1993). As prescrições ortodoxas divergiam das heterodoxas, e estavam baseados em concepções diferentes de como funcionava a economia. Enquanto os heterodoxos viam a economia privada como instável e com necessidade de ajustes estruturais, os ortodoxos viam a economia privada como estável e as políticas governamentais como políticas discretionais que impediam a eficiência econômica. Enquanto os economistas heterodoxos atribuíam as flutuações econômicas e a inflação aos ciclos da economia real ou aos salários excessivos e à pressão nos preços, os monetaristas tomavam a visão de que as flutuações econômicas e a inflação eram causadas fundamentalmente por excessos no aumento da oferta monetária.

Quando a ortodoxia substituiu a heterodoxia como guia da política econômica, produziu-se uma mudança radical na hierarquia de objetivos buscados pela política econômica. Ainda mais, as mudanças foram acompanhadas por transformações substanciais no discurso empregado pelos economistas e na análise da economia na qual a política baseava-se. O processo iniciou-se no começo dos anos 70 mediante uma série de desenvolvimentos econômicos, dentro dos quais o mais importante foi o início da política econômica liberal durante a última ditadura militar, que produziu profundas transformações econômicas, sociais e políticas. No entanto, o ponto fundamental para entender o giro à ortodoxia relacionava-se com as experiências de estabilização heterodoxas. Os sucessivos fracassos dos planos de estabilização levados adiante pelo governo de Alfonsín, especialmente no caso do *Plano Austral*, chegou um grupo de economistas heterodoxos a experimentar uma série de políticas *ad hoc* como tentativas de recuperar o controle da economia

ajustando as tradicionais práticas heterodoxas. Porém, o efeito destas adaptações contribuiu para debilitar a coerência intelectual do paradigma, sem servir para controlar o fenômeno inflacionário. A doutrina heterodoxa gradualmente perdeu coerência e credibilidade aos olhos dos políticos, e do público em geral. A chave analítica para entender as novas posições adotadas pelos economistas heterodoxos relacionava-se com a leitura que estes fizeram de sua experiência no governo e das causas do fracasso da experiência heterodoxa e que levaram ao estalido da hiperinflação.

Adolfo Canitrot (1992), membro da equipe econômica na gestão de Sourrouille, via a transformação dos anos 90 como o resultado de um processo de aprendizagem. Quanto havia de crise e quanto de transformação dependia da posição valorativa destinada à transformação. Assim, podiam ser diferenciadas duas correntes contrapostas: aqueles que a observavam com reticência, e sublinhavam o caráter destrutivo da crise (dívida externa, estancamento, resignação de soberania, crescente impotência do Estado e perda de capacidades de governo, distribuição regressiva da renda); e outra corrente, que compartilhava o sentido da transformação (redução do papel do Estado, abertura ao mundo, desregulação dos mercados, protagonismo da iniciativa privada etc.) e assimilava a crise a um trabalho de parto, com suas dores, e que estava destinado a culminar com um país melhor e mais vigoroso. Na visão “otimista” o final do caminho, às vezes doloroso, havia um modelo ideal de democracia política e economia de mercado axiomáticamente exitoso. Os episódios da política em geral e da política econômica em particular, sucediam ao longo de uma rota de aproximação pré-fixada (os documentos do Banco Mundial proviam o melhor testemunho deste modo de ver as coisas). E continuava: “No trabalho que aqui se apresenta, a transformação é olhada diferente: *a reconhece irreversível*, mas não se concebe ela com um destino pré-fixado. Sua trajetória está obviamente condicionada ao marco global externo (incluindo neste a percepção crítica que dela têm as instituições internacionais de crédito que assumiram a tarefa de monitorá-la). Todavia, no que lhe é próprio deve responder às dificuldades objetivas do itinerário, e às reações e conflitos que a própria transformação gera. *Houve um processo de aprendizagem* pelo método de tentativa e de erro, que a fim de atualizar e aperfeiçoar o diagnóstico (devido a sua própria seqüência de êxitos temporários seguidos de fracassos), exacerbou os custos e radicalizou as opções” (Canitrot, 1992: 37, *ênfase nossa*).

O processo de aprendizagem havia começado com o primeiro programa econômico do governo democrático, sob a condução do Ministro Grinspun, que havia estado caracterizado por uma sorte de mirada “ingênua” sobre os problemas da economia, com a sensação de que as virtudes da democracia solucionariam a maior parte dos problemas econômicos. O ciclo da gestão de Grinspun havia posto em evidência, afirmava Canitrot, que a plataforma econômica inicial de governo do radicalismo devia ser modificada em dois pontos principais: em primeiro lugar devia-se reconhecer a importância política da estabilidade de preços e a necessidade de uma política

antiinflacionária específica que fosse além de uma mera convocatória ao ajuste de preços e salários. Em segundo, havia que se resignar a aceitar que o sucesso dessa estabilidade era altamente improvável se persistia o desacordo com o governo dos EUA e com a banca credora no tratamento da dívida externa. Dessa revisão ao programa original resultou o Plano Austral, a aprendizagem estava em andamento. “O que aqui se chama processo de aprendizagem refere-se à progressiva percepção da natureza tanto econômica quanto política, da crise a partir desta primeira visão a partir da democracia. Um processo iniciado com o *Plano Austral*, e marcado por escalonagens sucessivas de fracasso e reiniciação, até o presente do Plano de Convertibilidade” (Canitrot, 1992: 39).

Para José Luis Machinea (1989), por sua vez, o *Plano Austral*, ao garantir a estabilidade de preços e rendas, havia projetado o terreno das relações econômicas o credo da democracia: a estabilidade coroava a estrutura dos direitos democráticos. A sensação que havia prevalecido era que o essencial já estava feito, e que o crescimento e a justiça social viriam a partir da liderança e da confiança na equipe econômica. No entanto, as dificuldades de estabilizar a economia revelaram que a equipe econômica não tinha um diagnóstico claro dos principais problemas estruturais da economia, no momento de elaborar o *Austral*.

A experiência heterodoxa revelava, para Machinea, que a falta de reformas estruturais haviam impedido o êxito das tentativas estabilizadoras durante o governo de Alfonsín. Segundo o economista, a Argentina necessitava de uma reforma estrutural que transformasse as bases do setor público. Reduzir gastos de forma permanente de forma tal que o setor público pudesse prover a sociedade, com um certo grau de eficiência, com os serviços que ela demandava. Uma diminuição importante do déficit fiscal devia incluir o estabelecimento de regras de jogo claras que reduzissem as pressões por subsídios e permitissem um equilíbrio entre gastos governamentais e ingressos via impostos. E concluía: “A crise do modelo de crescimento baseado na forte intervenção do Estado e no isolamento dos mercados mundiais, junto com a crise financeira do setor público, requerem perseguir políticas que apontem reverter esta situação. Estas políticas usualmente conhecidas como reformas estruturais, orientam-se para reduzir a intervenção direta do Estado na produção, eliminar os subsídios, desregular, abrir a economia ao movimento de bens, etc. *Isto é o que pode ser chamado movimento para o mercado*” (Machinea, 1989: 94, *ênfase nossa*).

Alguns elementos importantes, destacados pelo economista, deviam ser remarcados sobre como devia ser um futuro programa de estabilização. Em primeiro lugar, o início de um programa de estabilização requeria atacar os principais problemas estruturais profundamente arraigados na economia argentina. Os argentinos tinham melhor entendimento dos problemas do momento e, o que era mais importante, os principais líderes políticos tinham uma melhor compreensão dos fatos relevantes. Essa mudança nas concepções das culturais e políticas era o resultado de dois elementos, da crise em primeiro lugar, e depois das tentativas feitas pelo governo de Alfonsín para sinalizar

esses temas. Essas mudanças não seriam fáceis e levariam tempo. Enquanto isso seriam necessários salários reais baixos no setor público (Machinea, 1990).

O clamor pela reforma do Estado, entendido basicamente como a privatização das empresas públicas, afirmava Canitrot, começou nos últimos anos do governo de Alfonsín. Esse foi um fato chave no começo do novo governo, já que lhe permitiu obter um importante apoio político e emendar os fracassos das primeiras tentativas estabilizadoras. O deterioramento das empresas públicas era considerável, e a experiência mostrou as dificuldades de sua recuperação. Por outro lado não havia razão em uma economia aberta, para que o Estado retivesse as empresas de produção de bens, mas no que se referia às empresas de serviços a justificativa da privatização era recompor o investimento e a qualidade das prestações. “Quando as privatizações completarem-se se ingressará em uma economia diferente. Um capitalismo mais parecido ao dos EUA que ao dos países europeus no qual a participação estatal refere-se, porém com ribertes asiáticos pelo alto grau de concentração de capacidades monopólicas em um número limitado de grupos econômicos. Pode se supor que essas empresas constituirão o núcleo da acumulação de capital na Argentina do futuro, e terão uma influência considerável sobre o modo e a qualidade de seu desenvolvimento” (Canitrot, 1992: 51).

O diagnóstico heterodoxo modificou-se substancialmente a partir do fracasso do Austral, e da experiência hiperinflacionária. O diagnóstico emergente sustentava que a falta de reformas estruturais havia impedido o êxito do projeto heterodoxo, os economistas heterodoxos concluíam, portanto, que para estabilizar a economia eram indispensáveis às reformas. O fracasso da experiência heterodoxa foi examinado como parte de um *processo de aprendizagem* que permitiu aperfeiçoar o diagnóstico, este processo havia sido iniciado com o Plano Austral, e o programa de reformas estruturais era o ponto final do processo. Como contrapartida, o diagnóstico ortodoxo capitalizando os sucessivos fracassos de estabilização heterodoxa, a crise hiperinflacionária, e a desapareção de um pensamento, e programa, econômico alternativo, identificou a reforma das instituições do desenvolvimento interno e centrado no Estado como a solução para a instabilidade econômica.

O desenlace da luta de interpretações que se entabulou acerca da explicação da natureza dos desequilíbrios foi central para entender o giro para a ortodoxia. Ao longo do mesmo debilitou-se a crença nos ajustes de curto prazo e também nos instrumentos econômicos conhecidos.

Em síntese, o giro para a ortodoxia foi uma resposta ao pobre desempenho da economia, e à incapacidade aparente das políticas heterodoxas para modificar as condições econômicas. A frustração com os resultados estimulou a busca de alternativas na agenda governamental. A partir do fracasso da estabilização heterodoxa e da desapareção do paradigma heterodoxo, sobre o pano de fundo da crise econômica, realizou-se uma operação de caráter intelectual, que consistiu em estabelecer um vínculo de sentido entre crise hiperinflacionária, economia fechada e estatismo, por

um lado; e reformas estruturais ortodoxas e estabilização, por outro. Esta ligação foi o que proveu de eficácia interpretativa a estratégia econômica ortodoxa, para concitar respaldo ao programa de reformas.

4.3 Uma nova macroeconomia: estabilização e reformas estruturais

Argentina passou nos anos 90 por um período de profundas mudanças em sua economia, tanto desde o ponto de vista dos instrumentos de política econômica, como das características do desempenho econômico, e das relações econômicas mesmas. Durante esse tempo se levou adiante um amplo conjunto de reformas, que cobriram quase todo o espectro de instrumentos e instituições econômicas, e que transformaram o modo de operação da economia; com seu consequente impacto no debate econômico. A prolongada queda nas rendas reais ao longo dos anos 80, a desarticulação das finanças públicas, e em especial a experiência do elevado custo do processo hiperinflacionário, deixaram importantes marcas nos economistas e nos formuladores de políticas públicas. Por um lado gerou-se uma forte demanda por estabilidade, de forma a ordenar o sistema econômico e permitir uma ampliação do horizonte das decisões; também evidencia os altíssimos custos para os setores de renda fixa, e a que a hiperinflação havia praticamente evaporado o valor real de suas rendas. Por outro lado, reforçou-se a percepção de que o deterioramento da economia argentina não era um traço temporal, que podia ser facilmente solucionado por meio de algumas medidas de conjuntura. A crise da economia respondia ao esgotamento de uma determinada organização econômica, na qual uma das formas de expressão deste esgotamento era a situação na qual se encontrava o setor público. Parecia indispensável o andamento de algum tipo de projeto de reforma da economia (Heymann, 2000).

Frente ao potencial aniquilamento político que exibia a crise, o novo presidente adotou uma estratégia de mudança, de cunho neoliberal, em um esforço para ganhar a adesão dos principais agentes econômicos, que dispunham do poder decisivo de veto sobre os mercados e a sustentabilidade de seu governo. Um segundo fator que gravitou sobre o contexto de lançamento das reformas estruturais foi o problema da credibilidade, o qual também afetou a eleição da nova condução econômica (Gerchunoff e Torre, 1996).

O primeiro ensaio da nova política foi a entrega do Ministério da Fazenda à maior holding argentina, Bunge & Born, com grande participação no setor exportador. Como ministro da economia nomeou Miguel Mor Roig, um diretor retirado do grupo, que faleceu uma semana depois de assumir o cargo, seu sucessor foi Nestor Rapanelli, também pertencente ao consórcio. A idéia era que a administração econômica ficasse concentrada em mãos de uma companhia que era considerada “exitosa”. Segundo a propaganda oficial um novo bloco de poder baseado nas grandes firmas nacionais e estrangeiras mudaria radicalmente a economia nacional, assim o Estado seria eficiente

ao desaparecer os critérios estatistas, superando-os pelos de competitividade.

A decisão de Menem foi produto de uma estratégia política, construir uma coalizão entre um governo que dispunha de forte respaldo popular e que se supunha controlava as variáveis econômicas; também se buscava com esta nomeação dar um sinal inequívoco do compromisso do novo governo com a anunciada “economia social de mercado”. É necessário destacar que o novo rumo econômico e político de Menem provocaram tensões dentro do movimento peronista, entretanto os dissidentes não tiveram alternativas políticas para canalizar suas desconformidades. Alguns sindicatos pressionaram a favor das estratégias de confrontação, mas a maioria dos peronistas mostrou-se pouco inclinada a seguir um curso de ação que poderia pôr em perigo o acesso aos recursos de patronagem estatal. Menem explorou essa atitude e, aplicando de maneira seletiva prêmios e castigos, conseguiu manter sob controle o movimento. Desse modo, pôde formar uma poderosa coalizão eleitoral peronista com o respaldo dos núcleos mais expressivos do poder econômico (Torre, 1998).

O novo presidente buscava com esta nova aliança empreender um caminho sem retorno para seu governo. A implementação de um amplo plano de reformas, colocando-se no centro do campo ideológico empresarial, buscava capitalizar o consenso de terminação, que não era tanto um consenso positivo favorável ao mercado, mas sim um de saída do velho modelo. A estratégia governamental consistiu em associar a gestão do governo com um programa de reformas estruturais que parecia prover três pilares necessários para sustentar a ponte que permitisse fugir da crise fiscal: concitar o apoio do mundo dos negócios, ser o melhor caminho para alcançar um entendimento com os organismos internacionais de crédito, e dar uma resposta ao difuso “consenso de terminação” perceptível na opinião pública. Em suma, o governo convenceu-se de que sua capacidade para implementar políticas sem contar com o acordo dos atores econômicos dominantes era praticamente nula (Palermo e Novaro, 1996).

Baseando-se na premissa liberal de que a hiperinflação era conseqüência de uma profunda crise do Estado, o governo de Menem teve suas primeiras armas na luta contra a inflação sob o suposto de que a estabilidade de preços seguiria de maneira pouco menos que automática à solução dessa crise estrutural. A formulação de uma política de reforma do Estado passava assim a ser uma condição fundamental para a estabilização. Por outro lado, esperava-se que o anúncio de uma reforma integral ajudaria a deter a fuga para o dólar e a sufocar a inflação, se conseguia a credibilidade dos atores econômicos.

Partindo do suposto anterior, as medidas conjunturais tomadas nos primeiros meses não foram muito diferentes dos programas de choque habituais. O ministro anunciou um pacote de medidas de choque, que incluía um forte aumento de tarifas, um acordo com as empresas líderes de cada ramo de não aumentar os preços, uma forte desvalorização do austral, um aumento das

retenções às exportações e um aumento dos salários nominais, que entretanto, não conseguiu equiparar-se às perdas sofridas pelo salário real, buscava-se gerar uma nova estrutura de preços relativos, que era considerada mais realista pelas autoridades econômicas. Essas disposições conseguiram deter a inflação, que de 196,4% em julho passou a 38% em agosto, a 9,4% em setembro e a 5,6% em outubro.

A crise fiscal e a perda de capacidades de regulação por parte do Estado foram lidas, pelo governo, como demonstração de uma inaptidão constitutiva do Estado para intervir na economia. Como consequência a política econômica em andamento partia do pressuposto de que o mercado era o único coordenador imaginável das decisões dos agentes econômicos. Em uma situação de extrema emergência, a receita neoliberal aparecia como uma opção que parecia ter algumas vantagens frente à ineficiência burocrática, a fragmentação e a colonização do Estado, não restava nada a não ser confiar que os “sinais do mercado” organizaram os agentes econômicos. Nesse sentido, o governo propôs uma profunda reestruturação das relações entre Estado e mercado, mediante uma série de iniciativas legislativas.

4.3.1 Reforma do Estado e Emergência Econômica

De forma paralela às medidas de estabilização econômica, a política de câmbio estrutural pôs-se em andamento com a aprovação de duas importantes iniciativas, a *Lei de Emergência Econômica* e a *Lei de Reforma do Estado* – agosto e setembro de 1989 respectivamente.

A primeira suspendeu os regimes de promoção industrial, regional, de exportações e de compras do Estado, que eram um dos componentes básicos do padrão de desenvolvimento que prosperou desde o pós-guerra. Esta norma eliminou a maioria das outras que possibilitavam a transferência de recursos aos atores privados por meio de subvenções e reduções tributárias. A lei buscava recortar o conjunto de subsídios que o Estado efetuava, fundamentalmente, por duas vias: a) *Regimes de promoção industrial*: a lei suspendeu 50% dos benefícios promocionais, inicialmente por seis meses, e logo após com caráter definitivo (os gastos por este conceito estimavam-se em US\$ 2 bilhões anuais); b) *Compras do setor público*: pelo artigo 23 suspenderam-se os regimes denominados de “compra nacional”. O ajuste fiscal completou-se com: a desafetação de fundos com destino específico; o regime de compensação de créditos e dívidas com o Estado e a faculdade do Poder Executivo de recolocar pessoal em todo o âmbito do setor público nacional e de produzir a revisão global dos regimes de emprego. Outras disposições referiam-se à proibição temporária de incorporar novo pessoal à administração pública e ao endurecimento das penas por evasão fiscal.

Os outros temas de fundo contidos na Lei de Emergência Econômica referiam-se a aspectos financeiros e monetários: 1) *Reforma da Carta Orgânica do Banco Central da República Argentina*, esboçavam-se centralmente a necessidade de reconstruir o padrão monetário quebrado

na hiperinflação, ligando a política monetária à oferta de divisas e a precisar modalidades e limites do financiamento interno ao Estado; 2) *Regime de investimentos estrangeiros*, flexibilizou-se a lei de investimentos estrangeiros (aprovada na última ditadura militar), igualando o tratamento para o capital nacional e estrangeiro e eliminando a autorização prévia do Poder Executivo para o ingresso de investimentos externos; 3) *Mercado de Capitais*: a eliminação da nominalidade das ações disposta respondia ao objetivo de articular o mercado de capitais com a conversão de títulos da dívida em valores mobiliários das empresas a privatizar.

A Lei de Reforma do Estado marcou o começo do fim de outro dos pilares do padrão de desenvolvimento pré-existente, ao fixar o marco normativo para a privatização de grande número de empresas públicas, incluindo as companhias de telefones, de aviação comercial, as ferrovias, os complexos siderúrgicos e petroquímicos e as rodovias e postos. A nova lei concedia ao Poder Executivo as mais amplas faculdades para reformar o Estado por meio de decretos. O Poder Executivo podia: intervir em qualquer agência, proceder a sua privatização total ou parcial, efetuar todo tipo de reestruturação do setor público, estabelecer mecanismos de capitalização de dívida externa e interna, acordar benefícios tributários, depurar passivos, refinanciar créditos.

A partir da sanção das leis de “Reforma do Estado” e de “Emergência Econômica” o governo pôs em andamento a política de reformas estruturais. Essas leis tiveram o efeito central de serem o instrumento jurídico da redefinição das relações entre Estado e sociedade. O mercado passava a ser o agente primordial na destinação de recursos, ou seja, na destinação de prêmios e castigos. O papel do Estado, outrora agente central das relações econômicas, passava a ocupar um lugar secundário.

Estas duas iniciativas foram aprovadas pelo Congresso em tempo recorde. A rápida aprovação foi possível devido à cooperação política promovida pelo contexto de emergência institucional. O Partido Justicialista e a Unión Cívica Radical realizaram um acordo que se ocupou dos acertos de transferência antecipada do mandado presidencial, assim como das pautas da coabitação dos dois partidos no período de transição. O acordo incluiu o compromisso de facilitar a sanção da legislação econômica de emergência que o novo governo enviasse ao Congresso. A Lei de Emergência Econômica e a Lei de Reforma do Estado, que comportavam a convalidação geral de um considerável número de iniciativas pontuais, também implicou um elevado grau de delegação do poder. Com efeito, em virtude da delegação de faculdades legislativas feitas pelo congresso, o Executivo conseguiu um verdadeiro “cheque em banco” com relação aos aspectos centrais das reformas econômicas. Nos fatos, o Congresso outorgou à presidência os poderes institucionais necessários para que pudesse prescindir da própria assembléia legislativa no momento de implementar o novo curso econômico.

Como afirma Torre (1996) a magnitude do espaço político com o qual contou Menem esteve

definida, entretanto, por um conjunto de variáveis. Entre elas a conjuntura social e política na qual assumiu o governo, no caso da Argentina esta conjuntura era uma situação de crise coletivamente percebida. Seus efeitos político-institucionais manifestaram-se por meio de três canais principais. Primeiro, a crise teve o efeito de desacreditar as posturas e as idéias da administração anterior e predispor a opinião pública a conceder a quem acesse ao governo um amplo mandato para atuar sobre a emergência. Segundo, a crise instalou um sentido de urgência que fortaleceu a crença de que a falta de iniciativas somente podia agravar as coisas; nessas circunstâncias, os escrúpulos acerca dos procedimentos mais apropriados para tomar decisões deixaram passo a uma aceitação de decisões extraordinárias. Terceiro, a crise não somente agravou os problemas coletivos mas também gerou um estendido temor pela alta dos conflitos sociais e ameaças a ordem institucional. Tudo isso ampliou as margens para a ação do governo e intimidou a oposição, que se encontrava no pior dos mundos depois da renúncia de Alfonsín. Em suma a crise gerou uma demanda da ordem que permitiu à presidência lançar mão de recursos institucionais necessários para concentrar autoridade de decisão.

4.3.2 Outra vez a hiperinflação

Durante o primeiro trimestre, adotou-se uma política monetária expansiva e de descenso da taxa de juros, diminuindo os rendimentos da dívida interna em austrais. Simultaneamente se suspenderam os regimes de pré-financiamento das exportações a fim de eliminar o ingresso de fundos do exterior com destino a especular arbitrando entre a taxa interna e o tipo de cambio. Essas medidas colocaram o Plano em conflito com importantes frentes do empresariado. Por outro lado, a negativa sindical para fechar uma negociação salarial e a convalidar a pauta distributiva surgida da hiperinflação, desembocou em vários conflitos.

A instalação de um grupo econômico a frente da condução econômica dotou de credibilidade e respaldo o novo governo, entretanto a chegada de um representante dos setores empresariais ao Ministério da Economia não serviu para que este se transformasse em coordenador do comportamento do setor. Depois de esgotada a confiança inicial outorgada ao novo governo sem que se tivesse conseguido controlar a crise orçamentária, o frágil equilíbrio voltou a vacilar. Ao concluir o primeiro trimestre de sua gestão em um contexto de relativa estabilidade, o governo entrava, paradoxalmente, novamente em uma zona turbulenta. O endividamento obrigava a serem tomados todos os meses créditos caros na praça local. As divergências existentes dentro do Banco Central com respeito à política de mudanças e a disputas sobre o tratamento da dívida, que mantinham o ministro Rapanelli e o assessor presidencial Alvaro Alsogaray, deterioravam a confiança no governo, o que se manifestava na continua alta do dólar paralelo.

A resposta empresarial frente ao amplo programa de reformas que se punha em andamento

foi complexa. Por um lado, avaliou-se a orientação geral do Plano, porém por outro, apresentaram-se reações e resistências ante as disposições particulares. A identificação governamental, com as propostas tradicionais das organizações empresariais, gerou um apoio majoritário, mas ao mesmo tempo existiram dificuldades para encontrar atores organizados decididos a apoiar o governo, que pudessem compensar as resistências que se organizavam a partir dos grupos empresariais afetados por cada medida de reforma que se adotava.

Uma das características salientes dos grupos econômicos argentinos era a multidirecionalidade de seus interesses. Quando o presidente dirigiu seu olhar para o mundo dos negócios, esta eleição descansava em um pressuposto: a ampliação do poder dos grandes grupos econômicos ao longo do processo militar os havia convertido em agentes privilegiados da acumulação capitalista e eram, portanto, capazes de organizar a ação coletiva dos empresários. Entretanto, um aspecto decisivo que definia esse setor, no começo do novo governo, era seu desempenho como detentor de ativos líquidos, cuja administração em opções de curto prazo havia ido adquirindo absoluta prevalência em suas decisões. Em meio a uma economia dolarizada e um Estado que pagava cada vez mais caro para equilibrar as contas públicas, os autênticos coordenadores da ação coletiva eram os consultores financeiros, cuja informação e apreciações eram, em um contexto de incerteza, cruciais para resolver a única questão relevante para cada agente econômico: quando emprestar ao governo e quando comprar dólares. O resto era quase mecânico, fixar os preços segundo a evolução do tipo de câmbio. Em outras palavras, os empresários viraram operadores financeiros. Nesse contexto, a instalação de um grupo empresarial a frente da condução econômica não fez mais que exacerbar o potente e ultraveloz mecanismo que articulava, em torno aos consultores financeiros, o conjunto dos agentes econômicos. Isto é, o esquema inicial que dotou de credibilidade e respaldo o governo, o fez de um modo muito fugaz, devido à sua internalização, e na equipe econômica, um jogo pelo qual os agentes econômicos, particularmente sensíveis a toda informação ao atuar como operadores financeiros, conheciam antecipadamente as respostas governamentais a suas próprias pressões. O aumento da brecha de credibilidade derivada da “aliança estratégica” demonstrou a impossibilidade de criar um jogo cooperativo entre atores privados e Estado, se este não contava com um nível mínimo de autonomia e capacidade de coerção (Palermo e Novaro, 1996).

As pressões empresariais contra o recorte dos subsídios geraram limitações do mesmo, e isto permitiu que se percebesse a precariedade do Estado para obter recursos genuinamente. O governo confiava que a aliança com os setores empresariais permitiria uma deflação nos preços, e a fixação de um esquema viável de preços relativos. Porém, a tomada de posições por parte dos formadores de preços fez voltar ao ponto de partida, com um esquema de preços relativos inviável: desequilibrado contra as tarifas públicas e dos salários, e desequilibrado a favor dos setores

empresariais que participavam na negociação direta com o governo. Sem unificar os grupos econômicos e enfrentado o movimento operário, o *Plano BB* carecia de sustento político-social, sobre o qual se começou a refletir paulatinamente. O governo não podia evitar que o ajuste preventivo dos industriais e a resistência do setor bancário a uma solução de fundo ao problema da dívida pública se refletissem em elevadas taxas de inflação, provocando reações dos setores sindicais. A combinação de pressões que introduz este esquema na gestão governamental fez patente às dificuldades do governo para reduzir a zero o déficit fiscal ou financiá-lo. A reaparição de pressões no mercado de câmbio conduziu a um choque desvalorizador acompanhado por um importante reajuste das tarifas públicas, medidas que desembocaram em um novo episódio hiperinflacionário (Palermo e Novaro, 1996). Rapanelli, que havia fracassado em sua tentativa de alcançar a estabilização, renunciou em meados de dezembro e a cooperação com Bunge & Born deu-se por terminada. Posteriormente o presidente arrependeu-se publicamente de haver estabelecido essa aliança, sustentando que suas expectativas de que Bunge & Born iam defender uma política liberal de mercado haviam sido defraudadas, e que as promessas dos diretos das empresas de obter rapidamente a importante afluência de capitais estrangeiros não se verificaram. A isso se somam os problemas derivados da heterogênea composição do gabinete.

4.4 A ortodoxia fiscal de Erman González

Menem designou Antonio Erman González para suceder a Rapanelli, embora a designação tenha sido recebida com resistências, logo, graças ao apoio do presidente, o novo ministro mostrou-se decidido defensor do liberalismo econômico e aprofundou o curso inaugurado por seu antecessor. A liberação absoluta dos mercados, em pleno contexto hiperinflacionário, disposto pelo novo ministro refletia a magnitude alcançada pela quebra estatal. Ordenar o resto das variáveis a partir do equilíbrio das contas públicas constituiu-se no nó da política de curto prazo de 1990.

A ênfase nas reformas estruturais continuou logo depois que a mudança ministerial pusesse fim à participação direta do empresariado no desenho da política econômica. Durante o ano de 1990 concretizaram-se as primeiras privatizações importantes, acelerou-se a abertura comercial e suprimiu-se o tratamento fiscal diferencial que há décadas oferecia às empresas nacionais certa vantagem sobre as estrangeiras.

Como afirmam Palermo e Novaro (1996) com a renúncia de Rapanelli e a designação de Erman González à frente da economia, teve lugar a inflexão mais significativa da primeira etapa. O vazio deixado por Bunge & Born não foi coberto por nenhum empresário, e sim por um colaborador direto de Menem sem base de poder próprio no mundo dos negócios, que se apresentava “expressando” orientação política geral. Erman simbolizava a ortodoxia fiscal, cuja disposição passaria a constituir o instrumento central do programa de estabilização. Assim, a restrição

monetária, apoiada em um tratamento “fiscal” de caixa foi o instrumento com o qual o governo tentou estabelecer uma efetiva distância dos agentes econômicos e reduzir a permeabilidade do Estado, ao menos em um certo sentido como será visto, para recuperar o controle das principais variáveis macroeconômicas. O fechamento de todos os meios pelos quais goteavam subsídios para os maiores grupos econômicos, igual a moratória da dívida interna e a simultânea supressão dos subsídios ao sistema financeiro, apontavam para liberar recursos a todo custo, para se aproximar à eliminação do déficit operativo. A ortodoxia não havia sido selecionada, como opção de gestão econômica, a partir de suas virtudes intrínsecas, mas sim como instrumento ao serviço de um propósito essencialmente política: reestruturar liquidamente o comando reformista, respaldando-o nos organismos internacionais de crédito para efetivar o “distanciamento” dos agentes econômicos e das forças próprias, que haviam sido entendidos como indispensáveis.

Do ponto de vista da política de reformas estruturais o governo obtinha apoios parciais a iniciativas específicas, e por parte de frações reduzidas do empresariado. Quanto a suas organizações corporativas, sua fragmentação e debilidade para agrupar a unidades econômicas que se desenvolviam em um campo muito heterogêneo de interesses fez impossível que o governo encontrasse sólidos respaldos a políticas precisas: cada política de reforma afetava desigualmente muitos integrantes, e as organizações dificilmente podiam funcionar como efetiva contenção das reações dos setores afetados. O governo como forma de construir uma coalizão pró-reformas pôs em jogo alguns meios para transformar o “consenso de terminação” em apoio efetivo dos grupos empresários, cujos interesses podiam ser afetados por algumas das reformas estruturais, como as privatizações, a abertura da economia e o fim da assistência via subsídios e de dívida pública à acumulação privada. Os grupos econômicos, integrados e diversificados, podiam ter uma atitude menos intransigente que a que caracterizou tipicamente à indústria protegida. No entanto, seu apoio explícito, dependeu das garantias que o governo foi capaz de oferecer para o processo de trânsito, garantias que se negociaram entre o governo e os grupos afetados. O governo cobrou consciência, após o fracasso da gestão Bunge & Born, de que o apoio difuso que o mundo dos negócios proporcionava não eximia os agentes econômicos de pressionar sobre a marcha das políticas de ajuste e reforma, afetando sua coerência e credibilidade. Redefiniu, então, as condições de interação com seu grupo de apoio estratégico; pondo uma certa distância entre o mesmo e a formação de decisões, isto se fez mediante o exercício da ortodoxia monetária e fiscal. Nesse novo marco fez-se mais visível a necessidade imperiosa de uma distribuição dos custos das mudanças estruturais, incluindo entre os beneficiários privilegiados aqueles grupos que serviriam de base de sustentação à coalizão governamental. Passar a um novo esquema de incentivos, resultante do processo de reformas estruturais implicava em correr riscos que muitos setores empresários consideravam indesejáveis. Essa percepção, no âmbito de um processo que supunha um alto grau de incerteza,

favoreceu as opções conservadoras por parte dos grupos econômicos. O governo resolveu que era preciso oferecer-lhes incentivos especiais, que os fizessem inclinado a pagar os custos desse desmantelamento, e a renunciar à assistência da qual se haviam beneficiado até então. A decisão do governo implicou convertê-los em beneficiários potenciais das privatizações, abrindo novas oportunidades de acumulação sem risco: as novas tarifas foram as garantias de rentabilidade para os possíveis novos donos das empresas públicas (Palermo e Novaro, 1996).

4.4.1 As primeiras privatizações

Como analisada previamente, a Lei de Reforma do Estado criou as bases legais da política de privatização, o governo foi autorizado a colocar sob seu controle direto as empresas estatais, privatizá-las, reestruturá-las e despedir pessoal, com a anuência antecipada do Congresso. No anexo da citada Lei publicou-se as empresas que podiam ser privatizadas ou concessionadas: a Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTeL); Aerolíneas Argentinas; Empresa Nacional de Correos y Telégrafos; Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF); Servicios Energéticos del Gran Buenos Aires (SEGBA); Gas del Estado; Subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires; Ferrocarriles Argentinos; Obras Sanitarias; Agua y Energía, e as emissoras de radio e televisão.

A possibilidade de tomar uma série de decisões por meio de decretos permitiu lançar o processo a grande velocidade desde seu princípio, e a supressão dos órgãos de controle garantiu um avanço sem inconvenientes. Na primeira onda de privatizações sobressaíram os telefones e o transporte aéreo, que Menem converteu em casos exemplares do novo rumo eleito. A eleição de serviços públicos monopólicos para iniciar a política de privatizações respondeu a uma combinação de causas econômicas e políticas. Entre 1990 e 1991 também foram privatizadas as ações da indústria petroquímica, áreas centrais e secundárias de exploração petrolífera, mais um terço da rede nacional rodoviária, o ramal ferroviário Rosario-Bahía Blanca (mais de 5.000 quilômetros). A partir de 1992, mesmo quando não se pode cumprir o ambicioso cronograma original, os avanços conseguidos denotavam a agilidade e o significado econômico do processo de desestatização da economia argentina. Como relação basta mencionar a privatização do transporte e distribuição do gás natural, da energia elétrica (geração, transporte e distribuição), de Obras Sanitárias da Nação, dos elevadores portuários, das duas empresas siderúrgicas, assim como a continuidade e aprofundamento dos processos iniciados em matéria de exploração petrolífera das áreas centrais e secundárias, a privatização parcial da própria YPF, de empresas da área de Defesa, ferrovias, e de outros diversos ativos.

Os conglomerados econômicos participaram na privatização de praticamente todos os ativos públicos: Techint (petróleo, petroquímica, aço, telefonia, concessões de rodovias, ferrovias, sistema de portos); Benito Roggio (petróleo, concessões de rodovias, sistema de portos, ferrovias); Acindar

(aço, eletricidade, ferrovias); Bunge e Born (ferrovias, sistema de portos); Sociedade Comercial do Plata (eletricidade, ferrovias); Bidas (petróleo, petroquímica); Garovaglio e Zorroaqui (aço, petroquímica); Pérez Companc (concessões de rodovias, telefonia, petróleo, eletricidade, gás); CEI (sistema telefônico, gás, aço estatais); Loma Negra (petroquímica, energia, sistema de portos, ferrovias); Pescarmona (ferrovias); Indupa (petroquímica); Astra (petróleo, eletricidade); SOCMA (serviços públicos concessionados, concessões de rodovias) (Azpiazu, 1994).

Alguns dos grupos econômicos compraram parte ou a totalidade de empresas públicas do setor em que operavam, enquanto outros expandiram e diversificaram seus negócios em setores nos quais não estavam presentes. Em ambos casos os serviços públicos privatizados transformaram-se nas atividades de maior rentabilidade da economia argentina durante a década de 90, mais que compensando as “perdas” ocasionadas pelas reduções dos subsídios estatais.

As primeiras privatizações efetuadas demonstravam que a discricionariedade das decisões constituiu um dos aspectos principais. As marchas e contramarchas em torno das decisões-chaves para cada privatização foram definindo tanto seus contornos como suas perspectivas. Diversas medidas ajudaram a reduzir ou estabelecer o âmbito dos candidatos potenciais; outras, a melhorar o atrativo econômico dos negócios concedidos. As normas sobre candidatos foram múltiplas, definindo as condições sobre a participação de bancos estrangeiros, de bancos credores, as condições e o preço mínimo, e as condições de pagamento. A presença de um número muito reduzido de candidatos em cada caso facilitou, as negociações de bastidores, e em muitos casos produziram-se tratos posteriores à realização das licitações, as quais modificaram as normas prévias.

As privatizações eram uma ferramenta-chave para diversos objetivos. Do ponto de vista econômico: reduzir o déficit do Tesouro, e pagar parte da dívida externa; do ponto de vista político: dar um sinal de mudança de rumo aos agentes econômicos, obter o apoio dos credores externos e oferecer incentivos aos grupos econômicos locais para que estes se encolunassem atrás das políticas de transformação econômica que o governo estava levando adiante. Essas necessidades fizeram com que os eventuais participantes pusessem um alto preço a sua participação nas licitações. Assim, a fim de alcançar suas prioridades nessas circunstâncias, o governo criou um conjunto de regulações de proteção e garantias oferecidas aos novos proprietários das empresas privatizadas o acesso a rendas extraordinárias e reservas de mercado. Chegou-se a esse desenlace vendendo as empresas estatais com a garantia de manter seus benefícios monopólicos. O procedimento inverso, a transferência das empresas estatais operando em um âmbito competitivo teria implicado uma forte redução do preço dos ativos transferidos, e isto era contraditório com as urgências fiscais do governo. Assim, as primeiras privatizações marcaram uma mudança nas relações de propriedade mas não na relação das empresas e do mercado: as novas empresas privatizadas passaram a operar

em um marco alheio às regras da concorrência. Outro tema importante foi o déficit dos novos marcos regulatórios que estavam sendo implementados. Tanto as urgências como o déficit de longa data nas capacidades institucionais do Estado conspiraram contra a formação de agências regulatórias em condições de controlar o poder do mercado das novas companhias e promover políticas de estímulo à concorrência (Gerchunoff, e Torre, 1996).

A partir das privatizações das empresas públicas os novos mecanismos de acumulação protegida ficaram em grande medida “fora” da estrutura do setor público propriamente dito. No entanto, ao avaliar estas experiências apareciam traços negativos no referente ao estabelecimento de limites entre o público e o privado: a imprecisão desses limites originada na debilidade institucional em matéria de regulação das empresas privatizadas e a intimidade do governo com os setores mais concentrados do poder econômico. A redefinição de regras deixava dúvidas em torno da existência de uma autoridade pública em condições de exercer supervisão e por sua vez disciplinar aos empresários privados. Isso se evidenciava na relação entre os novos donos das empresas de serviços públicos e os entes reguladores, ou de persistência de poderosos setores fortemente protegidos. Por outro lado, o fenômeno das privatizações colocou certas condições sobre as atividades dos empresários. Os benefícios que outorgavam as privatizações fixaram um piso de rentabilidade. Isto é, as privatizações fixaram um “custo de oportunidade” para o capital disponível no país. Um projeto que oferecesse uma taxa de lucro menor que a dessas empresas, tenderia a ser rejeitado pelos empresários. Como esses benefícios eram elevados, o “piso” do lucro requerido para aceitar um projeto ascendia respeito a outras condições. Por essa via o processo de privatizações tendia a condicionar a atitude dos empresários e a reduzir a gama possível de projetos de investimento que eles estavam dispostos a adotar (Schvarzer, 1998; Palermo, 1999a).

4.4.2 O Plano Bonex

Do ponto de vista da política de estabilização, e ante ao aumento incessante da inflação, aos ataques especulativos e à ameaça da bancarrota do sistema bancário, o governo anunciou a implementação do *Plano Bonex* (2-1-1990). Esse Plano implicava a reestruturação forçada da dívida do Banco Central, mediante a transformação dos depósitos em bancos comerciais em bônus, denominados em dólares, a 10 anos e com uma taxa de juros anual do 6%. Por meio desta medida substituíam-se a dívida interna existente em curto prazo em dívida externa em mediano prazo. Esta medida produziu uma violenta diminuição da liquidez da economia, acentuando a recessão já existente.

Na gênese imediata encontrava-se o alto nível dos coeficientes de garantias vigentes, os bancos deviam depositar no Banco Central mais do 80% dos depósitos recebidos de seus clientes, dinheiro que o Estado usava para se autofinanciar. A situação de liquidez das entidades em um

momento de desconfiança e de retiradas generalizadas, somente podia salvar-se por meio do resgate oficial, por meio da emissão de Bonex. Dessa maneira, o esquema salvou o sistema bancário. As entidades receberam títulos que cobriram a dívida que o Banco Central tinha com elas, e por sua vez, pagaram com esses bônus seus clientes. Assim Erman González liquidou em um só movimento toda a dívida acumulada pela emissão de inumeráveis títulos públicos durante uma década, porém uma grande parte do custo foi pagamento pelos pequenos poupadores.

No começo de março o governo anunciou um novo pacote de medidas, que tinha por objetivo aumentar a arrecadação pública e reduzir radicalmente os gastos. O aumento dos impostos, a suspensão temporária dos pagamentos aos contratistas do Estado junto com medidas de poupança e racionalização para o setor público permitia reduzir a inflação que após um pico de 95,5% em março, diminuiu até 11,4% em abril. Nesse nível manteve-se até setembro com uma ligeira tendência ascendente e nos últimos meses de 1990 passou a ser menor de 10%. A estabilização foi possível ao preço de uma recessão sustentada.

O Plano Bonex permitiu o posicionamento do Estado como quase exclusivo demandante de divisas. Esta situação manteve-se enquanto não se emitiram austrais para financiar o déficit e não se geraram novos excedentes a partir de atividades internas capazes de competir na demanda de divisas; portanto, o superávit fiscal e a indução de um agudo quadro recessivo eram as chaves do esquema. Dentro dessas condições avançou-se na reforma estrutural, em um marco de estabilidade cambial. Eliminadas as pressões de demanda cambial, os volumosos saldos comerciais geravam uma sobre oferta de divisas suficiente para garantir a estabilidade do mercado. Entre março e dezembro de 1990 o tipo de câmbio flutuou sem demasiados desvios. Dessa maneira o superávit fiscal converteu-se em um condicionante do tipo de câmbio, já que era a única via pela qual o Estado podia absorver a oferta de divisas sem provocar inflação. Na lógica do governo o plano havia alcançado ressonantes êxitos: o início das privatizações, a retomada dos pagamentos externos e o paulatino controle das variáveis de conjuntura constituíam testemunhos eloqüentes. No entanto, para superar as dificuldades existentes, exigiam-se doses crescentes de poder político para elevar o superávit das contas públicas e sustentar a recessão interna. Aprofundar a recessão interna demitindo empregados públicos e equilibrando drasticamente os orçamentos provinciais, em um âmbito de forte recessão interna, continha implicações sociais, dificilmente compatíveis com o processo eleitoral que se aproximava. A modalidade de ajuste tropeçava com a rigidez progressiva que adquiria o gasto. O problema não resolvido tinha sua raiz na composição das receitas tributárias. A pretensão de aumentar o superávit tributando a atividade interna, ao mesmo tempo em que se a buscava contrair, era inviável e somente deixava como opção uma redução selvagem do gasto, quase infinita pelo efeito multiplicador contratativo sobre o mercado interno (Lozano e Feletti, 1991).

Em termos de financiamento, em 1990 começou a operar uma dupla lógica: os fundos provenientes das privatizações contribuíam a reforçar o equilíbrio fiscal operativo, atuando como ponte para a melhora das capacidades extrativas via reforma tributária; enquanto a capitalização de dívida provinha do financiamento para o esquema Brady de regularização de longo prazo. O governo tentou organizar as reformas de modo tal que proporcionaram recursos para atender o mais rápido possível as urgências fiscais e os desequilíbrios das variáveis macroeconômicas. Nem as privatizações, nem a abertura comercial, nem as reformas tributárias estiveram orientadas em sua formulação e implementação por uma cuidadosa atenção à eficácia distributiva, a aquisição de competitividade, ou outros valiosos princípios neoclássicos. Confiou-se mais que isto se conseguiria graças à direção geral das mesmas, e se selecionaram desenhos comparativamente mais simples de administrar, legitimando esta economia de capacidades institucionais sob o lema da remissão ao mercado de aquele que o Estado estava por natureza condenado a administrar nocivamente (Gerchunoff e Torre, 1996).

O epílogo da gestão de Erman tão turbulento como a de outros ministros, e refletia o estalido das tensões internas acumuladas na coalizão governamental depois de atingir os objetivos que foram identificados como a prova de fogo do Plano, as privatizações das Aerolíneas e ENTeL. No final de 1990 a economia começou a dar sinais eloqüentes da insuficiência dos meios postos em jogo para responder aos problemas colocados. A restrição monetária e fiscal havia freado a hiperinflação, porém os preços continuavam crescendo 10% ao mês (até outubro), e as receitas fiscais foram crescentemente afetados, como efeito secundário da receita aplicada. Por um lado, a contrapartida da política restritiva foi uma duríssima recessão no nível de atividade econômica que afetou as receitas, em uma fase em que os efeitos positivos da reforma tributária estavam longe de haver amadurecido. O descenso do imposto inflacionário aumentou a brecha fiscal (Canitrot, 1992b).

Na área específica da estabilização de preços o avanço foi mínimo durante 1989 e 1990. Um primeiro período de tipo de câmbio fixo durou apenas alguns meses, e acabou em um segundo episódio hiperinflacionário no verão de 1989-1990. Durante 1990 a política antiinflacionária havia seguido a tradição monetarista mais clássica, sob um regime de flutuação cambial, entretanto, os índices inflacionários não diminuían. Em janeiro de 1991 houve um salto nominal do tipo de câmbio de 30%, e em fevereiro de 37%, enquanto a inflação acelerava-se até 27%. A dureza monetária evitou uma nova hiperinflação, porém a receita ortodoxa estava esgotada. A situação fiscal obrigou o governo a apartar-se da política de forte restrição monetária, a conseqüência foi o recrudescimento da inflação; finalmente uma nova corrida bancária obrigou à renúncia do ministro Erman González, que foi substituído por Domingo Cavallo, até então ministro de relações exteriores. Esta análise, no entanto, ignorava os resultados “positivos” do período, em especial

quanto à recuperação das capacidades de controle da situação. Entre outros aspectos havia que se sublinhar o importante crescimento das reservas líquidas de livre disponibilidade em mãos do BCRA, a perceptível recuperação do controle do setor público via centralização das decisões e penetração da autoridade em suas estruturas, a melhora das capacidades extrativas do Estado, em virtude da reforma tributária etc. Esses elementos, especialmente o alto nível de reservas líquidas, foram de grande importância para o êxito do novo Plano Econômico que se poria em andamento em 1991.

4.5 A Convertibilidade da moeda

Em marcado contraste com os homens do *Austral*, Cavallo e sua equipe, desfrutando de uma competência técnica não inferior, tinham profundas raízes no mundo empresarial. O novo ministro da economia havia criado em 1977 o Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL), que foi convertido com relativa rapidez em um centro referencial do pensamento liberal, no qual trabalharam como pesquisadores uma importante quantidade de funcionários da equipe econômica de Cavallo. Ademais de seus vínculos pessoais, contavam com uma entidade, a Fundación Mediterránea, que não era um centro de pesquisas acadêmicas como o de onde provinha a maioria do elenco radical, mas sim uma instituição concebida como oficina do pensamento econômico empresarial, cujas linhas de investigação orientavam-se no nível da economia política aplicada, segundo uma concepção global unificada.

A renovação da equipe econômica que antecedeu o lançamento do Plano de Convertibilidade significou, na realidade, o acesso ao núcleo das decisões e aos mecanismos de implementação de uma tecnocracia com uma concepção comum, cuja coerência interna tinha poucos antecedentes na política argentina das últimas décadas. Essa equipe também desempenhou um papel político: criou um núcleo burocrático governamental em condições de “disputar” com os consultores financeiros a coordenação da ação empresarial, organizando a interação entre governo e os agentes empresariais sobre a base de uma estrutura com maior coesão de interesses e demandas de ambas partes.

Em seu primeiro discurso como Ministro da Economia (2-2-91), Cavallo (1991a) fazia um balanço do processo de reformas e analisava as razões do ressurgimento inflacionário. Em primeiro lugar, afirmava que, a Reforma do Estado recém começava a dar frutos e em áreas tais como o setor financeiro oficial apenas havia sido iniciada. Em segundo lugar a arrecadação de impostos era insuficiente, porque existia grande evasão. Em terceiro lugar continuavam existindo regras de jogo complexas confusas e instáveis, e muitas decisões econômicas continuavam sendo adotadas de forma discricional pelos funcionários públicos. As distorções seriam corrigidas com concorrência e transparência, sem recorrer a controles. “Em uma economia livre, os resultados dependem mais do

comportamento das pessoas que das decisões do governo”. Quanto aos objetivos de longo prazo o ministro ressaltava: “Continuaremos com o processo de reforma e reconstrução do Estado em andamento mediante a desregulação e da privatização de todas as atividades produtivas que podem ser assumidas pelo setor privado, a total transparência das contas públicas, a garantia de justiça para o fiel cumprimento dos contratos [...] queremos chegar a construir uma sociedade solidária, cuja pedra fundamental não serão as redistribuições inflacionárias de ingressos e riquezas do passado, mas sim a reconstrução da disciplina fiscal” (Cavallo, 1991a:14-15).

Cavallo continuou a política de seu antecessor, mas abandonou a liberdade cambial, estabelecendo bandas para a cotação do dólar, o que permitiu a estabilização e evitou uma nova crise inflacionária, embora a fragilidade do mercado financeiro e a desconfiança da moeda local persistissem. Esses eram alguns dos problemas que buscava solucionar o novo plano de estabilização. Do ponto de vista fiscal o novo ministro enviou, em fevereiro, um pacote tributário que buscou equilibrar a Tesouraria como meio de desacelerar a escala inflacionária. As novas normas aumentaram a tributação sobre a atividade interna mediante o fim de isenções e o aumento de alíquotas sobre impostos existentes, essencialmente o IVA.

O salto hiperinflacionário em 1989-90 havia aprofundado a dolarização da economia e levado a base monetária a sua mínima expressão, o qual havia sido acentuado no final 1990 com a troca forçada dos depósitos a prazo por títulos da dívida (*Plano Bonex*). Ao mesmo tempo, a diminuição do gasto público e o dinheiro proveniente das privatizações permitiram reverter o resultado fiscal, gerando um superávit. Naquelas semanas críticas e convulsivas, nas quais o angustiante debate sobre o que fazer com a economia aparecia diária e publicamente nos meios de comunicação, alguns economistas propunham a dolarização lisa e plana da economia; outros imaginavam um sistema similar ao que terminou por impor o novo ministro.

Nesse contexto o presidente e o ministro Cavallo acreditaram que as condições estavam dadas para uma arriscada aposta de estabilização, orientada não para reduzir os índices inflacionários mas sim para tentar anulá-los. A estratégia foi o controle monetário da inflação mediante a fixação do tipo de câmbio e o total respaldo da base monetária com as reservas. O poder político havia perdido toda confiança como emissor monopólico da moeda de curso legal. O bimonetarismo implícito na estratégia do Plano de Convertibilidade assumia essa situação. Assim, como estratégia de ataque à inflação o Plano de Convertibilidade encontrou todos os instrumentos necessários do ponto de vista “técnico” e político. Base monetária reduzida, reservas, recessão, crise social profunda e desemprego massivo (Lo Vuolo, 1995; Gerchunoff e Llach, 1998).

4.5.1 O Plano de Convertibilidade

O *Plano Convertibilidade* foi apresentado pelo ministro em 21 de março e aprovado pelo

Congresso, entrou em vigência em 1º de abril. Seu principal componente era a garantia legal da absoluta convertibilidade dos austrais em dólares. O Banco Central ficava obrigado a manter as reservas de divisas suficientes para garantir o tipo de câmbio do total da massa monetária nacional em circulação à cotação de 10.000 pesos por 1 dólar. A desvalorização da moeda somente poderia ser produzida por meio de uma nova lei, aprovada pelo Congresso. Outro elemento importante do Plano Cavallo foi a proibição de indexar os contratos firmados posteriormente a 1º de abril e a possibilidade de os estipular tanto em moeda nacional como em moeda estrangeira. O objetivo da disposição era legalizar uma prática comum, para o governo a Lei de Convertibilidade era a legalização de um comportamento social anterior e muito estendido. Esta era a poderosa “sociologia da convertibilidade” como a denominou Llach, a que fazia aconselhável adotar inicialmente ao dólar norte americano como divisa de referência do sistema.

Para Heymann (2000) o *Plano de Convertibilidade* partia do pressuposto que a possibilidade de sustentar o uso da moeda nacional como unidade de conta e meio de pagamento estava posta em questão. Ao mesmo tempo, as experiências anteriores haviam erodido até o limite a confiança do público na viabilidade da política monetária como instrumento de gestão macroeconômica. Do ponto de vista do desenho das políticas, existiam fortes incentivos para marcar, por um lado, que a administração monetária deixaria de ser uma fonte de inflação e, por outro, que se reconhecia o alto grau de dolarização que haviam alcançado as transações internas. Estes incentivos refletiram-se na eleição de um sistema de regras de jogo que determinou uma rígida vinculação da moeda com o dólar, e restringiu fortemente as margens de manobra da política monetária.

A diferença entre o Plano Cavallo e os planos de estabilização anteriores não foram tanto as medidas em si, algumas das quais já haviam sido tomado anteriormente, mas sim a firmeza que caracterizavam as normas, que foram sancionadas em forma de lei. A princípio, um decreto do Banco Central teria sido suficiente para por em vigência as disposições, mas não teria sido suficiente para cumprir o principal objetivo do plano: o restabelecimento da confiança no sistema financeiro e na moeda local. Nos tempos do *Plano BB*, a política de tipo de câmbio fixo descansava no compromisso estabelecido pelo governo e assumido pelo Banco Central de sustentá-lo, pondo em jogo a tal efeito as reservas de livre disponibilidade. Em contraste, o novo Plano estabilizador estipulava a livre convertibilidade do austral a uma taxa fixada por lei; obrigava o Banco Central a manter reservas de ouro e divisas por um montante equivalente a 100% da base monetária, à paridade legislada. Não somente impossibilitava-se a emissão monetária para financiar o déficit fiscal; mas os bancos oficiais ou privados, também não poderiam receber financiamento do Banco Central na medida em que isso supunha a geração de base monetária sem contrapartida em reservas.

A fixação do tipo de câmbio de um peso igual a um dólar constituiu a pedra angular do *Plano de Convertibilidade*, isto implicava três elementos centrais. Em primeiro lugar isto

significava que o circulante monetário dependia da quantidade de reservas internacionais do Banco Central; na medida em que a base monetária em pesos, não podia ser superior às reservas em dólares, o Estado renunciava por definição a ter uma política monetária. Em segundo lugar, e como consequência do anterior, o país fazia-se extremadamente dependente das idas e vindas da conjuntura financeira internacional, ao ponto que sua política creditária e fiscal e seu comércio exterior ficavam a expensas de fatores externos. Terceiro, o mecanismo da convertibilidade assegurava aos investidores externos a valorização de seus capitais em dólares, já que haviam sido declaradas intangíveis as reservas em dólares do Banco Central que ficado assim presas para garantir a dívida pública e para responder à demanda de dólares de qualquer empresa ou particular. Este mecanismo de garantia desenhado para atrair o capital estrangeiro completou-se com a liberdade completa de entrada e saída de capitais, sem que estes tivessem que declarar sua origem ou a finalidade de suas operações.

No novo esquema monetário, o país ingressava divisas às suas reservas por meio de um excedente no intercâmbio externo, assim a base monetária podia ser expandida e responder às necessidades que colocavam a produção e o intercâmbio de bens, que era o coração do plano. O regime exigia um orçamento em equilíbrio ou melhor ainda um superávit, garantia aos investidores estrangeiros que os vencimentos do capital e os juros da avultada dívida externa seriam pagos em tempo e forma. Na primeira fase do sistema, entre 1991 e 1994, o mecanismo funcionou devido a vários fatores: a entrada de capitais devido às privatizações e pela compra de empresas nacionais; o incremento da arrecadação de impostos, graças ao aumento da atividade econômica, e à redução inicial de pagamentos ao exterior produto do ingresso ao Plano Brady. Assim, em 1992 e 1993 obtiveram-se superávits operativos de aproximadamente 1% do PIB, um fato excepcional da história econômica argentina (Jozami, 2003).

A política de convertibilidade da moeda levava consigo a renúncia do governo à política monetária como instrumento macroeconômico. A reputação do Estado, e conseqüentemente, a da autoridade monetária, estava severamente afetada pela longa instabilidade econômica e, em particular, pelos episódios hiperinflacionários de 1989 e 1990. Em uma situação semelhante, a opção da convertibilidade descansou em uma estratégia radical, o governo optou por abdicar de um instrumento chave de política econômica para fazer mais crível seu compromisso com a disciplina fiscal e monetária (Gerchunoff e Llach, 1998).

Evidentemente a fixação da taxa de câmbio por lei tinha um objetivo político, ademais de econômico, afiançar a credibilidade do Plano econômico. Porém isso não era suficiente: o governo conservando em suas mãos o arbítrio de alterar a taxa de câmbio, os operadores pressupunham que ele podia recorrer a essa alternativa com algum propósito. Portanto, a base da Convertibilidade consistia em um mecanismo de *auto atamento*, isto é, o governo para ser crível abdicava algumas

de suas faculdades: em primeiro lugar renunciavam a modificar o tipo de câmbio, se auto impunha uma restrição essencial no tocante ao manejo da política monetária. Com as abdições inerentes a este dispositivo, o governo buscava impedir-se a ceder às pressões, e, como contrapartida, obrigava-se a desenvolver capacidades necessárias para extrair da sociedade, por meios genuínos, os recursos que necessitava. Por exemplo, se fossem necessários dólares para atender os pagamentos da dívida externa, a Tesouraria deveria comprá-los como qualquer particular, e fazê-lo com o superávit fiscal operativo, produto da aquisição do controle sobre gastos, e melhorar sua performance tributária ou pela venda de ativos. A presença de Cavallo e sua equipe eram um complemento ao auto atamento ao qual teve que recorrer o governo: aos mecanismos institucionais de abdição a graus de liberdade, em um certo sentido, agregava-se o “submetimento” técnico, de um forte valor simbólico, que pretendia demonstrar que a orientação para o mercado era definitiva. A Argentina, tentava mostrar que o governo havia ingressado no reino do previsível. Em suma, o conjunto de novidades legais, institucionais e políticas que se concretiza nos primeiros meses de 1991, poderia ser descrito como o emprego a fundo do alcançado até então, na organização de um núcleo de governabilidade em condições de sustentar um rumo fixo. O êxito do governo consistiu tanto em emitir sinais de mercado quanto em emitir sinais de poder (Palermo e Novaro, 1996).

Os elementos anteriores se combinaram com um giro favorável nos mercados internacionais, o que foi central para o “êxito” do Plano. A recessão das economias desenvolvidas havia provocado uma vigorosa redução das taxas de juros, isso produziu um importante aumento dos fluxos financeiros destinados aos mercados emergentes. Na busca de novos mercados, os investidores internacionais encontraram a Argentina levando a cabo um conjunto de reformas econômicas recomendadas pelos organismos internacionais de crédito e oferecendo a perspectiva de estabilidade monetária e cambial. Às entradas de investimento estrangeiro direto somou-se, também, o refluxo dos fundos argentinos fugidos no exterior durante a década anterior, tudo isso outorgou um financiamento excepcional à expansão da demanda agregada estimulada pela estabilização. A contrapartida destes fatores teve duas facetas. Por um lado, a acelerada reativação econômica fixou uma estrutura de preços relativos que deteriorou a competitividade externa, desestimulou as exportações e estimulou as importações, surgindo como conseqüência um crescente déficit comercial que introduzia um importante elemento de incerteza. O aumento do consumo, também, agravou os problemas crônicos de poupança da economia argentina. Em longo prazo, a estrutura de preços anticompetitiva e o baixo nível de poupança abriam um questionamento sobre a sustentabilidade do programa de transformação econômica. Por outro lado, sem o fluxo de poupança externa as conseqüências dos desequilíbrios comerciais e da queda da taxa de poupança interna teriam tido um impacto negativo substancial. A manutenção do tipo de câmbio dificilmente poderia haver sido sustentada, a queda da inflação teria sido mais lenta e o crescimento teria sido

visto ressentido. A entrada de capitais externos permitiu, desta forma, modificar a senda de ajuste da economia argentina, assim a implementação das reformas estruturais sobrepôs-se com um processo de expansão econômica que duraria quase quatro anos (Gerchunoff e Torre, 1996).

Do ponto de vista político e ideológico este foi um fenômeno de extrema importância, como será visto. As condições internacionais extremamente favoráveis para a Argentina permitiram o funcionamento de um elemento pró-cíclico do Plano de Convertibilidade, que permitiu a expansão da atividade econômica. A fixação do tipo de câmbio impulsionou uma importante desaceleração inflacionária e modificou rapidamente a cena econômica, assim estabeleceu-se um *vínculo de sentido entre estabilidade, reformas estruturais e reativação econômica*.

4.5.2 Os êxitos do Plano

A estimativa da equipe econômica consistia em que o crescimento do poder aquisitivo dos salários (em virtude da queda da inflação), a reparação do crédito comercial e a queda das taxas de juros, que deviam resultar deste esquema, produziriam uma importante recuperação dos níveis de atividade. Isto resultaria em um aumento da arrecadação tributária; e a maior arrecadação facilitaria uma melhora dos resultados fiscais. Em linhas gerais o resultado do “choque estabilizador” foi o esperado pelo governo, salvo pela deflação que não foi registrada, e que também era esperada. Houve um forte processo de remonetização da economia. A inflação e também as taxas de juros caíram, reapareceu o crédito comercial, e o poder aquisitivo dos salários aumentou. Tudo isso teve um forte impacto reativador, sobretudo no setor dos bens duráveis. O fato da arrecadação tributária seguisse aumentando sustentadamente (dinheiro das privatizações, áreas petrolíferas, vendas de ativos públicos) foi decisivo para o fechamento da brecha fiscal (Palermo e Novaro, 1996).

No âmbito macroeconômico o *Plano de Convertibilidade* obteve, graças à fixação do tipo de câmbio, o congelamento das tarifas públicas e a desindexação dos contratos, uma rápida e substancial queda das taxas de inflação. A hiperinflação foi “pulverizada”, segundo uma expressão que o presidente Menem costumava usar durante seus discursos. O Índice de Preços ao Consumidor (ICP) passou de 1.344% em 1990 a 84% em 1991. Durante o primeiro ano da convertibilidade as subidas dos preços se concentraram, fundamentalmente, no primeiro trimestre, antes do início do plano, embora, também, houvesse tido um importante aumento de preços nos primeiros meses da aplicação da convertibilidade, da ordem de 60%, em meio de um completo congelamento de preços. Com poucos meses de andamento do Plano os índices de preços caíram: 2,6% em julho, 1,3% em agosto e 1,8% em setembro. Em 1992 a taxa de inflação caiu para 18%; em 1993, já era de apenas 7,4% e desde 1995 ainda menor. O aumento dos preços dos últimos meses antes da convertibilidade e do ano e meio seguinte teve um efeito distorsivo do esquema dos preços relativos, que favoreceu o setor de serviços em detrimento dos produtos industriais destinados ao comércio exterior. A

produção industrial e a economia, em geral, expandiram-se e geraram otimismo no governo e na população. Segundo dados oficiais, durante os 4 anos o PIB cresceu mais de 30%.

Para Heymann, (2000) o regime de convertibilidade operou como um marco de referência de alta visibilidade para as transações cotidianas e para o sistema de contratos financeiros. Embora o deslizamento dos preços internos nos primeiros anos do programa tenha alcançado a magnitude apreciável, a fixação do tipo de câmbio foi um elemento central no abatimento da inflação. Por outro lado, a estabilização esteve acompanhada por uma forte expansão no volume de operações de crédito, a maior parte das quais empregou o dólar como denominador de pagamentos. Ainda que também tenha sido ampliado o segmento de operações financeiras em pesos, inclusive empréstimos hipotecários, boa parte destas operações baseou-se na previsão de que se manteria o regime cambial. A existência de duas unidades de denominação de dívidas funcionou como um elemento para absorver algumas flutuações ocasionadas no “riso cambial ” percebido. O difundido uso do dólar como padrão contratual converteu-se em um fator de suma importância que manteve muito altas as percepções dos “custos de saída” da convertibilidade.

Do ponto de vista financeiro, houve uma forte monetarização resultado do fluxo de capitais externos animados pelas privatizações e pelo seguro de câmbio que implicava o tipo de cambio fixo; isto permitiu que as entidades se capitalizassem graças aos empréstimos tomados do exterior. Até 1994, os depósitos bancários triplicaram. O período 1991-1994 esteve marcado por um forte crescimento do consumo, graças à estabilização monetária e ao aumento paulatino do crédito. Ainda que as taxas de juros para os empréstimos fossem elevadas, o público demandava dinheiro para satisfazer as necessidades longamente postergadas pela crise. A queda da inflação pode firmar-se pela abertura comercial que atuou como um tampão para o crescimento dos preços dos bens locais frente à concorrência estrangeira (Palermo e Novaro, 1996). Por outro lado, depois de três anos de queda ininterrupta do nível de atividade, esperava-se que uma reativação econômica acompanhasse a nova situação. Em efeito, a reaparição do crédito com taxas mais acessíveis e previsíveis e o aumento do poder de compra dos salários reais derivado da desapareção do imposto inflacionário resultaram em poderosas forças de expansão postas em andamento pela estabilidade. A elas somavam-se os efeitos de outras políticas, como o barateamento dos bens de importação resultado da abertura comercial. A reação da demanda estimulou o nível de atividade, que cresceu a razão de 8,8% anual entre 1990 e 1994. Tratava-se, por sua duração e sua magnitude, de algo mais que uma clássica reativação de curto prazo. Porém, nem mesmo essa expansão inédita foi suficiente para abastecer uma demanda interna em franca recuperação. O consumo e o investimento, tomados em conjunto, aumentaram 50% (10,7% anual) no mesmo lapso. A situação de excesso de demanda teve como resultado uma mudança drástica na balança comercial: de um superávit de US\$ 8,2 bilhões, em 1990, passou a um déficit de US\$ 5,7 bilhões em 1994, uma diferença de mais de US\$ 14 bilhões de

dólares. Por outro lado, o crescimento da demanda ajudou a equilibrar as contas fiscais.

O crescimento de 1990-1994 desencadeou por sua vez uma série de desenvolvimentos que consolidaram econômica e politicamente o esquema estabilizador. Ao mesmo tempo em que se colhiam os frutos de uma reforma tributária, que concentrou a arrecadação no IVA e no imposto aos lucros, e combatia-se a evasão, o aumento do produto melhorava a solvência do sistema financeiro. Ajudado também pelo dinheiro obtido das privatizações, o Estado argentino reduziu seu déficit e inclusive chegou a ter superávit. A melhora fiscal serviu para alcançar um acordo global com os credores externos, pela via do *Plano Brady*, o que a seu turno retro-alimentou as expectativas favoráveis, a entrada de capitais e a demanda agregada.

Este “círculo vicioso” também contribuiu para que o programa afiançasse sua base política. A virtual eliminação do imposto inflacionário teve um efeito progressivo pois suas conseqüências recaíam predominantemente sobre os estratos mais vulneráveis da sociedade. Os lares sob a linha da pobreza na área metropolitana de Buenos Aires, que haviam alcançado um máximo de 38% em fins de 1989, caíram a 14% em 1993, revelando que a estabilização havia beneficiado, ao menos parcialmente, os escalões mais baixos da estrutura social. A desocupação gerada pela liberalização comercial, a reorganização do setor público, e as privatizações foram compensadas, a princípio, pelo impacto que teve sobre o emprego o aumento do produto. No entanto, a distribuição da renda que havia piorado durante o triênio recessivo e inflacionário 1988-1990 não melhorou no período 1991-1994. A economia havia caracterizado-se tradicionalmente por reduzir as desigualdades em períodos de crescimento econômico e ampliá-las durante as recessões. No novo padrão distributivo, surgido depois do processo de reformas, o segmento de 10% mais rico da população foi o único que claramente aumentou sua participação. A evolução dos preços relativos teve um efeito desigual sobre a população. Os setores de menores recursos beneficiaram-se com os valores estáveis dos alimentos e o reaparecimento do crédito para compras a prazo, porém foram os mais afetados em termos de emprego. Por sua vez, os setores médios enfrentaram o encarecimento dos serviços como educação e saúde e dos serviços públicos privatizados. Também os salários e o emprego tiveram comportamentos dissimiles por setores. Naquelas atividades mais expostas ao comércio internacional, a expansão econômica teve pouco impacto, enquanto a abertura econômica e tipo de câmbio tiveram efeitos disciplinadores, determinando uma redução da abertura externa e do emprego: na indústria, por exemplo, entre 1991 e 1994, os salários reais caíram 10% e a ocupação contraiu-se (Gerchunoff e Torre, 1996). Por fim, a expansão atenuou o rechaço daqueles que perderiam com as políticas de reforma e diluiriam as reações contrárias frente ao ânimo geralmente favorável ao conjunto da política econômica. O presidente ganhava dessa maneira o consenso necessário para levar adiante suas aspirações de consolidação política.

A estratégia seguida pelo governo consistia em uma aposta arriscada. O governo especulava

que o salto no investimento financiar-se-ia a si mesmo, por meio de um círculo vicioso entre endividamento-investimento-aumento do produto, que permitisse o pagamento dos altos níveis de endividamento que mantinham a dinâmica econômica. Mais importante que se preocupar com o déficit e com o endividamento era garantir que o produto crescesse rapidamente, porque o aumento da produtividade era o que se necessitava para que se pudesse fechar a brecha comercial via aumento das exportações e pagar as dívidas contraídas.

O balanço dos efeitos cruzados do processo econômico que se desencadeou entre 1991 e 1994 foi favorável à política governamental. A economia começou a girar em torno de um processo de retroalimentação positiva: a entrada de fundos externos melhorou quase todos os indicadores, financiou os desequilíbrios e facilitou o trâmite das reformas. Isso gerou um forte impacto nas condições em que se realizava o debate: o governo conseguiu reorganizar os termos do debate econômico convertendo nos eixos do Plano de Convertibilidade – a disciplina fiscal e as reformas estruturais – em uma sorte de consenso com relação a qual deveriam medir-se as principais propostas alternativas (Gerchunoff e Torre, 1996).

O Plano de Convertibilidade e a tendência dos indicadores econômicos alteraram o contexto dentro do qual se desenvolvia o processo de reformas econômicas. Por um lado, os problemas que assolaram a primeira parte do governo atenuaram-se significativamente, especialmente o problema da credibilidade política e o problema macroeconômico da crise fiscal. O governo passou de operar em um contexto dominado por problemas de um ajuste caótico a outro em que aumentou a capacidade de escolher políticas e de influir sobre seus conteúdos e a oportunidade de implementação. Com mais recursos fiscais e maior margem de manobra dispôs de uma melhor plataforma para atender a objetivos de sustentabilidade política em gestão do processo de reformas. A lógica macroeconômica estabelecida pela Convertibilidade proporcionou novo impulso às reformas estruturais, as quais serão examinadas posteriormente. A renúncia aos instrumentos monetários para ganhar credibilidade significou um deslocamento do centro de gravidade da política econômica. A partir do compromisso assumido de não emitir para financiar o setor público e de não desvalorizar, a gestão dos desequilíbrios macroeconômicos transitaria necessariamente por rumos distintos aos do passado. Assim, agregava-se à concepção sobre a necessidade de reformas estruturais, elementos conjunturais que definiam o curso das mesmas. A insuficiência de poupança e os desajustes de preços relativos – dos dois problemas fundamentais da Convertibilidade – teriam que ser confrontados com políticas fiscais ou comerciais ou bem com reformas estruturais que estimulassem a poupança, a produtividade e a flexibilidade de preços. As autoridades econômicas usaram as políticas fiscais e comerciais, porém, ao contrário, deram um novo impulso às reformas estruturais, as que se converteriam no principal meio para adaptar a economia real à regra monetária fixa estabelecida pelo novo plano de estabilização. A gestão desta segunda fase da reorganização

econômica esteve facilitada pela numerosa equipe de economistas profissionais que Cavallo levou ao Ministério da Economia. Esse núcleo de economistas diminuiu, em parte, o grau de permeabilidade das estruturas decisórias às pressões dos setores econômicos. A orientação geral das mudanças esteve, sem dúvida, definida pela dependência do governo no que diz respeito aos interesses e as preferências dos grandes grupos econômicos e dos credores externos. Porém, a partir de então estas influências não se refletiram diretamente sobre a tomada de decisões, as mesmas estiveram mediatizadas pela ação da equipe econômica, que buscou colocá-la nos trilhos e redefini-las de acordo com as necessidades do governo. Assim, apesar das coincidências em torno da direção do processo de reformas, entre a equipe econômica e os setores econômicos dominantes, não sempre houve acordo em relação à seqüência das reformas, os instrumentos para levá-las a cabo, e a distribuição dos custos (Gerchunoff e Torre, 1996).

4.5.3 Os limites do esquema cambial

Entretanto, em meados de 1994 alguns interrogantes projetaram uma sombra de dúvida sobre o melhorado cenário macroeconômico. Um deles não era novo, e sim que vinha acompanhando o Plano de Convertibilidade praticamente desde seu começo: o crescente déficit de comércio, que somado aos interesses da dívida externa, demandava a cada ano custosos pagamentos ao exterior. Esse desbalanço era possível porque, em contraste com o ocorrido durante os anos que se seguiram à crise da dívida, havia abundantes capitais dispostos a financiar aqueles países que pagavam um pequeno sobre preço, o *risco país*. Porém, o fato de que estes desequilíbrios fossem possíveis não se seguia que fossem desejáveis. Existia o temor de que esse déficit externo acabaria também com o *Plano de Convertibilidade*, como havia ocorrido com planos anteriores baseados em um tipo de câmbio fixo (Gerchunoff e Llach, 1998).

O tema do déficit da conta corrente foi um ponto central no debate das perspectivas sobre a convertibilidade, inclusive a partir da ótica do próprio governo. A aposta do governo era que o déficit conseguisse fechar no futuro, produto de um aumento sustentado do investimento e das exportações. Durante 1994 uma série de tendências tendeu a moderar o déficit, a reativação mundial e o crescimento do Brasil. O resultado em ambos casos foi um aumento das exportações. No entanto, coincidia-se em que a paridade inicial da convertibilidade não era a ideal. A equipe econômica aguardava uma deflação de certa importância que devia resultar da redução da incerteza cambial, e que permitiria melhorar a paridade real. O programa nasceu e desenvolveu-se com esse ponto débil. E não somente não se observou a redução de preços nominais, mas também a inflação “residual” resultou maior que a internacional, e continuou aprofundando-se o atraso cambial (Damill e Keifman, 1991; Canitrot, 1992).

O atraso cambial tinha um efeito negativo sobre a balança comercial, isto é, premiava as

importações, e castigava as exportações. Os preços relativos estabelecidos pelo regime de convertibilidade implicavam um desequilíbrio que era neutralizado em um nível suficientemente alto pela entrada de capitais. A acomodação de preços não era a que o governo esperava: nem houve deflação, nem a inflação residual deteve-se em pouco tempo. Sendo assim, o equilíbrio macroeconômico dependia de uma variável – o movimento de capitais – de comportamento imprevisível e determinado por fatores exógenos. O caminho que se escolheu foi tentar corrigir o traço anti-exportador dos preços relativos, por meio de medidas equivalentes a desvalorizações reais, para evitar uma desvalorização nominal.

O governo encarava a questão das contas externas de acordo com uma lógica eclética. Por um lado, relativizava o alarme causado pelo déficit enfatizando o vigoroso aumento do investimento e a ampliada participação dos bens de capital nas importações. Raciocinava-se que o déficit não era desta vez sinal de uma frágil e efêmera expansão do consumo, mas sim, um aspecto típico da fase inicial de um período de alto crescimento. Porém, por outro lado, o governo dava mostras de que considerava problemático o efeito da apreciação cambial sobre a competitividade. Descartada a desvalorização como mecanismo corretor, tomaram-se caminhos alternativos. A desregulação de vários mercados, a redução ou anulação de um sem número de impostos internos, específicos e trabalhistas, e a eliminação de impostos às importações de bens de capital foram capítulos de uma mesma política, destinada a melhorar a competitividade da produção nacional. A reimplantação de incentivos fiscais às exportações e restabelecimento de certos impostos apontava para a melhora da balança comercial. E, ainda que respondesse a fins de outra natureza, com o tão debatido como a passagem de um regime previdenciário de reparto a um sistema misto, assentado sobre a capitalização dos aportes individuais, as autoridades também esperavam um efeito saudável sobre as contas externas, porque levaria a um aumento da poupança privada. A grande aposta do governo era que o processo de investimento que se havia iniciado teria como resultado um incremento da produtividade tal que, uma vez considerados todos os incentivos fiscais, as empresas que produziram na Argentina poderiam competir sem desvantagem com as do resto do mundo (Gerchunoff e Llach, 1998).

O processo desenvolvido entre 1991 e 1993 podia ser descrito como uma fase de reforma e ajuste com expansão/reativação econômica. Suas bases estruturais, no entanto, não pareciam ser suficientemente sólidas: debilidade institucional e orçamentária em matéria de serviços públicos, falta de políticas sociais e políticas ativas de estímulo excessivo, endividamento privado e estatal. Todos estes problemas poderiam ter sido mantidos latentes, mas em fevereiro de 1994 a Reserva Federal de Estados Unidos começou a elevar as taxas de juros com a qual se ressentiu o fluxo de capitais das economias emergentes, entre elas a Argentina, fluxo que até então havia permitido financiar um crescente déficit comercial.

4.5.4 Um ponto de inflexão chamado Tequila

Em dezembro de 1994 uma corrida cambial no México provocou a desvalorização do peso mexicano. As reformas econômicas implementadas no México guardavam semelhanças com as realizadas na Argentina. A consequência imediata foi um ataque especulativo contra o peso argentino (que se chamou *efeito tequila*), em espera que o governo também desvalorizasse a moeda. Entre 19 de dezembro de 1994 (um dia antes da desvalorização mexicana) e março do ano seguinte a fuga de depósitos foi de tal magnitude, que o índice de preços da Bolsa de Comércio de Buenos Aires caiu mais de 50%, o Banco Central perdeu mais de 25% de suas reservas e o risco país aumento de 8% a 55%. Porém, os efeitos não se restringiram ao setor financeiro, a queda do produto foi da ordem de 4,5%, era a primeira vez desde o início da convertibilidade que o produto diminuía. Os efeitos sociais também foram importantes, em particular a taxa de desemprego que chegou a 18,6% da população economicamente ativa em maio de 1995.

O aluvião importador, facilitado pela sobre valorização do peso e estimulado pela crescente demanda interna, havia sido acelerado pela abertura comercial, prevista inicialmente para quatro anos, e concretizada em um ano e meio. Esta era a forma de disciplinar os formadores de preços internos, embora com isso se estivesse dando lugar a um grave problema de balança comercial. Em concreto, desde 1992 a brecha comercial financiava-se externamente: a economia funcionava a partir do crédito, de entre 5 e 6 pontos do PIB. O déficit em 1992 havia alcançado a soma de U\$ 2,6 bilhões; em 1993, U\$ 3,7 bilhões; e em 1994: U\$ 5,8 bilhões. Existia consenso entre um grupo importante de economistas de que esse déficit era emergente de um esquema de preços relativos em desequilíbrio (Fanelli e Frenkel, 1994). Para financiar esse desajuste o país havia aproveitado uma conjuntura internacional excepcionalmente favorável no que se referia à magnitude de fluxos financeiros disponíveis e ao nível das taxas. Graças à qual entre 1991 e 1994 ingressaram no país, em forma de investimentos financeiros ou diretos, aproximadamente U\$ 37,6 bilhões.

Estas circunstâncias começaram a mudar em fevereiro de 1994, embora já no final de 1993 havia sido notada uma diminuição do fluxo de fundos do exterior (a qual se expressou na queda do índice da Bolsa, o Merval). Quando se modificaram as taxas internacionais estas previsões transformaram-se em alarme, e em poucos meses vários bilhões de dólares abandonaram o país, e o setor público começou a perder o controle da situação ao reverter-se o clima de expectativas. O equilíbrio do modelo dependia em grande medida do comportamento desses capitais voláteis. Para Rodríguez (1995) a fuga de capitais foi incentivada pelo choque regional e também por uma série de fatores: 1) a percepção no mercado de que a moeda achava-se sobre valorizada inicialmente e que portanto o governo recorreria à desvalorização para enfrentar a saída de capitais; 2) a proximidade das eleições presidenciais acrescentou um toque adicional ao âmbito de incerteza

reinante; 3) Desde meados de 1994, começou-se a notar uma tendência para o desequilíbrio fiscal, dado perigoso em um ano eleitoral e sob um tipo de câmbio fixo. Ademais, o governo enfrentou as más notícias fiscais anunciando o abandono do Acordo de Facilidades Estendidas com o FMI. O resultado da desconfiança iniciada pela saída de capitais foi uma corrida contra os depósitos bancários, tanto em pesos como em dólares. À percepção do mercado de uma situação débil no âmbito cambial e fiscal, juntou-se ao problema da iliquidez bancária a qual gerou dúvidas sobre a solvência do sistema.

A evolução fiscal desses anos, em comparação com a anterior a 1989, sugeria o seguinte: entre 1990 e 1994 registrou-se um quadro de estabilidade fiscal sob o qual se criaram parcialmente as condições de legitimidade e durabilidade. Basicamente alcançou-se uma maior solvência fiscal via reforma tributária. Porém, inclusive a efetividade desta reforma estava limitada por seu desenho regressivo. A recuperação da solvência fiscal era relativamente precária também porque os ingressos tributários haviam sido convertidos em uma variável dependente do nível de atividade econômica interna, e este poderia ser afetado por uma alteração das circunstâncias contextuais que obrigasse a um ajuste mais drástico sem afetar o tipo de câmbio nominal. Havia, portanto, uma relação clara entre vulnerabilidade externa e vulnerabilidade fiscal, já que o impacto de um desequilíbrio maciço da balança de pagamentos suporia uma recessão que afetaria as receitas fiscais.

A crise desatada pela desvalorização mexicana pôs fim ao estado de êxtase do oficialismo e dos economistas do seu entorno. Apesar da crise bancária, da queda do investimento, da produção e do consumo desatadas pelo contágio da desvalorização do peso no México, a política seguida baseou-se na necessidade de reforçar o sistema de convertibilidade, tratando a crise como uma questão exógena, produto de circunstâncias externas. A posição oficial frente à crise foi que o problema era exclusivamente de iliquidez bancária transitória. O Banco Central usou sua possibilidade de outorgar liquidez ao sistema mediante o outorgamento de redescontos. Ao esgotar-se o recurso da emissão legal e continuar a perda de depósitos, o foco girou para ferramentas fiscais, ou seja, para um financiamento genuíno e mais permanente. Reabriu-se o Acordo de Facilidades Ampliadas com o FMI e conseguiu-se o apoio de outras instituições internacionais mediante empréstimos de ajuste estrutural, em parte destinados a financiar a privatização de bancos provinciais estatais. Lançou-se um empréstimo patriótico destinado a arrecadar US\$ 2 bilhões em bancos do país e do exterior para serem usados na constituição de um fundo de saneamento de bancos com problemas de liquidez. Também se aprovou uma Lei de Garantia de Depósitos, garantindo depósitos de até US\$ 30 bilhões em proporção inversa a seu montante. Junto às medidas de caráter financeiro acrescentou-se um pacote fiscal que transitoriamente incrementou os impostos à importação, suspendeu a redução em impostos ao trabalho que havia sido implementada no ano

anterior e aumentou a taxa do IVA de 18% a 21% (Rodríguez, 1995).

A catástrofe foi evitada após a reeleição de Menem em 14 de maio de 1995. Isso deu tranquilidade aos investidores, após que o Banco Central atuasse durante 4 meses subministrando liquidez ao sistema financeiro.

A crise afetou o nível de reservas, a frente externa, o equilíbrio do sistema bancário e consequentemente o nível de atividade. O ano 1995 fechou com uma queda do produto interno de 4,5%, a primeira desde o início do andamento da Convertibilidade. A contração concentrou-se na demanda interna, com abruptas quedas do consumo (9,5 %) e do investimento (30%). A forte diminuição do gasto esteve vinculada com as restrições de liquidez que afetaram a oferta de bens. A caída da atividade impactou as receitas tributárias (apesar do aumento da alíquota do IVA), e as restrições orçamentárias exigiram uma redução do gasto público.

O impacto social da crise foi enorme, o desemprego chegou em maio de 1995 a 18,6% da população economicamente ativa. Dessa vez tratou-se de um fenômeno mais relacionado à demanda que à oferta de trabalho. O emprego caiu 2,7% ficando em níveis similares aos de 1991. O número de pobres aumentou rapidamente a partir de 1995. Segundo cálculos das Nações Unidas entre 1996 e 1998 o número de pobres aumentou em 4,1 milhões, até alcançar 13,4 milhões, isto é, 36% da população do país.

A crise provocou as primeiras reações sociais negativas frente ao *Plano de Convertibilidade*, as primeiras dúvidas generalizadas e a reatualização do debate econômico. Um tema em discussão era se a partir da estabilidade e do processo de reformas estruturais seria possível gerar um processo de crescimento sustentado. O outro ponto do debate referia-se ao impacto social do processo de reformas estruturais, e se a desigualdade do processo era uma característica intrínseca ou contingente do mesmo. Também no interior do governo e dos setores que o apoiavam começaram a se rediscutir as opções de políticas econômicas desde o início da convertibilidade. Apesar da decisão oficial de aproveitar as condições favoráveis do mercado internacional contassem com o apoio dos setores empresariais, algumas vozes críticas advogavam por uma opção alternativa. Por um lado, um programa que induzisse maior arrocho fiscal e maior austeridade; por outro, propostas de esterilização monetária ou regulação dos fluxos financeiros internacionais. Em ambos os casos, o objetivo era colocar a economia em um sendeiro que se considerava mais sustentável, mesmo que ao preço de um menor crescimento inicial. Estas propostas alternativas teriam sacrificado um objetivo tão atrativo politicamente como a reativação econômica, e ademais teria limitado a margem de manobras para amortizar os custos do processo de reformas e para sustentar a coalizão de apoio ao governo (Gerchunoff e Torre, 1996).

4.6 Viabilidade política das reformas estruturais

Como afirma Juan Carlos Torre (1998) as medidas monetárias e fiscais foram acompanhadas de políticas de reforma (abertura, desregulação e reforma do Estado), de forma tal que o plano de estabilização e o programa de reforma estrutural fizeram-se indistinguíveis (assim por exemplo, a redução da proteção às indústrias locais com relação aos bens de origem estrangeira foi incorporada aos planos antiinflacionários com o objetivo de disciplinar o comportamento dos formadores de preços. Desse modo a liberalização comercial passou de uma política de reformas em si mesma, com seus efeitos distributivos próprios, a formar parte de pacotes mais amplos e integrados de respostas à emergência econômica). A mesma sorte correram outras políticas de reforma. Umas e outras ingressaram na agenda do governo para somarem-se e fazerem-se sustentáveis às tentativas já em andamento para controlar a inflação e por freio ao déficit fiscal. Esta progressiva superposição de estabilização macroeconômica e ajuste estrutural em um contexto de ameaça hiperinflacionária modificou as condições de recepção social das políticas de reforma.

Como afirma Torre (1998) as circunstâncias macroeconômicas em que são iniciadas as reformas condicionam o tipo de reações sociais que se suscitam. Ali onde são introduzidas como medidas de última instância a fim de superar uma emergência cuja gravidade era coletivamente percebida não enfrenta obstáculos sociais insalváveis; precisamente a percepção do risco a custos superiores aos das reformas mesmas reordenam as expectativas sociais e modificam, portanto, a configuração dos apoios e resistências.

O processo econômico e social da década de 90, esteve estreitamente vinculado ao caráter que assumiu a crise hiperinflacionária de 1989. Na Argentina, a conjuntura da década de 80 havia imposto aos setores populares a experiência dos efeitos terríveis de um ajuste desorganizado. Após a frustrada tentativa de recomposição estatal que implicou o Plano Austral, o processo culminou com duas hiperinflações em 1989 e 1990. Esta experiência preparou o terreno para que o governo de Menem, comprometido com um programa de reformas econômicas, lançasse uma política de ajuste estrutural (Palermo, 1997). Em virtude da mesma o governo viu seu espaço de ação política ampliado de forma extraordinária. Por outro lado, o receituário neoliberal estava disponível como paradigma de política. O mal estar originado pelo deterioramento da ordem econômica e estatal surgido durante o processo de substituição de importações, exacerbado pelas comoções externas, pela crise fiscal do Estado e pelo fracasso da experiência heterodoxa de estabilização, servira de “caldo de cultivo” para a implementação das receitas neoliberais. Por outro lado, a crise de 1989 proporcionou ao presidente um espaço de manobra extraordinário que lhe permitiu aplicar o modelo escolhido. Se antes da hiperinflação um consenso de terminação compreendia importantes setores da sociedade e podia constituir-se em uma base de respaldo útil para governos reformistas, a hiperinflação afetou franjas sociais adicionais, em especial as vinculadas aos setores trabalhadores.

Após haver sofrido os efeitos devastadores do processo hiperinflacionário, somente a

perspectiva da estabilização trouxe sensação de alívio à população e neutralizou as conseqüências distributivas das políticas de reforma. Os custos das mudanças econômicas estavam medidos pelo que significava a manutenção do status quo. O governo podia chegar a contar com a aquiescência dos afetados pelas mudanças se estes se convencessem de que a reforma do status quo, apesar dos sacrifícios que ela entranhava, era a melhor das alternativas disponíveis para deter o deterioramento de sua situação socio-econômica (Gerchunoff e Torre, 1996). A hiperinflação foi “vista” como a “conclusão inexorável de um processo de deterioramento de um modelo de organização econômica e estatal. Esta confirmação” reforçava, portanto, o vínculo de sentido entre os males desse modelo e as reformas propostas pelo programa que prometia superá-los. Se a hiperinflação criava o sentido de urgência somente a ação político estatal pode organizar aos atores por trás de um projeto econômico; o norte organizador da saída da crise consistiu nas reformas estruturais.

Os nexos existentes entre estabilização e reformas estruturais eram matéria de debate. Porém, o governo apresentou ambas articuladas, e o êxito em fazer que a opinião pública assim as percebesse foi decisivo para que as reformas fossem apoiadas, na convicção de que se tratava do caminho mais curto para sair da crise. Em outras palavras a ligação entre economia fechada, estatismo e alta inflação, por um lado, e privatizações, desregulação, abertura e controle da inflação por outro, foi o que proveu a eficácia interpelativa à estratégia do presidente para conseguir respaldo a seu programa de governo (Palermo e Torre, 1996).

Em suma, o elenco reformista interpelou a população em função de um “consenso de fuga para adiante”, como o que descrevem Palermo e Novaro (1996). O traço essencial e distinto desse tipo de consenso é que os custos de prosseguir com as reformas eram percebidos como inferiores aos de retroceder, dado que isso supunha cair novamente em uma hiperinflação. A “virtude” da hiperinflação foi seu poder para criar o terreno propício para uma operação política de construção de sentido coletivo de “fuga para adiante”. O impacto da experiência hiperinflacionária criou, nos setores populares, intensas demandas de ordem e disposições a tolerar um rumo que não consistia, nem de longe nas respostas condizentes com as expectativas de reparação imediata (salários, trabalho, serviços sociais etc.). Ao eclipsar estas expectativas e substituí-las por uma demanda de ordem, a hiperinflação criou as condições favoráveis para que um liderança populista de impecáveis credenciais, primeiro sinalizasse um novo caminho, e logo estruturasse, em uma audaz operação política de criação de sentido (ligação estabilização-reformas), os conteúdos e prioridades de um novo consenso social. A sensação de anomia social, caos social, e desagregação da autoridade pública, que trás a hiperinflação, gerou esta demanda que foi um componente central do consenso de fuga para adiante: não importava que rumo, com quanto que o governo o fixasse (Palermo e Torre, 1996).

Os ajustes estruturais geralmente realizam-se durante e devido a graves crises econômicas,

as quais limitam severamente os recursos fiscais e, em definitivo, impedem recorrer a políticas de compensação. Nessas circunstâncias, o que ajudou o governo de Menem foi que a economia deteriorou-se tanto ao iniciar as reformas que os custos do ajuste chegaram a ser percebidos como mais moderados que os que entranhavam a persistência da aguda crise. A memória fresca da hiperinflação e a expectativa geral de que o novo governo pudesse superar a emergência facilitaram o andamento da primeira onda de reformas estruturais. Entretanto, com o passar do tempo a eficácia destes fatores tendeu a ser depreciado, no princípio de 1991 a popularidade do governo havia caído de maneira ostensiva. Embora a consigna oficial “Não há alternativa” houvesse impregnado o clima político do período, sempre existia o risco de que a recessão e o desemprego esgotassem o crédito político do governo. A estabilidade e o boom produzido pelo Plano de Convertibilidade conseguiram atenuar os custos do ajuste (Gerchunoff y Torre, 1996).

4.6.1 O ajuste caótico

O primeiro período de ajuste 1989-1991 foi significativo do ponto de vista da viabilidade política das reformas. Esta etapa corresponde quase exatamente ao período de maior intensidade das reformas estruturais, precisamente entre 1989 e os primeiros anos da década de 90. O primeiro período é aquele no qual se pode dizer que os custos sociais das reformas estavam sendo pagos antecipadamente em razão das recorrentes crises de alta inflação e hiperinflacionárias. O governo contava com um consentimento difuso e enfrentava pouca resistência. Depois da hiperinflação, o apoio social esteve motivado pela necessidade de fugir de um presente intolerável ou retornar a uma situação insuportável de extrema dureza, mais que por uma convicção de um futuro próspero (Palermo e Novaro, 1996). A perspectiva da estabilização trazia uma sensação de alívio na população que neutralizava as conseqüências distributivas das políticas de reforma.

Durante os anos 1989-90 o processo de reformas foi levado a cabo sem tropeçar com demasiadas resistências. Alguns sindicatos e partidos pressionaram a favor de estratégias confrontativas, porém a maioria dos peronistas mostrou-se pouco inclinada a seguir um curso de ação que podia pôr em perigo o acesso aos recursos econômicos e políticos da patronagem estatal. O medo da hiperinflação incrementou a tolerância ao ajuste, e a presença de uma liderança política de base popular no governo neutralizou os focos de oposição. A dinâmica política da reforma esteve caracterizada por um apoio vago no que se referia ao outro componente da flamante coalizão ensaiada pelo governo, os empresários. Os problemas em torno da relação com os empresários, no âmbito da desestruturação da antiga ordem, do consenso de terminação sobre o mesmo, e do apoio difuso ao programa de reformas adotado pelo governo, estiveram dados sobre tudo pela necessidade de coordenar a ação coletiva e pelas dificuldades para fazê-lo (Gerchunoff e Torre, 1996). Um dos principais êxitos do governo foi criar fortes laços de sentido entre a busca da estabilidade

econômica e o processo de reformas estruturais – abertura econômica, desregulação e reforma do Estado.

Os primeiros recursos em jogo que se demonstraram efetivos para modificar as expectativas políticas e econômicas dos empresários estiveram destinadas a reduzir seu ceticismo e a imprimir traços de irreversibilidade, de ruptura definitiva com o passado, ao processo de mudança: o governo sobre atuaria simbolicamente e economizaria capacidades institucionais, de modo a fazer ver que tinha prioridades fiscais e políticas inegociáveis e deixar clara sua convicção, vontade e capacidade para definir e sustentar o rumo. Não “perdia” tempo em esforços institucionais complexos, que seriam fontes de suspeitas e, “pragmaticamente”, confiava ao mercado aquilo o setor público era incapaz de administrar. Um aspecto central destas operações esteve dado pela forma em que o presidente enfrentou as resistências provenientes das forças próprias. Na mesma formulação e implementação da agenda de reformas, se traduziria em decisões drásticas, um ritmo crescentemente acelerado, maior extensão e alcance, e em definição de seus conteúdos mediante desenhos extremamente simples. No entanto, esses recursos foram insuficientes, o ensaio cooperativo (passagem de gerentes de Bunge & Born pelo Ministério da Economia) introduziu pressões e exacerbou a brecha de credibilidade (Palermo, 1999a).

A “solidão” do executivo, respaldada pelos organismos internacionais e o apoio difuso da opinião pública e os formadores de opinião empresarial, materializada no recurso da ortodoxia macroeconômica da gestão de Erman González, constituiu uma primeira fase de recomposição da fórmula de governo, que tornou possível a implementação de políticas de reforma decisivas, como a reconstrução do sistema tributário e a abertura comercial. Em essência, o governo conseguiu desse modo um mínimo de eficácia para destinar os custos transicionais, descarregando parte desses custos sobre os próprios integrantes da coalizão que o sustentava. Contudo, o governo encontrar-se-ia recorrentemente, na implementação das reformas tributária e comercial, frente a inesperados dilemas de curto prazo. Nesses casos, o elenco reformista atuou conforme uma racionalidade política, colocando esta última, com freqüência, acima de requerimentos macroeconômicos (Palermo, 1999a).

No momento da crise hiperinflacionária a relação entre o capital concentrado interno e os credores era complexa porque envolvia acordos e discrepâncias. Ambos concordavam que para deixar para trás a inédita crise que afetava a economia argentina, devia ser acentuada a concentração da renda e a privatização das empresas públicas devia ser encarada. Esta última era insubstituível, para os credores externos, como forma de recuperar mediante a capitalização da dívida, boa parte do capital da dívida do, porém também era fundamental para o capital interno concentrado, porque dessa maneira abriram-se as portas à propriedade de ativos de grande magnitude, que exibiam uma elevada rentabilidade potencial. As principais discrepâncias entre ambos setores de capital giravam

em torno do destino que deviam ter as transferências estatais, e do grau de exposição externa das diferentes produções externas. Embora a saída da crise tenha implicado enfrentamentos entre ambas frações dos setores dominantes, o custo do ajuste recaiu, fundamentalmente, nos ativos públicos, isto é, no capital socialmente acumulado. Passado o momento da crise, o processo encarrilhou-se novamente sobre a contradição capital-trabalho. Os capitais da cúpula econômica começaram a superar a profunda crise desatada em 1989 a partir do início do Plano de Convertibilidade (Basualdo, 2000).

Com a nomeação de Erman González como ministro da economia, a ortodoxia econômica foi eleita por suas virtudes para reestruturar o comando reformista, respaldando-o nos organismos internacionais de crédito para concretizar um distanciamento visto como indispensável em relação ao conjunto das pressões provenientes dos agentes econômicos, de um lado, e derivado da porosidade governamental diante das forças de apoio, entretanto, no final de 1990 a política aplicada mostrava seus limites. Apesar do equilíbrio das principais variáveis macroeconômicas ter sido alcançado, as políticas ortodoxas de restrição monetária eram recessivas e os efeitos da recessão não eram somente “positivos” (antiinflacionários), mas também negativos, tornando vulneráveis as contas públicas que a ortodoxia havia sido convocada para resguardar. Nessas circunstâncias o governo estava preso a uma série de dilemas. Emitir para sustentar o câmbio podia provocar uma nova hiperinflação; se não se emitia alimentava-se a brecha fiscal. Se atualizavam as tarifas públicas estimulava-se a inflação; se não o fazia, a situação fiscal deteriorava-se. Se não se aumentava a pressão tributária criando impostos de emergência, ou cedia-se à demanda dos exportadores, que pediam a redução das retenções, outro tanto acontecia; se o fazia agravava os efeitos recessivos ou a inquietude com relação ao atraso cambial. O recurso da restrição monetária comprovava que, como qualquer instrumento de gestão econômica, a própria ortodoxia era portadora de uma efetividade sujeita a variáveis de caráter político (Palermo, 1997). O rumo escolhido havia levado os efeitos recessivos ao limite da tolerância política, talvez não em termos de conflitos sociais, difícil em um momento de aumento do desemprego, mas sim em termos de uma erosão do consentimento popular, que podia ser expresso nas eleições do ano seguinte. No final de 1990 o nível de atividade encontrava-se no ponto mais baixo do último ciclo recessivo que havia começado em 1988, e a situação política do governo era de extrema precariedade. Em meio a estas dificuldades a contrapartida da capacidade produtiva ociosa e de um nível de desemprego significativo era o bom desempenho do setor externo que havia permitido acumular reservas líquidas disponíveis por um montante superior aos US\$ 3 bilhões (Canitrot, 1992). Nestas circunstâncias o governo optou por aproveitar esta situação de uma frente externa favorável para induzir uma forte monetização da economia com o propósito de reativá-la.

A partir de 1991 a estabilidade e o boom econômico proveram incentivos positivos que,

apesar de sua distribuição desigual, garantiam a continuidade dos respaldos políticos às reformas estruturais. Este contexto econômico mais favorável também influenciou nos conteúdos das reformas e na dinâmica política de sua implementação. A política de expansão da demanda associada ao *Plano de Convertibilidade* permitiu uma maior lubrificação dos custos distributivos das reformas. A estabilidade e a política de estímulo da demanda associada à Convertibilidade teve impacto agregado que contribuiu para moderar as consequências distributivas das reformas estruturais (Gerchunoff e Torre, 1996).

4.6.2 A consolidação da estabilidade

Pode-se definir o período 1991-1994 como de reforma e ajuste, com a expansão econômica e os baixos custos sociais. Os custos inerentes às novas reformas ou o aprofundamento das anteriores foram compensados, ao menos em parte, pelos benefícios trazidos pela estabilidade, pela reativação e por uma maior disponibilidade de recursos fiscais. A principal característica da época foi que a política de estabilização e de reformas estruturais permitiu estabelecer um *núcleo de governabilidade firme*. A estabilidade e a reativação pareciam confirmar o vínculo entre reformas e saída da inflação, dando sustento às políticas neoliberais do governo. A constituição deste núcleo de governabilidade foi um fator fundamental de *viabilidade política* do processo de reformas estruturais da década de 90 (Palermo, 1999a).

A frágil confiança dos operadores financeiros na capacidade governamental de resguardar a agenda econômica das pressões políticas e setoriais havia sido conquistada a duras penas durante a gestão de Erman González, porém foi novamente perdida durante a fase recessiva que ocorreu no final de 1990. Se fosse necessário abandonar a ortodoxia monetária graças à qual havia sido possível, ao longo de 1990, preservar a gestão da economia dos efeitos daquelas pressões, o complemento absolutamente indispensável era que o governo se atasse a uma nova opção ortodoxa, a da conversão. Com as abdições inerentes a esse dispositivo, o governo impedia-se de ceder a tais pressões e, em contrapartida, obrigou-se a desenvolver as capacidades necessárias para extrair da sociedade, por meios genuínos, os recursos que necessitava.

A renovação da equipe econômica antes do lançamento da *Convertibilidade* permitiu o acesso a área de implementação do programa de uma burocracia portadora de uma concepção comum e uma coerência interna importante. Essa densidade técnica trouxe uma ampliação do poder de ação do setor público, ampliação em um determinado sentido, já que as opções estavam sumamente limitadas pelo caminho escolhido previamente. A renovação desempenhou um papel eminentemente político: o surgimento de um núcleo governamental em condições de disputar com os consultores financeiros a coordenação da ação empresarial e de organizar a interação com os agentes econômicos sobre bases distintas do caminho de implacável rigor proposto pelos

consultores. Enfim, a utilização da racionalidade tecnocrática foi um recurso eminentemente político-instrumental destinado a administrar o remédio para os que não acreditavam. Confiando a gestão econômica à equipe de Cavallo, o governo adquiriu uma capacidade de organizar a relação entre a política de coalizões e os resultados da política econômica; ordem que até então havia sido alcançado pelo procedimento brutal da restrição monetária. O resultado do choque estabilizador foi o esperado. A redução da incerteza no que diz respeito à paridade cambial em curto prazo produziu os resultados esperados pelo governo, a remonetização da economia, provocando um importante efeito reativador. Os resultados fiscais permitiram ao governo manter a relação base monetária/reservas exigida por lei e recompor os níveis de gasto público sem deixar de alcançar um resultado operacional positivo para o setor público consolidado, ao menos durante o período inicial no qual uma parte importante dos ingressos provinha das privatizações (Palermo e Novaro, 1996).

O governo atuou com a certeza de que reduzindo os índices inflacionários beneficiar-se-ia de uma perceptível recuperação econômica graças à qual seus passos teriam que ser dados sobre um terreno de maior solvência fiscal. A redução da incerteza sobre a paridade no curto prazo produziu o que o governo desejava: um forte processo de remonetização da economia. A inflação caiu marcadamente, também caíram as taxas de juros, o poder aquisitivo dos salários aumentou e foi observada a reparação do crédito comercial. Tudo isso teve um substancial impacto reativador. O Plano de Convertibilidade continha um certo aspecto “atípico”, já que as reformas estruturais combinaram-se com um plano de estabilização que teve importantes efeitos expansivos durante os primeiros anos, este elemento foi importante para a política de coalizões e a viabilização do programa de reformas. Assim, na fase de transição os custos de impostos aos setores populares foram atenuados pelo efeito expansivo. Dessa forma, o governo pôs em prática simultaneamente políticas populistas (que supunham benefícios distributivos sem custos) e anti populistas (que supunham a distribuição de custos entre setores com interesses em conflito). O governo conseguiu então, monetizar a economia e estimular a demanda sem desencadear pressões inflacionárias.

O início da *Convertibilidade* deu um novo impulso às medidas de ajuste e reformas estruturais. Nas privatizações, na liberalização comercial, na reforma tributária, na reforma do estado, na desregulação do mercado de trabalho, na reforma do sistema provisionar, o governo avançou fazendo efetiva essa distribuição de custos. Então, a política macroeconômica deu para o governo um elevado proveito político validando a eficiência de sua gestão, assim como a possibilidade de valer-se da expansão para moderar ou compensar os custos próprios da continuação e aprofundamento da política de reformas, neutralizar resistências frente a algumas reformas e administrar com ajustes a consideração de fatores políticos e coalizacionais ou timing de outras. O perfil desta segunda etapa do programa de estabilização e ajuste estrutural esteve influenciado pelas mudanças operadas na dinâmica política do processo decisório. A bonança

econômica, ao deslocar para o segundo plano os enormes custos sociais do ajuste, traduziu-se em uma maior articulação dos interesses políticos e setoriais (Gerchunoff e Torre, 1996).

O governo conseguiu gestionar de maneira vigorosa uma política de expansão acompanhada por um incremento do gasto público e por uma impressionante eficácia antiinflacionária. Após um ano e meio de implementação do regime de convertibilidade o governo de Menem parecia haver encontrado a fórmula mágica, estimular a economia de forma de fazer crescer e controlar a inflação, levando-a a níveis internacionais.

As privatizações, que foram empregadas para cobrir as necessidades fiscais de curto prazo e pavimentar o caminho à entrada no Plano Brady, cobriram também uma meta política: o governo alterou as expectativas dos agentes econômicos e conseguiu obter a cooperação de eventuais perdedores por meio de sua incorporação como novos donos no esquema privatizador de negócios assegurados. Em oportunidades, para garantir o êxito das transferências de ativos mais importantes, criou-se incentivos de tipos rentísticos, este foi um elemento central para o estabelecimento deste núcleo de governabilidade (Palermo, 1999a).

O processo de privatizações dos ativos públicos deu lugar à conformação de uma “comunidade de negócios” entre diversos tipos de capital que se consolidaram como os de maior rentabilidade da economia argentina durante a década de 90. Na propriedade desses novos consórcios, as associações, convergiram vários dos mais importantes grupos econômicos locais e conglomerados estrangeiros, com capitais do exterior que iniciaram suas atividades no país. Assim, estabeleceu-se uma forma de propriedade inédita na economia argentina que impulsionou a conformação de uma “comunidade de negócios” entre os capitais mais poderosos da economia interna, e a qual adquiriu uma capacidade notável para influir no sistema político e no rumo da economia em seu conjunto. A estabilização de preços e o crescimento econômico potencializaram a expansão da cúpula econômica, a qual por meio de uma série de mudanças estruturais, como a consolidação das associações entre os diversos tipos de capital estrangeiro e os grupos econômicos locais, homogeneizou-se internamente e resolveu, ao menos momentaneamente, os conflitos de interesses com os credores externos (Basualdo, 2000).

As privatizações cumpriram uma função política central ao permitir constituir uma coalizão pró-reformas, o governo alterou as expectativas dos agentes econômicos e reconfigurou o marco de alianças incorporando a eventuais perdedores do processo de reforma econômica mediante sua incorporação como novos donos no esquema privatizador de negócios assegurados. Em várias oportunidades, para garantir as transferências mais importantes, estabeleceu-se incentivos de tipo rentístico por meio da criação de mercados cativos. As primeiras privatizações, a reforma tributária e a abertura comercial criaram as bases políticas e econômicas para estabelecer um ponto de inflexão na gestão macroeconômica. As transformações centrais afetaram os assalariados

(diminuição na participação na renda, desocupação, precarização do emprego, desregulação etc.) e a estrutura estatal (privatização de empresas públicas, desregulação etc.) porém, sem que os setores subalternos fossem protagonistas ativos do conflito. A remoção dos limites estruturais vinculados à situação dos trabalhadores e do Estado, trouxe aparelhada a possibilidade de mitigar as contradições que as crises econômicas e sociais originaram nos setores dominantes. As peças-chaves foram a regressividade na distribuição da renda e o programa de privatizações de ativos públicos, porque ali coincidiram os interesses dos credores externos e do capital concentrado interno, enquanto no processo de desregulação da economia desenvolveram-se os maiores conflitos (Basualdo, 2000).

Com o início da *Convertibilidade* o nexos entre estabilidade e reformas estruturais pareceu confirmar-se aos olhos da maioria da população, que já havia pago um alto custo em termos de crise econômica. Os resultados macroeconômicos desde meados de 1991 até fins de 1994 pareciam confirmar os pressupostos básicos da aposta do governo: os nexos constituídos entre a estabilidade e as reformas estruturais. A estabilidade, a recuperação econômica e a sensação coletiva de ordem pareciam corroborar o pacto de sentido estabelecido em 1989. Para Gerchunoff e Torre (1996) a política de expansão da demanda permitiu atenuar os efeitos dos custos distributivos das reformas, colocando em ação mecanismos compensatórios ou moderadores de diversas naturezas. O “boom econômico” abriu as portas para um conjunto de políticas que não dispunham, até então, de financiamento. A arrecadação de impostos em expansão permitiu destinar recursos crescentes a quase todas as parcelas do orçamento público, ademais de pôr em ação mecanismos de compensação direta. As crises recorrentes das finanças provinciais foram mais fáceis de manejar e as autoridades centrais conseguiram, em contrapartida, o apoio legislativo necessário para fazer avanços em sua própria política de reformas.

4.6.3 Os limites intrínsecos das reformas

Pode-se estabelecer uma terceira etapa a partir de 1995, na qual aparecem os limites intrínsecos da política de reformas estruturais. A estratégia econômica que por quatro anos permitiu ao governo superar as turbulências do ajuste econômico dependia em grande medida do fluxo de fundos externos e da expansão da demanda interna. A fragilidade do esquema manifestou-se para 1994.

A partir desse momento a política expansiva tornou-se insustentável, mostrando os limites próprios do modelo, no âmbito das novas regras do jogo. A vulnerabilidade externa acentuou-se e o nível de atividade, que dependia do comportamento dos fluxos de capital, tornou-se errático. Esta etapa mostrou que a recuperação da solvência fiscal havia sido precária porque as receitas tributárias foram convertidas em uma variável dependente do nível de atividade econômica interna e esta atividade viu-se substancialmente afetada frente às alterações das circunstâncias externas, as

quais obrigaram a ajustes cada vez mais drásticos, dada a impossibilidade de modificar o tipo de câmbio. Embora na segunda metade da década de 90 tenha havido alguns períodos de reativação, estes estiveram seguidos de novas recessões; e os períodos de reativação econômica deixaram de ter um efeito importante sobre o nível de emprego e sobre a situação social. Como afirma Palermo (1999a) o efeito positivo da redução da inflação foi absorvido durante o período 1991-1994, a partir de então desapareceram as fontes alternativas de compensação dos custos sociais das reformas estruturais. Os efeitos negativos destas últimas provinham de três elementos: vulnerabilidade externa que induzia uma tendência ao crescimento afetado por sucessivas retrações; a desvinculação entre reativação e emprego, e um teto muito baixo de recuperação de capacidades fiscais para sustentar as políticas anticíclicas ou sociais. Assim, a situação social também começou a mostrar os problemas intrínsecos ao funcionamento do modelo econômico.

Sobre este pano de fundo aconteceu a reeleição de Menem, após a reforma da Constituição. O temor ao retorno da instabilidade econômica do período 1989-1990 beneficiou o governo. Uma parte importante da opinião pública acreditou no argumento oficial de que qualquer mudança das políticas em andamento precipitaria o país ao abismo, isto permitiu a reeleição. Porém, para então a “magia” macroeconômica dos primeiros anos da Convertibilidade havia ficado para trás. Este ponto de inflexão no ciclo econômico abriu uma série questões políticas que a fase de expansão havia deslocado da agenda pública (Gerchunoff e Torre, 1996).

No plano da administração econômica, as autoridades enfrentaram os problemas derivados das mudanças nas condições internacionais. As questões críticas a partir de 1995 foram não somente as dificuldades para sair da recessão, mas também contornar as conseqüências sobre a arrecadação fiscal e a solvência bancária. Superada a crise financeira, a recessão prolongou-se no tempo devido ao pessimismo generalizado que se seguiu aos quase quatro anos de expansão e otimismo. A percepção generalizada de um desemprego crescente ou de uma redução nas rendas nominais limitou a demanda, e o governo não pode ensaiar uma intervenção de expansão do gasto, que compensasse os efeitos da crise, em razão dos escassos instrumentos econômicos que lhe deixava a convertibilidade. Assim, a reativação ficou aprisionada ao ciclo espontâneo do mercado. Nesse contexto, as reformas que haviam ficado pendentes voltavam a ser colocadas na agenda governamental. Por um lado, redobraram-se as pressões por uma desregulação do mercado de trabalho. Por outro, os governos provinciais enfrentaram os problemas derivados da crise financeira, e o descenso dos recursos fiscais compartilhados com os estados, desta forma deveriam também colocar em andamento um processo de reformas, privatizando empresas públicas e bancos estaduais, ao mesmo tempo em que os sistemas previdenciários dos estados eram transferidos ao governo central.

A segunda questão referia-se ao processo de concentração e transnacionalização da

economia. A transferência das empresas públicas ao setor privado contribuiu tanto à concentração do poder econômico como a estrangeirização da economia. Um dos fatos mais importantes consistiu na transferência de propriedade que envolvia a totalidade ou parte do capital de numerosas empresas privadas, entre as quais se encontravam vários dos principais consórcios que adquiriram as empresas públicas no princípio da década. Estas modificações na propriedade dos ativos fixos tiveram seu correlato em termos da transferência dos ativos financeiros ao exterior. A partir de 1995 alteraram-se drasticamente as tendências que haviam prevalecido até esse momento. Os grupos econômicos nacionais, após a “depuração” provocada pela crise hiperinflacionária, chegaram em 1995 à sua máxima expansão em termos de economia real, mas a partir desse momento começaram a vender suas participações em vários empreendimentos conjuntos com o capital estrangeiro. Esta retração estrutural dos grupos econômicos foi acompanhada por uma acelerada saída de capitais locais ao exterior, isto é, durante os últimos anos da década produziu-se uma diminuição relativa na importância dos ativos fixos e um aumento substancial na incidência dos ativos financeiros, especialmente os radicados no exterior, e conseqüentemente um aumento da importância do capital estrangeiro na economia. Dentro das acentuadas modificações estruturais que se registraram a partir de 1995 na cúpula empresarial, a tendência a sua desagregação foi um dos componentes mais importantes, enquanto os capitais que garantiam a articulação das grandes empresas entre si, e de todas elas com o sistema político – os grupos econômicos – perderam gravitação na economia real, e em especial decaíram no espaço econômico no qual confluíam com outros capitais, isto é, nas associações. Esses elementos pareciam sinalizar que dentro dos setores dominantes estavam sendo gestados novas contradições. As reformas estruturais do começo da década haviam permitido superar a notável brecha que separava os credores externos do capital local, às custas dos ativos estatais e da renda dos assalariados, conseguindo conformar um bloco no poder com relativa homogeneidade interna devido a qual as associações que se conformaram a partir das privatizações das empresas públicas lhes permitiram articular as frações do capital concentrado interno. A partir de meados da década, essa situação começou a ser modificada porque a venda de empresas e/ou participações de capital nas associações começou a desagregar essa “comunidade de negócios” que se sustentava nos consórcios constituídos na etapa anterior, o que gerou novas contradições entre as distintas frações do capital que compunham a cúpula empresarial (Basualdo, 2000).

A terceira conseqüência referia-se à sustentabilidade das reformas em uma fase econômica recessiva e na qual os custos do ajuste estrutural fizeram-se particularmente visíveis. O medo da hiperinflação incrementou a tolerância aos custos do ajuste e junto com uma liderança política forte permitiu a neutralização dos focos de oposição. A partir de 1991 a estabilidade e o boom econômico proveram uma série de incentivos que permitiram a viabilidade política das reformas estruturais apesar dos custos das mesmas. Esta nova fase incluiu assim mesmo uma maior dose de negociação,

na qual o governo desempenhou o papel de mediador entre as demandas do mundo dos negócios e os interesses de suas bases de apoio. Dentro da coalizão governante a pressão a favor das reformas estruturais proveio dos setores econômicos mais concentrados mas foi a liderança peronista o que as levou a cabo. O apoio dos parlamentares peronistas e dos setores sindicais produziu, em parte porque, as decisões de política econômica abriram passo a um ciclo de crescimento econômico que permitiu, por um lado moderar os custos do ajuste, e por outro abrir espaço de negociação. Após a crise de 1995, desapareceram as condições que haviam permitido ao governo evitar as opções difíceis, e com o fim do período de expansão da economia os efeitos redistributivos negativos das reformas tornaram-se inocultáveis (Gerchunoff e Torre, 1996).

Capítulo V: O processo de reformas estruturais da década de 90

O governo de Menem pôs em andamento um amplo programa de reformas estruturais. Estas tinham como objetivos principais, conforme a definição do próprio governo, garantir uma eficiente distribuição dos recursos econômicos mediante o funcionamento dos mecanismos de mercado, aumentar a competitividade das empresas nacionais, deter a inflação e permitir o crescimento sustentado. O liberalismo abraçado pelo governo considerava que a causa da crise residia no bloqueio resultante da combinação da mentalidade tradicional dos grupos de poder e de suas pretensões com um emaranhado de prescrições, regulações e proibições. A maior parte dos problemas econômicos da Argentina nas últimas décadas foi consequência do intervencionismo estatal que impediu o livre desenvolvimento das forças do mercado. O Estado interveio em numerosas áreas das quais havia mantido-se alheio, e a sobrecarga de funções impediu o cumprimento eficaz de suas tarefas genuínas. As vítimas do intervencionismo estatal foram os consumidores de bens e serviços, os contribuintes e todos os que haviam padecido os efeitos da inflação. A ineficiência do Estado havia prejudicado os indivíduos em sua qualidade de consumidores de bens e serviços públicos. Os consumidores sofreram a diminuição de sua capacidade de consumo e investimento devido à sobrecarga tributária. O Estado ineficiente e sobre dimensionado recorreu permanentemente à emissão de moeda para financiar seus gastos, provocando uma inflação crônica que afetou toda a população. A única forma de encontrar uma saída para a crise era reduzir o Estado ao cumprimento de suas funções mínimas. Enquanto isso não sucedesse, era moralmente legítimo que os atores sociais oferecessem “resistência” ao intervencionismo estatal mediante o mercado negro, a evasão de impostos, o contrabando e a fuga de capitais.

Baseado nesse diagnóstico o governo de Menem pôs em andamento um amplo programa de reformas estruturais, o qual alterou significativamente as condições nas quais havia operado a economia argentina até esse momento e cujas consequências afetaram não somente a economia, mas também a estrutura social do país e o próprio processo político. O processo de reformas estruturais envolveu três grandes áreas de política econômica: 1) a abertura da economia: o regime comercial e cambial; 2) Reforma do Estado, financiamento do setor público e privatizações; 3) Desregulação dos mercados.

5.1 A abertura do mercado: o regime comercial e cambial

No âmbito da estratégia de industrialização substitutiva a indústria argentina esteve protegida da concorrência externa por altas taxas alfandegárias e barreiras tarifárias. Ainda que na segunda metade da década de 70 o ministro Martinez de Hoz tivesse impulsionado uma política de abertura do mercado, na fase final da ditadura tornaram a aumentar as tarifas. Durante os anos 80 o regime de importação adquiriu uma grande complexidade, por meio de diversos controles administrativos e tratamentos particulares. Embora as políticas de importação posteriores a 1985 tendessem a reduzir o nível de proteção conferido aos produtos domésticos baseados na existência de barreiras alfandegárias e não alfandegárias, e especialmente a partir de 1988 no âmbito de um acordo com o Banco Mundial, somente a partir de 1989 produziu-se uma quebra qualitativa nesta área.

Enquanto em meados da década de 80 uma porção significativa das importações estava sujeita a restrições quantitativas – proibições ou requisitos de consulta prévia -, no princípio de 1991 praticamente todas as restrições quantitativas haviam sido eliminadas. De acordo com as estimativas do Ministério da Economia, em 1986 aproximadamente 47% das importações totais estavam sujeitas ao regime de licenças de importação. Do mesmo modo, as tarifas nominais tenderam a cair de maneira sistemática. Em meados dos anos 80 o nível das tarifas nominais variava entre um mínimo de 0% e um máximo de 55%, com uma média ponderada de 32%. Também existiam regimes especiais para determinados setores, por exemplo o automotivo e o de informática, que outorgavam uma proteção maior à existente em outras áreas.

O governo de Menem propôs-se uma ampla abertura da economia ao mercado mundial, que obrigaria os empresários locais, de acordo com os discursos governamentais, a aumentar a eficiência, reduzir os preços e incrementar a competitividade. Para isto dispuseram-se várias reformas alfandegárias entre outubro de 1989 e novembro de 1992. Ademais, as barreiras não alfandegárias foram praticamente eliminadas. Durante em 1989 perto de 32% da produção nacional estava protegida pela restrição das licenças à importação de produtos estrangeiros, em meados de 1993 ficaram somente algumas restrições parciais no setor automotor, têxtil e da indústria papeleira. A desregulação havia eliminado também todas as disposições que outorgavam aos empresários nacionais uma posição de privilégio frente à concorrência estrangeira. A indústria argentina ficou submetida como nunca à concorrência internacional.

Em 1992 a tarifa máxima havia caído a 20% enquanto a tarifa média situava-se em torno de 10%. Com o início do Programa de Convertibilidade classificaram-se as importações em quatro categorias: matérias primas e maquinárias (com tarifa zero), bens intermediários (com um imposto de 11%), a maior parte dos bens de consumo (incidos com 22%) e artigos como os eletrônicos (com uma tarifa de 35%). Ademais foram eliminados impostos específicos e restrições quantitativas, com exceção dos veículos automotores cuja importação estabeleceu-se um regime especial, para o caso dos modelos não produzidos no país. A política de exportações também sofreu drásticas modificações, a prédica da equipe econômica havia sido permanentemente a favor de eliminar o traço anti exportador que se atribuía à economia Argentina. A aposta do governo foi melhorar a capacidade exportadora mediante a eliminação dos impostos à exportação, e após corrigir o tipo de câmbio efetivo, dada a impossibilidade de modificar o tipo de câmbio nominal. A partir de 1991 somente permaneceram alguns impostos sobre certos produtos oleaginosos. Em julho de 1989 foi suspenso, por razões de ordem fiscal, o outorgamento de reembolsos às exportações não tradicionais; um ano mais tarde o governo reiniciou a aplicação dos estímulos, mediante um bônus que se entregava aos exportadores como devolução do Imposto ao Valor Agregado (IVA), por valores compreendidos, dependendo do produto, entre o 5% e 15% do valor da venda ao exterior. Em resumo, enquanto em meados dos anos 80 os impostos à exportação alcançavam 25%, em 1992 foram eliminados sem exceção.

Embora a estrutura de impostos à importação tenha variado ao longo do período e conservado um caráter ainda complexo, com esquemas especiais como os aplicados ao setor automotor, e os “regimes de especialização”, as políticas de comércio exterior, adotadas a partir do governo Menem, produziram uma rápida e marcada mudança em relação ao período anterior. Os efeitos fizeram-se sentir com nitidez, tanto na diversificação dos produtos importados como na quantidade desses; outro efeito importante, e de grande controvérsia, foram as pressões competitivas sobre os produtos nacionais, resultado da política de abertura comercial. Inclusive dentro do setor que se manifestava a favor da abertura comercial e de uma maior concorrência entre os produtos nacionais e os produtos externos existiam importantes divergências sobre a velocidade e a profundidade convenientes para a política de abertura, alertava-se sobre os possíveis efeitos negativos sobre a indústria nacional.

O coeficiente de importações relativo ao PIB, que ao longo dos anos 80 fora contraído de 12% a 6%, elevou-se abruptamente até superar 20% em 1997. Para o setor industrial a relação entre importações e produção local cresceu entre 1990 e 1996 de 6% a 29%. O processo de integração regional na área do Mercosul, junto à política de abertura comercial, refletiram-se no aumento das compras, no período 1990-1997 o volume de importações de bens de capital originados no Brasil multiplicaram-se por mais de nove vezes (Heymann, 2000).

As profundas transformações na economia tiveram seu impacto nos resultados do comércio exterior. O processo de abertura tinha como objetivo integrar o país ao comércio mundial. Comparando 1996 com a segunda metade da década de 80, observava-se que o valor total do comércio (importações mais exportações) havia quase quadruplicado: de uma média de U\$ 12,8 bilhões anuais em 1985-1989 passou a U\$ 47,5 bilhões em 1996. A participação das exportações e importações argentinas no comércio mundial passou de 0,45% em 1987 a 0,92%, marcando uma mudança de tendência com a década anterior. O crescimento do comércio das exportações teve como principal destino o Mercosul, que recebeu 50% do aumento das vendas externas e transformou-se no principal sócio comercial do país.

O valor do comércio cresceu de maneira bastante similar e contínua entre 1990 e 1996, entretanto, o peso que tiveram as importações e as exportações não foi constante ao longo do período. Entre 1990 e 1994 as importações multiplicaram-se por cinco, enquanto as exportações aumentaram apenas 30%. No biênio seguinte as importações cresceram 10%, ao mesmo tempo em que as exportações cresciam perto de 50%. As importações viram-se impulsionadas por várias razões, entre as quais estavam o tipo de câmbio, a redução de tarifas, as proteções não alfandegárias, a reativação do mercado interno e a maior demanda de bens de capital por parte das empresas privatizadas. As importações passaram de U\$ 4 bilhões em 1990, a U\$ 8 bilhões em 1991 e em 1994 as mesmas chegaram a um valor de U\$ 20 bilhões. O aumento das importações na primeira fase do impulso do Plano, até 1994 foi liderado pelos bens de capital, bens de consumo e pelos insumos intermediários destinados, principalmente, à fabricação de veículos. A tendência de subida das importações reduziu seu ritmo progressivamente, mudando de signo em 1995, quando se produziu uma queda absoluta de compras no exterior, produto da recessão. O efeito do tipo de câmbio sobre as exportações foi mais matizado. As vendas de matérias primas seguiram uma evolução positiva baseada na relação entre o tipo de câmbio e a recomposição dos preços internos. As exportações argentinas estiveram dominadas por combustíveis e produtos primários, e por manufaturas agropecuárias - 37% e 35,4% em 1996, respectivamente. Por sua vez as vendas externas de manufaturas industriais alcançaram uma participação de 27,2%, em sua maioria dirigidas ao Mercosul, e uma proporção dessa cifra provinha de setores favorecidos por regimes especiais de promoção como automotor (6,9% das exportações totais). As exportações destinadas ao Mercosul (com predomínio do Brasil) representaram mais de 30% do total das exportações argentinas em 1995, o incremento das vendas ao mercado regional explicava o total do aumento das vendas manufatureiras do período. O forte aumento da cotação internacional dos bens agrários, mais a demanda brasileira explicavam o aumento das exportações, até chegar em 1995 a U\$ 20 bilhões, pela primeira vez no período, a Argentina conseguiu eliminar o déficit comercial (Gerchunoff e Llach, 1998; Schwazer, 1998).

5.1.1 Mercosul

O processo de liberalização do comércio exterior foi completado com um processo de integração regional. Com a reorientação da década de 90, a integração regional e a abertura internacional deixaram de ser vistas como contraditórias. A integração regional foi considerada então a primeira etapa da integração plena ao mercado mundial. Essas idéias estiveram na base do *Tratado de Assunção* que firmaram em março de 1991 a Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai para a criação do *Mercado Comum do Sul* (Mercosul). Os sócios não viam o Mercosul como um mercado regional protegido da concorrência exterior, mas sim como um trampolim para o mercado mundial. Buscavam ademais melhorar a posição econômica da região no contexto internacional por meio de sua ação conjunta frente a outros países. O *Tratado de Assunção* foi antecedido por um programa de cooperação bilateral entre Argentina e Brasil. Em novembro de 1985 os presidentes Alfonsín e Sarney firmaram a Declaração de Iguazu sobre o fortalecimento das relações econômicas nos setores industrial, energético, de comunicações, transportes e nuclear. Em julho de 1986 seguiu-se a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, que fixava os fundamentos da cooperação futura. A mesma deveria ser gradual flexível, simétrica, equilibrada e desenvolver-se com participação dos empresários. Com isso buscava-se reduzir a desconfiança destes, pois ambos governos eram conscientes de que os esforços anteriores haviam fracassado, entre outros motivos, pela resistência do setor privado.

O *Tratado de Assunção* implicou um salto qualitativo no processo de integração, no mesmo estabeleceu-se a criação de um espaço econômico comum na forma de uma União Aduaneira em menos de 5 anos na sub-região. Fixou-se um programa de isenção automática para todo o comércio intrazona – com uma meta de liberalização total em um período de quatro anos – e comprometeu-se a definição de uma Tarifa Externa Comum e sua adoção a partir de 1995. Os quatro países comprometeram-se a definir uma política comercial comum, dismantlar qualquer restrição adicional à proteção em fronteira, coordenar políticas industriais e tecnológicas e, fundamentalmente, fazer convergir as políticas e os comportamentos macroeconômicos. Os propósitos desse ambicioso programa de coordenação de políticas resultaram da necessidade de dotar de certeza, sustentabilidade e permanência as novas condições de concorrência no mercado ampliado. O principal instrumento desta etapa do processo de integração foi o programa de ampliação automática das preferências alfandegárias por períodos semestrais, mas a universalidade e automaticidade do dito mecanismo teriam que ser necessariamente “amortizadas” em função das necessidades derivadas da dispar evolução dos programas macroeconômicos e dos ajustes microeconômicos de cada um dos países sócios. Por um lado, nesse Tratado de Assunção foi estabelecida a possibilidade de que cada país propusesse uma lista de posições excetuadas do

programa de isenção, que se reduziria ano a ano até sua total eliminação. As dificuldades para avançar na redução destas listas foram crescentes, dado que os setores cuja entrada ao programa de isenção foram postergados eram evidentemente aqueles com maior sensibilidade frente à liberação do comércio regional. Por outro lado, em certos setores foram negociadas condições específicas, tal como ocorreu em alguns rubros de abastecimento alimentício ou com o regime especial de intercâmbio automotor, atendendo também à necessidade de administrar os fluxos de comércio nestes ramos “sensíveis”. Outro instrumento utilizado para atender situações específicas caracterizou-se nas cláusulas de salvaguarda. Para o início de 1995 se havia chegado a um acordo sobre uma tarifa externa comum – união aduaneira – e a eliminação das tarifas inter regionais com relação a 80% dos produtos – zona de livre comércio. Previa-se que a zona de livre comércio completar-se-ia definitivamente em 1º de janeiro de 2000, e a união aduaneira no começo de 2006 por meio da eliminação progressiva de regras excepcionais referidas a certos países, produtos e setores, cuja agenda já foi estabelecida (Chudnovsky e Porta, 1995).

A constituição do Mercosul gerou um forte incremento do comércio intra-regional, evidente não somente em nível global mas também em três dos quatro países membros do acordo. Isto se expressava não somente no crescimento dos valores absolutos de comércio mas também na representatividade que tinha o Mercosul como destino das exportações dos países sócios. Neste âmbito geral, o comércio bilateral argentino-brasileiro foi não somente o de maior volume mas também o de maior dinamismo.

O processo de integração regional gerou uma série de comportamentos de respostas por parte dos agentes privados que atuavam nos países membros. Entre as estratégias empresariais vinculadas às iniciativas de integração regional podem ser citadas as seguintes: novos investimentos para o mercado ampliado; expansão ou desvio dos fluxos de vendas para países sócios; acordos de complementação e especialização intra empresas; estratégias de reestruturação nas filiais de empresas transnacionais; acordos de tipo comercial ou de distribuição intra empresas; *joint ventures* para ampliar capacidades ou encarar negócios conjuntos no mercado regional; acordos de ordenamento ou administração dos fluxos comerciais intra regionais; etc. O complexo automotor foi o que registrou maior número de iniciativas empresariais vinculadas ao Mercosul, fenômeno estreitamente vinculado com o particular esquema de organização do setor, sancionado em um regime especial de intercâmbio compensado, que fixava cotas anuais de comércio recíproco de veículos terminados e autopeças. A presença deste mecanismo de comércio administrado no âmbito do Mercosul, o prevalecimento de Empresas Transnacionais com filiais na Argentina e Brasil e as fortes pressões para a reconversão das indústrias automotoras argentina e brasileira no âmbito dos respectivos processos de abertura comercial, eram elementos que pesavam para explicar o dinamismo dos acordos, associações e estratégias de complementação registrados até o presente.

A partir de 1º de janeiro de 1995 e por um período de quatro a onze anos, dependendo dos casos, nem todos os produtos estariam regidos pela Tarifa Externa Comum ou pela tarifa intrazona. Os bens de capital e os produtos dos setores de informática e telecomunicações convergiriam até 2001 e 2006, respectivamente. Ambos grupos somados constituíam perto de 15% das posições alfandegárias totais. Excluídos esses bens, cada país tinha uma cota de 300 exceções para as quais se definia um regime de convergência para a Tarifa Externa Comum até 2001. Além disso, para os complexos automotor e açucareiro negociar-se-ia um regime de exceção *ad hoc* que deveria respeitar a modalidade de proteção e promoção vigente no Brasil e Argentina e se definiria sua pauta de convergência à Tarifa Externa Comum em um período de transição de quatro ou cinco anos.

5.2 Reforma do Estado, financiamento do setor público e privatizações

A reforma do setor público foi um dos eixos centrais das políticas das reformas estruturais. A prioridade desta reforma foi o resultado da visão liberal que via no desequilíbrio fiscal a causa dos graves desequilíbrios macroeconômicos da Argentina. A reforma que teve como objetivo central o restabelecimento do equilíbrio fiscal concentrou-se nas seguintes áreas: a Reforma do Estado e a mudança do sistema de financiamento do setor público; e a privatização das empresas públicas.

O *Programa de Reforma Administrativa* foi um dos componentes centrais da mudança estrutural da economia. Ao iniciar a gestão a Administração Pública Nacional (APN) contava com, aproximadamente, 1.000.000 de empregados públicos, dos quais 350.000 correspondiam a empresas do Estado e organismos bancários oficiais, 70.000 a docentes de ensino médio, 25.000 a empregados dos sistemas de saúde pública, 100.000 ao pessoal das forças de segurança – excluindo as Forças Armadas – e os demais à burocracia dos Ministérios e organismos descentralizados dependentes destes últimos.

O *Programa de Reforma Administrativa* foi colocado em andamento mediante a sanção do Decreto Nº 2476 em novembro de 1990. Este programa definia os objetivos em matéria de reorganização de cada uma das áreas da Administração Pública, com exceção das empresas e sociedades do Estado para as quais regia o programa de privatizações estabelecido na *Lei de Reforma do Estado*. Os objetivos deste decreto eram múltiplos e os instrumentos de reorganização que o colocava em funcionamento resultavam inéditos na história Argentina. O mencionado decreto declarou a caducidade da totalidade das estruturas da Administração Pública Nacional que compreendiam aproximadamente 550.000 pessoas. Como conseqüência da dita caducidade, dispôs-se a reorganização integral da totalidade dos serviços sobre a base de novos princípios organizativos tendentes a um incremento substantivo de sua eficácia.

No plano quantitativo, o governo buscava a consecução dos seguintes objetivos: a) a supressão da totalidade das plantas de pessoal contratado ou transitório da Administração Pública, equivalente 30.000 cargos; b) a redução em 33% de todas as plantas de trabalhadores permanentes da APN, com exceção dos docentes, dos da previdência, dos organismos de arrecadação e científico técnicos. O efeito combinado da supressão de ambas plantas devia gerar uma diminuição de cerca de 120.000 cargos em um período de um ano e meio; c) a limitação do número de Direções Nacionais ou Gerais a um número máximo de três por cada Subsecretaria, já limitada a 36 pelo decreto Nº 435; d) a racionalização dos docentes tendente a limitar estritamente seu número à demanda real dos serviços educativos, e; e) o fortalecimento institucional e o incremento dos servidores dos organismos de arrecadação com o objetivo de levar o número de pessoal de inspeção e fiscalização a standards comparáveis com os de países com estruturas fiscais similares. Isto significava duplicar praticamente a dotação para estas funções.

Em uma dimensão qualitativa, a medida pretendia introduzir princípios organizativos novos na Administração Pública Nacional: a) a unificação dos serviços encarregados da administração de recursos financeiros e técnicos em cada ministério com o objetivo de melhorar a gestão orçamentária e o controle do gasto público; b) a limitação do número de cargos com funções de apoio a 33% do total de cargos de cada unidade administrativa, com o objetivo de estabelecer uma proporção adequada em relação ao às funções substantivas; c) a adoção do princípio de responsabilidade exclusiva de cada Direção sobre sua área específica de competência, a fim de evitar a superposição de responsabilidades que retardassem a tomada de decisões, e gerassem contradições na gestão pública e; d) a adoção de um novo sistema de relações trabalhistas e ordenamento de hierarquias na APN e a supressão da estabilidade, que ficava condicionada a critérios de eficiência e necessidades de serviço.

No lapso 1990-92 a redução de empregados estatais alcançou 454.406 agentes, centrando-se na racionalização das empresas públicas, via privatização e desmantelamento, e na educação passando para os estados a responsabilidade do ensino. No nível da Administração Pública Nacional (APN), que incluía a Presidência e os oito Ministérios, produziu-se um corte considerável de mais de 100.000 empregados entre 1992 e 1995 (28,4% do total). Grande parte deste corte correspondeu à transferência dos serviços de educação e saúde à jurisdição dos estados que se implementou entre 1992-3. Os dados mostravam que o grosso da redução do emprego público na administração estatal durante o período surgiu da descentralização dos sistemas de saúde e educação e da privatização das empresas públicas, cuja redução chegou a 82,6%. A redução do emprego nas empresas públicas foi de mais de 200.000 trabalhadores.

5.2.1 Financiamento do setor público.

A dimensão do ajuste fiscal produzido na Argentina a partir de 1989 não tinha precedentes na história Argentina. Entre 1982 e 1990 o déficit do setor público nacional foi de aproximadamente 5% do PIB, enquanto no período 1991-1998, as necessidades de financiamento do setor público encontravam-se, em média, perto de 1% (Dados da CEPAL). O ajuste de aproximadamente 4% do PIB nas contas do setor público teve várias origens, não se produziu somente mediante uma diminuição nos gastos correntes do Estado, também se deveu a um aumento das receitas. Nos anos 90 produziu-se uma mudança de grande significado na estrutura do financiamento. Os avanços mais significativos produziram-se a partir de 1991, depois que os dois ressurgimentos hiperinflacionários e o “Plano Bonex” eliminaram drasticamente as opções de financiamento público por meio do imposto inflacionário, ou mediante a colocação da dívida interna, e colocaram a impostergável necessidade de restabelecer a solvência financeira do Estado. A reforma do regime fiscal apoiou-se na ampliação da base tributável mediante a generalização do IVA (imposto ao valor agregado) e em uma sensível melhora na eficiência do aparato arrecadador. A melhora no desempenho fiscal, em grande parte facilitada pela entrada de recursos extraordinários provenientes das privatizações permitiu eliminar um conjunto de impostos, considerados distorsivos pelas autoridades, como os direitos à exportação, que foram substituídos por outros, por exemplo, o aumento da alíquota do IVA. Apesar das mudanças que se sucederam nas taxas dos impostos, como critério de política a tendência geral foi para uma ampliação das bases tributáveis dos principais tributos (com aumentos importantes nas alíquotas, como no IVA), diminuição nos tratamentos diferenciais, concentração da estrutura tributária em um número reduzido de tributos e uma ênfase colocada em aumentar o grau de cumprimento. Não obstante as melhoras no financiamento do setor público a estrutura tributária continuou caracterizando-se por seu baixo nível de pressão tributária direta, estimava-se que a arrecadação de impostos aos lucros representava 1,6% do PIB. O sistema tributário caracterizava-se pelos impostos indiretos, basicamente o IVA, muito dependente do nível de atividade econômica (Heymann, 2000).

Mas a partir de 1994 começaram a aparecer alguns problemas. As receitas tributárias praticamente não aumentaram em 1994, criando restrições ao Tesouro. A situação foi agravada pelo estancamento da entrada de capitais provenientes das privatizações. O início da etapa recessiva em 1995 impôs uma nova limitação sobre a possibilidade de arrecadar, que agravou a crise. A baixa da atividade iniciou uma queda dos recursos tributários que não pôde ser compensada devido ao aumento dos impostos. As pressões sobre o orçamento ao lado do gasto não foram sentidas num primeiro período devido ao choque da estabilidade. Naquela primeira etapa, o governo conseguiu reduzir o montante da maneira mais simples: diminuindo o salário real dos empregados públicos, diminuindo seu número, contraindo investimentos e baixando o déficit das empresas públicas que logo foram privatizadas. A partir daí baixar o gasto requeria esforços sistemáticos baseados em

modificações profundas das formas de atuar do setor público. Outro elemento central no equilíbrio das contas públicas relacionava-se com o efeito da dívida nas finanças estatais. A modificação do tipo de câmbio reduziu consideravelmente o montante dos compromissos derivados da dívida externa, medida em pesos. O maior montante do produto bruto local, expresso em dólares, fez com que o pagamento de juros ao exterior caísse de 8% a menos de 3% deste último; o mesmo ocorreu com o impacto desses pagamentos sobre o orçamento, o que multiplicou seu montante em dólares. Em consequência, a dívida pública reduziu seu papel sobre as contas do Tesouro (Schvarzer, 1998).

5.2.2 Privatização das empresas públicas

Outro elemento fundamental da estratégia reformista do governo foi a privatização das empresas do Estado. A promulgação da Lei de Reforma do Estado inaugurou uma nova fase quanto ao papel do setor público na Argentina; assim como em termos da emergência de novos mercados para a atividade privada e de novas áreas privilegiadas pelas políticas públicas.

A experiência Argentina em matéria de privatizações não teve precedentes no mundo, por sua velocidade e amplitude. De acordo com distintas estimativas calculava-se que em meados dos anos 80 existiam cerca de 300 empresas públicas no país, muitas delas monopólicas (no caso das empresas do setor energético, ferroviárias, transportes aéreos, saneamento, água potável), ou com posições dominantes frente ao setor privado (setor financeiro, petroquímico, marítimo e siderúrgico). Em meados de seu mandato, Alfonsín aprofundou a política de transferência do petróleo ao setor privado com a assinatura do chamado Plano Houston e, posteriormente, do Petroplán. No final de seu governo, o ministro de obras e serviços públicos, Rodolfo Terragno, manifestou a necessidade de privatizar Aerolíneas Argentinas e ENTeL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones). De fato, o Poder Executivo, firmou ambas cartas de privatização para transferir 40% dessas duas empresas estatais à escandinava SAS e à Telefônica da Espanha, como já visto, mas elas nunca foram aprovadas pelo Congresso Nacional. De qualquer maneira, os avanços registrados não passaram nunca das chamadas privatizações periféricas, isto é, de transferências ao capital privado de empresas pequenas, ou da permissão para que as estatais contratassem os serviços de empresas privadas. A aprovação, por parte do governo de Menem, da Lei de Reforma do Estado criou as bases legais da política de privatização. Mediante ela, o governo foi autorizado a colocar sob seu controle direto as empresas estatais, reestruturá-las, despedir servidores, e privatizá-las com a anuência antecipada do Congresso.

De acordo com a visão do governo a atividade empresarial do Estado trazia três problemas: 1) a má gerencia e administração; 2) uma série de disposições que impediam que se tomassem as decisões “corretas” quanto a compras, investimentos e tarifas; e 3) as decisões políticas que obrigavam a aumentar permanentemente a planta de pessoal e a dar participação aos sindicatos na

direção (Cavallo, 1993). A privatização buscava conseguir uma economia mais competitiva baseada no restabelecimento do livre funcionamento dos mecanismos de mercado. Mais especificamente, os objetivos a alcançar seriam entre outros: melhorar a eficiência das empresas prestadoras de serviços públicos; transferir o esforço de investimento ao setor privado, livrando o Estado de seu papel empresarial; dispor de recursos mediante a venda de ativos públicos; reduzir o choque da dívida externa com capitalização de bônus (Duarte, 2002).

O processo de privatizações adquiriu um grande dinamismo, mais de 90% dos montantes recebidos pelo governo no período 1990-1998 ingressaram nos primeiros quatro anos. O programa de privatizações lançado pelo governo a partir de 1989 buscou compatibilizar objetivos de distintas classes. Por um lado, este tinha objetivos de ordem fiscal: isto é, obter recursos mediante a venda das empresas estatais; cancelar parte da dívida pública, já que parte do pagamento realizou-se em títulos da dívida; eliminar o déficit fiscal, já que com a venda eliminavam-se as transferências do governo às empresas em questão. Outros objetivos relacionavam-se à capitalização das empresas em questão, pois durante muito tempo as restrições financeiras do setor público tornavam impossíveis as políticas de investimento. Também, com a política de privatizações buscava-se um “efeito demonstração” sobre a orientação da nova política econômica, pois as privatizações foram percebidas como sinais dessa nova política. Na primeira etapa as privatizações de Aerolíneas Argentinas e de ENTeL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones) serviram como “*Leading Case*” das políticas futuras, e primaram considerações de caráter financeiro e aquelas vinculadas ao papel das vendas de ativos como sinais acerca da orientação de mercado. Do ponto de vista fiscal o impacto das privatizações foi particularmente significativo durante os anos 1991 e 1992, quando os recursos superaram folgadoamente 1% do PIB e representaram aproximadamente 10% das receitas fiscais. Para o governo os resultados das privatizações foram amplamente favoráveis. Por um lado ganhou reputação no mundo dos negócios, por outro o impacto sobre as contas públicas foi positivo.

Um dos elementos centrais do processo de privatizações foi a transferência dos ativos estatais aos grupos econômicos mais concentrados do capital nacional, o que teve repercussões de diversas índoles, como será visto mais adiante. Em 1990-1993, os conglomerados econômicos participaram na privatização dos ativos públicos nas seguintes áreas: 1) Energia e petroquímica (Techint, Acindar, Fortabat, Pérez Companc, Bidas, Sociedad Comercial del Plata), petroquímica (Pérez Companc, YPF) e siderúrgicas estatais (Techint, CEI). 2) Sistema telefônico (Pérez Companc, Techint, CEI). 3) Concessão das principais rodovias do país, por meio do sistema de pedágios (Benito Roggio, Techint, SOCMA, Pérez Companc). 4) o sistema de ferrovias e metrô (Benito Roggio, Techint, Pescarmona, Bunge e Born, Urquía). Os componentes do sistema de portos e vias navegáveis foram privatizados ou concessionados. 5) As redes de água potável e

serviços públicos foram concessionados (Sociedad Comercial del Plata, SOCMA, Meller). 6) a quase totalidade dos meios de comunicação (Arte Gráfico Argentino, Multimédios).

Mais de centenas de empresas foram transferidas, sob distintas modalidades e critérios, ao setor privado em menos de três anos. A participação dos Conglomerados Econômicos não implicou a exclusão de outros agentes econômicos, como os capitais estrangeiros. Por um lado fez-se sentir a potência dos novos Conglomerados Econômicos do setor financeiro. Por outro, as privatizações de empresas de grande porte – os serviços telefônicos, de água, as ferrovias e inclusive várias áreas petrolíferas – implicaram um montante de investimentos e um conhecimento específico que registrou uma forte presença de capitais estrangeiros e obrigou à formação de consórcios com conglomerados locais. Assim, produziram-se dois fenômenos estruturais associados às privatizações: um grande número de alianças entre Conglomerados e subsidiárias de empresas multinacionais em atividades-chaves da economia; um incipiente entrecruzamento entre vários conglomerados locais em algumas privatizações (Bisang, 1998).

Por outro lado, a incidência das empresas estatais no volume de emprego estatal era muito significativa, as mesmas absorviam cerca de 40% do total do emprego estatal. Esta significância estava associada à importância que ocupava no gasto público e na elasticidade de seu comportamento, já que em períodos de retração era o mais afetado e nos períodos de expansão mostrava-se como o setor mais dócil à absorção de mão de obra. A redução do emprego no setor público foi muito significativa, em 1989 as empresas do setor público contavam com 350.000 trabalhadores, passando a 68.000 em 1993, para finalizar em 27.500 em 1995 (Duarte, 2002).

O governo colocou desde o início a possibilidade de que os interessados pudessem adquirir as companhias entregando parcialmente títulos da dívida Argentina em valor nominal. Embora o Estado resgatasse por essa via parte de suas obrigações, os compradores beneficiavam-se com esse procedimento, já que custo no mercado secundário internacional era equivalente, naquele ano, aproximadamente a 15% do valor de emissão. A falta de ofertas fez com que essa cláusula fosse incorporada após algum debate dentro do governo a todos os editais de condições. Excetuando a venda final de ações de YPF em poder do Estado, a Argentina conseguiu com as privatizações um total aproximado de US\$ 23 bilhões, considerando títulos da dívida e o dinheiro em efetivo aportado pelos capitais estrangeiros e nacionais para obter as empresas estatais. Porém, previamente, e também como elemento de atração de compradores, decidiu-se empreender um processo de reestruturação geral das companhias. Isto implicou que o Estado realizasse demissões, e saneamentos financeiros das empresas que deixaram em mãos do Estado os passivos das empresas a privatizar. E ainda, garantiam-se níveis de rentabilidade aos novos proprietários (Jozami, 2003).

A fixação de altos preços por parte das novas companhias criadas após as privatizações deu lugar a um aumento generalizado de custos tanto para particulares como para empresas privadas.

Estabeleceu-se desta maneira uma transferência de riqueza de alguns setores a outros, o que contribuiu para criar sérios problemas de competitividade para aqueles que produziam para o mercado interno e também para a exportação. Desde cedo surgiram queixas e reclamações dos setores produtivos industriais e do agro.

O início do processo de privatização também implicou uma mudança nos temas do debate econômico argentino. Um novo tema aparecia no horizonte: o debate sobre os marcos reguladores das empresas privatizadas; a passagem de uma importante quantidade de empresas públicas ao setor privado, nas quais muitas delas de características monopólicas ou oligopólicas, colocaram na ordem do dia a questão dos esquemas reguladores das distintas atividades. Os temas vinculados com os mecanismos de regulação e com a eficiência da prestação de serviços continuaram sendo matéria controversa. Outro tema de importância no debate econômico foi o da concentração econômica que se produziu durante o processo de reformas estruturais. Como resultado da venda de ativos do setor público constituiu-se um conjunto de empresas privadas, algumas das quais se encontravam entre as maiores do país, e muitas delas, ou a maioria com um forte componente de capitais estrangeiros. Estima-se que em 1997, perto de uma quarta parte das vendas e perto de duas terças partes dos benefícios das maiores 100 companhias corresponderam a empresas privatizadas (Heymann, 2000).

5.3 Desregulação dos mercados

O terceiro ponto central do processo de reformas estruturais foi a desregulação dos mercados, esta implicava uma profunda modificação das relações entre Estado e mercado. A sanção, 31 de outubro de 1991, do Decreto N.º 2.284 de desregulação, constituiu um claro aprofundamento do rumo adotado em matéria de reforma econômica e estabilização. Os objetivos da desregulação abarcavam um amplo espectro de atividades. O citado Decreto estabeleceu a *desregulação quase geral dos mercados*, de forma tal que estes deixaram de ser regulados pela atividade estatal; e passaram a ser regulados pelas forças do mercado, as quais eram vistas, pelo governo, como a melhor forma de organizar a atividade econômica. Com a desregulação dos mercados buscava-se conseguir uma economia mais competitiva baseada no restabelecimento do livre funcionamento dos mecanismos de mercado, efetuar uma melhor destinação dos recursos, e ajustar progressivamente os preços internos aos preços internacionais. A iniciativa de desregulação nos mercados de bens e serviços, incluiu a produção e distribuição de petróleo, cereais, tabaco, açúcar e carne. Ademais se suspendeu a implementação de programas de promoção industrial, com a exceção do caso da indústria automotora, sujeita a um regime especial.

No relativo ao *mercado interior de bens e serviços*, as três medidas centrais contidas no decreto eram: em primeiro lugar, se dispunha a revogação de todas as normas legais existentes que supusessem limitações ao livre funcionamento dos mercados (restrições da oferta de bens ou serviços, limitações à entrada a mercados, restrições na informação ou intervenções sobre a

formação de preços). Somente se excluía do alcance dessa disposição os serviços públicos que funcionassem como monopólios naturais ou que tivessem marcos reguladores próprios dentro do processo de privatizações. Em segundo lugar, modificava-se a Lei de Defesa da Concorrência com o objetivo de assegurar sua vigência em todos os mercados do país, facultando à Comissão de defesa da Concorrência ordenar o cese das violações. Por último suspendia-se a vigência da Lei de Abastecimentos que facultava ao Poder executivo estabelecer preços máximos para qualquer bem ou serviços, assim como determinar os níveis de produção dos estabelecimentos industriais e comerciais. Enquanto estas três disposições constituíam a parte programática, o restante dos artigos do capítulo sobre o comércio interior de bens e serviços determinavam a aplicação destes princípios sobre alguns mercados específicos.

Em relação ao *comércio exterior*, os aspectos centrais das disposições contidas na norma podiam ser sintetizados em três pontos: a) revogavam-se todas as restrições quantitativas ou qualitativas, assim como as permissões e outras intervenções do Estado, em matéria de exportações de bens e serviços, ficando inteiramente liberadas as exportações; b) suprimiam-se todas as restrições quantitativas e de origem que limitassem as importações de bens ou serviços e liberava-se de qualquer requisito prévio as importações de bens. Os únicos produtos importados sujeitos a autorizações por razões sanitárias eram os produtos alimentícios e os farmacêuticos, e; c) revogavam-se as leis de reserva de cargas e fretes que obrigavam os operadores do comércio exterior a contratar fretes nacionais para o transporte de mercadorias. E ainda, aperfeiçoava-se o regime de controle, inspeção e autorização das importações de alimentos e produtos naturais frescos, ajustando os procedimentos de controle às disposições do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT).

No relativo às *políticas reguladoras e à organização estatal*, as medidas dispostas constituíram uma mudança de tendência significativa. Os aspectos centrais das disposições adotadas eram: a revogação de toda a legislação reguladora sobre os mercados de produtos agrícolas regionais (açúcar, vinho, erva mate), de tal maneira a liberar a oferta, a produção e os preços dos produtos; a revogação de todas as normas reguladoras do comércio interior e exterior de produtos agropecuários tradicionais, e; a dissolução de todos os entes públicos encarregados de administrar as regulações suprimidas.

No *plano fiscal*, as medidas estabelecidas podiam ser agrupadas em três subconjuntos: a) por um lado, estipulava-se a supressão dos impostos destinados a solventar os regimes reguladores revogados. Tratavam-se dos impostos e tributos à comercialização do açúcar e da erva mate, aos produtos florestais, aos grãos e carnes e à sobretaxa à comercialização de vinhos; b) por outro lado, estabelecia-se a supressão dos impostos sobre as exportações e dos direitos consulares que tributavam as importações, e; c) finalmente, revogavam-se todos os regimes de promoção industrial

de caráter setorial, tais como o da siderurgia e do alumínio. Estes regimes contemplavam diversas formas de franquias e facilidades fiscais. Complementando à sanção das reformas fiscais indicadas, o Ministério da Economia dispôs a modificação das tarifas de importação. A taxa mínima, aplicável a insumos e bens de capital não produtivo, foi elevada de 0% a 5%, e a taxa máxima para produtos elaborados reduziu-se a 22%. Por estas medidas, a taxa média de proteção elevou-se de 12% a 15%, mas paralelamente reduziu-se quase a metade a dispersão tarifária.

Em matéria de *mercados de capitais*, as medidas do decreto de desregulação perseguiram dois objetivos: em primeiro lugar, aliviar a carga fiscal sobre as transações nos mercados de capitais e equiparar o tratamento fiscal acordado aos agentes residentes e aos investidores estrangeiros. Nesse âmbito, dispôs-se a supressão do imposto aos selos para as operações com títulos valores e igualou-se a tratamento em matéria de imposto aos lucros para residentes e não residentes. Também, dispôs-se a liberação das comissões dos agentes da Bolsa, que se encontravam reguladas previamente; e em segundo lugar, assegurar a transparência das operações e consolidar a capacidade da Comissão Nacional de Valores para supervisionar o funcionamento do mercado e autorizar a multiplicação das ofertas públicas, com o fim de facilitar o incremento das operações e o desenvolvimento de novos instrumentos financeiros. Outro passo em direção a uma economia liberalizada foi a sanção ocorrida em setembro de 1993 de uma nova *Lei sobre investimentos estrangeiros*, além de confirmar as disposições liberais adotadas, garantiam expressamente a livre transferência de lucros e capitais sem prazo de espera.

Em *matéria trabalhista* as modificações estabelecidas orientavam-se a estabelecer a negociação coletiva de salários e condições de trabalho no nível de cada empresa. Como já fora indicado previamente, a política de rendas no marco da convertibilidade monetária devia estar fundar no ajuste da evolução dos salários nominais às variações da produtividade do trabalho para evitar a geração de tensões inflacionárias por via dos custos laborais. Mas, a negociação salarial por rama de atividade, obrigatória por as normas previas à desregulação, fazia quase impossível articular a evolução dos salários com a evolução da produtividade. Através da abertura das negociações por empresa, já seja a pedido da parte patronal o da parte sindical, seria possível evitar que os salários nominais divergiram da produtividade do trabalho em cada unidade de produção.

Em matéria de *organização do sistema de seguridade social*, o decreto de desregulação introduzia modificações tendentes a simplificar o funcionamento do sistema e assegurar as condições de equilíbrio financeiro. O sistema de previdência social cobria dos riscos: o risco da saúde, mediante o sistema de seguro de saúde, e os complementos por distribuições familiares. As modificações introduzidas pelo decreto de desregulação, no campo da previdência social, estabeleciam a unificação dos aportes por meio de um instrumento único e a dissolução das caixas especiais de distribuições familiares. A unificação dos aportes tinha por objetivo estabelecer um

melhor controle da evasão e simplificar a gestão administrativa de todos os componentes do sistema, assim como permitir a transferência direta dos excedentes gerados pelo subsistema de distribuições familiares ao subsistema previdência social, que era cronicamente deficitário.

5.3.1 Mudanças nas regulações trabalhistas

As modificações das regulações trabalhistas constituíram um dos ingredientes das reformas dos anos 90. Mas, a forma como se produziram as modificações foram diferentes às registradas em outras reformas. Em particular, aquelas de maior envergadura começaram a ser desenhadas em 1993/4, para muitas serem implementadas somente em 1995. Um dos possíveis fatores para entender a “demora” era a dificuldade de avançar neste campo como consequência da oposição dos setores sindicais ligados ao partido do governo. Embora os anos de estancamento e instabilidade da economia tenham debilitado o sindicalismo, este mantinha estreitos vínculos com o partido do governo. Um segundo fator que tinha operado o início da convertibilidade era a idéia que não resultava importante uma reestruturação de legislação trabalhista dado que se supunha que o crescimento absorveria a mão de obra deslocada por efeito da reestruturação da economia. Na perspectiva da equipe econômica, a Argentina podia atravessar a reconversão econômica, derivada das reformas estruturais, sem uma piora dos níveis de emprego. Este era um dos fatores que explicavam que as reformas começaram a ser delineadas mais ativamente como resposta à elevação da taxa de desemprego. Por outro lado, não existiu, em parte por decorrência do anterior, um programa estruturado que guiasse as modificações, ou que explicasse as marchas e contramarchas nesta área.

Os argumentos que começaram a ser postos a partir de 1993-4, frente à evidência do aumento da taxa de desemprego, apontavam para a necessidade de adequar a legislação referente às relações individuais e coletivas a fim de dotá-las de maior flexibilidade e reduzir os custos do trabalho, o ponto enfatizado era que o marco regulador argentino havia deixado de ser funcional para uma economia que estava em um profundo processo de transformação econômica e que requeria maior flexibilidade para permitir a transferência de fatores entre os distintos setores da economia. Os objetivos das reformas consistiam em reduzir os custos trabalhistas não salariais – aportes à previdência social, custos de demissão, e os derivados de certas regulações sobre a duração da jornada de trabalho, férias, etc. – os que se consideravam altos em comparação com outros países de características similares à Argentina. O governo argumentava que em uma economia mundial globalizada, a atração de investimentos e o crescimento baseado no setor exportador dinâmico requeria incrementar a competitividade global da economia, reduzindo custos. Um dos aspectos freqüentemente mencionados era o aumento do preço relativo do trabalho que havia sido verificado após a implementação da convertibilidade, o qual teria incentivado o uso de

técnicas de capitais intensivos e diminuído a competitividade global da economia, agregava-se que a excessiva centralização salarial dificultava elevar os salários a níveis compatíveis com a produtividade da economia.

Vários eram os problemas que se atribuíam às normas vigentes, os argumentos apontavam os elevados aportes e contribuições ao sistema de previdência social. Também operavam no mesmo sentido as regulações sobre as demissões, mas as restrições que elas provocavam não somente eram derivadas do fato de que constituíam outro dos componentes do gasto corrente, também que o mecanismo existente desestimulava a contratação ao agregar incerteza ao fluxo futuro de gastos. Argumentava-se, de maneira similar, com relação aos custos e às características do sistema de indenizações e enfermidades trabalhistas. Apontava-se, em particular, os derivados dos juízos pleiteados no âmbito da legislação civil, que podiam chegar a ser não somente importantes mas também pouco previsíveis. Por outro lado, certas regulações dificultavam, no argumento do governo, um melhor aproveitamento da força de trabalho em nível de firma, como a duração da jornada de trabalho e as férias. Elas provocavam que frente a necessidade de prolongar as tarefas além da duração máxima da jornada incrementassem-se os custos já que as horas adicionais eram retribuídas a uma taxa superior que a normal. Finalmente a legislação que regulava as relações coletivas era também criticada no que se referia ao nível da negociação. Especificamente, a dificuldade para os empresários não estava nas normas que orientavam os acordos convencionais mas sobretudo na legislação sobre os sindicatos que favorecia uma estrutura de negociação centralizada. Estes eram os argumentos que estiveram por trás das diversas modificações da legislação trabalhista, as mesmas apontaram a: reduzir o custo trabalhista mediante a redução das contribuições patronais à previdência social e a redução dos custos associados a ocorrências como demissão ou acidente; aumentar a previsibilidade do custo do trabalho; flexibilizar a distribuição do tempo de trabalho; descentralizar a negociação trabalhista.

A diminuição dos aportes patronais. Uma das medidas mais importantes tomadas com relação ao custo trabalhista foi a diminuição de algumas contribuições que os empregadores deviam efetuar à previdência social. De acordo com esta medida, elas eram reduzidas entre 30% e 80% dependendo da localização do estabelecimento. As reduções aplicaram-se a todos os componentes das contribuições patronais, com exceção ao que financiava o sistema de obras sociais.

Regulações sobre a demissão. Como forma de evitar os custos resultantes das demissões de trabalhadores o governo, na Lei de Emprego, (1991), estabeleceu diversas modalidades de contratos com tempo determinado, ao vencimento dos quais não se pagava indenização ou se pagava uma menor à usual. As novas modalidades romperam com a tradição no que diz respeito à contratação em tempo fixo que devia justificar-se pelas características das tarefas ou da atividade da empresa. Com efeito, o uso dos contratos introduzidos em 1991 não estava atado a esses requisitos mas

quando tinha fins específicos em função de certos critérios, as quatro modalidades estabelecidas eram as seguintes: fomento de emprego, nova atividade, prática laboral e trabalho formação.

Regulações referidas a acidentes e enfermidades trabalhistas. Os empregadores eram os responsáveis pelos acidentes e enfermidades do trabalho e pagavam diretamente as indenizações correspondentes. A legislação sofreu mudanças, em 1992 foram tomadas medidas tendentes a: redução da compensação máxima (a serem pagas em caso de falecimento) e, ao estabelecimento de limitações às possibilidades de efetuar demandas civis. Em 1995 produziu-se outra modificação importante, a mudança de um sistema de asseguramento por parte dos mesmos empregadores a um de asseguramento obrigatório em empresas especializadas, as *Seguradoras de Riscos do Trabalho* (ART), cujo funcionamento foi estabelecido por uma lei especial.

Uso do tempo do processo de trabalho. Com o fim de reduzir tais custos, foram modificadas em 1995 as normas referidas a este aspecto. Especificamente, possibilitou-se que os convênios coletivos autorizassem certas adequações no uso do tempo as que, até esse momento, encontravam-se estabelecidas na legislação e não podiam ser sujeito de acordo entre partes: outorgar férias em qualquer momento do ano, as mesmas poderiam ser fracionadas ao longo do ano; autorizava-se ao empregador modificar a distribuição dos descansos semanais; permitiam-se modificações das jornadas de trabalho mantendo um número máximo de horas de trabalho anuais.

Negociação coletiva. A negociação coletiva era vista por muitos analistas como causa de problemas no funcionamento “adequado” do mercado de trabalho já que por meio dela os sindicatos exerciam um poder oligopólico fixando salários, e condições de trabalho superiores no nível que se estabeleceria “sem interferência”, e conseqüentemente, a desocupação seria colocada acima do valor de equilíbrio. A descentralização contribuiria para conseguir salários e condições de trabalho “compatíveis” com a situação de oferta e demanda relativa. Argumentava-se que tal modificação resultava muito importante dada a maior inflexibilidade de salários que gerava o contexto de baixa inflação.

Seguro desemprego. A Lei de emprego de 1991 criou o seguro desemprego, que era financiado com o Fundo Nacional de emprego, formado por uma contribuição patronal. Resultavam elegíveis os trabalhadores despedidos sem justa causa de um emprego registrado, incluídos na Lei de Contrato de Trabalho, e que houvessem realizado contribuições à previdência social. No entanto, a cobertura efetiva do seguro era limitada, calculava-se que no final de 1997 somente 6% dos desocupados estavam recebendo o benefício, isto obedecia fundamentalmente aos critérios de elegibilidade, particularmente ao fato de que resultavam beneficiários exclusivamente os despedidos de empregos assalariados do setor formal.

Os novos contratos de trabalho por tempo determinado instaurados pela Lei de emprego de 1991, e modificações posteriores, alcançaram uma quantidade relativamente pequena de empregos

até 1996, observando-se depois um forte crescimento. Estes tipos de contratos foram o centro de um grande debate em relação a vários pontos: seu efeito sobre a criação de empregos líquidos, ou seja, efetivamente contribuíam para a criação de empregos; e por outro lado, sobre seus efeitos sobre a precarização trabalhista. O mercado de trabalho sofreu o impacto da reestruturação produtiva derivada das reformas estruturais – abertura da economia, desregulação e privatizações – o aumento do investimento, e a apreciação cambial. Um dos aparentes paradoxos da reestruturação do mercado de trabalho foi que frente a uma diminuição dos custos laborais, produto da diminuição de impostos, a proporção de postos não registrados, em lugar de diminuir, foi incrementada.

5.3.2 Reforma e desregulação da previdência social

Outro importante campo era a desregulação do sistema de previdência. O funcionamento do regime de aposentadoria vinha sofrendo críticas há bastante tempo. Os problemas fundamentais com os quais se confrontava o sistema de previdência eram as dificuldades de financiamento, as quais aumentavam incessantemente; também os benefícios eram considerados insatisfatórios. Por outro lado, se assinalava a existência de iniquidade no tratamento dos diferentes setores, falta de transparência no manejo dos fundos, etc.

Em 1992 foi enviado ao Congresso o projeto de Reforma de Previdência, entrando em vigência no ano seguinte. A nova legislação estabeleceu um sistema misto público-privado, que manteve um segmento a cargo do Estado, criando um novo organismo o ANSSeS (Administración Nacional del Sistema de Seguridad Social) e a parte privada do sistema que deu lugar à criação das AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones). O setor público conservou a seu cargo a liquidação das aposentadorias vigentes mediante o “sistema de reparto”; e os trabalhadores em atividade podiam optar por se integrar ao regime de capitalização, derivando seus aportes a uma Administradora de Fondos (AFJP), ou permanecer no sistema público de reparto.

Apesar da incerteza em fazer projeções de longo prazo, especialmente em um país como a Argentina, os cálculos oficiais previram que a transição geraria custos, que seriam decrescentes, a partir de uma cifra inicial de 2% do PIB, com um efeito nulo em dez anos e superávit nas três décadas posteriores. Independente da análise dos efeitos em longo prazo, a mudança de sistema implicou, de imediato, uma forte transferência de recursos do setor público para as Administradoras de Fondos. Os repasses de recursos derivados dos impostos de previdência social alcançaram uma magnitude significativa, especialmente em relação às necessidades de financiamento do setor público; por exemplo em 1997 as AFJP's arrecadaram uma cifra próxima a 1% do PIB, montante somente ligeiramente inferior ao déficit de caixa do setor público. As administradoras de fundos constituíram-se na principal fonte de crédito para o governo, em 1997 aproximadamente 40% das aplicações das administradoras estava constituída por títulos do governo. De todos os modos, a

existência como contrapartida do financiamento de obrigações “descarregadas” por parte do setor público, não parecia haver atuado sobre as percepções acerca da situação fiscal. Em geral, tendeu-se a interpretar os montantes dirigidos ao sistema de capitalização simplesmente como uma perda de recursos tributários. Assim, seguiram colocadas questões de diversas índoles, como o funcionamento da atividade de administração de fundo e o enfoque sobre o montante das comissões.

Um tema que interessa particularmente ressaltar é que a reforma do sistema de previdência social não pôs fim às discussões sobre o sistema de aposentadoria, o que houve foi uma mudança de enfoque. Um dos temas centrais em discussão referia-se ao problema do financiamento, já que os argumentos oficiais falavam da necessidade de criar um mercado de capitais de longo prazo, entretanto, muitas das críticas apontavam que os fundos, sem a reforma teriam tido como destino as arcas do Estado, eram captados pelas administradoras de fundos e logo prestados ao Estado, tendo este que pagar juros por dinheiro que poderia ser arrecadado.

5.4 A macroeconomia da Convertibilidade

A estabilização de preços marcou uma ruptura em relação à longa tradição inflacionária, e constituiu-se em crucial para a evolução do conjunto das atividades econômicas. Porém, a saída da hiperinflação foi longa e turbulenta. O programa de convertibilidade fixou uma âncora rígida da paridade da moeda, um regime monetário deste tipo era compatível com lentos movimentos de preços. A taxa de inflação mostrou uma diminuição gradual até alcançar níveis muito baixos, entre 1992-1995. A variação do Índice de Preços ao Consumidor foi de 17,5% em 1992; 7,4% em 1993; 3,9% em 1994; 1,6% em 1995, e a partir de 1996, este índice foi inferior a 1% anual. Mas na transição o nível de preços registrou um deslocamento de quase 60% entre 1991 e 1994, no Índice de Preços ao Consumidor, com amplas variações nos preços relativos. Os efeitos da fixação do tipo de câmbio por meio da Lei de Convertibilidade, apreciaram-se em forma direta nos preços dos produtos ligados ao comércio exterior.

A estabilização dos preços ao atacado foi praticamente imediata: nos nove meses que se seguiram à aplicação da Lei de Convertibilidade, o Índice de Preços no Atacado registrou uma subida de aproximadamente 3%, enquanto o componente de preços industriais desse índice mostrou uma redução nominal. Apesar da diminuição do Índice de Preços ao Consumidor também ter sido marcada, houve uma inflação “residual” apreciável, entre março de 1991 e dezembro do mesmo ano, o citado índice aumentou em 21%, e em fins de 1992 a variação acumulada superou 40%. A subida esteve liderada pelos preços dos serviços públicos, em dezembro de 1992 estes haviam aumentado 60%. As grandes disparidades na evolução de diferentes categorias de preços estiveram associadas com a participação dos artigos no comércio exterior: dentro do conjunto dos bens

industriais, os preços dos *tradeables* reduziram-se em relação aos não *tradeables*.

Para Heymann (2000) o padrão de comportamento foi o usual nos programas de estabilização com âncora cambial, produziu-se um aumento dos bens não *tradeables*, de maneira que ao demorar a convergência com as taxas de inflação internacionais, produziu-se uma significativa apreciação cambial. Uma influência crucial para o comportamento dos preços parece ter sido a evolução do gasto agregado, o volume de venda dos produtos não *tradeables* aumentou fortemente, ao mesmo tempo em que cresciam seus preços relativos. Isto é, ao longo da fase expansiva (1991-1994) os preços parecem ter respondido aos sinais de mercado e não à influência tardia das condutas inflacionárias prévias.

O forte declínio do gasto em 1995, produto da crise financeira internacional, repercutiu nos preços: o Índice de Preços ao Consumidor variou pouco (1,6%), apesar da elevação de três pontos da alíquota do Imposto ao Valor Agregado (IVA) e aos maiores preços internacionais. A estabilidade persistiu ao ser recuperado o nível de atividade a partir de 1996, o incremento acumulado do IPC ficou em torno de 1%, e a previsão de que a inflação seria próxima a zero ficou firmemente instalada nas expectativas. As mudanças no nível geral de preços deixaram de ser tema de atenção pública, e toda alteração de preços individuais era interpretada como um deslocamento em termos reais. Uma vez passada a transição e havendo desaparecido a tendência inflacionaria, ficou definida uma nova estrutura de preços, com uma média nominal claramente mais alta que no começo do programa, e com preços relativos bastante diferentes que os da situação original. A análise desta configuração de preços, remetia ao conjunto das mudanças que tiveram lugar no comportamento real e financeiro da economia.

5.4.1 A atividade financeira

A instabilidade macroeconômica esteve associada a uma aguda contração na demanda de ativos internos, esta erosão originou-se não somente no efeito, clássico, de inflação antecipada sobre a quantidade de dinheiro real, também afetou todo o espectro de contratos financeiros, em especial aqueles de longa duração. Ao diluir-se a incerteza que acompanhava a alta inflação observou-se uma recuperação muito marcada na demanda de ativos e na oferta de crédito. Como consequência do anterior cresceram fortemente os agregados monetários: entre 1990 e 1998, a magnitude de M3, que incluíam os depósitos em moeda estrangeira, elevou-se de 5,4% do PIB a algo mais de 22%; a subida foi especialmente intensa nos depósitos em dólares e em M1, mas não houve um importante aumento nos depósitos a juros em moeda nacional. Porém, a instabilidade macroeconômica deixou rastros persistentes: o M3 relativo ao PIB recuperou níveis similares aos de antes da crise do começo da década anterior, mas não chegou a superá-los e manteve-se por baixo dos valores observados em outras economias da região. Por sua vez, a expansão do crédito foi importante,

chegando a 16% do PIB em 1997, a partir de valores extremamente baixos, com um aumento na proporção dos empréstimos realizados em dólares, que alcançaram 60% em 1998. Entre as operações dos bancos incluíram-se outra vez créditos de longo prazo como os hipotecários, cuja oferta por parte das entidades privadas praticamente havia desaparecido. A expansão do valor dos depósitos e créditos relativamente grande em relação ao tamanho físico do sistema bancário contribuiu para reduzir os custos de operação unitários da atividade. No início de 1999, os dez principais bancos reuniam pouco menos de 70% dos depósitos, em 1990 a proporção era de 54%. Ao longo do período caiu apreciavelmente o peso da banca pública: a participação das instituições oficiais, tanto nacional como estadual, nos depósitos passou de mais de dois terços em fins de 1990, a menos de 35% no começo de 1999. Ao mesmo tempo, cresceu a participação de entidades de capitais estrangeiros, sobre tudo mediante operações de aquisição de bancos locais; estas operações foram especialmente transcendentais em 1997. Houve uma apreciável difusão no acesso ao crédito, mas seguiu sendo nítida a segmentação do financiamento, inclusive entre os agentes em condições de receber empréstimos dos bancos. Também aumentou marcadamente o volume de títulos públicos em circulação, devido ao financiamento do déficit fiscal, à instrumentação de dívidas antes não documentadas, como aposentados e provedores do setor público, e como consequência da conversão da dívida bancária em bônus dentro do marco do Plano Brady (Heymann, 2000).

A expansão da atividade financeira esteve associada a um forte crescimento das transações de crédito com o resto do mundo no âmbito da política que deixou sem restrições os movimentos nacionais de fundos. A entrada de capitais além de suas flutuações, acumulou uma magnitude muito elevada, sendo que a mesma foi superior a U\$ 90 bilhões no intervalo 1991-1998, em torno de 3,5% do PIB por ano. A composição dos fluxos de capitais foi mudando ao longo do período, entre 1991 e 1993, as privatizações constituíram uma fração importante das entradas líquidas; ao contrário, os demais investimentos líquidos tiveram um desempenho bem menos significativo. Enquanto o valor da entrada de capitais associados com as privatizações alcançou um máximo em 1993 de U\$ 3,5 bilhões, quando foram colocadas à venda as ações restantes de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), o investimento direto restante mostrou uma subida contínua a partir desse ano, até alcançar U\$ 7,3 bilhões em 1997 (Fanelli e Machinea, 1994).

À margem das operações associadas ao Plano Brady, o setor público não financeiro realizou colocações líquidas da dívida no exterior por montantes especialmente grandes nos últimos anos do período, com um volume não inferior a U\$ 5 bilhões anuais no intervalo 1996-1998. A contribuição dos organismos internacionais ao financiamento externo foi particularmente considerável em 1993 e em 1995, em associação com o pacote de crédito negociado por ocasião da crise financeira.

A evolução das variáveis financeiras mostrou grandes variações ao longo da década. Nos primeiros meses depois do início do programa de convertibilidade, houve uma rápida descontração

do crédito e um aumento da demanda de ativos. A mudança nas expectativas e nas decisões financeiras manifestou-se de vários modos. Um deles foi o contínuo incremento das reservas internacionais o qual refletia a maior predisposição do público a manter saldos em moeda nacional.

O efeito Tequila. Até o início de 1994 as condições financeiras internacionais atuaram em um sentido favorável à demanda dos ativos nacionais, ao mesmo tempo, a plena abertura financeira e a magnitude que havia adquirido a entrada de capitais, fizeram com que a Argentina fosse muito vulnerável às flutuações externas. A mudança da política monetária norte-americana em 1994 teve um impacto muito importante, as taxas de juros locais tiveram um crescimento que contribuiu para induzir uma queda do gasto interno, que se observou a partir da segunda metade desse ano. Ao mesmo tempo, a reparação do déficit fiscal nas contas públicas e a suspensão do acordo com o Fundo Monetário motivaram fortes incertezas. Para novembro, antes da desvaloriza o mexicana, os indicadores financeiros mostravam uma menor oferta, isto se verificava nos preços dos ativos, e nos níveis alcançados pela taxa de juros, enquanto declinavam as reservas internacionais. Se bem se notavam alguns sinais de perturba o, sua intensidade era de uma magnitude distinta da profunda crise que desatou a propaga o do choque mexicano, conhecido como *efeito tequila*.

Os motivos pelos quais geraram-se efeitos de transmissão tão intensos não estão claros. Provavelmente, as analogias que se podiam estabelecer entre os esquemas de política econ mica tiveram um papel nas rea o es dos operadores financeiros. Nos últimos dias de dezembro, de 1994, observou-se uma retra o o marcada na demanda de títulos argentinos e uma desconfiança sobre a capacidade do governo para manter a taxa de câmbio. Em uma primeira fase da crise, que durou até fins de fevereiro de 1995, o comportamento dos depositantes no sistema financeiro refletiu principalmente d vidas em virtude da estabilidade do tipo de câmbio e da solidez de segmentos de bancos, mas estas d vidas não alcançaram o sistema financeiro em conjunto. De fato, incrementaram-se os depósitos em alguns bancos ao mesmo tempo em que em outras institui o es registravam-se uma rápida sa ida de fundos. As autoridades deixaram claro que não contemplavam modificar os aspectos básicos do regime monetário e cambial. De todos os modos, as diversas medidas de política monetária e fiscal que se anunciaram nos primeiros meses de 1995 não mudaram as expectativas desfavoráveis que se refletiam na demanda de ativos. As perturba o es agravaram-se em março quando a desconfiança sobre a solidez dos bancos acentuara-se, o que provocou retiradas de grande magnitude, em pesos e dólares. O Banco Central injetou fundos no sistema financeiro, porém a medida não foi o bastante para evitar uma brusca contra o o do crédito. As taxas de juros cresceram de forma pronunciada. Em março de 1995 foi anunciado um acordo com o Fundo Monetário Internacional, o acordo implicava a ado o o de uma série de medidas fiscais e financeiras que aliviaram as tens o es nos mercados de crédito.   margem de seu efeito direto como respaldo das a o es oficiais dirigidas a recompor a liquidez, o sinal de que estava disponível

assistência financeira do exterior atuou sobre as expectativas em um momento de crise profunda.

A crise de 1995 deixou seqüelas no comportamento do governo e do setor privado. Do ponto de vista das políticas, ressaltou a importância de atender à estabilidade do sistema financeiro, com regulações prudentes e acesso a recursos líquidos por parte do Banco Central para atuar em caso de necessidade. Ao mesmo tempo, a manutenção do tipo de câmbio ante uma perturbação de grande magnitude, pareceu reforçar as previsões acerca da durabilidade do sistema monetário. Porém, a aguda contração das receitas e o abrupto aumento do desemprego, junto com a experiência de haver observado o sistema financeiro em um Estado que fazia temer o colapso, induziu condições precavidas por parte de muitos agentes. De todos os modos, não obstante alguns altibaixos, até o início de 1997 continuaram uma intensa expansão da oferta de crédito. Em julho desse ano, o montante de depósitos em bancos superava em 38% o de novembro de 1994, enquanto os créditos ao setor privado o faziam em 25%. A taxa de juros em pesos sobre empréstimos bancários a empresas de primeira linha havia caído a 7,7% ao ano. Os preços das ações haviam subido até quase alcançar níveis máximos de cinco anos antes (Heymann, 2000).

5.4.2 A atividade real

A evolução da atividade real foi marcadamente distinta que no período da crise da dívida e, mais ainda, que nos momentos de hiperinflação, a subida acumulada entre 1990 e 1998 rondou 60%. O contraste resulta menos drástico se a comparação efetua-se, por exemplo, entre as taxas de variação sobre intervalos definidos por máximos cíclicos. Assim, o produto incrementou-se 3,2% em média entre 1987 e 1998, quando seu nível em 1987 era quase o mesmo que no começo dos anos 80. Isto é, a mudança no comportamento da atividade, teve certamente um elemento de recuperação cíclica.

A expansão estava acompanhada por um aumento do investimento. A formação de capital foi o componente da demanda agregada de maior crescimento entre 1990 e 1998: seu volume triplicou. Em 1998, o coeficiente de investimento fixo, medido a preços constantes ficou em torno de 25%, ou seja, recuperou aproximadamente os níveis do começo dos anos 80, antes da crise da dívida. Nesse aumento tiveram importância impulsos variados. Do ponto de vista das percepções acerca de oportunidades de investimento, atuaram sem dúvida a ampliação do horizonte de decisões induzida pela estabilização e pelo próprio aumento da demanda agregada, junto com fatores específicos, como os que levaram à renovação de instalações e à ampliação da capacidade em serviços públicos privatizados. Também influenciou de maneira decisiva a modificação dos preços relativos, com um barateamento dos bens de capital em relação à situação dos anos 80. Durante os anos 90, o volume do investimento cresceu significativamente, com um maior peso do gasto em maquinarias e equipamentos, uma acentuada substituição de produtos importados por artigos de

origem nacional dentro dos bens de capital incorporados, e um deslocamento marcado do investimento público pelo investimento privado, devido especialmente à privatização de amplos segmentos da atividade econômica. Comparado ao período prévio reduziu-se a proporção dirigida à indústria manufatureira, enquanto se elevou a participação dos serviços, particularmente transportes e telecomunicações.

Para Ramos e Martínez (2000) o sucedido com o processo de investimentos nos anos 90, comparado com o decênio anterior, podia ser resumido no seguinte: 1) houve um forte aumento do investimento; 2) financiou-se em grande parte com uma maior poupança externa; 3) aumentou o peso da introdução de máquinas e equipamentos importados em detrimento do gasto em construção; 4) cresceu a contribuição do setor privado; 5) verificaram-se fortes mudanças organizacionais e investimentos em intangíveis; 6) houve uma maior participação do capital estrangeiro; 7) incrementou-se o peso das atividades de serviços; 8) aumentou o peso relativo dos ramos industriais de alimentos e bebidas e do complexo automotor, e um estancamento do investimento nos insumos básicos de uso difundido; e 9) produziu-se um salto no investimento em telecomunicações e no correspondente a extração primária e serviços do setor petrolífero.

A possibilidade de abastecer uma demanda interna em expansão em mercados sujeitos a algum tipo de barreiras à entrada de competidores, em condições nas quais foram barateados os bens de capital e os custos do crédito, atuou especialmente no setor de telecomunicações e, no interior da manufatura, na indústria automotora, dado o regime especial para as importações de veículos. As pressões competitivas atuaram com força sobre outras atividades manufatureiras. O comportamento da produtividade e do investimento na indústria mostrou uma visível heterogeneidade, associada não somente com as diferentes circunstâncias que enfrentaram distintos ramos de produção e estratos de empresas, mas também com particularidades nas percepções dos agentes.

5.4.3 As transformações na indústria

Visto de perto a evolução da indústria na década de 90 apresentava várias particularidades. Durante esse decênio tendeu-se a consolidar uma estrutura manufatureira crescentemente articulada com as atividades vinculadas à exploração das vantagens comparativas naturais (basicamente, a produção de alimentos e bebidas, e em menor medida, a de derivados de petróleo), ou com regimes especiais (o caso da indústria automotora cujo crescimento esteve vinculado ao regime de promoção e proteção), assim como da elaboração de insumos intermediários de uso difundido (como o caso das indústrias química e siderúrgica). Isto sugeria que as manufaturas de maior crescimento e importância do espectro fabril local encontravam-se nas primeiras etapas do processamento manufatureiro, na maioria dos casos, apresentando, portanto, um reduzido dinamismo em matéria

de geração de valor agregado, assim como um baixo aporte à criação de cadeias produtivas e postos de trabalho. O magro desempenho setorial em matéria de geração de valor agregado durante os anos 90 explicava-se pela desintegração da produção fabril local derivada da crescente importância que assumiu a compra no exterior de insumos e produtos finais por parte das empresas industriais. Isso determinou o fechamento de numerosos estabelecimentos industriais ou sua reconversão para atividades vinculadas ao armado e ensamblado de peças, provocando uma desarticulação de numerosas cadeias de valor agregado e a destruição de uma parte do tecido manufatureiro local. A conjunção de ambos fenômenos trouxe como conseqüência uma considerável diminuição no coeficiente de valor setorial (Schorr, 2002).

Todos esses processos, assim como seus principais impactos agregados sobre o espectro fabril local remetiam à estrutura de preços e rentabilidade relativa da economia Argentina que tendeu a conformar-se no transcurso da década de 90. O Plano de Convertibilidade estabeleceu um padrão de desenvolvimento no qual podiam ser reconhecidas marcadas disparidades na dinâmica dos preços dos distintos bens e serviços, o qual levou a importantes transformações na estrutura de preços relativos e às rentabilidades associadas a estes. Em tal sentido uma das principais assimetrias na evolução dos preços domésticos verificava-se entre, por um lado, os bens e serviços não *tradeables* e os *tradeables* protegidos da concorrência externa, e por outro, os *tradeables*. No transcurso da década de 90 os preços industriais deterioraram-se em relação aos serviços (Schorr, 2002).

Em termos gerais se podia afirmar que algumas das características que revelava o programa econômico com impacto direto na indústria eram as seguintes: consolidação e transferência de mercados monopólicos ou oligopólicos, escassa atenção à necessidade de regular determinadas áreas privatizadas, bruscas alterações na estrutura de preços relativos em detrimento dos setores de bens *tradeables*, liberdade na fixação dos quadros tarifários de diversos serviços públicos, e forte impulso ao aprofundamento do processo de concentração e centralização do capital. Estas características supunham para o setor industrial um posicionamento desvantajoso já que implicava a transferência a certos segmentos do setor privado do poder regulador real sobre uma multiplicidade de mercados, decisivos em termos de desempenho industrial. Em suma, a partir da perspectiva industrial, as profundas mutações que emanavam dos novos lineamentos de algumas das políticas de maior relevância econômica viam-se potencializadas ao passar a contextualizar um processo de reestruturação setorial que apresentavam marcadas heterogeneidades, regressividade estrutural e imprecisões quanto a seus possíveis cenários futuros.

Assim, do programa de privatização das empresas públicas desprendia uma série de conseqüências que afetavam à totalidade das atividades industriais. Tratava-se, em geral, de um encarecimento dos serviços transferidos ao setor privado que, no entanto, na área dos insumos

energéticos, reconhecia barateamentos de certa transcendência, para os mais altos tipos de consumo (particularmente em indústrias intensivas em energia controladas pelos principais conglomerados locais). O processo de desregulação, também, havia gerado uma gama heterogênea de situações e de efeitos sobre os distintos segmentos da indústria. Em termos agregados, a supressão de todo controle de preços, a remoção de tarifas à exportação, o barateamento de diversos custos indiretos supunham uma ligeira e moderada melhora no posicionamento do conjunto da indústria. Ademais, em nível setorial manifestavam-se efeitos encontrados entre aqueles ramos que haviam perdido franquias associadas a determinados regimes de promoção e, por outro, algumas indústrias processadoras de matérias primas que viram incrementar seu poder de mercado frente a revogação de certas normas que regulavam o funcionamento dos mesmos. Ainda assim, distintos subgrupos de empresas industriais haviam sido afetados pela eliminação das margens de preferência que a legislação do “compre nacional” outorgava à oferta local, à supressão do regime de “reserva de cargas”, à remoção dos reembolsos às exportações das empresas acolhidas nos regimes de promoção patagônicos, à revogação de normas discriminatórias em relação às empresas estrangeiras, etc. Em contraposição às implicações heterogêneas, derivadas das privatizações e da desregulação, o processo de abertura econômica havia gerado efeitos de caráter muito mais generalizado. Não obstante, as crescentes exceções (indústria automotora, papelreira, têxtil e alguns segmentos do setor alimentar) tendiam a gerar novas assimetrias e certos efeitos dissimiles em nível intersetorial (Azpiazu, 1994).

Em termos de custos diretos da indústria, os efeitos de maior significação econômica podiam ser sintetizados no barateamento generalizado dos insumos importados e em uma quantidade de situações diversas na área de insumos energéticos. Este último vinha das profundas transformações tarifárias associadas à privatização das empresas provedoras que supunham uma certa diminuição nos custos relativos correspondentes aos pequenos e medianos demandantes. No âmbito dos custos indiretos conjugavam-se efeitos encontrados, nos quais, no plano agregado, a menor incidência de certos componentes – gastos aduaneiros, portuários, serviços profissionais, etc. – derivada de diversas ações desregulatórias, não chegou a compensar o encarecimento de certos serviços privatizados – redes rodoviárias, telecomunicações, etc. – de uso difundido e, mais ainda, dos efeitos derivados das profundas mutações na estrutura de preços relativos (em especial entre os bens *tradeables* e os bens e serviços não *tradeables*).

De todas as formas era em relação à evolução dos preços no mercado interno onde se manifestava o efeito “preço” de maior transcendência econômica: o “teto” que impunha a crescente exposição à oferta externa como limitação ou, pelo menos, condicionante de toda política de fixação de preços que pretendesse estar independente das condições vigentes nos mercados internacionais. Isto remetia a um tema que além de permear a efetividade real deste “regulador” de preços havia

passado a exercer um papel protagônico no sendeiro evolutivo da indústria e na própria inserção no plano macroeconômico: o grau de tradeabilidade dos distintos bens. Em tal sentido, como afirmava Azpiazu (1994), os traços predominantes na configuração da estrutura de preços relativos em detrimento dos “*tradeables*” – em particular da maior parte dos industriais – e as conseguintes expectativas de rentabilidade emergentes do equilíbrio macroeconômico, tenderam a desalentar a formação de capital na maior parte das atividades manufatureiras. Isso resultava particularmente notório se elas fossem comparadas com as alternativas que ofereciam os distintos processos de privatização, e em geral a quase totalidade dos bens e serviços não *tradeables* (não expostos à concorrência internacional). Não obstante, em alguns ramos produziram-se novos investimentos – em geral, não dirigidos ao aumento da capacidade de produção e exportação – na qual conjugavam-se, por um lado, alguns processos de formação de capital associados à reconversão dos setores envolvidos – automotor, autopeças, alimentos, etc. – e, por outro, uma dinâmica reconfiguração das estruturas empresariais, via aquisições, fusões, absorções de empresas industriais preexistentes.

As estratégias das empresas. Parece possível identificar estratégias de diferentes tipos. Um grupo de empresas (com especial peso das pequenas e medianas– PyME -, mas no qual estão incluídas também algumas empresas grandes) enfrentou fatores de diversas naturezas, em especial, as modalidades sob as quais se implementou a política de abertura comercial: escasso gradualismo, importantes assimetrias quanto a seus impactos sobre diferentes atores e setores, frouxos mecanismos de controle aduaneiro, rápidas transformações tecnológicas a escala internacional (como no caso dos produtos eletrônicos), e a aparição de novos ofertantes (por exemplo, têxteis, brinquedos e confecções), que tendiam a reduzir os custos das importações. Por outro lado, também teve um impacto significativo na evolução e no custo do crédito para os distintos agentes. Para estas empresas, colocaram-se problemas sérios de adaptação, ainda que a demanda de produtos do ramo fosse crescente. As respostas incluíram tipicamente reduções de trabalhadores ou sub contratações de atividades antes realizadas dentro da empresa e a substituição de insumos comprados localmente por bens de importação, ainda assim, em uma variedade de casos observaram-se modificações no conjunto de bens produzidos e na comercialização pela empresa de artigos importados. Estas estratégias de sobrevivência, adotadas com resultados diversos, desembocaram dependendo do caso, seja em fechamentos, seja na integração das empresas em outras ou com associações. A desapareção de um vasto número de Pymes, que não puderam enfrentar com êxito o novo ambiente macroeconômico com tendência a configurar, foi um dos aspectos marcantes da década de 90. Em definitivo, a reestruturação econômico-social que teve lugar na Argentina durante a década passada trouxe como conseqüência uma importante redistribuição da renda manufatureira dentro do empresariado, as Pymes resultaram sumamente afetadas pela orientação que adotaram as distintas medidas de política implementadas, enquanto as firmas líderes registraram uma notável expansão

econômica que lhes possibilitaram incrementar de modo ostensivo sua gravitação agregada no setor (Schorr, 2002).

Um segundo conjunto de empresas esteve formado por empresas de grande porte que potenciaram sua expansão a partir da estabilização dos preços e do crescimento econômico a partir de uma série de mudanças estruturais como a consolidação das associações entre diversos tipos de capital estrangeiro e dos grupos econômicos locais. As empresas deste conjunto adotaram condutas expansivas, fundadas sobre as vantagens derivadas da abundância de recursos naturais, como matéria prima para processar (em ramos como os agro alimentários), no desenvolvimento de potencialidades e habilidades competitivas acumuladas previamente (em setores que incluíam a siderúrgica, a indústria do papel e partes do setor químico). Tais estratégias contemplaram incrementos das exportações, ao mercado regional, e também ao resto do mundo e, em certos casos, a realização de investimentos diretos. Nas respectivas atividades observaram-se investimentos em grande escala que se destinavam a ampliar a capacidade e a fechar a brecha tecnológica com os produtores de primeira linha. O outro resultado da evolução industrial dos anos 90 foi a crescente concentração em torno de um conjunto reduzido de empresas. Entretanto, em 1993 as empresas líderes explicitavam, conjuntamente, 36% do valor agregado setorial gerado no país, em 1998 davam conta de 40%. Este importante incremento no grau de oligopolização do conjunto do setor explicava-se pela capacidade que apresentavam as empresas líderes em exercer um importante grau de autonomia em relação ao ciclo econômico interno, assim como de crescer muito acima da média setorial. Isto estava estreitamente ligado, por sua vez, a que estes setores eram fortes exportadores e possuíam uma significativa capacidade de resposta contra-cíclica pelo lado das vendas ao exterior e ao fato de que destinavam uma proporção considerável de sua produção ao consumo dos segmentos de maior poder aquisitivo da população (Schorr, 2002).

5.4.4 Reformas e investimento estrangeiro

Um dos traços característicos da economia Argentina durante a década de 90, especialmente para fins da década, foi o aumento da participação do capital estrangeiro na economia. Os dados sobre investimento eram um bom parâmetro deste comportamento. De acordo com dados do INDEC de 1999 se consideradas as 500 empresas mais grandes da economia Argentina, podia-se comprovar que no ano 1993, as empresas de capital estrangeiro davam conta de 77% do investimento conjunto, enquanto em 1997, a participação alcançou 86% do investimento destas empresas (Ramos e Martinez, 2000).

Após uma abrupta redução associada à crise da dívida de 1982, os Investimentos Estrangeiros Diretos reativaram-se a partir de 1988, em função dos programas de reconversão da dívida externa. Nos anos 90 o aumento dos fluxos de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED)

acentuou-se. Quatro fatores contribuíram para melhorar o ambiente para os investimentos estrangeiros: as reformas estruturais – em particular o processo de privatizações -, a situação de baixa inflação e crescimento, a renegociação da dívida externa e modificação da legislação sobre investimentos estrangeiros. Durante o processo de reforma econômica, a Argentina praticamente eliminou todas as limitações e controles às IED.

Uma das características marcantes dos anos 90, foi a vinculação entre a nova IED e o processo de privatizações. Mais de 60% do investimento nos setores privatizados foram de origem externa, destacando-se os fluxos provenientes dos Estados Unidos, Espanha, Itália, França, Canadá e Grã Bretanha, que tenderam a concentrar-se em serviços não *tradeables* mais que em empresas produtivas. Em geral, nas empresas privatizadas participaram consórcios formados por empresas de várias nacionalidades, grupos locais, bancos e outras instituições financeiras. Em geral, houve uma tendência de predominar um esquema de divisão de funções pelo qual os investidores estrangeiros retinham os aspectos operativos, técnicos e gerenciais do negócio, os investidores nacionais aportavam o manejo administrativo e financeiro, e os bancos garantiam o acesso ao financiamento. A presença de bancos nos consórcios de privatização explicava-se porque a maioria dos editais incluía o aporte de títulos da dívida externa nas condições de pagamento, dado que o resgate dos mesmos era um dos objetivos do programa. O modelo de interação dos consórcios com investidores nacionais e estrangeiros também adveio dos objetivos do programa de privatizações. Por um lado, apontava-se a abrir novos espaços de acumulação em uma economia sumida em uma recessão prolongada. Por outro, o governo supunha que a presença de investidores estrangeiros nas privatizações contribuiria para reduzir o risco-país. (Chudnovsky *et al.*, 1995).

Paralelamente, nos anos 90 os investimentos na indústria manufatureira, na atividade primária e nos serviços refletiam uma tendência crescente, eram concentrados em certos setores: por um lado, aqueles orientados por políticas específicas – como o setor automotor e de autopeças, cujo marco regulador protegia o mercado ampliado do Mercosul e financiava a reconversão industrial setorial – e, por outro, os investimentos de mercado – alimentos, bebidas, hotéis e cadeias de distribuição. Predominavam os newcomers e a compra de empresas existentes foi o principal mecanismo de entrada. O abastecimento do mercado interno foi o objetivo básico da maior parte dos novos investimentos. A participação das empresas controladas por capital externo na faturação do conjunto de empresas líderes cresceu nitidamente, e por outro lado, sua contribuição relativa às exportações do mesmo grupo foi comparativamente menor.

Em termos de montante, o período analisado pode ser sintetizado da seguinte maneira. Entre 1990 e 1996 o país recebeu 1,4% dos fluxos mundiais de IED. No período 1990-1993 a quase totalidade dos investimentos dirigiu-se a adquirir empresas estatais, com uma média anual de US\$ 3,7 bilhões. Em 1994-1996, quando as privatizações deixaram de ter um papel tão relevante, os

fluxos de IED continuaram crescendo e superaram os US\$ 3,8 bilhões anuais. Dos US\$ 22,4 bilhões recebidos entre 1990-1996 na Argentina, cerca do 37% dirigiu-se às privatizações. Mas a incidência das privatizações sobre o total de investimentos foi muito distinta se considerados dois períodos. Na etapa 1990-1993 representaram mais de 60% dos fluxos, e no período 1994-1996 sua incidência foi inferior a 15% da IED recebido. Paralelamente à menor incidência das privatizações, os investimentos dirigidos à indústria incrementaram sua importância. Entre 1992 e 1995, 31,4% do IED foi ao setor manufatureiro, se tomado o biênio 1994-1995, os fluxos para a indústria representaram 44,6% do total do IED. Entretanto, os setores mais vinculados às privatizações (eletricidade, gás, água, comunicações e petróleo) concentravam mais de 40% do total de IED acumulado no fim de 1994. Outros setores de serviços – bancos, comércio atacadista, TV a cabo, hotéis – também concentraram fluxos importantes no período dos anos 90. Somente três grandes ramos concentraram 93% dos fluxos recebidos pelo setor manufatureiro entre 1992 e 1995: alimentos, bebidas e tabaco (45,1%), química, petroquímica e produtos de borracha (33,2%) e complexo automotor (14,5%) (Chudnovsky e López, 1998; Chudnovsky *et al.*, 1995).

5.4.5 A evolução do emprego

Ao longo dos anos 80, com um nível de atividade que não mostrou crescimento contínuo e sim amplas oscilações, e com uma taxa de inflação elevada e variável, o salário real flutuou com grande magnitude, e registrou uma forte diminuição ao final do período. A elevação do nível de ocupação entre 1982 e 1990 superou o aumento da população, de maneira que se elevou a taxa de emprego. A taxa de desemprego foi aumentando, de 5,3% na recessão de 1982 a 7,5% em 1990, com uma média de 6% no intervalo 1982-1990. Apesar da quantidade de pessoas desocupadas ter chegado aos 950.000 em meados de 1989, o desemprego não constituiu-se em um foco da atenção pública. Isto mudou nos anos 90, após uma baixa inicial, a taxa de desocupação cresceu persistentemente até superar 12% em outubro de 1994, antes da crise que seguiu à desvalorização mexicana. Durante a queda da atividade de 1995 a variação do emprego foi muito forte e a desocupação chegou a superar 18% da população economicamente ativa. O mercado de trabalho experimentou fortes alterações, que modificaram de forma significativa os padrões observados em períodos prévios. De fato nos anos 90 registrou-se uma forte expansão da oferta de trabalho, enquanto a demanda de mão de obra mostrou uma visível debilidade em meados da década.

Durante a década de 90 o emprego urbano expandiu-se a uma taxa anual de 1,7% entre o lançamento da convertibilidade e meados de 1998; ao longo desse mesmo período, o nível de atividade agregada o fez a um ritmo de 6,2% anual. O crescimento da população resultou similar ao aumento da taxa de atividade. Conseqüentemente, o desemprego registrou valores muito elevados – passou de 6,3% em fins de 1990 a 13,2% em 1998, alcançando um valor máximo de 18,4% em 1995 -. Este fenômeno se constitui uma manifestação mais clara da insatisfatória geração de

emprego que contribuiu para consolidar uma estrutura distributiva inequívoca no contexto de um país que havia conseguido a estabilidade macroeconômica. A desocupação foi um fenômeno generalizado, abarcando praticamente todo o país e pessoas de diferentes características. Os jovens experimentaram as maiores taxas mas o crescimento registrado ao longo da década atingiu todos os grupos.

A criação bruta de emprego foi apreciável em todo o período 1991-1994, porém, em 1993, e especialmente em 1994, registrou-se uma forte destruição de postos. Foi este fenômeno de expulsão de mão de obra o que deu lugar à diminuição do coeficiente de emprego durante a etapa final da fase de aumento da atividade. O desaparecimento de empregos em 1994 foi quantitativamente maior que na recessão do ano seguinte, entretanto em 1995 resultou maior a queda da ocupação, dada a pequena quantidade de ocupações criadas. Por sua vez, a forte geração de emprego 1997-1998 esteve associada com um notável ritmo de criação de postos. A recessão de 1995, ligada à crise internacional impactou fortemente a ocupação ao agravar a tendência de declínio do nível de atividade que vinha sendo observado durante os meses anteriores. A consequência foi a expansão inusitada, pelos níveis, de desemprego aberto, que superou 18% nesse ano.

Do ponto de vista setorial, foi marcante a queda da ocupação na indústria manufatureira que se acumulou no intervalo 1991-1998. Nesse comportamento operaram os processos de reconversão de uma variedade de atividades industriais. A criação líquida de emprego urbano concentrou-se no setor de serviços, e em menor medida na construção; em especial a forte subida da ocupação em 1997-1998 foi correlacionada com uma grande absorção de mão de obra nos serviços pessoais, comunais e sociais. A ocupação correspondente aos serviços era a que havia experimentado o maior dinamismo, em particular cabia destacar o setor de hotéis e restaurantes, o das atividades financeiras, o dos serviços às empresas e o de transportes; foi também significativo o crescimento registrado pela construção. A administração pública por sua vez, mostrou uma expansão explicada pelo acontecido com os programas de emprego, cujos beneficiários incluíam-se neste setor. Ao contrário reduziu-se o emprego total manufatureiro e no comércio, e mostrou um escasso aumento ou correspondente aos serviços pessoais.

Uma percepção comum em fins da década de 90 era que havia aumentado o grau de precariedade do trabalho, e que vinha crescendo a mobilidade entre ocupações. O mercado de trabalho argentino teve uma dinâmica marcada por um rápido ritmo de entradas e saídas, tal que as variações líquidas no emprego resultaram de significativas taxas de criação e destruição de ocupações. Um dos traços da elasticidade emprego-produto mais alta registrada nos últimos tempos foi a menor qualidade dos empregos. Houve um aumento da precariedade que se verificou em um contexto de aumento da ocupação total. Este comportamento parecia chamado a constituir-se em uma nova característica da estrutura do emprego urbano argentino. Mudanças realizadas, e

programadas, na institucionalidade do mercado de trabalho podiam consagrar legalmente práticas de emprego que colocavam no assalariado uma parte crescente do risco produtivo.

Desde meados da década de 90, as instituições que regulam as relações de trabalhos, as cargas que afetam os custos trabalhistas, e as políticas governamentais de modificação das relações de trabalho mantiveram-se no centro da discussão. Especialmente no que diz respeito às leis de reforma trabalhista, as controvérsias centraram-se nas condições dos contratos de trabalho. No entanto, cabe perguntar se estes haviam servido para que o desemprego não houvesse sido maior ou se seu único objetivo havia sido a institucionalização, via lei, de uma prática de precarização trabalhista cada vez mais estendida no mercado argentino.

5.4.6 As oscilações econômicas

A atividade econômica atravessou várias etapas bem diferenciadas durante a década: à margem das grandes flutuações podiam ser reconhecidas etapas, particularmente dentro do período expansivo que abarcou desde o início da convertibilidade até a desvalorização mexicana em 1994. Após as turbulências extremas geradas pela hiperinflação, a demanda e a produção reanimaram-se ao longo de 1990 a partir de níveis muito deprimidos de 1989. As exportações mostraram um declínio, indicando uma evolução contra-cíclica. A partir do início do *Plano de Convertibilidade* o crescimento do gasto foi apreciável. Entre o primeiro trimestre de 1991 e o segundo de 1992, o produto elevou-se a um ritmo de quase 16% anual. Nesse período as importações mais que duplicaram, enquanto o volume das exportações variava pouco. Assim registrou-se uma mudança drástica da balança comercial, de um superávit de grande magnitude a um considerável déficit. Esta mudança associou-se com fortes modificações na evolução dos fluxos de capital. Em 1992, houve grandes movimentos de recursos financeiros do setor privado, à margem das privatizações, entre os quais pesaram os investimentos diretos, as emissões de títulos, e também o refluxo de fundos do exterior.

O comportamento macroeconômico neste período estava influenciado pelas conseqüências reais do abatimento da inflação, e por uma mudança nas expectativas em relação à evolução real da economia. As subidas do gasto e do nível de atividade ao ser reduzida a inflação, junto com a reaparição do crédito, eram fenômenos observados em diversas oportunidades na Argentina ao serem colocados em andamento planos de estabilização. No entanto, a magnitude das respostas sugeria que houve uma revisão apreciável nas percepções dos agentes em relação aos níveis sustentáveis de gastos, provavelmente como reflexo de um maior otimismo sobre as oportunidades futuras de geração de renda, e da forte diminuição das taxas de juros relevantes para as decisões.

Na primeira metade da década, a Argentina enfrentou condições internacionais favoráveis, que se manifestaram em uma apreciável melhora das restrições financeiras, e em melhoras nos

termos de intercâmbio; mas a instabilidade brasileira manteve baixa a demanda regional. Entre 1990 e 1993, o efeito dos termos de intercâmbio incrementou-se entre 1 e 1,8% do PIB. Isto é, estes impactos equivaleram a uma transferência de magnitude nada desprezíveis. O contexto internacional variou em 1994, o incremento da taxa de juros dos Estados Unidos no começo desse ano fez com que o crédito fosse menos fluido. O impacto financeiro repercutiu rapidamente sobre a demanda interna, que mostrou uma forte desaceleração: entre o primeiro e quarto trimestre de 1994, a variação equívaleu somente a 0,5% anual, com uma queda do consumo e um mercado freio no incremento do investimento. Também se notou um forte impacto sobre as importações, cujo volume contraiu-se após um intervalo de grave subida. Simultaneamente, as exportações registraram um grande dinamismo, particularmente em meados do ano, momento no qual foi lançado o *Plano Real* no Brasil.

Por outro lado, em 1994 reduziu-se apreciavelmente a poupança corrente do governo nacional, devido à diminuição das receitas influenciadas pela reforma da previdência. Assim mesmo, a interrupção do acordo com o FMI agregou um elemento de incerteza, particularmente para os detentores de ativos. Nestas circunstâncias, a desvalorização do peso mexicano, além de seus efeitos indiretos, gerou uma forte reação de desconfiança cujas manifestações nos mercados financeiros foram de grande intensidade.

A crise financeira propagou-se com força sobre o setor real da economia. No começo de 1995 o PIB ainda mantinha níveis parecidos aos do final do ano anterior. Mas, rapidamente agravou-se a recessão, a contração concentrou-se na demanda interna com abruptas quedas e, fundamentalmente, do investimento. A diminuição da atividade refletiu-se na arrecadação de impostos, em parte porque as dificuldades financeiras induziram demoras nos pagamentos e não cumprimentos. Estes efeitos foram compensados em parte por diversas subidas nas alíquotas de impostos: nos primeiros meses de 1995, o governo elevou a taxa do Imposto ao Valor Agregado (IVA), também incrementou as tarifas de aduana e postergou diminuições nos impostos da previdência social. Tais medidas, adotadas durante uma forte contração da atividade, mostraram a importância concedida pelas autoridades à geração de sinais para sustentar a demanda de ativos e obter a assistência de organismos multilaterais de crédito: graças ao acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional, em março 1995, Argentina conseguiu um pacote de financiamento de rápida disponibilidade, o que foi de importância crucial em um momento no qual a corrida contra o sistema financeiro ameaçava converter-se em um processo cumulativo. De todas as formas as medidas tributárias não impediram que em 1995 fosse reduzida a massa de receitas correntes do governo, enquanto os gastos cresceram algo, puxados pelas transferências da previdência social e das maiores cargas por juros. Assim, aumentou o déficit financeiro do setor público nacional, porém permaneceu abaixo de 0,5% do PIB no conjunto de 1995.

A fase expansiva que durou até meados de 1998, teve alguns traços comuns com o observado nos primeiros anos da década, mas também houve circunstâncias distintas. Dentro dos primeiros encontrou-se o rápido crescimento da demanda interna (com um ritmo de mais de 10%), e sobretudo do investimento (acima de 20%), em um contexto geral de fluidez na oferta de crédito. Porém, ao contrário do ocorrido na primeira fase (1991-1994), o consumo cresceu menos que o produto, enquanto o volume das exportações incrementou-se com considerável velocidade (quase 13% ao ano, em comparação com 8,2% para o PIB).

Os grandes deslizamentos nos fluxos do intercâmbio externo e nos preços relativos converteram-se em focos de discussão com referência à sustentabilidade da trajetória que vinha seguindo a economia. De fato, a evolução macroeconômica dava lugar a interpretações de distintos tons, como veremos na seção seguinte. Por um lado, observava-se um déficit na conta corrente da balança de pagamentos da magnitude significativa, resultado, em parte, de uma queda na propensão à poupança, com um investimento em forte assenso, mas ainda em níveis relativamente baixos e com um destino que tendia a orientar-se sobre tudo a setores produtores de bens não tradeables. Os preços relativos dos bens dirigidos ao mercado interno haviam crescido em forma apreciável, e havia sinais de problemas de rentabilidade em diversas atividades ligadas ao comércio exterior. Por outro lado, à margem de que a disponibilidade de financiamento externo, em condições menos restritivas, mostrava uma mudança nas previsões em relação à economia, havia indicações de que se estavam registrando algumas melhoras na produtividade, e de que existia dinamismo na busca de oportunidade de produção e investimento, o qual presumivelmente repercutiria sobre as possibilidades da oferta de bens *tradeables* aos preços relativos vigentes. O salto no consumo era visto pelo governo como uma resposta antecipada ao crescimento esperado na renda, e à disponibilidade de crédito. Assim, certos aspectos da configuração da economia sugeriam, para os membros da equipe econômica, que os déficits comerciais formavam parte do arranque de um período de crescimento sustentável, tal que um rápido incremento da produção validaria a utilização da poupança externa e da apreciação real durante essa fase inicial.

Os argumentos remetiam, basicamente, a duas questões, distintas, mas interdependentes: o comportamento futuro da oferta de bens, particularmente dos comerciáveis no exterior, e às condições internacionais para o intercâmbio e para a tomada de crédito. A primeira questão vinculava-se com a identificação das tendências de produtividade, e da capacidade da oferta local para competir nos mercados internacionais. Em última instância, tratava-se de conjecturar, sobre um horizonte mais ou menos longo, se a economia geraria e aproveitaria oportunidades produtivas de modo a satisfazer sem perturbações as condições de solvência, supondo que não existissem dificuldades para financiar a transição. Dada sua natureza, o marco temporal destes temas ia além

do imediato: do ponto de vista da discussão sobre sustentabilidade não podia resolver-se simplesmente observando os indicadores que descreviam o estado da economia. Por outro lado, a evolução da oferta de financiamento era sem dúvida um determinante de primeira ordem da demanda e da atividade de curto prazo.

Capítulo VI: O debate econômico dos anos 90. As avaliações do Plano de Convertibilidade

6.1 O consenso ortodoxo

A elaboração de políticas econômicas realiza-se dentro de uma rede de instituições determinada, a qual muda de país para país, e também no interior de um determinado contexto intelectual, no qual prevalecem um certo conjunto de idéias políticas e também de idéias em política econômica. Estes conjuntos de idéias incluem concepções acerca da natureza da sociedade e da economia, sobre as características dos agentes econômicos, diversas idéias sobre o papel apropriado que deve ter o Estado na regulação da atividade econômica, e sobre a relação entre Estado e sociedade. Este conjunto de idéias vão mudando ao longo do tempo, certas idéias caem em desuso, e outras aparecem ou reaparecem, a tentativa deste trabalho foi reconstruir o ambiente intelectual, o debate econômico, dentro do qual as propostas econômicas foram elaboradas, de forma tal a mostrar quais idéias eram hegemônicas e quais não haviam deixado de sê-lo. Um ponto a assinalar é a importância da experiência coletiva na estruturação do debate, e do ambiente intelectual, neste sentido a fracassada experiência do *Austral* foi particularmente significativa; assim como, e estreitamente ligado, o estalido do processo hiperinflacionário, o qual modificou substancialmente a experiência coletiva respeito da inflação, qualquer “preço” devia ser pago para evitar uma nova hiperinflação. Os processos que analisados anteriormente modificaram o discurso político e econômico, e redefiniram os termos do debate político e econômico. Em tal redefinição uma nova linguagem e novas problemáticas constituíram-se, a partir das quais a política econômica em curso seria avaliada.

As reformas dos anos noventa mudaram visivelmente os termos das discussões de política econômica, porém não puseram-lhes fim. A mudança no ambiente ideológico com respeito à década prévia era particularmente intenso no caso do debate econômico. O debate anterior entre heterodoxos e ortodoxos sobre as causas da inflação, políticas de estabilização, e as diferentes propostas de crescimento pareciam haver passado à história. O elemento central para analisar o debate foi o *giro para a ortodoxia*. As diferenças entre os economistas ortodoxos, e os ex-heterodoxos ainda existiam, mas partia-se de um consenso comum sobre a política econômica.

Os sucessivos fracassos dos planos de estabilização levados adiante pelo governo de Alfonsín, especialmente no caso do *Plano Austral*, levaram ao grupo de economistas heterodoxos a experimentar uma série de políticas *ad hoc* como tentativas de recuperar o controle da economia. No entanto, o efeito destas adaptações contribuiu para debilitar a coerência intelectual do paradigma, sem servir para controlar o fenômeno inflacionário. A doutrina heterodoxa gradualmente perdeu coerência e credibilidade aos olhos dos políticos, e do público em geral. Assim, os economistas heterodoxos frente a impossibilidade de dar um alternativa intelectual aos

problemas da economia terminaram aceitando os postulados teóricos de paradigma de políticas ortodoxo. A natureza do debate político e econômico prevalecente na Argentina dos anos 90, com a desapareção do paradigma heterodoxo, contribuiu para a implementação de um conjunto de idéias econômicas claramente relacionadas com as propostas neoliberais.

Algumas declarações eram sintomáticas do novo consenso, por exemplo Machinea e Gerchunoff afirmavam que: “[...] depois das experiências hiperinflacionárias de 1989 e 1990 e com os aprendizados surgidos do *Plano Austral* como pano de fundo (quase toda América Latina tem algum programa de estabilização heterodoxo instrumentalizado durante a década do 80 contra o qual contrastar sus atuais experiências), parecera que as autoridades de política econômica, através do programa de convertibilidade – entendido como programa de estabilização e reformas estruturais de mercado – *deram com o rumo adequado*” (Gerchunoff e Machinea: 1995: 43; *ênfase nossa*).

Também eram representativas as expressões de Bernardo Kosacoff, um dos principais economistas da CEPAL na Argentina: “O processo de privatizações gera adicionalmente um nova fonte de financiamento e as reformas no sistema tributário, em particular na sua administração, acompanhada do incremento no nível de atividade, são um dos êxitos mais notáveis [...] Assim mesmo, o avanço em algumas reformas estruturais está determinando um ponto de quebre irreversível no funcionamento da economia. Entre elas destacam: a acelerada privatização de empresas públicas, o processo de abertura da economia, a progressiva integração comercial no Mercosul, o equilíbrio das contas públicas a partir do cumprimento do orçamento, a notável melhora na administração do sistema tributário nacional, a consolidação da dívida interna e externa e o avance na desregulação de alguns mercados” (Kosacoff, 1995: 108-109).

Não parecia caber dúvidas acerca do novo clima intelectual que existia nos anos posteriores ao lançamento do *Plano de Convertibilidade*, os antigos enfrentamentos entre heterodoxos e ortodoxos que haviam marcado o debate econômico da década anterior, não só em Argentina, mas também em outros países do continente, havia cedido seu lugar a um novo “consenso” sobre os fundamentos nos quais se devia reconstruir a economia argentina.

“*No atual debate existe um grande consenso da importância do novo clima macroeconômico e assim mesmo da necessidade de articular um novo modelo de industrialização sustentável e crescente no longo prazo. A redução dos elevados impostos ao salário; a modificação do sistema trabalhista; a reforma do sistema de previdência – em particular por sus efeitos de recomposição da poupança doméstica -; a criação de uma rede de seguridade social – que melhore os serviços de seguridade, educação, saúde e justiça – e a promoção da exportações em setores potencialmente competitivos, são algumas das medidas recomendadas apontando à redução do ‘custo argentino’ e a recomposição da poupança doméstica para que financie crescentemente os fundamentais processos de investimento associados a reestruturações ofensivas*” (Kosacoff, 1995:

118, *ênfase nossa*). Portanto, para Kosacoff (1995), apesar das diferenças em quanto a determinadas políticas, existia “agora” um ponto de partida em comum: o *marco de estabilidade macroeconômica*.

A mudança nas posições sustentadas, tanto pelos economistas da equipe econômica do *Austral*, como pelos economistas da CEPAL, eram notórias. Se bem subsistia o interesse por certas políticas ativas a nova retórica parecia bastante afastada da argumentação heterodoxa anterior. O fracasso do *Plano Austral*, e as conclusões intelectuais de este fracasso, foram o elemento central no processo de liquidação do paradigma heterodoxo. Não existiam mais dos paradigmas de políticas, parecia que todos os economistas ao discutir sobre os problemas de desenvolvimento falavam o mesmo idioma.

Apesar de algumas diferenças entre este setor de economistas e os setores mais ortodoxos, agora existia um “grande consenso” sobre a importância do novo clima macroeconômico. Podemos assinalar que o novo consenso diluía grande parte dos argumentos que diferenciavam os dois paradigmas de políticas presentes na década anterior, e que a diferença central passava a ser o papel que cada setor dava às políticas setoriais.

Dentro do grupo de economistas liberais o consenso sobre as virtudes da Convertibilidade era praticamente total. Pablo Bustos afirmava: “Uma primeira valorização do desempenho da economia argentina nos últimos anos parece evidenciar que, a pesar de sua larga decadência relativa, *alcançou um grau de madurez capitalista que lhe outorga uma capacidade apreciável para assimilar importações crescentes de bens de capital e tecnologia, associada a um sistema financeiro doméstico integrado ao sistema internacional e capaz de canalizar grandes fluxos de capital. esses* seriam parte dos atributos que a postulam como um mercado atrativo para o comércio e as investimentos estadunidenses” (Bustos, 1995: 27, *ênfase no original*). Martín Redrado declarava que a Argentina, graças à convertibilidade da moeda, havia vivido um processo de transformação cultural muito importante. De acordo com Guillermo Calvo: “A convertibilidade está nos disciplinando monetariamente e isso é um avanço [...] no mundo moderno, com tantos países emergentes, a nação que vai a ter êxito é a que tenha dureza monetária e flexibilidade no externo” (Calvo, em Naszewski 1996: 22-6). Guillermo Mondino coincidia que a Convertibilidade havia permitido disciplina em um país indisciplinado. A virtude do tipo de câmbio fixo era explicitar os problemas que gerava esta indisciplinada. Esse era o êxito da convertibilidade, tinha custos e gerava dificuldades, mas era um excelente mecanismo para combater a indisciplinada (Mondino, em Naszewski 1996: 211). Carlos Rodríguez afirmava que: “Desde [a Lei de Convertibilidade], foram alcançados impressionantes resultados nas áreas de estabilização e ajuste estrutural” (Rodríguez, 1995: 1); em relação à exclusão afirmava: “[o modelo] Exclui ineficiência por ser um modelo altamente competitivo. Não ha mais créditos subsidiados, nem controle de preços, nem grandes

monopólios estatais. Uma empresa que é ineficiente, fecha. Uma pessoa que não sabe trabalhar, fica desempregada. A concorrência castiga ao que não é eficiente por ser um sistema de prêmios e castigos. Se a isso queremos chamar de exclusão, façamo-lo. Porém, não é o modelo: assim é o capitalismo” (Rodríguez, em Naszewski 1996: 44). Por sua parte Adolfo Struzenegger assinalava que: “Os problemas da convertibilidade se enfrentam com mais convertibilidade” (Struzenegger, em Naszewski 1996: 64).

O consenso existente em torno dos resultados do Plano de Convertibilidade não limitavam-se ao âmbito interno, também os “êxitos” da reforma econômica eram assinalados pelos organismos internacionais de créditos: “Argentina protagonizou uno dos mais exitosos esforços recentes de reformas e estabilização. Havendo partido em 1989 de uma das hiperinflações historicamente mais extremas, a economia conduziu-se relativamente rápido para uma inflação anual do 3,9% em 1994. Tanto o crescimento do produto como o aumento da produtividade tem sido notáveis durante os primeiros anos do Plano, com um crescimento médio do PIB de 7,7%. O boom inicial de consumo amadureceu para 1994 em um saudável padrão de crescimento guiado pelo investimento e pelas exportações. A privatização de ativos do Estado foi intensa e muito mais exitosa dos esperado. Como resultado da recuperação econômica, os níveis de pobreza declinaram significativamente entre 1989 e 1994; embora a reestruturação econômica com um mercado de trabalho rígido levou a um aumento no desemprego ” (World Bank, 1996: vi).

Assim, as profundas mudanças nas condições de funcionamento da economia tiveram, também, um amplo impacto nas condições nas quais se desenvolvia o debate econômico. Com o controle do processo inflacionário a partir do início do *Plano de Convertibilidade* o tema da inflação, que havia sido a questão dominante na controvérsia econômica durante toda a década de 80, e o divisor de águas quanto ao diagnóstico de suas causas e das propostas para controlá-la, havia entrado na história; outros temas ocuparam o lugar no debate. A partir do lançamento do programa de reformas estruturais, estas transformaram-se no eixo do debate, mas não mais em termos nos quais se havia desenvolvido a controvérsia no princípio da década de 80.

A pergunta central do período, após controlada a inflação, referia-se às possibilidades de crescimento da economia e em particular a se a partir da estabilidade podia garantir-se um processo de desenvolvimento sustentável. Em outras palavras, a discussão referia-se à relação entre estabilização, reformas estruturais (abertura econômica, desregulação e reforma do Estado) e o crescimento econômico. Este foi o ponto central do debate nos anos 90. A partir disso apareceram outros temas: produtividade, investimentos, preços relativos e brecha externa, processo de integração, políticas ativas e política industrial, regulação dos mercados, reforma do Estado e privatizações.

Outro grande tema do período relacionava-se com as conseqüências, em termos de

distribuição da renda, iniquidade, e pobreza, do início do processo de reformas estruturais. A discussão era se o modelo era inequívoco *per se* ou se o aumento da pobreza e a distribuição desigual da renda eram efeitos contingentes das políticas de reforma. As questões que se colocavam na controvérsia referiam-se à distribuição da renda, políticas de combate à pobreza, políticas e gastos sociais, políticas de saúde e educação, e reestruturação do mercado de trabalho. A partir da crise Tequila, novos questionamentos surgiram no horizonte teórico e a questão dos custos do ajuste foi colocada em primeiro plano.

Alguns dos principais economistas que participaram no debate econômico da década dos '90 foram: Guillermo Calvo, consultor do FMI; Adolfo Sturzenegger, consultor, formou parte do equipe econômica que assessorava a Eduardo Angeloz durante a campanha de 1989; Ricardo López Murphy, economista-jefe de FIEL, e consultor do FMI, Banco Mundial e BID; Martín Redrado, vice-presidente de Salomam Brothers, e diretor da Comissão Nacional de Valor durante o governo de Menem; Domingo Cavallo ministro de economia (1991-1996); anteriormente havia-se desempenhado como diretor do Instituto de Estudios Económicos de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL) da Fundación Mediterránea; Juan Llach desempenhou-se como vice-ministro de economia (1996), secretario de programação econômica (1991-1996), e chefe de assessores do Ministério de Economia (1991), e investigador do (IEERAL); Guillermo Mondino, diretor da Fundación Mediterránea; Roque Fernández, membro do Centro de Estudios Macroeconómicos (CEMA), e ministro de economia (1996-1999); Jorge Avila, membro do CEMA; Carlos Rodríguez, também do CEMA; Miguel A. Broda, consultor financeiro; José Luis Machinea, vice-ministro de economia e presidente do Banco Central da República Argentina durante o governo de Alfonsín; Mario Damill, investigador do CEDES e professor da Universidade de Palermo; José María Fanelli, investigador do CEDES e professor da Universidade de Palermo; Roberto Frenkel, investigador do CEDES, também participou do equipe econômica de Sourrouille; Guillermo Rozenwurcel, investigador do CEDES; Pablo Gerchunoff investigador do CEDES e membro da equipe do *Austral*; Adolfo Canitrot, trabalhou como investigador na CEPAL, IDES, CEDES, e membro do área econômica em 1985; Roberto Lavagna, se desempenho como secretario de indústria e comércio exterior no governo Alfonsín; Daniel Heymann, Bernardo Kosakoff, Oscar Altimir, Luis Beccaria eram economistas da CEPAL; Rubén M. Lo Vuolo, Diretor Acadêmico do Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP); Alberto Barbeito, economista do CIEPP; Claudio Lozano, Diretor do Instituto de Estudos e Formação da Central de Trabajadores Argentinos; Daniel Azpiazu, investigador científico do CONICET e investigador principal de FLACSO; Hugo Nocheff, investigador científico do CONICET e diretor-investigador de FLACSO; Eduardo M. Basualdo, coordenador do Área de Economia e Tecnologia de FLACSO, e integrante do IDEP e do Instituto de Estudos da CTA; Jorge Schvarzer, diretor do Centro de

Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración e consultor econômico de organismos internacionais (PNUD, BID, OEA).

6.2 Estabilidade e crescimento: Convertibilidade um modelo de crescimento sustentável?

A pergunta central do período referia-se às possibilidades de crescimento da economia, em particular às possibilidades de crescimento sustentável a partir da estabilidade alcançada. Os argumentos remetiam-se a uma série de questões interdependentes. Uma delas vinculava-se com a identificação das tendências de produtividade, e da capacidade da oferta local para competir nos mercados internacionais. Em última instancia, tratava-se de conjecturar se a economia geraria e aproveitaria oportunidades produtivas de modo tal que se puderam satisfazer, sem perturbações, as condições de solvência, supondo que não existiram dificuldades para financiar a transição.

Juan Llach, membro da equipe econômica do governo, fazia o seguinte balanço do *Plano de Convertibilidade*: “É difícil encontrar outro país no qual tenha sido realizada uma reforma econômica tão integral como na Argentina”. Para o governo o principal fruto da reforma econômica havia sido assentar as bases para uma nova etapa do desenvolvimento econômico. Com o estabelecimento da *Convertibilidade* a Argentina havia entrado na *terceira etapa do desenvolvimento econômico, a etapa da economia subsidiária, integrada e aberta*. O novo sistema de crescimento caracterizava-se por uma economia com motor próprio. Uma economia da oferta, a partir da reforma econômica e em comparação com o passado, a economia argentina teria agora um motor próprio interno e mais potente para crescer – internamente -. Por certo, se as condições da demanda eram especialmente favoráveis ou desfavoráveis por causas externas, induzindo fortes movimentos de capitais ou dos preços dos bens exportáveis, a trajetória do crescimento mostraria picos (1991-1994) e também recessões (1995). Porém, o fato novo era que se podia crescer sustentadamente, se as reformas continuassem (Llach, 1997).

O papel da oferta. Os quatro “ases” da reforma econômica que haviam possibilitado este novo quadro de situação eram: a *convertibilidade, a abertura da economia, a desregulação e as privatizações*. Dadas estas reformas e a globalização, não somente a economia estava submetida a uma forte disciplina, mas também todas as atividades privadas, destinadas a subsistirem e a crescerem, estavam obrigadas a investir, a aumentar a produtividade e a melhorar a qualidade. Como vinha ocorrendo desde 1993 este aumento da oferta havia voltado-se crescentemente para a exportação. Outra das características da convertibilidade era seu traço produtivista. Na Argentina, a convertibilidade gerada com a abertura econômica impunha seu selo particular à economia de oferta, tratava-se de um sistema monetário e cambial muito mais exigente que qualquer outro. Tradicionalmente, uma das principais funções que cumpriam os sistemas de ajuste do tipo de câmbio era dar aos agentes econômicos a “esperança” de que parte de suas ineficiências relativas

seriam compensadas periodicamente desvalorizando e melhorando assim sua posição competitiva, já fora para exportar ou para defender-se das importações. Em um sistema de convertibilidade e economia aberta essa esperança não existia. O único caminho para manter-se no mercado e crescer era colocar o esforço no aumento da produtividade, na melhora da qualidade, na introdução de novos produtos, melhores serviços, etc. A economia da oferta obrigava os produtores domésticos a diversificar sua oferta, buscar novos mercados e a aproximarem-se rapidamente dos custos e qualidades internacionais, cada vez mais exigidos pelos consumidores, com risco de ficar desalojados pela concorrência interna ou externa. Algumas das características da economia na nova etapa eram: por um lado, o *aumento da dotação de fatores produtivos*, a reforma econômica havia criado as condições para um aumento substancial da incorporação de fatores da produção. Do lado do capital, tanto parte dos fundos que tinham fugido do país, e começaram a retornar, como outros novos atraídos pelos efeitos da reforma econômica e os auto-gerados pela maior rentabilidade dos investimentos produziram o citado incremento no coeficiente de investimento. Outra das características do Plano havia sido a *convergência à produtividade internacional*. Estes aumentos de produtividade podiam ser explicados principalmente por dois fatores. Em primeiro lugar, pela convergência com os níveis de produtividade e qualidade internacionais. Na interpretação do governo a margem potencial de incremento da produtividade era amplíssimo e decisivo para explicar por que Argentina tinha a possibilidade de crescer rápido durante muito tempo. “*O aumento da produtividade tinha sido convertido, pois, na principal variável de ajuste do sistema*. Não somente o crescimento da economia, mas também o aumento das exportações e da poupança e da melhora da situação fiscal e da distribuição da renda dependia crucialmente do aumento da produtividade. Em boa hora: um sinal positivo desta terceira etapa de nosso desenvolvimento é que, como os seres humanos, agora estamos obrigados a crescer para resolver nossos problemas” (Llach, 1997: 100, *ênfase no original*). A outra fonte de aumento da produtividade originava-se, para o governo, nas mudanças de distribuição de recursos entre distintas atividades da economia. O sistema vigente obrigava a destinar cada vez mais recursos àquelas atividades que tivessem maiores vantagens naturais ou maior capacidade para desenvolver vantagens competitivas. Um caso paradigmático era a crescente destinação de investimentos nas atividades baseadas nos recursos naturais.

6.2.1 Estabilidade e crescimento com preços relativos em desequilíbrio

Diversos analistas econômicos da época coincidiam em assinalar que com o início do programa de convertibilidade tinha sido produzida uma forte apreciação cambial o que em parte havia sido agravado pela forte reativação econômica promovida pela expansão do gasto – particularmente do gasto em consumo -. O governo tinha esperanças de que o aumento de eficiência

da economia, somado ao efeito da abertura comercial permitira uma importante deflação, de forma tal a melhorar o tipo de câmbio real, mas neste ponto o governo sofreu uma desilusão. A forte entrada de capitais e em particular os ajustes de tarifas públicas que desde o princípio dos anos 90 acompanharam as privatizações configuraram um novo esquema de preços relativos. Este esquema de preços determinou transferências de renda via preços, e rentabilidades relativas diferentes das anteriores na vigência da convertibilidade, que se expressavam em benefícios a favor dos serviços e dos bens não *tradeables*, e contrário ao agro e à indústria. A partir de 1992 como produto da reativação da atividade econômica e da abertura comercial tinha sido produzido um importante déficit da balança comercial e grande parte do debate sobre política econômica começou a girar em torno destas perguntas: Poderia a economia argentina crescer com os preços relativos da convertibilidade? Poderia ser sustentada a estabilidade? Quais eram as propostas alternativas?

Alfredo Cavanese e Pablo Gerchunoff, economistas do Instituto Di Tella, formularam o *teorema da dupla impossibilidade*: o teorema estabelecia que por um lado a deflação era impossível, já que a mesma não produziria-se espontaneamente e produzi-la por meio de um processo recessivo seria arriscado para o programa de estabilização; por outro lado, a desvalorização era impossível porque geraria uma crise de credibilidade. Porém, os economistas partiam do pressuposto de que o tipo de câmbio não era de equilíbrio e que eram necessárias políticas governamentais que melhorassem a competitividade internacional da economia argentina. As alternativas eram, então, o reduzir os custos por meio da ação governamental ou incrementar a produtividade.

Gerchunoff e Machinea (1995) afirmavam que compartilhavam, em parte, a perspectiva do governo: “a dinâmica deflação-recessão devolverá a economia argentina a uma situação de crise; a política de desvalorização o fará também nas atuais circunstâncias. Em conseqüência, o caminho que fica é o de reduzir custos e incrementar a produtividade [...] *é provável que algum dia haja uma crise, quando o desequilíbrio externo torne-se finalmente não financiável e/ou quando mudem outros fatores exógenos que hoje jogam a nosso favor. Porém, o que nós julgamos verdadeiramente relevante é que quando isso ocorrer nos encontre melhor equipados que no passado, com o choque de capital físico e humano renovado. Apelar hoje a uma recessão intencionada ou a uma desvalorização equivale a nos suicidarmos somente porque algum dia vamos morrer*” (Gerchunoff e Machinea, 1995: *ênfase no original*).

Por sua vez, para Fanelli e Frenkel (Fanelli e Frenkel, 1997; Fanelli, 1998), uma das conclusões a que chegavam era que a persistência de baixa inflação por vários anos, e o novo marco de economia aberta haviam produzido uma inovação radical na dinâmica de comportamento dos preços absolutos e nas quantidades. A economia argentina havia passado de um regime de alta inflação e baixo desemprego a outro de alto desemprego e baixa inflação. Porém, algumas formas

características do funcionamento da economia do pós-guerra haviam sobrevivido à mudança estrutural. Entre os resquícios macroeconômicos da velha estrutura que sobrevivia no novo regime havia dois que sobressaíam nitidamente por seu papel chave: a insuficiente flexibilidade, descendente das variáveis nominais, e a instabilidade nas condições financeiras que enfrentavam os devedores argentinos. Para os economistas alguns dos problemas centrais do regime de convertibilidade podiam ser sintetizados no seguinte: inflexibilidade nominal, reduzida diversificação das exportações, movimentos de capital pró-cíclicos e variação da oferta de crédito segundo as regras da convertibilidade que se conjugavam desta forma para configurar a dinâmica macroeconômica do novo regime. Era sustentável este novo regime?: “Do trabalho surge que os resultados em termos de durabilidade e crescimento durante quase sete anos de vigência da convertibilidade tinham sido superiores aos de qualquer das políticas de ajuste e estabilização tentadas na Argentina desde que, com o Rodrigazo de 1975, fosse instalada na economia a tendência da alta inflação a devir em hiperinflação, antes as tentativas de corrigir o tipo de câmbio real via maxi-desvalorizações [...] uma restrição importante é que a Argentina não tem no curto prazo formas ‘econômicas’ do ponto de vista da factibilidade tanto política como econômica de optar por um regime que se afaste demasiado do esquema atual. Da nossa análise surge uma lista (e obviamente parcial) de questões que, de manejar-se com eficiência, poderiam coadjuvar a um debilitamento dos fatores de instabilidade que ameaçam o novo regime sem renunciar a seus benefícios” (Fanelli, 1988: 19).

6.2.2 Convertibilidade e setor externo

Produto da inflação residual, o peso se revalorizou frente ao dólar. Quando se advertiu que existiam problemas nos preços relativos o programa econômico outorgou prioridade a três objetivos: reduzir os custos de produção, incluídos os impostos, e promover a produtividade e as exportações. Para isso recorreu-se, por um lado, a dar um renovado vigor a instrumentos já postos em andamento, como a desregulação e as privatizações competitivas. A eles agregaram-se novas desregulações, rebaixas tributárias e outros incentivos que configuraram, em conjunto, as *novas políticas de promoção da competitividade*.

O governo afirmava que para progredir, a Argentina necessitava imperiosamente o salto qualitativo de sus exportações e sus importações. Entre 1990 e 1996 o comércio exterior quase se triplicou, e em contraste com o que ocorreu na década anterior, o coeficiente de abertura aumentou de 11,2% em 1991 a 16,2% em 1996. “Isto contrasta notoriamente com o ocorrido na década anterior quando as exportações aumentaram os custos da demanda interna (do mesmo modo que as exportações industriais cresceram os custos do setor primário). É verdade, porém, que a Argentina não é ‘ainda’ uma economia na qual as exportações sejam o principal motor do crescimento”

(Llach, 1997: 198).

A abertura argentina havia tido outra característica que foi conhecida como a *política do espelho*. Ao contrário das posições “liberais fundamentalistas”, que propunham a abertura com uma tarifa uniforme, como o governo havia aplicado uma tarifa diferencial: 0% para as matérias primas, 11% para os insumos intermediários, 15% para os bens de capital e 22% para os bens manufaturados finais. Isso significava que tinha mais proteção as indústrias, que agregavam mais valor às matérias-primas do que os insumos, isto é, as manufaturas de bens de consumo e de capital. Por outro lado, a partir de 1993, haviam sido estabelecidas restituições às exportações parecidas – “em espelho” – às tarifas, para que o incentivo às vendas externas e internas fosse similar.

“A Argentina começou a recorrer um caminho que desconhecia há décadas: aumentar as exportações internamente, sem estímulos artificiais e sobre a base de investimento e dos aumentos de produtividade. Até que este processo amadureça, e se o investimento aumenta significativamente, é natural que sobrevenha um déficit no comércio exterior, tanto em 1997 como em anos sucessivos, embora com menor intensidade que entre 1992 e 1994. A *antinomia entre abertura exportadora e abertura importadora é uma falsa antinomia*. Para exportar mais há que investir e especializar-se, e isto implica importar mais” (Llach, 1997: 207, *ênfase no original*).

Para o governo a abertura da economia era muito importante para as relações de custos e preços entre dois setores da economia. Por um lado, o de “bens comercializáveis” ou “*tradeables*”, que deviam perder as esperanças de desvalorização e que tinham que competir com o exterior. Este setor compreendia a maior parte das indústrias agropecuárias, mineiras, industriais e outras menores. Por outro lado, as atividades que não competiam com o exterior – “bens e serviços não comercializáveis” ou “*não tradeables*” – tais como os serviços públicos, a construção, o comércio, a gastronomia e a maioria dos serviços profissionais, a educação ou a saúde. Enquanto nos “*tradeables*” a convertibilidade e a abertura da economia punham férreos limites a seus preços, nos “*não tradeables*” a forte regulação existente impedia que seus preços fossem fixados livremente pela oferta e a demanda, incluindo, em alguns, casos limites existentes à concorrência externa. Essa falta de limites não somente era um problema para os consumidores, que deviam pagar maiores preços, mas também para os produtores, cujos custos se incrementavam. A desregulação era, pois, para os “*não tradeables*” o que a abertura da economia era para os “*tradeables*”, e era também a passagem de uma situação de privilégios a outras regras de jogo. Mais ainda, a desregulação era essencial para que a economia argentina ganhasse competitividade usando a concepção e os instrumentos mais modernos a respeito. “É muito claro que a política de desregulação teve efeitos importantes na diminuição de custos e preços de muitos bens e serviços da economia, particularmente os ‘*não tradeables*’, e derrubou o mito da inflexibilidade à baixa dos mesmos” (Llach, 1997: 209).

Para o governo o déficit comercial que havia surgido a partir da Convertibilidade era inevitável, e inclusive era uma prova do funcionamento do novo esquema monetário. Para Llach era certamente inexorável que a Argentina atravessasse um prolongado período de déficit de sua balança comercial.

A aposta do governo era o choque de produtividade. Se os salários, os bens de consumo não comercializáveis e os insumos eram caros em dólares no ponto de partida, deixariam de sê-lo na medida em que se produzissem investimentos, aumentasse a eficiência desses investimentos e portanto se incrementasse a produtividade em todos os setores – comerciáveis e não comerciáveis -. Assim, o incremento da produtividade no setor de bens comercializáveis melhoraria a

competitividade para um conjunto dado de preços relativos, enquanto no caso dos bens não comercializáveis o aumento de produtividade teria que deslocar os preços para que aumentasse a competitividade da economia. Nessa hipótese fazia falta portanto, além de reformas estruturais que aumentassem a eficiência, incentivos a investimento e a poupança para financiá-la. Os incentivos ao investimento proviriam da queda na taxa de retorno exigida ao investimento. Por outro lado, ao começar o programa de estabilização, a poupança deveria provir em boa medida do exterior. Em conseqüência, era necessário para o êxito de um experimento deste tipo que as condições do mercado internacional de capitais fossem por algum tempo as de uma oferta muito elástica de fundos a baixas taxas de juros. Uma estratégia como a descrita era uma corrida contra o tempo, porque o financiamento externo, provavelmente, não estaria disponível para sempre e portanto o valor do déficit de conta corrente deveria ser zero. Justamente a verossimilitude e o atrativo do esquema governamental descansava sobre o pressuposto de que a Argentina não era uma economia desenvolvida, e que portanto, sua brecha de produtividade era tão alta, que se esperava um grande salto.

O círculo virtuoso da convertibilidade. O sistema de convertibilidade junto à abertura da economia tinha endossado um *mecanismo de crescimento econômico o traço produtivista* consistente na instauração de uma economia empurrada a partir da oferta na qual todos estão obrigados a aumentar a produtividade. Esse mecanismo era próprio de todos os países que empreendiam reformas econômicas que incluíam a abertura da economia. Porém, era tanto mais contundente naqueles países que, também, adotavam mecanismos como o de convertibilidade, atando sua moeda à de um país desenvolvido. Para os economistas do governo as chaves do mecanismo eram as seguintes. O peso estava “atado” ao dólar norte americano. A produtividade dos Estados Unidos era muito maior, mas crescia lentamente. A convergência com a inflação norte americana levou um tempo, mas foi atingida. Ao longo desse caminho, os preços dos bens não *tradeables* (basicamente os serviços) aumentaram muito em relação com os *tradeables*. Ao mesmo tempo o barateamento dos insumos e maquinarias fez rentáveis atividades, *tradeables* e não *tradeables*, que até então não eram. Por ambas vias apareciam problemas de rentabilidade em muitos setores. Enquanto as empresas estavam cada vez mais obrigadas a aumentar a produtividade reduzindo os custos por unidade de produto. Esta “obrigação” surgia da natural concorrência interna e externa e da existência de preços altos em alguns setores, herança da alta inflação inicial. Afirmava Llach (1997) “Esta pressão competitiva e as oportunidades de investimento determinam que a *produtividade cresça muito mais rapidamente em nosso país*, aproximando-se gradualmente dos níveis de produtividade norte americanos”. O processo de investimento permanente era favorecido em um regime de convertibilidade porque as taxas de juros eram menores que em um regime de desvalorização e incerteza cambial. Tratava-se de um típico fenômeno de “círculo

virtuoso” (Cavallo e Cottani, 1997).

6.2.3 Políticas ativas

Partindo de um acordo geral com as políticas implementadas a partir da Convertibilidade, para Gerchunoff e Machinea (1995) existiam dois problemas que eram necessários resolver para que estes constituíssem fatores limitantes para o crescimento e para sustentar a estabilidade: em primeiro lugar o esquema de preços relativos surgidos da implementação do Plano, e por outro a baixa taxa de poupança interna. A estrutura de preços relativos impunha fortes condicionantes ao crescimento, fundamentalmente pela valorização do peso, e gerava distorções na economia. A baixa taxa de poupança interna fazia com que os investimentos fossem financiados basicamente a partir de poupança externa, o que determinava uma alta vulnerabilidade frente a quaisquer mudanças das condições internacionais. A política do governo havia sido uma busca de redução de custos produtivos por meio de desregulações e, principalmente, a reformulação da estrutura tributária; os instrumentos para impulsionar um choque de produtividade haviam sido a queda da taxa de juros e a manutenção de um alto nível de demanda, estes instrumentos eram vistos como insuficientes e propunham-se alternativas:

“Do nosso ponto de vista, redução de custos, choque de produtividade e aumento da poupança constituem na verdade condições necessárias para evitar experiências traumáticas e garantir uma trajetória de crescimento. No entanto, a diferença que temos com o governo reside em que para nos outros esses objetivos somente serão alcançados mediante a interação de um Estado reformado e um mercado reformado. Durante a gestão iniciada em 1989, a reforma do Estado ficou confinada às privatizações, enquanto o núcleo do setor público permaneceu basicamente imutável. Quanto à reforma do mercado, esta ficou distorcida pela abertura comercial externa com o tipo de câmbio baixo” (Machinea e Gerchunoff, 1995: 90).

Fanelli (1998), por sua vez, sustentava que se desejava garantir um equilíbrio sustentável de longo prazo na conta corrente e ao mesmo tempo encarar o investimento necessário em capital físico e humano para ganhar competitividade em setores novos e sofisticados o país deveria fazer duas coisas: “utilizar com tal objetivo os recursos que provinham sua rica base de recursos naturais e fazer um uso não especulativo do financiamento externo”. Isso colocava problemas muito difíceis de manejar do ponto de vista da estabilidade de curto prazo. Para ganhar diversidade no comércio e estabilidade macroeconômica requeria-se desenvolver a competitividade em setores não tradicionais e, para isso, por um período relativamente prolongado era necessário aumentar a dependência dos recursos naturais e do crédito externo para financiar um déficit mais alto em maquinaria e

equipamentos importados. Dito de outra forma, para desenvolver-se a Argentina devia passar por um corredor muito estreito no qual estaria sempre latente a ameaça de instabilidade provocada pelos choques reais e pelas mudanças bruscas nas condições dos mercados de capital. Dada a esta restrição, estava claro que não existia muita margem para manejar os efeitos de fatores adicionais de instabilidade tais como a inflexibilidade nominal de preços e dos ciclos endógenos de crédito no mercado financeiro doméstico.

A diferença fundamental que separava os economista ex-heterodoxos das políticas implementadas pelo governo relacionavam-se com a ênfase que os primeiros punham na ação do Estado, como forma de corrigir as falhas do mercado. Era possível levar adiante uma série de políticas que o governo não havia posto em andamento, as políticas do Estado deviam resolver problemas que o mercado não podia, “o mercado é uma instituição útil aos fins da sociedade, porém não é uma instituição que resolva por si mesma todos os problemas”. Estas políticas deviam por a ênfase na redução dos custos, no incremento da produtividade e no aumento da poupança interna. Algumas propostas de políticas econômicas que permitiriam compatibilizar estabilidade com crescimento, dando um papel mais ativo ao Estado, eram as seguintes: 1) reforma pendente no núcleo central do Estado, reforma que permitiria limitar a expansão do gasto público e de impostos e conciliar de certo modo os objetivos de crescimento e distribuição de renda; 2) regulação mais estrita dos serviços públicos privatizados, o que se traduziria em uma redução de custos para os produtores de bens comerciáveis; 3) política industrial para a reconversão, a que levada a cabo com novos instrumentos e apelando a incentivos econômicos racionais aumentaria a produtividade e moderaria, em parte, os efeitos do choque com apreciação cambial; 4) exercício análogo com as PyME e com as economias regionais, pondo ênfase especial na insuficiência dos mercados de capitais privados para financiar a modernização; 5) desenho de uma política comercial, com seus potenciais efeitos expansivos sobre a oferta exportável e o eventual aproveitamento das oportunidades que surgiriam do Mercosul; 6) reforma trabalhista e consequência em termos de custos, produtividade e emprego; 7) política tributária, uma maior progressividade limitaria as pressões sobre o gasto público e incrementaria a poupança.

Os autores concluíam afirmando que: “Pode ser visto ao repassar os sete exemplos que não foi tentado tratar todos os temas nem esgotar os temas tratados (em alguns casos a discussão apenas é esboçada). No entanto, todos eles têm algo em comum: *propõem uma mudança mas aceitando o âmbito geral como ponto de partida*. Isto quiçá possa dar lugar à pergunta de moda: vocês estão a favor ou contra o modelo econômico em andamento? A resposta é a seguinte: a menos que estejamos dispostos a permanecer em um plano muito abstrato de análise, não se trata de discutir modelos mas sim políticas econômicas. Qual é o modelo de governo? O que mantém as contas públicas equilibradas, outorga uma maior participação às empresas privadas na produção de bens e

insere a economia no mundo?; ou é por acaso que por meio de sua gestão concentre-se excessivamente a propriedade, incremente-se a taxa de desemprego, e abra-se a economia com tipo de câmbio baixo, mas que carece de instrumentos de reconversão produtiva? Se o modelo de governo é o primeiro, estamos de acordo. Se o modelo de governo é o segundo, estamos em desacordo. Porém, o que ocorreu é que o modelo de governo é o primeiro e o segundo, a partir do qual deveríamos extrair a conclusão de que estamos de acordo, e ao mesmo tempo estamos em desacordo. O que ocorre é que a discussão sobre modelos não é frutífera e trata-se é de debater políticas econômicas a partir de um ponto de partida comum. Isto é, o que foi tentado – justamente – fazer neste documento: *aceitar como ponto de partida a estabilidade, o equilíbrio das contas públicas, a maior participação das empresas privadas na produção de bens e serviços e na abertura comercial externa; propor, ao contrário, uma estratégia mais efetiva que a do governo para diminuir a probabilidade de crise e para despejar a incerteza sobre o crescimento*” (Machinea e Gerchunoff, 1995: 90-1, *ênfase nossa*).

O governo também era criticado por economistas ortodoxos. Para Carlos Rodríguez (1995), membro do monetarista CEMA, era necessário aprofundar a política de reformas estruturais posta em andamento com a Convertibilidade. Existia uma série de dificuldades que deviam ser enfrentadas com um aprofundamento das reformas, em particular, a reforma trabalhista e uma redução maior no tamanho do Estado. A abertura da economia e a convertibilidade da moeda haviam ajudado a produzir um boom de importações financiadas facilmente pela crescente entrada de capitais. Parecia que as importações haviam reagido rapidamente à disponibilidade de crédito externo enquanto o crescimento nas exportações havia sido determinado mais estreitamente pelo sendeiro do ajuste estrutural. A partir desta perspectiva, o crescimento mais rápido das exportações dependia do cumprimento de reformas atrasadas, como a redução do tamanho do governo e da reforma trabalhista. Os altos custos laborais devido aos impostos aos salários e às regulações, juntamente com os preços monopólicos em vários serviços públicos e a grande proteção de outras indústrias de insumos básicos como do transporte e do papel, agregam-se ao “custo argentino” reduziam a possibilidade do crescimento das exportações. A sombra mais escura na frente econômica era a relativa sobrevalorização da moeda que havia sido sustentada durante os últimos três anos por uma grande entrada de capitais. Os fatos estilizados das implicações macroeconômicas do Plano de Convertibilidade podiam ser descritos do seguinte modo: a percepção do ajuste estrutural havia reduzido o índice do risco país que, por sua vez, havia induzido a entrada de capitais, principalmente por repatriação de ativos e privatizações. A entrada de capitais havia aumentado tanto a oferta de crédito como a demanda agregada e havia financiado os déficits de conta corrente e requerendo, portanto, uma apreciação para que se produzisse a transferência de recursos. A alta flexibilidade dos mercados de bens e fatores na Argentina havia significado que pequenas taxas de entrada de capitais requeressem grandes mudanças nos preços relativos para que se efetuassem as transferências.

Uma crise financeira podia por em risco a persistência de algumas das reformas do Plano de Convertibilidade, como a liberalização das importações e o equilíbrio fiscal. A política de longo prazo para sustentar as reformas, portanto, era agregar flexibilidade à economia aprofundando a senda já iniciada do ajuste estrutural, em particular, nas áreas de reforma do estado, do mercado de trabalho, do sistema judicial e da batalha interminável contra os lobbies privilegiados. Para Rodríguez com um tipo de câmbio nominal fixo, a apreciação real ia requerer uma redução no preço dos bens não comercializados que se associava normalmente com uma diminuição do ritmo da atividade econômica. Entretanto, a quantidade de apreciação real requerida e o impacto na atividade dependeriam crucialmente do grau de flexibilidade do mercado na economia. Em um sistema altamente regulado, uma pequena mudança de recursos requereria grandes ajustes nos preços relativos: isto era o que normalmente havia ocorrido na Argentina em resposta às mudanças na

demanda: os recursos moviam-se pouco e os preços experimentavam movimentos drásticos. Em um contexto mais flexível uma mudança na demanda agregada podia induzir movimentos de recursos para o setor exportador com pouca necessidade de mudanças nos preços relativos. No limite, em uma economia muito aberta, com mercados flexíveis e competitivos, o tipo de câmbio real podia experimentar poucas variações em resposta às mudanças no balanço exterior. “*A resposta ótima para Argentina, portanto, parece ser continuar com a senda do ajuste estrutural, agregando flexibilidade à economia, de tal modo a minimizar a necessidade de um ajuste do tipo de câmbio real, quando e se chega o momento de uma redução na taxa de entrada de capitais*” (Rodríguez, 1995: 31).

6.2.5 A implementação do modelo neoliberal e as restrições ao desenvolvimento

Para os economistas que criticavam integralmente a política de transformação estrutural implementada, estas políticas pareciam recolocar com maior profundidade boa parte das linhas centrais da política econômica implementada sob a ditadura militar que, com ligeiros matizes e instrumentos variados, também havia tentado consolidar novas condições *refundacionais* do desenvolvimento econômico e social do país, em termos regressivos e concentradores.

Para Azpiazu (1994) durante a década de noventa agravaram-se os processos de “desindustrialização” e reestruturação regressiva do setor manufatureiro local iniciado em meados dos anos setenta, o qual se visualizava na cada vez menor participação da atividade no PIB global. A instrumentalização de políticas ortodoxas durante os anos noventa levou também ao aprofundamento de dois processos – intimamente relacionados entre si -: uma forte diminuição na quantidade de trabalhadores ocupados na atividade e uma crescente regressividade em matéria distributiva. A crescente concentração da produção em torno de um conjunto reduzido de empresas oligopólicas constituiu outro dos traços característicos da evolução industrial dos anos 90.

Os três pilares fundamentais da estratégia econômica do governo haviam sido: a acelerada privatização de empresas públicas produtoras de bens e prestadoras de serviços; a crescente desregulação de certos mercados e da economia em geral que, em realidade e dadas suas assimetrias, podia ser caracterizada como de reconfiguração do marco regulatório no qual inscrevia-se o desenvolvimento da economia em geral e o dos distintos agentes em particular; o aprofundamento do processo de abertura externa à quase totalidade dos mercados de bens e serviços *tradeables* com o exterior. De todas as maneiras, era no âmbito do Programa de Convertibilidade no qual estas políticas assumiam, por um lado, novas formas e uma maior profundidade em seu grau de consecução, e por outro, um caráter muito mais orgânico e funcional com as políticas de curto prazo e inclusive com as estratégias de longo prazo. O ambicioso programa de privatização das Empresas Públicas denotava, por um lado, uma transformação radical quanto à concepção histórica do papel

do Estado na economia e, nesse contexto, uma diversidade de implicações de distinta natureza que, por suposto, envolvem o sendeiro evolutivo da economia argentina e, o dos agentes econômicos que nela intervinham. Em termos gerais algumas características sobressalentes que revelavam a consecução do programa econômico eram as seguintes: consolidação e transferência de mercados monopólicos ou oligopólicos; escassa atenção à necessidade de regular determinadas áreas privatizadas; bruscas alterações na estrutura de preços relativos em detrimento dos setores produtores de bens *tradeables*; liberdade na fixação dos quadros tarifários de diversos serviços públicos; forte impulso ao aprofundamento do processo de concentração e centralização de capital etc. Essas características supunham, para o setor industrial um posicionamento claramente desvantajoso frente a estes novos monopólios não transitórios nem vinculados à inovação. Tratava-se, em outras palavras, da transferência de certos segmentos do setor privado – muito encolhidos em seu número mas diversificados em suas atividades – do poder regulatório real sobre uma multiplicidade de mercados, decisivos em termos de desempenho industrial (Azpiazu, 1994; Basualdo, 1994).

A partir da perspectiva industrial, as profundas mutações que emanavam desses novos lineamentos originados em algumas das políticas de maior relevância econômica, que vinham inclusive potencializadas ao passar a contextualizar um processo de reestruturação setorial que apresentava marcadas heterogeneidades, uma clara regressividade estrutural e um sem número de imprecisões quanto a seus possíveis cenários. Isso remetia à consideração de um tema que, ademais de permear a efetividade real deste “regulador” dos preços, havia passado a exercer um papel protagônico no sendeiro evolutivo da indústria e em sua própria inserção no plano macroeconômico: o grau de *transabilidade* dos distintos bens. Em tal sentido, os traços predominantes na configuração da estrutura de preços relativos em detrimento dos “*tradeables* e, neste contexto, as conseguintes expectativas de rentabilidade emergentes do equilíbrio macroeconômico, tendiam a desalentar a formação de capital na maior parte das atividades manufatureiras. Isso resultava particularmente notório se estas fossem comparadas com as alternativas que ofereciam os distintos processos de privatização, assim como boa parte dos serviços e, em geral, a quase totalidade dos bens e serviços não *tradeables* não expostos à concorrência proveniente do exterior. Não obstante, em alguns ramos industriais assistia-se à irrupção de novos investimentos nos quais se conjugavam, por um lado, alguns processos de formação de capital associados à reconversão dos setores envolvidos e, por outro, uma dinâmica reconfiguração das estruturas empresarial, via aquisições, fusões, absorções, de firmas ou plantas industriais existentes. “Este último fenômeno excede o âmbito industrial para converter-se em um dos traços estruturais essenciais na Argentina dos anos 90. A consolidação e difusão de formas oligopólicas de mercado, o acelerado processo de concentração e centralização do capital, a cada vez mais elevada

diversificação de uns poucos agentes econômicos e, em síntese, a crescente polarização do poder econômico em um número reduzido de grandes conglomerados de capital nacional e estrangeiro são – tanto na área industrial como na economia em seu conjunto – resultados previsíveis destas NPP e, em essência, da estratégia global na qual as mesmas assumem um papel decisivo” (Azpiazu, 1994: 221).

Schvarzer (1994) concebia que o argumento central que explicava o mecanismo de funcionamento das políticas de reformas estruturais era de que em uma primeira etapa a Convertibilidade enquanto mecanismo de política econômica havia priorizado o pagamento da dívida externa, considerada como a maior trava às possibilidades da economia argentina. Esta decisão teve um caráter estratégico e implicou a tomada de uma série de decisões nesse sentido. Os resultados da política econômica foram configurados, no essencial, por essa opção que orientaram as medidas econômicas. A conclusão a qual chegava Schvarzer (1994) era que: “A estratégia argentina é apresentada nos fóruns mundiais como um ‘modelo’ de política de adaptação exitosa realizada com base nas recomendações ortodoxas. Estas supõem, em definitivo, a criação de um mercado que deve regular a conduta de todos os agentes econômicos, em lugar do Estado, que é considerado incapaz de desempenhar essa tarefa. Esse mercado ideal deve dar sinais adequados, entre os quais se inclui o tipo de câmbio, e contribuir para regular a conduta dos agentes em busca das condições de equilíbrio dinâmico desejados. Ainda deixando de lado a polêmica sobre a validade real desta proposta, cabe assinalar que a estratégia argentina não seguiu esses postulados teóricos. As semelhanças formais, ou de menor importância, dissimulam diferenças centrais na estratégia aplicada. A adaptação às exigências da dívida levou a priorizar políticas que resultavam, em essência, contrárias aos postulados lógicos daquele modelo; o fortalecimento dos oligopólios no mercado interno de serviços (protegido pela concorrência externa), mais as medidas que geraram um forte desequilíbrio da balança de pagamentos são exemplos de falhas “sistêmicas” originadas nas prioridades que se estabeleceram. O ‘modelo’ não está baseado no desenvolvimento da atividade produtiva, mas sim na hipertrofia de uma ordem financeira que arroja grandes benefícios àqueles se colocam nas posições estratégicas para captá-los. A correlação entre essa lógica e os critérios objetivos da aliança no poder permite compreender o fenômeno” (Schvarzer, 1994: 144).

6.3 O debate sobre a política industrial existente

A crise da industrialização por substituição de importação teve como consequência um processo de transição da indústria argentina. Este processo de transição envolvia altos custos e um destino incerto, neste contexto o debate sobre a política industrial adquiria grande relevância. Este debate referia-se a uma série de interrogações básicas. A primeira referia-se ao déficit da balança comercial, e a se os processos de investimento eram suficientes para dinamizar as futuras

exportações industriais, neste sentido discutiam-se os programas de reconversão implementados pelo governo, e as políticas de fomento das exportações industriais – conhecidas como políticas em espelho -. A segunda, referia-se aos custos de transição e aos efeitos sobre a ocupação dos incrementos na produtividade da atividade industrial. Os últimos pontos estavam centrados no regime especial com o qual contava a indústria automotora, que havia assegurado um comportamento dinâmico particular, e nos efeitos sobre a indústria do processo de integração regional.

Para o governo havia sido produzida uma “revolução microeconômica” na economia como consequência direta do programa de reformas. A partir da reforma econômica a Argentina havia passado a ter uma política industrial que apontava um perfil produtivo com capacidade de crescimento auto-sustentado. Para Llach (1997) a nova política industrial levada adiante pela equipe de Cavallo podia ser resumida nos seguintes pontos. Setor *Primário*. Criação das condições para : a) uma substancial expansão da fronteira dos recursos que resultavam rentáveis exportar (diversificação), e b) incorporar valor agregado para, c) configurar complexos produtivos em torno dos bens primários induzindo tanto os elos para trás – produção interna de insumos e bens de capital em condições econômicas – como os elos para adiante – manufaturas de qualidade dos commodities -. Setor *Secundário I: a indústria manufatureira*. Criação das condições para: a) o amplo desenvolvimento das indústrias baseadas nos recursos naturais, b) especializando e aumentando a qualidade da produção industrial em geral (regime de especialização), c) com maiores incentivos às indústrias de maior valor agregado (tributações diferenciais), e d) a “política de espelho”, tendente a emparelhar os incentivos para a venda interna e para exportação. Setor *secundário II: a construção*. Os incentivos à poupança, a reforma gradual do sistema financeiro e do mercado de capitais e a reestruturação do Banco Hipotecário Nacional permitiriam um boom da atividade da construção se continuava com as boas políticas macroeconômicas. Setor *Terciário: os serviços*. Criação das condições para: a) um incremento substancial da quantidade e qualidade oferecidas de serviços públicos; b) um aumento da variedade e da qualidade da oferta de comércio e serviços privados “não sociais”, e; c) um aumento da oferta e da qualidade da prestação dos serviços sociais, atrasada e ainda dependente de uma boa reforma do Estado.

Para o governo, as ideologias dominantes depois da Segunda Guerra Mundial haviam considerado que a produção de recursos naturais era uma atividade social e economicamente inferior que devia ser utilizada principalmente com um critério “minero”, de extrair recursos para investi-los na indústria manufatureira. Porém, a partir da reforma econômica Argentina começou a ser uma economia com uma ampla base de recursos naturais exportáveis com um variado gama de cultivos intensivos em todo o país, os combustíveis, a energia, os minérios, a pesca e a atividade florestal em escala. “O primeiro elemento importante da nova política industrial consiste em saldar

uma dívida que a Argentina tem consigo mesma: reconciliar-se com uma generosíssima dotação de recursos naturais ” (Llach, 1997: 104). No caso da indústria manufatureira buscava-se transitar desde “a vã autarquia de produzir tudo”, sem escala e com pouca qualidade, para a escala, a qualidade, e o comércio intra-industrial. Havia investimento e especialização nas indústrias de commodities (siderurgia, alumínio, papel e outros subprodutos florestais, como novo auge da química e da petroquímica, incluindo fertilizantes, materiais de construção, têxteis). Na indústria automotora caminhava-se para a internacionalização, com modelos menos e mais econômicos. No caso dos serviços públicos, para o governo, as mudanças eram perceptíveis para todos. O aumento das quantidades e qualidades oferecidas e em alguns casos, rebaixamento de preços, eram os indícios mais notórios. O êxito mais contundente havia sido produzido no caso da geração, transporte e distribuição da energia elétrica. Outro ponto da revolução microeconômica verificava-se porque pela primeira vez na Argentina voltava-se a conhecer a vigência efetiva de um “sistema de preços”, como conjunto de sinais para a distribuição de recursos nas atividades mais rentáveis. A estabilidade, assim mesmo, alargava decididamente o horizonte de planejamento dos agentes econômicos para trabalhar, poupar, investir e, sobre tudo, contratar.

6.3.1 Reconversão industrial e política industrial ativa

Um dos pontos centrais apontados, em particular, como deficientes pelos economistas da CEPAL, era a política industrial, porém tomando como ponto de partida os êxitos da Convertibilidade. Destacava Bernardo Kosacoff (1994), que a recuperação do nível de atividade industrial era um dos elementos que sobressaía, em particular no caso da indústria automotora que havia triplicado sua produção. As profundas mudanças nas condições nas quais se desenvolvia a economia haviam determinado, também, a reestruturação do setor industrial, de maneira simplificada observavam-se em dois tipos de transformações: defensivas e ofensivas. Colocavam-se algumas dúvidas sobre a possibilidade de que os investimentos, que haviam sido seletivos, e as melhoras na produtividade pudessem ser suficientes para impulsionar um crescimento sustentado da economia. Parecia difícil alcançar um importante nível de competitividade para manter os mercados domésticos, ante as importações, e dinamizar as exportações sem um programa de investimento que modificasse a estrutura produtiva das empresas industriais. Embora as condições da economia aberta tivessem sido determinantes nos esforços de lucro de produtividade, ao mesmo tempo esses avanços somente puderam ser acelerados com reestruturações ofensivas que deveriam ser acompanhadas de vigorosos processos de investimento.

As características da economia levavam ao que Kosacoff definia como “o debate sobre a política industrial existente”, que se referia a três questões básicas. A primeira referia-se ao déficit da balança comercial, já que existiam opiniões divergentes com relação à geração de processos de

investimento suficientes para dinamizar as exportações industriais futuras. A segunda referia-se ao efeito do regime especial com o qual contava a indústria automotora, que lhe havia assegurado um comportamento particularmente dinâmico. A última questão estava centrada nos efeitos sobre a ocupação que evidenciavam que os incrementos da atividade industrial estavam associados a melhoras na produtividade sem demandas adicionais de emprego em um contexto de desocupação estrutural crescente.

“As novas condições da Argentina, em particular no âmbito da busca da estabilização e das novas condições de abertura da economia, são aceitas como necessárias, porém, não suficientes para o sustento do desenvolvimento, que requer respostas de crescimento e nova especialização. O reconhecimento das ‘falhas de mercado’ e da debilidade das ‘instituições’ para induzir o melhoramento do desempenho dos mercados altamente imperfeitos e o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas, gerou uma revisão das políticas industriais, que dificilmente encontra uma resposta na reprodução dos instrumentos e o marco institucional da ISI. O desafio é o mesmo do passado, porém as condições internacionais e domésticas têm uma história e um ponto de partida diferente” (Kosacoff, 1995: 118).

Os economistas cepalinos, em particular, apontavam uma “noção sistêmica” de competitividade que substituísse os esforços individuais, que eram a condição necessária, mas que deviam estar acompanhados por inumeráveis aspectos que conformavam o entorno das empresas (infraestrutura, aparato científico-tecnológico, rede de provedores e subcontratistas, sistema de distribuição e comercialização, valores culturais, instituições e o aspecto jurídico). Assim, o sucesso de uma competitividade genuína e sustentada requeria esforços sistemáticos com o objetivo de adquirir vantagens competitivas e consolidar um “processo endógeno contínuo” que compreendesse o conjunto da economia. O sentido do desenvolvimento industrial e a consecução dos objetivos estratégicos, anteriormente mencionados, dependiam da capacidade e da criatividade governamental para desenhar e implementar as ações que melhor se adequassem aos padrões de comportamento dos distintos agentes econômicos.

Em síntese, a proposta era de que, tomando como ponto de partida a estabilidade macroeconômica alcançada, que “é um novo ponto de partida muito alentador na economia”, o governo deveria levar adiante uma política industrial, que partisse de certos princípios básicos. “A consistência do âmbito macroeconômico é a condição para a implementação da política industrial, que por sua vez requer ter claro alguns critérios básicos. Em particular deve destacar-se a necessidade de que estas políticas sejam: explícitas, ativas, e da maior generalidade e neutralidade possíveis. Devem-se privilegiar todas aquelas ações que tenham maiores efeitos propulsores e difusores de externalidades sobre a economia em seu conjunto. Este último ponto, a consolidação da infra-estrutura e o melhoramento do capital humano são dois dos aspectos mais relevantes”

(Kosacoff, 1995: 124-5). Estas políticas, por outro lado, estariam associadas a uma avaliação social das transferências no âmbito do orçamento, estabelecendo quem as pagava e quem as recebia. Isto significava contar com um sistema de prêmios, mas também com a existência de um sistema de castigos na medida que não se cumpriram os objetivos fixados.

Por sua vez para Machinea e Gerchunoff a polemica sobre a existência o de uma política industrial ativa e seletiva era uma falsa polemica, a discussão devia estar centrada em se esta política acertava em seus objetivos e em sua instrumentalização.

Uma das respostas era a do governo, afirmavam os economistas, que negavam formalmente seu próprio ativismo enquanto racionalizavam e defendiam cada um de seus atos em particular.

Uma segunda resposta era a dos liberais, que reclamavam a revisão da política industrial-comercial ativa para não gerar quase-rendas e privilégios e para não deter a redistribuição dos recursos, que se fundamentava nos preços corretos do mercado. O principal argumento liberal contra a política industrial era a imperfeição do Estado. Esse argumento podia ser formulado assim: em qualquer país, o livre comércio e os incentivos uniformes constituíam uma política relativamente boa. Se bem podiam existir desvios que em teoria fossem melhores, estes apartamentos eram difíceis de detectar, difíceis de definir, difíceis de monitorar e poderiam ser gerados em uma situação do estilo “dilema do prisioneiro”, do tipo todos exigem proteção e todos terminam pior. O espírito deste argumento era que quiçá valesse a pena, mediante o livre comércio e os incentivos uniformes, assegurar-se uma situação ligeiramente pior antes de cair em uma situação claramente mas somente por perseguir um lucro que no melhor dos casos seria somente marginal. Carlos Rodríguez criticava os subsídios à exportação em espelho implementados pelo governo e sintetizava a posição liberal sobre os *regimes de especialização industrial*: “Alguns setores privilegiados seguem tendo proteção especial em relação a concorrência estrangeira. Este trato privilegiado de setores, que não parece ter nenhuma vantagem comparativa particular, pode afetar a credibilidade e a manutenção das regras competitivas que se aplicam ao resto dos participantes do mercado. As indústrias automotora e papeleira são dois destes setores escolhidos [...] o programa para a reforma estrutural deve apontar, de uma vez por todas, a terminar com a proteção em relação à concorrência estrangeira para setores privilegiados. Nas últimas décadas estes setores facilmente identificáveis foram sistematicamente protegidos, em grande parte com a desculpa de regimes temporários. Quando as administrações políticas ou os regimes terminam, a regra foi substituí-los por um novo regime temporário” (Rodríguez, 1995: 32).

Uma terceira resposta era a seguinte: “a política industrial é necessária na economia argentina, porém, ela não deveria ser apenas a cobertura de um salvamento para grupos econômicos particulares; e se de todas as maneiras obrigada ao salvamento, que este – ao contrário da desvalorização – se faça em troca de algo e somente naqueles setores que verdadeiramente possam

se recuperar” (Gerchunoff e Machinea, 1995: 70). No contexto macroeconômico do programa de convertibilidade uma parte importante do capital industrial foi destruída como resultado da transformação, sem saber-se – como resultado dos preços relativos – quando e onde apareceria o que o substituísse. Essa era uma das principais razões pelas quais Gerchunoff e Machinea acreditavam em “programas de reconversão” complementarios das decisões do mercado para incrementar a produtividade da economia. Problemas de restrições orçamentárias e problemas na velocidade das transformações determinaram que prevalecessem os instrumentos de política comercial como política industrial: tributos, cotas e salvaguardas serviram freqüentemente para que os usuários subsidiassem os produtores e aparecessem quase-rendas que financiassem a reconversão. Apesar de que a política comercial não era a política industrial mais eficiente, esta podia servir no processo de reestruturação, porém sustentavam Gerchunoff e Machinea para levá-la em prática com uma razoável probabilidade de êxito deviam ser cumpridas várias condições. A primeira era que esta política não podia ser universal mas sim que por sua própria natureza tinha que ser seletiva, já que a concessão não discriminada de sobretributos ou reservas de mercado podia alcançar resultados distintos aos esperados em termos de proteção efetiva e estímulos líquidos. A segunda condição era a existência de critérios explícitos para selecionar os beneficiários. A terceira era que a proteção se outorgasse em troca de compromissos quantificáveis e que tivesse um caráter temporário. A quarta era que, para minimizar a discricionalidade burocrática, sempre que possível fossem usados mecanismos de mercado para distribuir benefícios. A quinta era que se instrumentalizassem controles externos do tipo parlamentar para vigiar o cumprimento dos compromissos. De todas as maneiras, acima das cinco condições havia uma de fundamental importância que abarcava a todas: a existência no aparato do Estado de quadros técnicos que pudessem desenhar as políticas e monitorá-las com autonomia. Quão longe estava o governo de uma política de reconversão como a descrita?

“A resposta é que não houve nos responsáveis de política econômica um espírito reformista para com a política industrial, provavelmente porque não se reforma aquele que se crê que não deveria existir. Quando as autoridades viram-se obrigadas pelas circunstâncias a impor barreiras seletivas ao comércio ou a atender com urgência e parcialmente às pequenas empresas, o fizeram apelando às instituições e aos instrumentos que lhes vinham do passado. Não havia existido um fortalecimento da Secretaria de indústria como instituição reguladora que dispusesse diagnósticos setoriais; não se haviam criado novas instituições de apoio às pequenas empresas; os poucos acordos que se firmaram com a indústria fizeram-se num contexto de grande debilidade governamental, sem seguros externos e apelando a uma quota muito alta de discricionalidade [...] igual que vimos no caso da reforma do Estado, também a reforma do mercado necessita de uma revisão – e não uma negação – das políticas públicas e de suas instituições. Compreender isto tarde,

o não compreende-lo, pode fazer a diferença entre o êxito ou o fracasso de um programa econômico de transformação” (Gerchunoff e Machinea, 1995: 73).

6.3.2 Política industrial e regime automotor

Adolfo Vispo (1999) afirmava que em 1991, com o início do *Regime Automotor*, o governo buscou uma maior integração da indústria local no mercado internacional, porém ao preço de desintegrar os elos produtivos que caracterizavam a etapa de surgimento e apogeu do bloco automotor nacional. A integração das diversas filiais em redes produtivas globais já estava decidida, e era inevitável em um mundo que convergia rapidamente para as políticas econômicas afins com as regras da Organização Mundial do Comércio. Mediante a aplicação de políticas comerciais de estímulo às exportações buscou-se melhorar a balança comercial, se bem este objetivo entrava parcialmente em conflito com o componente de política de renda do regime. Por último, procurou-se aumentar os investimentos, embora o nível destes tenha sido determinado uma vez que se consideraram os objetivos anteriores.

“Conseguiu-se um maior nível de atividade que devia significar uma redução de custos mediante, minimamente, a melhor distribuição dos cargos fixos. Isso foi complementado, como se verá, mediante importantes processos de racionalização intraplanta que melhoraram os indicadores de produtividade, entretanto, cabe destacar que estes haviam sido iniciados anteriormente à vigência do regime devido precisamente à crise que afetava o setor. A análise da evolução dos preços permitiria supor, no entanto, que os lucros de produtividade e as melhoras de custos médios traduziram-se durante os primeiros anos em quase rendas extraordinárias para as montadoras estabelecidas. Durante esse período puderam observar no mercado tanto sobrepreços nas concessionárias como racionamentos de quantidade e mediante filas de espera” (Vispo, 1999: 304).

Ao contrário do que afirmava o governo para o qual o crescimento do setor automotor era o resultado da política setorial implementada, Vispo concluía que: “*a expansão não foi somente uma questão de elasticidade-preço da demanda mas também de elasticidade-renda, recuperando os níveis de produção aproximadamente correspondentes a uma razoável projeção a taxas naturais de crescimento do setor não se teria produzido a instabilidade, contração e crise da década prévia*” (1999: 369, *ênfase no original*).

No entanto, essa recuperação foi induzida por um regime regulatório de características predominantemente relacionadas com políticas comerciais e, de forma acessória, com considerações de política industrial. Nesse sentido, argumentou-se que se bem se estariam verificando algumas transformações que o regime pretendia induzir, estas teriam acontecido ainda de não houvesse sido realizadas as transferências que significaram a quase reserva de mercado; em outras palavras, trata-se do antigo adágio de “*tens razão pelas razões equivocadas*”.

O enfoque de Vispo (1999) centrava-se nos limites da capacidade e “vontade” de regulação do Estado, tema crucial na etapa pós-privatizações. Para o autor a presença de setores protegidos por direitos de escassez ou geradores de rendas relacionadas com situações monopólicas requeria uma regulação explícita e diferenciada. O mesmo sucedia, no contexto de uma economia aberta, com os bens não *tradeables* nos quais não existia concorrência efetiva local. A administração de um sistema regulatório deste tipo implicava necessariamente a existência de agências cuja institucionalização, idealmente, deveria ser pelo menos contemporânea ao outorgamento das reservas de mercado em questão. O objetivo central da mesma devia ser o monitoramento do cumprimento das normas, evitando deslocamento das rendas destinadas ao investimento ou reconversão setorial para outras atividades, e observando os resultados efetivos da aplicação das normas legais. Outro elemento importante era que essas agências deviam estar dotadas de orçamento, autonomia relativa e das capacidades necessárias para efetuar a regulação.

Os resultados paradoxais da regulação foram os seguintes: “Nos fatos como já visto, existiu na regulação recente da indústria automotora um grau de discricionalidade tal que a letra e o espírito do sistema regulatório foram alterados, em ocasiões, para corrigir erros de desenho evidentes desde o mesmo momento de sua concepção, como por exemplo a forte tendência para a geração de desbalanços comerciais setoriais. Em conseqüência, foram verificados problemas na seqüência e na consistência temporal do regime, quanto a consideração inicial incompleta ou desequilibrada de fatores levou necessariamente ao ajuste que o desvirtuava, debilitando o processo ainda mais a capacidade negociadora dos supostos reguladores. Ou bem alguns custos foram subestimados ocultados ou negados por razões políticas. Em qualquer de ambos casos, parece razoável duvidar da efetividade no cumprimento dos deveres dos funcionários públicos envolvidos. Essa tipo de esquizofrenia institucional ou, mais benevolmente, miopia do regulador, assegura um debilitamento da posição negociadora do Estado no próximo ‘lance’ do jogo estratégico, reforçando a vantagem inicial de atores com comportamentos manifestadamente de tipo ‘rent seeking’” (Vispo, 1999: 367).

6.3.3 Política industrial e integração regional

As novas condições de concorrência definidas pelos compromissos do Mercosul instalaram um cenário no qual boa parte da indústria argentina estava obrigada a melhorar substancialmente sua competitividade sistêmica. Tratava-se de um processo complexo que, se bem tinha como epicentro às próprias empresas manufatureiras e os setores nos quais elas atuavam, envolvia outros atores e instituições públicas e privadas. A questão da política industrial e tecnológica na Argentina, e na construção do Mercosul, apareciam dentro do debate, e era um tema crítico frente ao qual o setor privado e sobretudo o setor público tinham uma série de temas pendentes.

No entanto, o mercado ampliado constituía indubitavelmente uma oportunidade para investimentos que fizeram possíveis as economias de escala e de especialização, a liberalização comercial frente a um sócio da envergadura do Brasil era um estímulo adicional para acelerar o processo de reconversão. Para os setores e empresas com dificuldades competitivas, um regime de proteção decrescente e limitado no tempo frente às importações – tal como as exceções, prazos diferenciais e regimes de adequação acordados – deveria ser um poderoso sinal para se reverter em curto prazo e melhorar suas capacidades endógenas. Entretanto, para alguns economistas, para que o processo de melhoramento da competitividade sistêmica tivesse uma razoável probabilidade de êxito e tivesse mais ganhadores que perdedores, medidas de política comercial como as acordadas eram instrumentos insuficientes para a magnitude da tarefa. Por outro lado, era importante ter em conta que, ainda no âmbito das incertezas econômicas e políticas, predominava um consenso social no Brasil sobre a necessidade de contar com uma política industrial e tecnológica para melhorar a competitividade do setor manufatureiro e impulsionar uma presença produtiva nos bens e serviços que corporizavam a revolução tecnológica contemporânea.

Para Chudnovsky e Porta (1995) algumas dos temas pendentes na questão da política industrial e tecnológica no processo de integração nacional eram as seguintes. Em primeiro lugar a provisão de financiamento adequada para adquirir os ativos tangíveis e intangíveis que permitissem modernizar as empresas, e em especial as pequenas e médias empresas, aparecia como prioritário tanto em nível nacional como em escala do Mercosul. Em segundo lugar, era necessário acordar alguns critérios básicos para redefinir as políticas setoriais. Para os produtos sensíveis à concorrência internacional e que estavam comprometidos nos regimes de adequação e de exceção, a proteção decrescente e restrita no tempo devia ser complementada com programas pautados de reconversão setorial. Também a indústria de bens de capital requeria um programa especial para que a produção local desses equipamentos pudesse ter alguma viabilidade no mercado ampliado. Em terceiro lugar, era imprescindível definir e sustentar uma ativa política de estensionismo industrial, de modo de prover às pequenas e médias indústrias da informação, ou assessoramento e do ambiente institucional necessários para encarar seu processo de reconversão produtiva. Finalmente, o processo de inovação tecnológica e organizacional devia ser fortalecido substancialmente. As ações correspondentes a estes quatro âmbitos estavam interrelacionadas.

“As ações de política industrial e tecnológica sugeridas reatualizam um importante debate ainda pendente no país. Resulta imprescindível instalar na sociedade argentina a discussão acerca das atividades mas conviria especializar-se para se inserir em melhores condições no comércio internacional e no Mercosul e gerar maiores externalidades positivas para a economia doméstica [...] é necessário avançar em uma espécie de planejamento estratégico que permita aplicar recursos escassos de forma a acordar com os investidores nacionais e estrangeiros compromissos de longo

prazo na distribuição de recursos financeiros e humanos naquelas atividades. Ao mesmo tempo, deste modo facilitar-se-ia também a discussão e a harmonização de políticas com os sócios no Mercosul, em particular com Brasil no qual, como ficou dito, parece existir um maior consenso acerca da importância da política industrial e tecnológica para enfrentar a atual fase da economia aberta” (Chudnovsky e Porta, 1995: 320).

6.4 Reforma do Estado e privatizações

Um dos temas econômicos centrais da década de 90 girou em torno do papel do Estado. Do ponto de vista neoliberal, a solução dos problemas de estancamento crônicos da economia passava pela redução radical do papel da economia e o fortalecimento dos mecanismos de mercado. No debate apareciam vários temas entrecruzados: tamanho e composição do gasto público, política de privatizações, capacidade reguladora do Estado sobre os serviços públicos privatizados, valor das tarifas públicas; em termos gerais os limites da ação governamental.

O liberalismo econômico transformou o Estado na principal causa dos problemas de crescimento. A principal crítica liberal em relação ao papel do Estado no processo de desenvolvimento dirigia-se à rápida expansão do tamanho do governo. Esta expansão se evidenciava um papel crescente do estado como investidor, o aumento da quantidade e o tamanho das empresas e o maior número de regulações governamentais. Na visão liberal o papel do Estado era sufocante e excessivo, e levava a uma debilidade concomitante do setor privado.

Para o liberalismo argentino o incremento do gasto público e a intervenção do Estado na economia haviam sido uma constante da Argentina por muitos anos. Essa evolução foi consequência da tentativa de cumprir com os objetivos de crescimento e bem estar que a sociedade argentina colocava-se, mediante instrumentos centrados no Estado. A justificação técnica desse incremento na participação do Estado na economia, havia baseado-se no pressuposto fracasso do mercado. A utilização desses meios havia sido refletida na estrutura administrativa do Estado, a qual havia apresentado um crescimento contínuo ao longo dos anos. No entanto essa tentativa havia fracassado por completo. Frente à pergunta: Por que a Argentina foi o caso mais notável de decadência econômica com inflação prolongada do século XX? Llach afirmava que o problema argentino relacionava-se com o realismo mágico, o *ato de fé do realismo mágico foi crer que o ‘Estado’ podia ele mesmo gerar a riqueza, porém tirando-a de algum lugar exterior à sociedade civil, eliminando assim a escassez e satisfazendo as aspirações modernas*” (Llach, 1997: 48, *ênfase no original*). O realismo mágico “ascendeu primeiro a partir da sociedade ao Estado e depois descendeu dali e impregnou por completo a sociedade”. O mecanismo decisivo deste movimento havia sido a inflação. A inflação foi a manifestação mais típica e duradoura do realismo mágico. E se inspirou na mesma fantasia social que a construída a partir da natureza: o Estado podia “fabricar”

recursos a partir de um lugar exterior à sociedade, neste caso mediante o simples expediente de emitir dinheiro. No “movimento descendente” do realismo mágico, a sociedade havia convertido-se em demandante permanente de protecionismo exacerbado: mais gasto público, mais subsídios de todo tipo, mais aumentos gerais e centralizados de salários. Como conseqüência, a inflação alta e persistente havia sido fato endógeno. E paradoxalmente, enquanto ela era a causa principal do fato de nossos países figurassem entre os de pior distribuição de renda do mundo, recorria-se cada vez mais à inflação com o pretexto de aumentar a equidade social. Em todo os lugares nos quais o Estado havia tentado substituir “além de um certo ponto” as pessoas e à sociedade civil, o resultado havia sido o fracasso. Este havia sido mais notório quando havia sido atribuído ao estado um poder especial para produzir, como nos subúrbios da modernidade.

Algumas explicações do “fracasso” do Estado na promoção do bem estar deviam ser buscadas no esboço dos objetivos em si mesmos que em muitos casos foram desproporcionais, dados os recursos disponíveis ou contraditórios em si. Outros elementos surgiam do desenho dos instrumentos utilizados: as regulações por um lado, ou a prestação direta de bens e serviços por outro, se haviam caracterizado por implementar mecanismos que desconheciam as pautas básicas para o surgimento de um sistema econômico eficiente, introduzindo distorções que haviam dado origem a um magro desempenho. A prestação direta de bens e serviços, financiados essencialmente com impostos gerais e não via preços ou pagamento de taxas ou tarifas, havia levado a um nível de gasto público superior ao factível de ser coberto com a arrecadação tributária genuína. Como conseqüência desta situação haviam sido apresentados déficits crônicos no orçamento público que haviam sido financiados com impostos inflacionários, ou pressionando sobre o mercado local de capitais, ou com endividamento externo. O resultado havia sido alta inflação, instabilidade das políticas, expulsão do setor privado do mercado de crédito e alto endividamento externo.

Em síntese, estas distorções haviam agravado o desempenho da economia argentina, porque o investimento privado não havia crescido suficientemente, dada à incerteza gerada por um contexto de alta inflação e/ou elevadas taxas de juros reais; o investimento público havia sido errático, e não havia sido ajustado às necessidades de cada etapa pela descontinuidade apontada; a produtividade e a competitividade da economia haviam sido afetadas pelo tipo de impostos utilizados, distorsionantes dos preços relativos e, portanto, da distribuição de recursos; o incrementado aparato regulatório havia transformado-se em uma poderosa trava burocrática, e fonte de corrupção, dada a redução das rendas dos funcionários públicos, e a obsolescência do material de apoio administrativo e, finalmente, o deterioramento da infra-estrutura básica e da qualidade dos serviços de educação e saúde, havia afetado o processo de crescimento ao influir negativamente na produtividade tanto do capital como da mão de obra. Tudo isto dava origem a um círculo vicioso, que havia sido retroalimentado e agravado o problema: a menor produtividade, menor crescimento; a menor

crescimento menor base tributável; a menor base tributável, dado o maior gasto, maior brecha fiscal, maior inflação, endividamento, menor produtividade, menor crescimento etc. Estes elementos, somados aos colocados – objetivos desproporcionados e mal desenho dos instrumentos – convergiam na explicação da situação da economia argentina.

A partir do diagnóstico descrito, um dos objetivos centrais da política do governo havia sido a reforma do Estado e a privatização das empresas públicas. No balanço do governo este havia sido um dos setores mais exitosos das políticas governamentais. Segundo dados oficiais a queda do gasto público havia sido de 4,5% do PIB quando comparavam-se as médias 1980-89 e 1991-96, e de 2,5% do PIB quando comparava-se 1990 com 1996. Igualmente significativos haviam sido as mudanças na composição, com notórios aumentos na participação do gasto social e fortes quedas no pagamento de juros da dívida pública e na parte “investimentos e subsídios”. Para Llach, o acionar conjunto das leis de convertibilidade (1991), orçamento, administração financeira (1992), investimentos públicos (1994) e solidariedade previdencial (1995), mais as privatizações e a desregulação, haviam posto diques de contenção sem precedentes no crescimento do gasto público que, ainda assim, havia provado ser insuficiente à adversidades como o efeito tequila. No entanto, a mencionada redução do coeficiente gasto público/PIB era apenas uma pequena mostra da verdadeira diminuição do “peso morto” do Estado sobre a economia, isto é, aqueles gastos públicos que, além de algum impacto transitório sobre o nível de emprego, tinham uma reduzidíssima rentabilidade social e era um verdadeiro desperdício de recursos. A maior parte desse investimento havia passado a ser realizado pelo setor privado com maior eficácia e eficiência.

Por que havia aumentado o gasto público? Na visão do governo o Estado havia reduzido sua incidência, e sobre tudo, seu peso morto na economia mas, ao mesmo tempo, o gasto público havia aumentado rapidamente e significativamente entre 1991 e 1994, entre 1991 e 1996 o gasto público total havia aumentado \$ 27 bilhões ou em 51,1%. Durante os primeiros anos da convertibilidade, o satisfatório resultado das contas públicas teve importância decisiva para a estabilização e para o crescimento da economia. A partir e sobretudo depois da crise mexicana, reapareceram déficits importantes tanto na Nação como nas províncias. Não obstante, ao comparar as contas fiscais da convertibilidade com as de outros tempos e outros países, há que ter em conta que nunca na Argentina, e em poucos países os resultados do setor público foram tão integrais como na Argentina pós-convertibilidade. No período 1991-96 houve um déficit acumulado do setor público de 7,2% do PIB (1,2% anual), frente a 87,7% de déficit acumulado (7,2% anual) no período 1980-1990. O déficit de seis anos da década de 90 foi similar ao de cada ano do período 1980-1990. A partir da recessão de 1995, o déficit fiscal que havia reaparecido em 1994 aumentou significativamente, porém havia mantido-se dentro de níveis financiáveis. *“Em meio de uma das piores crises externas e bancárias da história, entretanto, o déficit de 1995 foi pouco mais da*

terceira parte da média 1980-1990” (Llach, 1997:178, *ênfase no original*). Quanto às causas do aumento do déficit deviam mencionar-se três. A primeira e mais importante havia sido o custo fiscal da reforma econômica, o total de recursos fiscais investidos para reformar a economia alcançou o equivalente a \$ 16 bilhões, ou seja, mais de dois anos do déficit global do setor público em 1996. A segunda causa em importância da reaparição do déficit fiscal foi a recessão originada no “efeito tequila”, que acentuou a evasão fiscal e fez mais difícil combatê-la dado que muitas empresas decidiram financiar-se com o citado recurso. Em terceiro lugar, a velocidade do aumento do gasto público, sobre tudo em 1993 e 1994, deixou a economia mal preparada para enfrentar fiscalmente a recessão. “Por estas razões, a meu ver o déficit dos anos 1995 e 1996 é de natureza cíclica e não ‘estrutural’. Isso quer dizer que, se são mantidas as políticas básicas, incluindo as que têm custo fiscal, se são mantidos sob controle os gastos públicos e se melhora significativamente a luta contra a evasão, a economia argentina voltará a uma situação de razoável equilíbrio fiscal” (Llach, 1997: 180).

Enquanto para o governo a reforma do setor público argentino era um exemplo em nível mundial, outros economistas liberais consideravam que esta havia sido insuficiente. Para Carlos Rodríguez (1995) a evidência indicava que o ajuste no tamanho do governo foi realizado exclusivamente com respeito à venda de empresas públicas. Se fossem consideradas as atividades gerais em todos os níveis (nacional e provincial), era claro que o governo havia participado na recuperação econômica geral que havia seguido à estabilidade, e até havia conseguido aumentar sua participação no PIB total em aproximadamente dois pontos percentuais entre 1990 e 1993. Afirmava o economista do CEMA: “A porcentagem do gasto público do governo (nacional mais provinciais e municipalidades) no que diz respeito ao PIB caiu drasticamente na última década [...] de uma média de 32,3% em 1980-83, a soma de 27,5% em 1993. Entretanto, a hiperinflação de 1989 foi a principal causa da redução do gasto público. Enquanto o gasto total havia sido em média 31,8% entre 1980-88, caiu a 27,6% em 1989 e desde então manteve-se próximo de 27%. Medido pelo desempenho dos gastos, excluídos juros do SPNF [Setor Público Não Financeiro], o gasto real ha aumentou durante o Plano de Convertibilidade: em 1991, o gasto com relação ao PIB aumentou quase 2 pontos e permaneceu constante desde então [...] Toda a evidência indica que o ajuste no tamanho do governo se fez exclusivamente com relação a venda das empresas públicas” (Rodríguez, 1995: 16-7). Globalmente, este crescimento do governo havia sido financeiramente viável porque havia um ligeiro aumento no superávit primário ao nível de 1,8% do PIB. Entretanto, a absorção contínua de recursos por parte do setor público frente ao incremento na abertura da economia e uma pressão tributária maior havia exercido uma pressão extraordinária no setor privado.

Para o governo, no entanto, o problema do gasto público referia-se a sua eficiência e não a

seu volume: “Subsiste pois, sem nenhuma dúvida, um grande problema de eficiência do gasto público, e esta é uma grande dívida que a classe política, o governo e os funcionários públicos têm com a sociedade argentina. Talvez seja esta a principal razão pela qual ainda se argumenta com frequência que o gasto público é excessivo. Os números frios não abalam esta tese. Computando de um modo tão integral como poucos países o fazem, o gasto público na Argentina foi de somente 27% do PIB em 1996, prevendo-se uma redução adicional em 1997. Somente Chile e alguns países asiáticos, entre os de tamanho comparável à Argentina, apresentam porcentagens de gasto inferiores ao nosso” (Llach, 1997: 155).

6.4.1 Reforma do estado e eficiência do gasto público

Enquanto na opinião de alguns setores existia a idéia de que a Reforma do Estado já se havia feito, outros economistas enfatizavam que a maior parte das reformas ainda estava por fazer-se. Isto era importante, porque um Estado reformado contribuiria para o crescimento econômico sustentado e para uma distribuição da renda: *“Em termos econômicos, isto [a Reforma do Estado] é importante por duas razões: em primeiro lugar, porque ao longo prazo um Estado reformado em suas funções constitucionais e sociais contribui ao crescimento e simultaneamente a uma distribuição da renda mais progressiva. em segundo lugar, porque a reforma incrementa a eficiência do gasto público e portanto – demandar menos gasto e/ou melhorar a produtividade da economia – torna sustentável o equilíbrio macroeconômico alcançado”* (Gerchunoff e Machinea, 1995: 65, *ênfase no original*).

Economistas como Bernardo Kosacoff, da CEPAL, propunham modificar o estilo de intervenção estatal, sem que isto significasse aumentar o papel do Estado, e sim aumentar seu impacto positivo sobre a eficiência e eficácia do sistema econômico em seu conjunto. “A eficiência da produção depende da capacidade para organizá-la de forma que desenvolva conhecimentos específicos e se desenvolva na retroalimentação de especialização e complementaridade. O Estado deverá centrar sua intervenção em aumentar a divisão do trabalho, a ampliação do mercado e facilitar todo ‘o poder’ do mercado para o desenvolvimento da competitividade. Esta intervenção não é suficiente em nível individual, e sim seus melhores efeitos estarão associados ao desenvolvimento de coalizões progressistas com o incentivo de gerar reações para a inovação, que tende a fazer coincidir os benefícios individuais e sociais” (Kosacoff, 1995: 119).

A exposição aos mercados internacionais, continuava o economista da CEPAL, oferecia estímulos ao desenvolvimento de capacidades, entretanto, para alcançar os níveis internacionais de eficiência em tecnologias complexas requeria-se tempo, investimentos e esforços. Portanto, existiam “argumentos de indústria nascente” que eram válidos para proteger novas indústrias, mas diferiam do caso usual de proteção baixa e uniforme. A duração e alcance da proteção não podiam ser uniformes quando diferentes tecnologias tinham custos e períodos de aprendizagem distintos. Os

requerimentos de política para o desenvolvimento industrial-tecnológico estavam integrados por dois fatores: a natureza das falhas do mercado para cada determinante e a capacidade do governo para idealizar soluções que fossem melhores que as do mercado. Não todas as falhas do mercado requeriam intervenções. A necessidade de intervenção surgia quando estas soluções não apareciam ou necessitavam estímulos para aparecer, e portanto, era fundamental um Estado reformado.

Por outro lado, afirmavam Gerchunoff e Machinea (1995), que nas áreas de saúde, educação e previdência foi aplicada política de reforma como estratégia racional de política pública. Em relação ao gasto público devia ser considerado o impacto que os preços relativos surgidos do Programa de Convertibilidade haviam tido sobre o valor real do gasto social. O gasto social por pessoa dos programas sociais, corrigidos por índices que refletiam as tecnologias de produção, mostrava que em 1994 estava-se em níveis inferiores aos de 1987. Um dado preocupante, para os autores, tinha-se em conta que muitos especialistas estavam reclamando uma redução do gasto social para aumentar a taxa de poupança nacional. Existia, portanto no esquema da Convertibilidade, um conflito entre as necessidades de uma maior e melhor cobertura de serviços e a restrição orçamentária; uma estratégia que devia ser colocada em prática era reformar o Estado social perseguindo um aumento da sua eficiência.

A proposta do liberalismo econômico colocava mais ênfase em uma reforma que introduzisse regras de mercado na distribuição do gasto. Sob o argumento de que os fundos do Estado não deveriam financiar uma oferta estatal burocratizada e ineficiente, mas sim deveriam subsidiar a demanda de modo a que os receptores destes subsídios (pessoas, famílias) pudessem exercer a liberdade de eleição no âmbito de um mercado competitivo. Desta forma, os prestadores dos serviços de saúde ou educativos estariam obrigados a respeitar normas de qualidade e a diminuir os preços. Para Gerchunoff e Llach os incentivos da concorrência se bem podiam funcionar no âmbito da saúde, de qualquer modo, o fariam eficazmente somente se fossem fortalecidos simultaneamente os papéis do Estado. “O indivíduo no mercado pode *eleger* – se é que verdadeiramente enfrenta uma oferta atomizada – uma determinada instituição, pública ou privada, que atenda a sua saúde. Porém, *alguém* deve definir o que fica dentro e o que fica fora do que atualmente denomina-se uma cesta mínima de serviços de saúde; *alguém* deve garantir a liberdade de acesso de todas as pessoas; *alguém* deve ajudar os indivíduos a vigiar a qualidade das prestações. Colocado assim, o esquema que fica é o seguinte: o Estado define – para dizer-lo de maneira sintética – produto, quantidade, preço e, em parte, qualidade; o indivíduo, por sua vez, elege livremente o prestador. Somente se ambas coisas ocorrem a reforma será exitosa” (Gerchunoff e Llach: 1995: 68, *ênfase no original*).

6.4.2 Privatizações e regulação estatal

Para a ortodoxia econômica as empresas estatais haviam afastado-se do ideal que lhes havia dado origem, haviam adaptado suas condutas a objetivos afastados da maximização do bem estar social. Assim, sua contribuição ao crescimento havia sido declinante, a produtividade de seus baixos investimentos e a fixação das tarifas havia seguido um critério distributivo ineficiente. As tarifas haviam sido deterioradas em termos de salários abonados e do preço dos bens de capital adquiridos pelas empresas públicas havia apresentado um incremento muito superior ao do nível geral de preços. Governantes, provedores de bens e serviços e sindicatos haviam lutado para que estas empresas comportaram-se da maneira mais conveniente a seus próprios interesses, motivando um crescente descrédito da propriedade pública e das organizações públicas.

Na visão ortodoxa devia perseguir mais de um objetivo. Ademais da erradicação da principal fonte histórica de déficit fiscal e de corrupção, e do pleno restabelecimento do princípio de subsidiariedade, o principal objetivo do programa era criar as condições para aumentar substancialmente a qualidade e quantidade, e diminuir os preços dos serviços públicos oferecidos. Havia também objetivos adicionais tais como a propriedade participada, a criação de um mercado de capitais e a dinamização da economia. Para satisfazer os objetivos principais, o governo havia tido a seu alcance basicamente três instrumentos ou critérios de decisão: as *tarifas* dos serviços públicos pós-privatização, que deviam ser o mais baixas possíveis; as *receitas* a obter nas privatizações, que havia que maximizar; os montantes dos *investimentos* a serem realizados pelas empresas privatizadas que também havia que maximizar. O problema que se colocava era que estes critérios estavam relacionados entre si de tal modo que a otimização de cada um deles separadamente somente podia realizar-se sacrificando em alguma medida os dois restantes. Apesar das dificuldades para o governo o processo de privatizações havia sido notoriamente exitoso no cumprimento de seus objetivos principais: o aumento da solvência permanente do Estado, a erradicação de poderosíssimas fontes de corrupção e, sobre tudo, a transformação de uma economia carente de serviços públicos em uma que os possuía crescente quantidade e qualidade. Por outro, em quase todas as áreas funcionavam *agencias reguladoras* profissionalizados, com freqüentes audiências públicas e serviços em geral eficientes de atenção das reclamações dos clientes.

Este balanço positivo sobre o processo de privatização era compartilhado por grande parte do liberalismo: “O processo de privatizações na Argentina desmantelou eficazmente o ‘estado empresário’ que havia sido criado no período do pós-guerra e que havia demonstrado ser sumamente incompetente e pouco confiável” (Rodríguez, 1995: 14); também os organismos internacionais de crédito aprovaram a reforma do Estado, o Banco Mundial afirmava que: “O programa de privatizações da Argentina iniciado em 1989 foi o único no seu alcance, já que incluiu

todas as empresas importantes, e em seu ritmo, já que foi realizado no essencial em quatro anos. Privatizaram-se a companhia aérea de bandeira, bancos, ferrovias, a empresa petroleira, o gás natural, a eletricidade, as telecomunicações, portos, a água e os serviços sanitários e industriais tais como o aço e outras relacionadas com defesa. Em 1993, o valor de mercado dos ativos privatizados foi estimado em U\$ 18 bilhões. O programa de privatizações teve significativos impactos na economia: até 1993 gerou mais de U\$ 8 bilhões em efetivo e reduções de mais de U\$ 10 bilhões na dívida pública em valor nominal e U\$ 4 bilhões em valor de mercado. O programa eliminou a maioria dos subsídios e conseguiu maiores receitas tributárias, maiores investimentos em infraestrutura e uma melhora da qualidade dos serviços públicos” (World Bank, 1996b).

Existiam duas perspectivas que criticavam o processo de privatizações. Por um lado, existia um grupo de economistas heterodoxos que se bem compartilhando a orientação geral em matéria de privatização de empresas públicas, criticava que as mesmas estivessem mal feitas. O processo de transferência dos ativos públicos havia estado cheios de imperfeições, começando por um mal desenho das bases e condições, a ausência de políticas de saneamento prévias à privatização, contratos de transferência ambíguos, estabelecimento de garantias para a exploração monopólica dos mercados, licitações não competitivas, debilidade das instituições e dos marcos regulatórios. Algumas dessas imperfeições faziam sentir seus efeitos na macroeconomia e eram necessárias políticas, em especial, vinculadas à regulação e ao marco tarifário. Para reduzir os custos, e como forma de provocar um choque de produtividade, era necessário explorar as possibilidades de operar uma “regulação deflacionária” sobre as empresas de serviços privatizados. Esta estratégia deflacionária teria efeitos mais potentes sobre os custos dos setores produtivos. Esta “regulação deflacionária” não implicaria uma ruptura contratual que prejudicasse a credibilidade dos investidores. Os marcos regulatórios existentes ofereciam espaço para a ação reguladora que permitia uma modificação da estrutura global de incentivos econômicos. Uma tarefa pendente era, portanto, uma regulação mais estrita das empresas de serviços públicos, não somente para beneficiar os usuários, mas especialmente os produtores de bens comerciais. As opções possíveis eram acordar um novo contrato que outorgasse uma ponderação mais alta à defesa dos usuários mas preservando a existência de monopólios, como por exemplo no caso telefônico; e outra opção era desregular e injetar concorrência (Gerchunoff e Machinea, 1995).

Por outro lado existia outro grupo de economistas que criticava a essência do programa de privatizações. Para este grupo um dos traços problemáticos básicos do programa de privatizações era aquele que se relacionava com “seu papel de dinamizador do processo de concentração e centralização do capital”. Na maioria dos processos que se havia realizado na Argentina, o próprio chamado à licitação havia sido caracterizado pela presença de poucos – e inclusive únicos – oferentes ao que se associava a coordenação e o lobbying do empresário, de forma que a sub

avaliação dos ativos transferidos havia surgido como um denominador comum. A característica anterior articulava-se com a sobrevivência e reforçamento de monopólios ou oligopólios, legais, com a conseguinte consolidação de mercados protegidos, o estabelecimento de condições que asseguravam baixos riscos empresariais, com a ampliação de margens de liberdade para fixar tarifas e com a escassa difusão da propriedade por meio do mercado de capitais. Este processo havia tido como consequência um acentuado grau de concentração da propriedade das empresas e das áreas privatizadas em um reduzido número de grandes agentes econômicos.

A partir da perspectiva industrial podiam distinguir-se três tipos distintos de estratégias na aquisição de ativos do setor público que sustentavam uma proporção majoritária das empresas transferidas ao setor privado. Em primeiro lugar, os grupos que mediante alguma de suas empresas controladas adquiriram empresas públicas ou “pacotes” acionários que pertenciam ao Estado em empresas que operavam no mesmo setor de atividade no qual estavam insertos (concentração). Tal o caso, por exemplo de Indupa e sua participação em Petropol S.A. e Induclor S.A.; do grupo econômico Garovaglio e Zorroaquin que mediante a empresa Ipako S.A. adquiriu Polisur e do conglomerado estrangeiro Techint que mediante Propulsora Siderúrgica adquiriu a maioria acionária de SOMISA etc. Uma segunda estratégia estava representada pelos grupos econômicos ou conglomerados estrangeiros que adquiriram ou obtiveram concessões que implicavam direta ou indiretamente, um maior grau de integração vertical ou horizontal (integração). Os casos eram múltiplos e variados, como o do grupo Acindar e o conglomerado Techint que se inseriram na produção e distribuição de energia que constituía um dos principais insumos de sua produção siderúrgica. Outro exemplo ilustrativo constituía a aquisição das instalações portuárias por parte das principais empresas produtoras de óleos (Bunge y Born, Continental, La Plata Cereal S.A., a Necochea, Quequén, Aceitera General Deheza). O mesmo ocorreu com a privatização de ENTeL já que formavam parte do consórcio o grupo econômico Pérez Companc e o conglomerado estrangeiro Techint que mediante suas empresas controladas eram provedoras da prestadora do serviço. Uma última estratégia relacionava-se com os grupos econômicos que mediante as privatizações diversificaram sua presença na estrutura econômica ao se inserir em atividades nas quais não atuavam nem estavam vinculadas direta ou indiretamente (diversificação e conglomeração). A esse respeito, cabia recordar o caso do grupo Pérez Companc (geração e distribuição de energia elétrica, transporte e distribuição de gás, exploração de petróleo em áreas centrais e secundárias, refinarias, destilarias, ferrovias, telecomunicações); Techint (distribuição de energia elétrica, exploração petrolífera, transporte de gás, ferrovias, telecomunicações, rodovias, indústria siderúrgica); o Soldati (geração de energia elétrica, exploração petrolífera – áreas centrais e secundárias – e destilarias, ferrovias, telecomunicações, águas e serviços de esgotos). Desta tipologia de estratégia empresarial frente ao programa de privatizações desprendia-se a crescente oligopolização da

economia argentina, a polarização do poder econômico em um núcleo muito reduzido de conglomerados empresários e a consolidação e preservação de reservas de mercado com quase rendas oligopólicas (Basualdo, 1994; Azpiazu, 1994).

Daqui também se desprendiam uma série de efeitos, por exemplo sobre os *preços relativos*. Particularmente naquelas áreas nas quais as concessionárias das empresas privatizadas contavam com um poder excludente na fixação das tarifas somado, na maioria dos casos, à indexação das tarifas, o Estado não somente havia transferido os respectivos ativos mas também a regulação dos preços – e portanto da estrutura de preços relativos – que havia ficado praticamente marginalizado do funcionamento do mercado e, também, das possibilidades de desenvolver políticas públicas reguladoras. Em outras palavras, a transferência deste instrumento de política econômica havia suposto a cessão a determinados segmentos do setor privado de boa parte do poder regulador sobre os mercados e a conseguinte invalidação dos próprios “mecanismos de mercado” (Azpiazu, 1994).

6.5 Debate sobre a desregulação dos mercados

Outra das discussões importantes do período referia-se aos efeitos do Programa de desregulação implementado pelo governo em termos de sua capacidade de contribuir com a política de estabilização, e do ponto de vista do longo prazo sua capacidade de remover os obstáculos ao funcionamento competitivo e eficiente dos mercados de fatores para melhorar a competitividade da economia. Por outro lado, aparecia o tema da transferência do poder regulador de determinados mercados àqueles que exerciam posições dominantes nos mesmos.

Outra das bases substantivas da estratégia econômica da administração do Presidente Menem surgia das ações tendentes à desregulação de boa parte da atividade econômica. Para o pensamento liberal a regulação da economia era uma das causas mais importantes da ineficiência do sistema econômico. As regulações que afetavam tanto a atividade específica de setores produtivos, em especial aqueles nos quais atuavam empresas públicas, como aquelas que contemplavam questões que faziam o sistema econômico geral, continham elementos que explicavam claramente seu fracasso. Essa área, como nenhuma outra, exemplificava a existência de objetivos incompatíveis (por exemplo salários mínimos versus pleno emprego), objetivos excessivamente ambiciosos (por exemplo a superposição de promoções regionais) e mal desenho de instrumentos. Exemplo deste último eram: limitações à concorrência; custos superiores aos supostos benefícios da regulação; excesso de informação a apresentar e falta de controle da mesma; fixação artificial de preços ou quantidade a produzir; subsídios encobertos; limitações à livre mobilidade de fatores; incentivos contrários aos objetivos buscados; superposição de jurisdições e de organismos de controle; contradição entre diferentes regulações. Em segundo lugar e a partir de um ponto de vista estritamente econômico, as regulações que limitaram a concorrência e a livre entrada e saída de

ofertantes a um mercado, converteram-se em monopólios, com comportamentos ineficientes, a setores que poderiam ter desenvolvido-se de outra maneira.

Nesse contexto inscreviam-se algumas das principais políticas implementadas nos primeiros anos da nova gestão econômica. Tal era o caso da eliminação do controle de preços, a supressão das regulações específicas para os investimentos estrangeiros, a liberalização do mercado de câmbios e dos fluxos internacionais de divisas, a desregulação do mercado de petróleo. O decreto de referência levou à remoção de diversas regulações e disposições que incidiam sobre o padrão de desenvolvimento de distintos setores da atividade econômica. As medidas contempladas na desregulação compreendiam uma diversidade de aspectos: dissolução das respectivas agências reguladoras no caso de certos produtos agrícolas regionais, revogação de regulações ao comércio interno e externo de produtos agropecuários tradicionais, eliminação de direitos de exportação e eliminação alguns dos regimes de promoção industrial assim como das margens de preferência derivadas da legislação do “compre nacional”. Isto é, uma ampla gama de disposições que incidiam sobre diversas atividades e sob formas muito heterogêneas.

O pensamento ortodoxo considerava que as principais falhas do mercado provinham de um excessivo intervencionismo estatal que conspirava contra o livre jogo das “forças do mercado” e contra a eficiência na distribuição dos recursos. Do que se desprendia que toda intervenção estatal terminava por gerar imperfeições de mercado muito superiores às que poderiam derivar-se da livre interação entre a oferta e a demanda. A partir de tais supostos teóricos, a desregulação não fazia mais que remover os obstáculos ao desenvolvimento competitivo e eficiente dos mercados de fatores com o fim de incrementar a produtividade econômica. Por sua vez Sguiglia e Delgado (1994), tomado como referência o exemplo que oferecia a economia argentina nos anos 90, afirmavam que o papel do mercado e o sistema de mercados competitivos apresentavam-se como verdadeiros paradigmas que permitiam alcançar uma eficiente distribuição de recursos e uma maximização do bem estar geral nas sociedades modernas. A revalorização da capacidade do mercado para facilitar qualquer combinação produtiva eficiente havia sido dada em forma conjunta e simultânea com o recuo da intervenção estatal. Tal como sugeriam estes autores, nos que se conjugava a adesão à ortodoxia neoliberal com os postulados das escolas mais restritivas da chamada “economia do bem estar”, uma combinação de fatores seria “eficiente” se não houvesse forma de aumentar algumas produções sem diminuir outras, ou sem incrementar os recursos utilizados nas mesmas. O conceito de eficiência estava estreitamente vinculado à noção de equilíbrio competitivo.

O programa de desregulação implementado em 1991 buscava resolver, na visão do governo, ademais das distorções estruturais, antes mencionadas, problemas conjunturais relacionados com a política de estabilização. Em primeiro lugar, perseguia a correção dos preços relativos e a limitação

das tensões inflacionárias derivadas do comportamento expansivo dos preços de bens e serviços não *tradeables*. Em segundo lugar, procurava o melhoramento dos mecanismos de mercado tendentes a limitar sobrecustos supérfluos e rigidez na formação de preços e na distribuição de recursos na economia. O adiantamento dos preços relativos dos bens não sujeitos à concorrência externa era habitual nos programas de estabilização. No caso argentino, esta situação corria o risco de ser mais grave por conta do rápido crescimento da demanda, motorizada pela estabilização de preços e pela baixa das taxas de juros, que chocava no caso dos bens não *tradeables* com uma oferta inelástica, a menudo derivada da existência de uma profusa regulamentação restritiva que limitava o acesso ao mercado de novos produtores. Em matéria de custos industriais e produtivos em geral, o mal funcionamento dos mercados de fatores (capital, insumos e trabalho) gerava fortes desvantagens competitivas que no médio prazo podiam afetar o equilíbrio externo e a continuidade da política de ajuste e modernização econômica. Em síntese, os objetivos básicos da desregulação apontavam : a) modificar as tendências de curto prazo em matéria de preços com o fim de assegurar uma rápida convergência com a inflação internacional; b) melhorar o tipo de câmbio real sem alterar a paridade estabelecida pela convertibilidade e; c) remover os obstáculos ao funcionamento competitivo e eficiente dos mercados de fatores para melhorar a competitividade da economia.

Para o governo (Llach, 1997) o alcance das políticas de desregulação podia ser resumido da seguinte forma: setores *fortemente desregulados com quedas de preços e aumento da produção*: setor agropecuário; indústria manufatureira (com a exceção da indústria automotora e setores de direitos específicos); eletricidade; comércio exterior: exportações e importações; portos; transporte marítimo e fluvial; comércio interior, atacadista e varejista; transporte terrestre de cargas; transporte de passageiros de média e longa distância; seguros; mercado de câmbios; investimento estrangeiro; mercado de capitais. Setores *desregulados, nos quais o principal efeito foi o aumento da produção ou das exportações*: petróleo (aumento da produção e das reservas, mas ainda sem concorrência plena das importações); gás (aumento da produção, mas com oferta muito concentrada); mineração e pesca. Setores *ainda muito regulados*: Mercado de trabalho (parcialmente desregulado com as leis de PyME e Fomento de Empleo e decretos complementários) e sistema de saúde. Concluía: “*É muito claro que a política de desregulação teve efeitos importantes na diminuição de custos e preços de muitos bens e serviços da economia, particularmente os ‘não tradeables’, e derrubou o mito da ‘inflexibilidade à baixa’ dos mesmos*” (Llach, 1997: 209, *ênfase no original*). Por sua vez, para Sguiglia e Delgado (1994) a desregulação havia sido para os bens “*não tradeables*” o que a abertura da economia havia sido para os bens “*tradeables*”, e havia significado, também, a passagem de uma situação de privilégios discretionais a outra de regras de jogo. Mais ainda a desregulação havia sido essencial para que a economia argentina ganhasse competitividade usando a concepção e os instrumentos mais modernos.

Ao avaliar o chamado “Programa de desregulação” do governo argentino, os autores liberais assinalavam que uma das características básicas do processo desregulatório havia sido sua uniformidade, no sentido de não eleger ganhadores e perdedores ex antes como nos cenários regulados. Porém, para Azpiazu “os exemplos que oferecem, entre outros, a sanção do regime especial que beneficia – dada à reserva de mercado envolvida – à indústria automotora, o nulo risco empresarial na maior parte das atividades privatizadas, a na remoção de espúrios regimes de promoção regional, não condizem com essa ‘uniformidade’, e muito menos, com a inexistência de ‘ganhadores ex antes’” (1999: 22). Machinea e Gerchunoff (1995) afirmavam que o governo havia colocado todo seu empenho em impulsionar políticas desreguladoras nos mercados de serviços prestados por setores médios, e em troca não havia explorado as possibilidades de operar uma regulação com efeitos deflacionários sobre as empresas de serviços públicos privatizadas. Este era um tema relevante porque uma estratégia de regulação deste tipo teria efeitos mais potentes sobre os custos dos produtos agropecuários e industriais que as desregulações implementadas a partir de 1991. Dois exemplos do que se podia fazer e não se fazia: em primeiro lugar, no passado recente haviam sido reduzidos e/ou eliminados impostos que pesavam sobre as empresas de serviços públicos mas isso não havia sido traduzido em uma queda de tarifas induzida pelos reguladores; em segundo lugar, as agências reguladoras faziam um controle muito pobre da qualidade dos serviços prestados, sendo que uma maior qualidade era equivalente a uma queda de preços. Isso significava que os marcos reguladores, ainda que não fossem os ideais, ofereciam espaço para uma ação reguladora tendente à modificação dos incentivos econômicos. Uma das políticas que deviam ser implementadas era a regulação mais estrita dos serviços públicos, o que se traduziria em uma redução de custos para os produtores de bens comercializáveis e uma melhor qualidade dos serviços prestados pelas operadoras privadas (Gerchunoff e Llach, 1995).

6.5.1 A (des-re)regulação dos mercados

A partir de uma posição crítica à política governamental Daniel Azpiazu (1999) afirmava, que o regime desregulatório denotava marcadas inconsistências com respeito aos objetivos explicitados no próprio decreto de instrumentalização e no discurso oficial sobre a necessária liberalização dos mercados. “Se bem a confiança na capacidade auto reguladora dos mercados constitui um princípio ideológico central da atual administração de governo, a mesma reconhece certos ‘matizes’ de transcendência, nos quais a discricionariedade e seletividade das atividades (des-re)reguladas – assim como as formas e a intensidade que adotaram os respectivos processos – não fazem mais que refletir o *pragmatismo discriminatório* sobre o qual se têm ido estruturando as políticas públicas implementadas no país nos anos 90” (Azpiazu, 1999: 15, *ênfase no original*). Nesse sentido, uma das inconsistências mais notórias oferecia a não inclusão dos regimes de

promoção regional, sem dúvida a legislação promocional que havia induzido maiores distorções sobre o perfil da indústria manufatureira, e que havia provocado um importante custo social. Por sua vez, pelas profundas assimetrias que levava e por sua significação econômica, a indústria automotora emergia como outro importante exemplo, em tanto gozava de rendas oligopólicas geradas por um atípico regime especial de proteção que supunha, praticamente, uma quase-renda do mercado interno.

No âmbito da indústria, o Programa de desregulação supôs uma alteração profunda do contexto operativo no qual se havia desenvolvido o setor durante longos anos. Entre as mutações podiam ser reconhecidos quatro distintos tipos de efeitos em termos da natureza das desregulações e de suas conseqüentes implicações. Neste caso das desregulações específicas, a revogação dos regimes de promoção industrial eliminou os incentivos de que ainda gozavam muitas das empresas dos respectivos setores, concentrados quase exclusivamente em isenções alfandegárias às importações de bens de capital e insumos. Entre as desregulações gerais que levam implicações diversas sobre o espectro industrial, cabia distinguir dois tipos de impactos, ambos plenamente funcionais ao programa de estabilização de curto prazo: o incremento do tipo de câmbio real de exportação como produto da eliminação da taxa de estatísticas; e o barateamento de diversos custos indiretos da indústria. Em terceiro lugar ficavam incluídas algumas desregulações que podiam levar a um potencial reorientação de certos segmentos da demanda doméstica de diversos produtos industriais. sem dúvida, a mais significativa por seus efeitos foi a remoção tácita da legislação do “compre nacional” a favor da oferta local nas compras do setor público e de seus contratistas. Se bem os conteúdos anti-monopólio e de apoio ao desenvolvimento e consolidação de pequenas e médias indústrias locais especializadas, ou como provedoras dos grandes contratistas do Estado, havia sido paulatinamente deslocado frente às formas de aplicação deste regime, tal eliminação implícita tendia a pôr novamente de manifesto a caracterização sobre os esquemas neoliberais que decidiam enfrentar as precariedades da industrialização existente pela via de questionar sua própria existência. Por último, certas desregulações supunham na realidade o retiro do mercado de determinadas agências estatais que haviam tendido a exercer um certo poder regulatório contra o exercício pleno de práticas de mercado amparadas nas próprias imperfeições dos mesmos. “Em suma, o programa de desregulação dos mercados desenvolvido além de meados de 1993 trouxe aparelhada uma ampla gama de efeitos sobre os distintos setores industriais e, nesse âmbito, uma série de assimetrias de particular relevância – como, em particular, as pertinentes aos diversos regimes de promoção industrial ou tratamento privilegiado da indústria automotora que opera sob condições de reserva de mercado -” (Azpiazu, 1994: 181).

Em um trabalho posterior o mesmo autor afirmava que a integração analítica de algumas das principais conclusões derivada de uma série de estudos permitia extrair uma série de inferências em

torno dos efeitos estruturais associados às profundas transformações introduzidas nos marcos regulatórios. Estas últimas articuladas à emergência das restantes políticas públicas que conformavam o “choque ” institucional dos anos 90, haviam trazido aparelhadas mutações substantivas no perfil evolutivo de cada uma das indústrias, mudanças que por sua significação transcendiam as problemáticas setoriais e implicavam uma certa irreversibilidade no médio/longo prazo. Em primeiro lugar, e como demonstrava o contraste entre o exemplo que oferecia a indústria automotora em relação aos setores restantes, o chamado “programa de desregulação da economia argentina” reconhecia marcadas assimetrias e discriminações. Com relação, a re-regulação de certos mercados não faziam mais que evidenciar que tais assimetrias respondiam, em última instância, ao pragmatismo conservador que subjazia na chamada desregulação generalizada ou “uniforme” das atividades econômicas que, em realidade, levava a recriação de novas áreas e/ou situações de privilégio a favor de determinados setores e atores da economia. Em segundo lugar as respectivas mudanças regulatórias haviam contribuído a acrescentar assim perfeições de mercado preexistentes. A “uniformidade” das políticas de (des-re)regulação não estava associada à inexistência de ganhadores e perdedores ex antes, mas sim à própria natureza de seus efeitos, nos quais o papel protagônico que assumiam tais políticas na crescente oligopolização dos mercados emergia como seu principal denominador comum. Em terceiro lugar percebia-se a nula preocupação em compensar ou amortizar as falhas de mercado, e a inexistência de políticas de proteção da concorrência e da defesa do consumidor que impedissem, ou pelo menos limitassem, o abuso de posições dominantes por parte de oligopólios fortalecidos pelas novas políticas públicas. Isso denotava, por sua vez, uma adesão somente parcial – ou pragmática, em sua relação com os interesses das frações mais concentradas do capital – aos postulados básicos da ortodoxia neoliberal, contrariando, inclusive, as múltiplas “sugestões” do Banco Mundial e do FMI referidas à necessidade de implementar políticas ativas de defesa da concorrência e de regulação anti-trust. Uma quarta inferência era a que se relacionava com um dos principais traços que caracterizam a economia argentina nos anos 90: a intensificação do processo de concentração e centralização do capital e o crescente poder econômico de um núcleo reduzido de grandes conglomerados empresariais. Em tal sentido, como em muitos outros campos, o caráter regressivo e excludente do projeto refundacional da administração Menem parecia aprofundar grande parte dos lineamentos estratégicos da política econômica da última ditadura militar Azpiazu (1999a).

6.6 Reformas estruturais e a formulação de um novo modelo de políticas sociais

A reforma social do Estado foi parte da reorganização integral da sociedade e foi um complemento da política de reformas estruturais. A lógica das políticas de ajuste estrutural levou a um deterioramento das instituições de bem estar, dado o efeito combinado do ajuste fiscal, dos

cortes de salários, do aumento do desemprego e da desigualdade social. Por um lado, as reformas punham as instituições sociais sob severas restrições financeiras, e, por outro, degradavam-se as condições de trabalho dessas instituições. A erosão concreta combinou-se com o ataque ideológico, que apresentou as instituições públicas como intrinsecamente ineficientes, burocráticas e inumanas. O deterioramento das instituições sociais legitimou a reforma neoliberal das mesmas.

A concepção liberal das instituições de bem estar definia como uma responsabilidade individual, a satisfação das necessidades sociais na família ou no mercado. Os serviços sociais e os benefícios eram conseqüentemente definidos como “bens privados” e deviam obedecer às forças do mercado para distribuir os recursos de forma eficiente. Essa concepção demandava uma nova forma de intervenção estatal. Essa intervenção baseava-se em duas estratégias complementarias. A primeira era promover a transferência do financiamento e a provisão de serviços sociais potencialmente lucrativos ao setor privado. A segunda estratégia, complementar com a anterior, era criar programas públicos, seletivos, de baixo custo geralmente focalizado naqueles setores que viviam em situações de pobreza crítica. O estabelecimento desta nova política dual nas políticas sociais implicava uma nova distribuição de responsabilidade entre as esferas públicas e privadas. As quatro razões que justificam a intervenção estatal seriam: a provisão de uma definição de bens públicos estreita, baseada em um critério de não rivalidade e não exclusão; certas atividades dirigidas para os indivíduos, mas que implicassem certas externalidades; regulação e informação para compensar as falhas do mercado; e certos serviços e subsídios como forma de aliviar a pobreza. Estas intervenções eram justificadas porque aumentavam a produtividade e o capital humano dos setores pobres, sem provocar a resistência política dos grupos econômicos mais poderosos e eram compatíveis com o ajuste fiscal. O resto dos serviços sociais e benefícios deviam ser administrados pela lógica do mercado e transferidos ao setor privado. A tarefa específica do Estado devia ser regular os mercados, estabelecer normas e certificar as capacidades das companhias (Laurell, 1999).

A Argentina chegou à década de 90 com um esquema universalista de provisão de educação e saúde, e um sistema de previdência social ligado ao emprego que enfrentavam severas dificuldades financeiras de longo prazo, e com uma legislação trabalhista protetora que havia sido objeto de diversos questionamentos. A orientação da provisão de serviços sociais, da previdência social e da legislação do trabalho havia sido compatíveis com os requerimentos de um modelo de crescimento econômico baseado no mercado interno. A raiz do persistente déficit fiscal agravado pela dívida externa, no fim dos anos 80, o deterioramento da provisão estatal de serviços sociais se havia agudizado notoriamente e o sistema provisional estava criticamente desfinanciado; ademais os empresários opunham-se abertamente às regulações trabalhistas protetoras, encontrando apoio em círculos governamentais. Neste contexto prosperou a noção segundo a qual era necessário

transformar a política social. Três fatores decisivos reforçaram a opção governamental por um novo paradigma de políticas sociais, como forma de permitir ajustar a política social aos requerimentos da nova estratégia econômica: as recomendações das instituições internacionais reforçadas pela condicionalidade dos empréstimos, a pressão de poderosos grupos econômicos e o “clima” ideológico local. Amplos setores da população culpavam o estado empresário, os líderes sindicais e os trabalhadores pelo generalizado deterioramento e ineficiente funcionamento dos serviços públicos e pela estendida corrupção. Depois da crise de 1989, o novo paradigma penetrou rapidamente nas instituições do Estado e difundiu-se na opinião pública a idéia de que as privatizações liberariam recursos estatais que poderiam então ser destinados ao gasto social. Outro dos fatores que facilitaram a transformação foram a expansão da pobreza e os crescentes níveis de desemprego. No âmbito da restrição fiscal, o retrocesso nos níveis de vida e no aumento do desemprego facilitaram a aceitação por parte do governo de algumas recomendações do modelo de reforma social e impulsionaram a formulação de novos programas focalizados na pobreza para evitar o descontento e a perda de popularidade. Em relação à política trabalhista, na medida em que se responsabilizava a proteção pela débil concorrência no mercado de trabalho, os altos custos trabalhistas, o desemprego e a baixa competitividade externa, enfatizou-se então a necessidade de dismantelar a proteção, limitar o poder sindical e descentralizar a negociação coletiva (Cortes e Marshall, 1999).

6.6.1 Reforma no mercado trabalhista e desemprego

Enquanto a discussão sobre temas referidos a ordem fiscal e monetária foram preponderantes desde o começo do processo de reformas, não ocorreu o mesmo com aqueles vinculados com a legislação sobre o mercado de trabalho e com as políticas sociais. Somente em meados da década de 90, as instituições que regulavam as relações e as cargas que afetavam os custos trabalhistas foram colocadas no centro da discussão. Além das concepções gerais sobre as regulações trabalhistas existiam razões conjunturais, relacionadas com o programa de estabilização, que pressionavam a favor de uma reforma no mercado de trabalho. A apreciação da moeda nacional desde 1991 havia aumentado os salários em dólares em prejuízo dos lucros. Frente a estas circunstâncias, governo e empresários argumentaram que o nível de custos trabalhistas comprometia o crescimento. E se bem os custos unitários haviam caído significativamente devido aos incrementos de produtividade, estancamento do salário nominal e descontos nos impostos sobre a folha de pagamento, continuaram as pressões para reduzi-los ainda mais.

Para o pensamento liberal argentino a desregulação do sistema econômico devia ter seu correlato na desregulação do mercado trabalhista. O principal aspecto estava dado pelo elevado nível de discricionalidade em matéria de políticas, que havia contribuído com a elevada

instabilidade da economia argentina nas últimas décadas. A discricionalidade afetava as mudanças de políticas e à existência de instrumentos que permanentemente afetavam o desenvolvimento e equilíbrio dos mercados laborais. Uma das principais características do mercado de trabalho argentino era a presença de uma legislação que dava lugar a uma pronunciada discricionalidade dos poderes públicos em todas as épocas em matéria de emprego, salários e condições que regulavam a atividade trabalhista.

Um processo de reforma econômica como o posto em andamento a partir de 1991 perseguia não somente o traslado da fronteira produtiva, mas sim fundamentalmente uma mudança na distribuição de recursos utilizados em atividades de baixo retorno, para atividade de maior rentabilidade. A liberalização comercial e a desregulação da economia exigiam o movimento de fatores entre atividades. A necessidade da flexibilidade trabalhista era evidente se fosse levado em conta que para minimizar os problemas do ajuste (em particular da taxa de desemprego) era necessário que o setor privado enfrentasse “custos de saída”. A legislação argentina caracterizava-se pela centralização das negociações, regulações do emprego temporário e uma tendência ao encarecimento nos custos da demissão. Todas estas normas eram contraditórias com as que se requeriam para suavizar a transição. Por outro lado, devia atuar-se diretamente sobre o mercado de trabalho, desregulando as modalidades de contratação de tempo parcial e temporário, e devia facilitar-se a descentralização nas negociações trabalhistas, permitindo que os acordos realizados em nível de fábrica primassem sobre os macro-convênios (FIEL-CEA, 1992). Algumas das propostas ortodoxas de desregulação do mercado de trabalho, eram as seguintes: *modalidades de contratação*. Liberalização das modalidades de contratação temporária, em tempo parcial e tempo flexível segundo as necessidades dos processos produtivos. Limitação simultânea da ação do Estado no papel de supervisor das agências de emprego, de forma descentralizada em nível regional ou comunal. *Descentralização da negociação*. A negociação coletiva não podia limitar o direito irrenunciável dos indivíduos de negociar por si. Em tal medida a negociação devia admitir outro nível, além de macro-convênio. *Capacidade de renegociar cláusulas para abaixo*. Estas negociações de menor nível realizaram-se por acordo de partes, poderiam modificar cláusulas estabelecidas em convênios de nível superior: não subsistiriam direitos convencionais irrenunciáveis ao nível mais baixo da unidade de produção. *Liberdade de contratação e demissão para os estratos de pequenas empresas*. Na medida que se mantiveram as restrições sobre os mecanismos de demissão, devia contemplar-se a suspensão de sua vigência nos estratos de empresas menores.

Na avaliação do governo se havia avançado significativamente na reforma do mercado de trabalho de forma tal a adaptar este aos requerimentos de uma economia reformada e dotada de maior flexibilidade, se havia avançado, por exemplo, na redução dos impostos ao trabalho. Porém,

suas oscilações, originadas em limitações fiscais, diminuíram a certeza e impediram seus efeitos plenos sobre a criação de emprego. Por outro lado, também em 1995, a *Lei de Riscos de Trabalho* permitiu que estes fossem previsíveis e em muitos casos mais baratos, resolvendo assim uma das principais travas à criação de empregos. Avançou-se, também, na moderação do custo social do desemprego, tanto com o seguro instituído pela lei de emprego, como pelos programas assistências, porém, sem chegar a estabelecer um regime satisfatório e a tempo. Em matéria de capacitação houve tentativas por meio do Projeto Jovem. Esse novo sistema de capitalização personalizada de previdência social, era vista pelo governo, como um avanço para diminuir a brecha entre o salário total e o custo trabalhista.

A escassa criação de empregos e o aumento do desemprego eram considerados pelo governo como as manchas negras do programa de convertibilidade e da reforma econômica. Por que havia aumentado tanto o desemprego aberto, de 7,5% em 1990 a 17,2% em 1996? Em primeiro lugar, afirmava Llach (1997), a estabilidade havia feito desaparecer o mecanismo de “ajuste-ocultamento” do desemprego que permitia a alta inflação. O ocultamento do desemprego somente havia sido possível pela inflação alta e crescente, e tão logo quando se estabilizou a economia este efeito ocultamento desapareceu. Em efeito, a inflação havia permitido criar empregos públicos e privados insustentáveis mediante déficits fiscais explosivos; mediante a virtual destruição do sistema de preços, que havia dado lugar à proliferação de empresas de muito baixa eficiência, e mediante a redistribuição regressiva da renda, que havia facilitado a prestação de serviços de baixa produtividade para os ricos e para os pobres. A alta inflação havia permitido uma extraordinária flexibilidade do custo trabalhista. Com o simples expediente de diferir em alguns meses os ajustes de salários, as empresas reduziam drasticamente o custo trabalhista unitário e podiam manter a dotação. Na avaliação de Llach, apesar dos avanços no mercado de trabalho, a reforma havia ficado na metade do caminho. O perverso “ajuste” inflacionário do mercado de trabalho não havia sido adequadamente substituído por uma reforma trabalhista que incluísse especialmente o regime de demissões e a negociação coletiva. Então, dado que o custo trabalhista não podia ser a “variável de ajuste” como no passado, o desemprego havia sido inevitável. A reforma trabalhista havia sido tardia e insuficiente. Houve avanços significativos na legalização de novas formas contratuais, que flexibilizavam inclusive a demissão: contratos temporais, de tempo parcial, de aprendizagem e estágios, especiais para PyME e com período de prova. Porém, em sua maioria se havia produzido em 1995.

Vários economistas liberais acreditavam que as medidas tomadas eram insuficientes, e era necessária uma maior flexibilização das relações de trabalho. Dada a importância da distribuição de recursos na economia, a aceleração da liberalização do mercado de trabalho tornava-se imperativa. A urgência na efetivação destas medidas foi ainda mais pronunciada a partir da recessão de 1995,

que havia complicado o crescente problema do desemprego. A implementação de reformas estruturais no mercado de trabalho ajudaria a reduzir o desemprego, as mesmas deviam apontar: uma redução dos custos trabalhistas, uma maior flexibilidade nos contratos, um reforçamento do seguro de desemprego, e a descentralização das negociações coletivas. As propostas de flexibilização das regulações do mercado de trabalho se baseavam em supostos efeitos positivos sobre a criação de emprego. A existência de restrições às demissões (incluindo os custos indenizatórios) seria um fator de desalento que impedia que as empresas enfrentassem os aumentos de produção mediante a incorporação de trabalhadores. Ricardo López Murphy acreditava que um dos problemas mais sérios do Plano de Convertibilidade referia-se ao nível do desemprego, para resolve-lo era necessário conseguir uma maior flexibilidade do mercado de trabalho. Alguns economistas afirmavam que se fosse flexibilizada a legislação trabalhista o desemprego subiria, em vez de baixar. Para o economista da FIEL era o contrário: “Como pode ser que se acredite que se compro um bem com mais atributos ao mesmo preço vou demandar menos desse bem? Vou demandar mais. E o mercado de trabalho tem características iguais a outros. Se lhe dou mais flexibilidade vou demandar mais trabalhadores, não posso demandar menos” (Lopez Murphy, em Naszewski, 1996: 94-5). Por sua vez, para Adolfo Sturzenegger: “O segundo desvio [do *Plano de Convertibilidade*] é haver conseguido uma desregulação trabalhista tão incompleta que é quase inexistente. As regulações sempre existiram na Argentina e nunca houve desemprego. Porém, quando o país passou de uma economia fechada a uma aberta, de uma estatista a uma privatista, de uma instável a uma estável, criaram-se grandes necessidades de mover mão de obra. As regulações trabalhistas não ajudaram e aumentou o desemprego. Não temos outra alternativa a não ser corrigir os desvios e voltar às bases puras da convertibilidade [...] Se não se baixam os salários e não se flexibiliza o mercado de trabalho, se não se produzem grandes e novos treinamentos ou grandes reduções de impostos ao trabalho, sem dúvida vai persistir o mesmo nível, ou ainda maiores níveis, de desemprego tecnológico estrutural” (Sturzenegger, em Naszewski, 1996: 64-5).

Gerchunoff e Machinea coincidiam com a necessidade de flexibilizar as relações trabalhistas. Os economistas partiam do pressuposto que havia reformas que aumentavam a produtividade. Por exemplo, a relação empresa-sindicato necessitava de uma redefinição. Em uma economia mais aberta e mais competitiva havia um lugar relevante para os grandes sindicatos nacionais na negociação de temas que excediam o âmbito da empresa. “Ao contrário, a maior parte das condições de trabalho deveria ser negociada no nível da empresa e com os sindicatos de fábrica. Isso permitiria [...] operar uma *flexibilização interna* das relações de trabalho (rotação de postos de trabalho, de acordo às necessidades empresariais, negociação de descansos, as férias e a duração da jornada de trabalho, introdução de contratos temporários) de modo a aumentar a produtividade e poupar custos [...] há outras reformas que impulsionadas a partir do Estado podem ser agregadas à

flexibilização interna e combinar quedas nos custos, incentivos ao emprego e incrementos de produtividade. Uma *delas é a redução dos custos de demissão exageradamente altos* [...] outra medida possível e sobre a qual há um consenso bastante amplo é a reforma da legislação sobre acidentes de trabalho e a instalação – baseado na reforma – de um sistema baseado no pagamento de uma apólice de seguro” (Gerchunoff e Machinea, 1995: 84-5, *ênfase nossa*).

Apesar dos problemas na reforma trabalhista, para o governo, havia sido produzido um forte aumento da oferta de trabalho na década de 90. Houve um aumento das taxas de participação na população economicamente ativa. Os cálculos oficiais estimavam que 25% do aumento da taxa de desemprego explicava-se pelo aumento da oferta de trabalho. Outro dos elementos que haviam contribuído com o aumento do desemprego havia sido “o aumento da produtividade e do custo trabalhista”. A partir de 1990 a economia argentina havia entrado em um acelerado e imprescindível processo de convergência à produtividade internacional. A partir da reforma econômica as empresas viram-se obrigadas a aumentar sua produtividade. No entanto, nos primeiros anos da convertibilidade produziram-se fortes incrementos do salário real e dos custos trabalhistas. Dado que as empresas estavam obrigadas a incrementar sua produtividade e dado o grande barateamento do custo do capital, elas “pouparam” sobre o fator trabalho, que era o que havia sido encarecido. Por último, o tema da criação de emprego no setor moderno e a crise no setor informal. O emprego havia aumentado no setor moderno, de maior produtividade, porém, não na medida suficiente para compensar a contração do setor informal. A modernização também havia expressado-se na qualidade dos empregos criados. Ao contrário da década anterior, quando se havia apoiado quase exclusivamente no trabalho autônomo e no serviço doméstico, entre 1990 e 1994, 96% do aumento do emprego foi de assalariados no setor privado enquanto o trabalho autônomo diminuiu. De tal modo, e contra o que se pensava frequentemente, a reestruturação originada na reforma econômica explicava somente outra quarta parte do aumento do desemprego, que se agrega 25% explicado pelo aumento da oferta. A outra metade do aumento da taxa de desemprego até 1995, quando chegou a seu máximo, havia tido sua origem na finalização de trabalhos temporários e ocasionais, a maioria deles no setor informal. O mercado de trabalho argentino estava segmentado. Por um lado, havia um setor moderno cujos trabalhadores tinham um desemprego comparável ao dos países desenvolvidos (10,4%). Por outro lado, havia um setor atrasado, no qual predominava a ilegalidade do trabalho e que, não obstante sua flexibilidade de fato, mostrava um desemprego excepcionalmente alto (27,5%) (Llach, 1997).

Apesar de suas limitações, para a comparação com a alternativa de não haver realizado a reforma, chegava-se rapidamente à conclusão de que havia sido melhor fazê-la. Poderia haver sido evitado o desemprego? “Minha resposta, dolorosa resposta, é: não poderia haver sido evitado, somente poderia haver sido moderada sua intensidade e, sobre tudo, poderia haver sido atenuado

significativamente seu custo social se o tivesse previsto mais cedo. Para amenizar o aumento do desemprego e criar mais empregos teria sido necessário realizar a reforma trabalhista em 1989 ou 1990, com a suficiente antecipação para dar contenção a seus efeitos” (Llach, 1997: 255).

6.6.2 Mercado de trabalho e oportunidades de vida

Para Lo Vuolo (1995) o problema do mercado de trabalho argentino não se reduzia a uma simples questão de taxas crescentes de desutilização da força de trabalho, mas sim apresentava variadas distorções estruturais que não se refletiam nos indicadores tradicionais. Nele conviviam diversos fenômenos: avanço do grupo de trabalhadores por conta própria, aumento da taxa de atividade por incorporação de força de trabalho secundária (mulheres, jovens e velhos), elevado emprego doméstico, aumento do emprego terciário não moderno, baixa elasticidade-emprego dos setores produtores de bens, maior emprego por unidade produtiva nas empresas de menor tamanho e aumento da intensidade do trabalho do pessoal ocupado nas grandes.

As mudanças produzidas, continuavam Lo Vuolo, no funcionamento do sistema econômico, e particularmente no mercado de trabalho argentino, haviam modificado o cenário no qual funcionavam os tradicionais acertos institucionais das políticas social e trabalhista. Se bem eram indiscutíveis os imperativos provenientes do mercado internacional, o novo cenário era um derivado direto da política aplicada pela coalizão governante. A flexibilização laboral “mais que resolver o problema [do emprego], neste cenário ou entramado social aumentaria sua ‘porosidade’, graças à ampliação de situações que se considerariam tecnicamente como ‘emprego’. A desregulação abre um amplo leque de tarefas e tipos de remunerações para os indivíduos. Claro que o problema não é que as pessoas tenham liberdade de escolher trabalhos de menor pagamento ou menor tempo: o terrível era que fossem obrigadas a isso. No contexto de modernização excludente que impunha o governo, a flexibilização trabalhista é uma sorte de forçada liberalização na qual as relações sociais definem-se de forma atomística, porém, o poder de negociação está distribuído de um modo extremamente desigual. Para os subordinados, esta é uma liberdade que os igualava na periferia da sociedade” (Lo Vuolo, 1995: 276).

Para Alberto Barbeito (1995) a explicação oficial sustentava que o aprofundamento do deterioramento do emprego era um problema alheio às políticas macroeconômicas e setoriais vigentes. Desta forma referia-se ao comportamento divergente dos índices de atividade e de emprego como um “paradoxo”, cuja origem atribuía a incapacidades próprias do mercado de trabalho, dominado por rigidez normativas que desalentavam a contratação de novos trabalhadores e impediam traduzir o crescimento econômico em postos de trabalho. A conclusão era que o caminho para dinamizar a criação e limpar o excesso de oferta de trabalho consistia em aprofundar a desregulação das relações trabalhistas. Portanto, propiciavam-se novas reformas destinadas a

aumentar a precariedade do vínculo empregatício, mediante a generalização da contratação temporária, ampliação dos períodos de experiência, diminuição dos custos de extinção dos contratos e a regulação descendente de instituições como a extensão da jornada de trabalho ou dos períodos de descanso. O autor questionava o critério de desproteção trabalhista como resposta ao desemprego, como também a eficácia das soluções únicas como as que se proponham. Pelo contrário argumentava a favor de abordar o problema do emprego a partir de um enfoque integrado de políticas, partindo da necessária consistência entre o modelo econômico global e a dinâmica de emprego.

Por outro lado, continuava o autor, a rigidez formal dos contratos não se mostrava nos fatos como um obstáculo para a interrupção freqüente do vínculo empregatício, existindo ao mesmo tempo uma alta rotação de trabalhadores. “A renovada aspiração governamental de estender sem reservas a contratação temporária como um instrumento impulsionador do emprego não encontra elementos analíticos ou factícios que lhe dêem sustento. Em um contexto de desemprego estrutural como o argentino, sem redes eficazes de assistência social compensadora, a ampliação das faculdades para a demissão unilateral significa acentuar assimetrias de poder entre o capital e o trabalho. *Mais que um instrumento para criar postos de trabalho, a eliminação do custo de rotação de pessoal aparece como um fator adicional de coação para o ‘disciplinamento’ trabalhista. A existência de barreiras econômicas à substituição dos trabalhadores limita os alcances de uma oferta de trabalho de alta elasticidade e fortalece a posição dos ‘insiders’ na discussão das condições de trabalho e remunerações*” (Barbeito, 1995: 239, *ênfase nossa*).

A possibilidade de ganhar mercados internacionais frente à concorrência externa dependia da situação dos custos comparativos. As dificuldades com relação ao aumento do desemprego refletiam-se no intenso questionamento sobre os custos trabalhistas, assinalados na visão oficial como um obstáculo à competitividade e, portanto, ao crescimento e a criação de emprego. “Na direção apontada, os empresários questionam o nível dos custos da previdência social, financiada mediante impostos sobre os salários, como também os de outros custos indiretos, de origem reguladora. O governo valida estas pressões mediante reduções nas contribuições patronais, modificações na legislação preventiva e indenizatória dos acidentes de trabalho, desvalorização do salários mínimo, etc. *Em última instância, o diagnóstico tende a assinalar às aspirações dos trabalhadores como causadores de sua própria desgraça: o desemprego*” (Barbeito, 1995: 225, *ênfase nossa*). O relevante respeito dos custos trabalhistas não era o nível absoluto mas sim o valor relativo. Em conseqüência, os principais elementos que determinavam o aumento da produtividade do trabalho (reduzindo os custos laborais unitários) se relacionavam com o processo de investimento e com comportamentos nesta matéria que iam além das atitudes e atitudes dos trabalhadores. A pressão imposta sobre os custos era o resultado da particular conformação de

preços relativos, posteriores à convertibilidade. O impacto assimétrico da política de estabilidade sobre os setores econômicos havia significado o encarecimento relativo da cesta básica dos trabalhadores – particularmente o componente de serviços e bens não comercializáveis – tencionando o conflito entre remuneração do trabalho e rentabilidade empresarial. “Uma política centrada principalmente em reduzir as remunerações não assegura inserções positivas nos mercados mundiais, principalmente naqueles produtos ou setores cujas demandas são mais expansivas. O fortalecimento (em termos de competitividade) depende de melhoras na produtividade global e, conseqüentemente, de mais e melhor infra-estrutura, do investimento em educação e em entretenimento, do estímulo à criação de novas e mais eficientes empresas” (Barbeito, 1995: 226-7).

Propostas. As políticas públicas para a qualificação dos recursos humanos deveram ter como objetivo central difundir o acesso maciço à educação, aumentar a qualidade dos níveis de formação, e ensaiar uma maior adaptabilidade das saídas educacionais às novas demandas trabalhistas. O conjunto de ações que se agrupavam sob a denominação genérica de “políticas ativas de emprego” tentavam uma sintonia entre a oferta e a demanda, seja mediante sistemas de informação e assessoramento ou a adaptação em matéria de qualificações básicas. Ao mesmo tempo, promoveram esquemas de auto-geração de emprego e oportunidades produtivas, ou a contratação direta de pessoal temporário, em geral com alguma contraprestação de serviços por parte dos beneficiários. O tipo de intervenções habituais compreendia quatro modalidades principais: programas de assessoramento e ajuda para a busca de emprego; programas de educação e de formação básica; programas de emprego temporário; e programas de apoio a iniciativas ocupacionais por conta própria – microemprendimentos, cooperativas – (Barbeito, 1995).

6.6.3 O custo das reformas, a questão social e as políticas frente à pobreza

Na etapa que se havia iniciado após o golpe militar de 1976 e que se havia prolongado por 15 anos, a evolução da pobreza na Argentina expressava uma paulatina ruptura com as tendências de evolução social ascendentes, a qual se aprofundou a partir dos processos hiperinflacionários de 1989/90. Desde então a problemática da pobreza cobrou considerável magnitude e visibilidade, passando a constituir uma característica marcante na nova estruturação social. Além da pobreza ligada à insatisfação de um conjunto de necessidades básicas, o que expressava com maior clareza a transformação da estrutura social argentina nos últimos anos, era a emergência da pobreza ligada à falta de renda, a qual condensava não somente a publicitada crise do mercado de trabalho, mas também a transição de duas modalidades de relação entre sociedade e estado, caracterizada por uma crescente desigualdade e uma débil presença estatal quanto a regular a dinâmica socio-econômica. Durante a crise terminal da matriz de pós-guerra pôs em mostra os problemas que gerou o esquema de desenvolvimento concentrado no mercado interno, o qual havia terminado gerando postos de

trabalho de baixo nível de produtividade, o ajuste estrutural que conduziu o estabelecimento de novas regras de jogo em matéria econômica teve um caráter excludente (Repeto, 2000).

O modelo hegemônico de reforma da política social que se consolidou nos anos 90 na Argentina incluiu diretivas para todas as áreas sociais. Qualificava de ineficientes os serviços estatais universalistas de educação e saúde, e à educação lhe impunha ademais um traço a favor da classe média que prejudicava os setores de baixa renda. Para melhorar a eficiência do gasto público social e reverter o traço distributivo propunha a focalização e a descentralização dos serviços. Quanto à previdência social, o eixo foi colocado na privatização do sistema, que permitia controlar o gasto público e, ao mesmo tempo, reforçar o mercado de capitais (Cortes e Marshall, 1999). Duas áreas da reforma serviam de demonstração da complementaridade da estratégia liberal e da concepção de políticas sociais. Em primeiro lugar, as políticas compensadoras e políticas focalizadas de combate à pobreza eram desenhadas para mitigar os efeitos causados pelas políticas de ajuste estrutural e reduzir o conflito político e social. A segunda era a reforma específica da previdência social que estava no coração da modificação dos serviços e benefícios já que envolvia a maior instituição de saúde e fundos de pensão. Um dos temas centrais era que a focalização era um mecanismo para a distribuição de recursos escassos destinados a esses programas. Os recursos não eram calculados em relação às necessidades insatisfeitas mas sim estabelecidos a partir das prioridades do equilíbrio fiscal. Por outro lado, a escassez de recursos e a magnitude das necessidades insatisfeitas combinavam com a discricionariedade dos membros do governo e as autoridades locais que decidiam quem chegava ao programa e quem não, reforçando as práticas de patronagem. No melhor dos casos, as políticas focalizadas “administravam” a pobreza mas não faziam nada para eliminá-la. A razão básica era que elas não podiam mudar a dinâmica global do empobrecimento cujas raízes encontravam-se na própria lógica das políticas de reforma estrutural, que implicava a destruição de empregos, a redução da renda e a concentração dos ingressos.

De acordo com um estudo do Ministério da Economia, financiado pelo Banco Mundial, a educação pública implicitamente financiava os lares de mais alta renda, fracassando em seu objetivo de provisão universalista. Este diagnóstico e suas recomendações confluíam com as prescrições do modelo de reforma e orientaram a reestruturação da política educacional; a descentralização da educação secundária começou em 1992 e a Lei Federal de Educação (1993) regulou a transformação da totalidade do sistema educacional. Esta lei introduziu mudanças nos planos de estudo, criou esquemas de capacitação docente e estendeu os anos de educação obrigatória. Posteriormente, o Pacto Federal Educativo (1994), um acordo entre o governo nacional e os governos provinciais estabeleceu o compromisso de financiar melhoras de infra-estrutura, capacitação, cobertura e eficiência. No nível universitário, a Lei de Educação Superior (1995) questionou pela primeira vez a gratuidade do ensino no nível universitário, permitindo a taxa

como mecanismo de aumentar os fundos, e como forma de moderar o traço a favor das classes médias. O projeto de reforma educativa foi ambicioso, mas sua implementação encontrou impedimentos, entre os quais os mais sérios foram a resistência governamental a outorgar os fundos necessários para a reconversão e a falta de um desenho institucional adequado aos novos planos. Os escassos recursos dos governos provinciais para enfrentar o aumento dos gastos derivados da descentralização da educação secundária, impossibilitaram os estados de encarar os gastos originados na reforma de 1993; esta situação exacerbou a disputa com o governo nacional por mais recursos. Por outro lado, o incremento de 20% anual do orçamento educativo, estipulado na Lei Federal reduziu-se depois da crise de 1995. Neste período elaboraram-se, também, programas compensatórios para melhorar a infra-estrutura escolar e a qualidade educativa em áreas pobres (Plano Social Educativo). Porém, como o financiamento para sustentar as reformas era limitado, a expansão dos programas focalizados teria exigido uma recomposição do gasto educativo em detrimento de sua provisão universalista. Mas, a diminuição do gasto em educação geral enfrentava a oposição dos usuários e a crescente demanda de serviços educativos em todos os níveis. Em consequência, e apesar de opção pelas políticas focalizadas, em 1996 os programas nacionais focalizados representavam menos de 1,5% do gasto educativo público total (Corrais e Marshall, 1999).

As iniciativas governamentais para reformar o setor de saúde foram escassas e localizadas. As principais propostas foram a transformação da modalidade de gestão financeira dos hospitais, o aprofundamento da descentralização hospitalar e a privatização dos serviços periféricos e de certos serviços de saúde. Pôs-se em andamento, com financiamento externo, um programa nutricional materno-infantil, focalizado em grupos com necessidades básicas insatisfeitas. A descentralização já havia avançado com anterioridade à reforma econômica – antes de 1991 quase que a totalidade dos hospitais públicos havia passado à jurisdição provincial ou municipal -. A medida nacional de maior referência foi o decreto 578/93 que propunha transformar os hospitais públicos em unidades auto-gestionárias eficientes, capazes de obter seus recursos mediante a taxação dos serviços a pessoas com “capacidade de pagamento” e prestadores de saúde. O atendimento médico gratuito ficava restringido aos setores de baixa renda que demonstravam carecer de cobertura do sistema de saúde administrado pelos sindicatos e de seguro privado. Um objetivo de longo prazo era, segundo o governo, substituir progressivamente o “subsídio da oferta” pelo “subsídio da demanda”. O modelo auto-gestionário não chegou a ser consolidado já que a taxação dos serviços hospitalares teve uma aplicação muito limitada, devido à falta de pagamento por parte do sistema de saúde administrado pelos sindicatos e pela baixa capacidade contributiva dos usuários; ademais, a reorganização e subcontratação repetidamente se desvirtuaram ao carecer de adequado gerenciamento. Ao mesmo tempo em que decaía a provisão de serviços de saúde cresceu a demanda, devido ao incremento do

desemprego, e a conseguinte perda de cobertura do sistema de saúde administrado pelos sindicatos. Como no caso da área educativa, prosseguiu-se destinando a maior parte do gasto aos serviços cuja provisão havia sido universalista e que, como produto da reforma, devia ser gratuita somente para aqueles que reunissem as condições de pobreza e falta de cobertura. Os programas nacionais focalizados, que incluíam o programa materno-infantil e alguns programas preventivos e de controle de enfermidades, receberam em 1996 somente 2,5% do gasto público total em saúde. O declínio da saúde pública fez-se evidente, enquanto o gasto público em saúde por habitante, como porcentagem do PIB, permaneceu em níveis baixos (Corrais e Marshall, 1999).

A profundidade e persistência da crise iniciada em meados da década de 70 trouxe aparelhada que centenas de milhares de famílias de classe média e ex pobres estruturais que no passado haviam podido escapar da miséria, tiveram reduzidas sua renda até cair abaixo da linha da pobreza, limite que indicava aqueles que podiam aceder a uma cesta básica de bens e serviços e aqueles que não podiam fazê-lo. Estes dois grupos constituíam os chamados novos pobres, semelhantes aos não pobres em uma série de aspectos socioculturais, que incluíam o acesso ao ensino médio e superior, o número de filhos por família mais reduzido que entre os “pobres estruturais”, etc. Porém, em igual situação que estes no que dizia respeito a variáveis associadas à crise, devido ao desemprego, falta de cobertura de saúde, precariedade de trabalho, entre outros. Esta expressão da pobreza cresceu de forma desmesurada durante um período de tão somente 15 anos, passando de 3,2% da população a 19,6% dos lares, e 26,7% das pessoas em maio de 1996 – dados do Ministério da Economia. No fim da década de 90 a pobreza constituiu-se em um dos principais aspectos do novo cenário social da Argentina, no qual a situação social agravou-se em um contexto de inflação nula. Assim, o efeito favorável do crescimento da renda média resultou neutralizado pelos efeitos desfavoráveis do aumento da desocupação e do pioramento distributivo no interior de cada grupo socioeconômico. Em síntese, a pobreza localizava-se na intercessão entre os problemas de velho cunho e os problemas emergentes (Repeto, 2000; Altimir e Beccaria, 2000).

Durante os primeiros anos de sua gestão (1989-1992) o governo adotou uma dupla estratégia no que diz respeito à pobreza: por um lado abandonou os planos sociais, em matéria alimentar, implementados pelo governo anterior (especialmente o Programa Alimentar Nacional); por outro, utilizou o método de tentativa e erro, mediante uma série de programas de distinto alcance territorial. Pouco antes das eleições presidenciais de 1995 e frente à evidência da crise econômica, o governo esforçou-se por publicizar que se priorizariam os programas focalizados para aliviar a pobreza. Anunciou um papel mais destacado para a Secretaria de desenvolvimento Social e o *Plano Social* que não era uma iniciativa totalmente inovadora, já que combinava novos programas com itens preexistentes no orçamento. Na redefinição de suas tarefas a Secretaria expandiu suas funções, o que se expressou em uma multiplicidade de programas que, para 1996, somavam 26. Quanto à

magnitude dos recursos manejados, a mesma ascendia à cerca de U\$ 300 milhões em 1996. Desde então se elaboraram outros programas nacionais focalizados, alguns com financiamento internacional que identificaram os “grupos vulneráveis” – idosos, crianças e incapacitados – pelo qual seu alcance foi limitado (Repeto, 2000; Cortes e Marshall, 1999).

Como havia evoluído a questão social desde 1989? a síntese governamental do ocorrido com a evolução da pobreza e com as receitas dos setores de menores recursos, entre 1989 e 1996, era esta: a) entre 1989/90 e 1994 havia acontecido uma sensível melhora da “situação social”, devido à estabilidade, à reativação econômica e ao aumento do gasto público social; b) desde fins de 1994 a situação havia sofrido um visível deterioramento, originado na queda do emprego e do aumento do desemprego; c) se bem a maioria da população estava melhor que ao princípio, havia importantes ressalvas. Em primeiro lugar, não obstante o maior bem estar geral, havia também grupos relevantes de excluídos e perdedores. Em segundo lugar, para os que estavam desempregados, o pioramento da situação havia sido crítica; d) ainda se estava longe da equidade social à que a população argentina legitimamente aspira. Para muitos setores, a recuperação da renda e consumo apenas havia sido suficiente para voltar à posição que tinha em 1980, e para outros nem isso.

Os números do governo revelavam uma certa diminuição da pobreza estrutural na Argentina a partir da estabilidade e da reforma econômica, e também um significativo custo social da recessão de 1995. Para Llach, o indicador mais revelador da pobreza estrutural de um país era o da mortalidade infantil, este também indicava a qualidade da assistência médica e das condições nutricionais e educacionais da população. Depois de estar virtualmente estancado entre 1985 (26,2 por mil) e 1990 (25,6 por mil), este indicador caiu até 1994, com uma leve subida em 1995, resultado do custo social da recessão e do desemprego. Para o governo a diminuição da pobreza estrutural era o resultado de dois fatos. O primeiro era o sustentado incremento do gasto social de 16,1% do PIB em 1989-90 a 18,3% em 1996, esse gasto social tinha uma distribuição líquida progressiva: os setores de menores rendas recebiam um subsídio líquido, depois de descontar os impostos que pagavam. Em segundo, o aumento da renda real dos setores mais pobres. “A conclusão é bastante clara: as rendas estavam distribuídas em 1995 mais equitativamente que em 1989, mas pior que 1980. Os resultados de 1995 seriam bastante melhores se, como corresponde, a série fosse corrigida pela inflação” (Llach, 1997: 249).

6.6.4 Políticas sociais em um projeto de modernização excluente

Para Lo Vuolo (1995) as reformas econômicas levadas adiante pelo governo de Carlos Menem podiam ser qualificadas como um “projeto de modernização excluente”. A ação do governo com relação aos pobres era contraditória. Por um lado fomentava a pobreza pela renda, em política que controlava diretamente, como no caso dos haveres provisionais ou das distribuições familiares.

Por outro, pretendia avançar em grandes políticas maciças assistenciais diretamente controladas pelo poder político, como os programas do Conurbano Bonaerense ou a criação da Secretaria de desenvolvimento Social. Estes programas retomavam a pretensão onicompreensiva que havia caracterizado a política assistencial populista, na qual se incluía desde a construção de pavimentos e moradias populares, até a distribuição direta de bens de consumo. Em termos de “modelo”, as reformas do sistema de políticas sociais argentino podiam ser sintetizadas como segue: “*se desmantelamos ingredientes universais do sistema e se os substituímos por políticas ‘residuais’ afim com o modelo liberal*, à vez que se reforçam e potencializam os tradicionais componentes corporativos. Sem dúvida, estas mudanças hão de revigorar o funcionamento meritocrático das instituições sociais” (Lo Vuolo, 1995: 263, *ênfase nossa*).

Uma de reformas que contribuía para a pobreza por renda era a reforma da previdência. A estratégia central do governo em relação à reforma da previdência foi o público desgarramento dos interesses contrapostos entre os diferentes grupos sociais que continha o sistema. Assim, quebrou-se a suposta solidariedade entre ativos e passivos, fazendo evidentes as diferenças de interesses entre eles. Para isso foi chave o acerto com os grupos sindicais mais fortes de sua participação na reforma. O processo subordinou-se ao impor o mais urgente possível uma reforma que tivesse como objetivo a implantação de um mercado de capitais, em conseqüência não se resolveu o problema dos aposentados e terminou oferecendo grandes dúvidas sobre seu efetivo funcionamento no futuro.

As duas políticas mais “universalistas” eram as que, para Lo Vuolo, mostravam maiores sinais de reformas por “resíduo”. No caso da saúde e da educação assistia-se a uma reforma “residual”, nestas áreas o foco estava em erodir sistematicamente os recursos institucionais (tanto simbólicos como materiais). Isto implicava a poupança financeira, a mudança na responsabilidade jurisdicional, o fomento da concorrência privada e a imposição de imagens tendentes a deslegitimar os rendimentos institucionais. Este último incluía críticas tanto à racionalidade instrumental (análise custo-benefício), como à qualidade dos serviços e à capacidade dos próprios servidores públicos na área. Assim, as duas políticas mais “universalistas” eram as que mostravam maiores sinais de reformas por “resíduo”. Em educação o processo assentava-se na diminuição do salário real dos docentes, a falta de investimento na setor e a promoção de mecanismos tendentes a favorecer a educação privada. Tudo isto imerso em um processo de desconcentração administrativa desde a jurisdição nacional a outras menores que pretendia descarregar os gastos ao fisco nacional, impondo um ajuste fiscal às outras jurisdições, e pressionando para colocá-las no esquema tributário nacional. Ademais, as medidas ambicionavam uma diminuição da pressão política tanto das reivindicações docentes como da qualidade dos serviços educativos.

Na área da saúde, o projeto do governo era constituir o setor como “mercado”, permitindo oferecer serviços diretos às seguradoras e empresas de medicina privada e utilizando o Seguro

saúde como uma gigantesca Caixa Compensadora que igualava o poder de compra dos cotizantes. As medidas de gestão hospitalar tão pouco levavam a uma “política de saúde”, mas sim eram passos sucessivos no sentido de acomodar o hospital a um mercado que cada vez o excluía mais como eixo do sistema. Assim, enquanto marcava-se a irracionalidade do gasto elevado da saúde, favorecia-se a multiplicação de sistemas privados de medicina pré-paga, que eram os que impulsos a alta do custo do serviço e uma maior fragmentação da qualidade de prestação.

Como se complementava o processo de reformas estruturais da economia com as reformas em matérias de instituições de políticas social? Aqui, o governo tentava impor duas idéias-força “focalização” e “grupos vulneráveis”, ou de “alto risco”. Sustentadas em um vasto material produzido a partir dos organismos internacionais de assistência técnica e creditaria, estas noções colocavam uma visão “residual” da política social: a política social lhe correspondia atuar ali onde o mercado não chegava (entre outras coisas porque não havia mercado). Nesta visão, a noção de “pobreza” colocava-se como o ponto de referência da política social.

A crítica às políticas sociais implementadas pelo governo podia ser sintetizada no seguinte: “Em matéria de políticas sociais diretas, também pode marcar-se questionamentos à linha que hoje propõem o pensamento hegemônico: 1) reduz o objetivo da política social ao impacto distributivo do gasto; 2) ocupa-se dos efeitos e não das causas da pobreza e da marginalidade social; 3) ignora as positivas externalidades produzidas pelas políticas que garantam bens básicos de alcance universal e em particular suas virtudes para construir uma sociedade integrada e construir uma rede de seguridade ex antes de produzir-se a contingência social individualizada; 4) não discute as ineficiências e o alto custo da provisão privada de alguns serviços; 5) suas avaliações baseiam-se critérios estáticos e não leva em consideração os problemas da dinâmica do fenômeno da distribuição da riqueza, da renda e da própria situação de pobreza” (Lo Vuolo, 1995: 281).

As argumentações oficiais em relação aos impactos negativos das instituições de política social Lo Vuolo contrapunha: “1) que os recursos necessários para financia-las podiam ser extraídos as custas do consumo individual, particularmente dos setores de alta renda e patrimônio, em lugar de afetar o investimento produtivo; 2) que um dos requisitos para facilitar adaptações às mudanças nas condições de mercado, bem podia ser a garantia de renda básica de maneira independente às formas de remuneração no mercado de trabalho; 3) que aqueles acertos sociais baseados na comunidade de interesses haviam provado ser mais exitosos na busca de maior eficiência e produtividade que os vinculados exclusivamente com o intercâmbio individual; 4) que o conhecimento e a capacidade humana eram elementos fundamentais da competitividade e, ademais, tinham a vantagem de ser fatores de integração social.

Indubitavelmente, a questão da relação entre as condições do mercado de trabalho, a produtividade e a competitividade do sistema econômico, está no centro da discussão acerca da

reforma das instituições públicas na Argentina. Porém, a perspectiva para aproxima-la não é a que oferece a análise estática que propõe a coalizão no governo e muito *menos simplificar o problema a uma questão de preços absolutos da força de trabalho*” (Lo Vuolo, 1995: 278-9, *ênfase nossa*).

Considerações finais

As décadas de 80 e 90 representaram para Argentina um período de fortes modificações, tanto do ponto de vista dos instrumentos de política econômica, como das características do desempenho econômico, e das próprias relações econômicas. Durante esse tempo levou-se adiante um amplo conjunto de reformas, que cobriram quase todo o espectro de instrumentos e instituições econômicas, e que transformaram o modo de operação da economia; com seu consequente impacto, também, no debate econômico. Sob o governo de Carlos Menem o modelo ortodoxo (neoliberal) de gestão econômica substituiu a política heterodoxa do governo anterior, e modificou as bases econômicas sobre as quais havia desenvolvido-se o país desde a década de 40. Como explicar o giro para a ortodoxia?

A análise explorou uma série de variáveis – que podem ser agrupadas em instituições, interesses e idéias – as quais interagiram de formas variadas, na determinação dos resultados políticos. O processo completo por meio do qual se produziu o movimento em direção à ortodoxia implicou mudanças importantes no âmbito econômico, no conflito entre os interesses políticos e sociais, modificações institucionais e na disputa entre interpretações alternativas sobre o funcionamento da economia. O eixo analítico de nossa investigação foi o papel político que cumpriram as idéias econômicas, em articulação com as características institucionais, e com as transformação econômica e sociais do período.

Em termos gerais a evolução da política econômica argentina a partir dos anos 80 foi clara, produziu-se um giro à ortodoxia. Este giro está representado pelas diferenças entre as políticas econômicas levadas adiante durante os anos 90 e aquelas a as quais aderiu o governo precedente. As políticas de reformas estruturais transformaram-se no tema central da política econômica.

Estas mudanças representam uma importante transformação nas idéias que podem ser melhor descritas em termos de *paradigmas de políticas* (policy paradigms). Nos campos da política tecnicamente complexos, a exemplo da política macroeconômica, os líderes políticos, em geral, estão guiados por um conjunto de idéias que especifica como os problemas a serem enfrentados devem ser percebidos, que resultados serão obtidos e por meio de quais políticas, que classe de técnicas devem ser utilizadas para alcançar esses fins? As idéias sobre cada um destes temas interatuam para formar um todo relativamente coerente que pode ser descrito como *paradigmas de políticas*, estes estruturam a forma como os políticos vêem o mundo e seu papel nele.

As doutrinas econômicas associadas à heterodoxia e à ortodoxia eram exemplos desta classe de paradigma de políticas. Cada uma estava baseada, fundamentalmente, em modelos diferentes de economia. A economia é o resultado de um conjunto de relações humanas e de intercâmbios materiais que não podem ser percebidos a “olho nú”. Deve ser interpretada e modelada para ser

entendida, e de modelos diferentes deduzem-se divergentes prescrições de política econômica. Assim, as discrepâncias entre ortodoxos e heterodoxos não eram simplesmente acidentais, elas derivavam de diferentes concepções de como a economia funcionava. Os heterodoxos tendiam a ver a economia privada como instável e a intervenção estatal como necessária; os ortodoxos viam a economia privada como basicamente estável e a intervenção de governo como a origem dos problemas econômicos e não das soluções. Os heterodoxos viam o desemprego como um problema de insuficiência de demanda agregada, enquanto os ortodoxos acreditavam que a taxa de desemprego “natural” estava fixada pelas condições do mercado de trabalho e que as políticas de emprego eram ineficientes. Os heterodoxos analisavam a inflação como um problema resultante do excesso de demanda ou da pressão excessiva dos salários que deviam ser tratados mediante uma política de renda; os ortodoxos argumentavam que a inflação era invariavelmente um fenômeno monetário contido somente por meio do controle da oferta de dinheiro.

No final dos anos 80 a Argentina viveu uma transformação radical no paradigma de políticas que até esse momento havia guiado o manejo da economia. As novas medidas não foram simples ajustes ad hoc, elas estavam sustentadas em uma visão coerente associada à economia monetarista. A disputa dos anos 80 entre heterodoxos e ortodoxos havia passado para a história e um novo consenso surgia no manejo das relações econômicas, a mudança para a ortodoxia havia completado-se. Nos anos 90 a reforma do Estado, as privatizações, a abertura da economia e a desregulação dos mercados transformaram nos principais objetivos da política macroeconômica. A dinâmica, mediante a qual a Argentina moveu-se das políticas heterodoxas às ortodoxas foi complexa, na qual as instituições, os interesses e as idéias tiveram um papel significativo.

Desenvolvimentos econômicos e interesses sociais em conflito

A política econômica instrumentada pela ditadura militar na Argentina foi um primeiro passo no giro para a ortodoxia. As medidas macroeconômicas tomadas potencializaram os conflitos do esgotamento do modelo de industrialização substitutivo mediante uma abertura comercial assimétrica e financeira, este processo de transformação destrutiva iniciada na segunda metade da década de 70 condicionou fortemente as opções do futuro governo democrático. Produziu-se uma forte queda do PIB, que não foi linear nem homogênea. Enquanto caía abruptamente a renda e o investimento global, um reduzido grupo de agentes econômicos concentrou cada vez mais capital e poder, como resultado de uma brutal transferência da riqueza social. Este processo não foi uma fase recessiva típica dos movimentos ondulantes do ciclo econômico, e sim um ponto de inflexão no modelo de desenvolvimento e circulação do capital, assim como das lideranças e das relações entre os distintos grupos. A reforma financeira implementada pelo ministro Martinez de Hoz (1977) teve um papel central na transformação econômica e social, ao transferir ao setor financeiro o papel

central que o Estado tinha até esse momento na distribuição da renda entre setores sociais. O repasse ao setor financeiro a partir o Estado das transferências intersetoriais significou uma mudança de poder, esta colocou a indústria em uma situação de dependência em relação ao setor financeiro. Nos anos posteriores à reforma surgiram na economia argentina vários gigantes financeiros que se estenderam ao controle de grupos industriais importantes e ainda a ramos inteiros da produção. Desta forma, aumentou consideravelmente a importância do setor financeiro na economia e em sua capacidade para condicionar as políticas macroeconômicas (Canitrot, 1979; Lo Vuolo, 1992).

Pese ao discurso que predicava a intenção de eliminar as condutas pouco competitivas, resultado do modelo substitutivo, a política econômica da ditadura militar orientou-se para a: a proteção e subsídios de “invernadores-encraves” reforçando o comportamento rentístico dos grandes conglomerados e empresas; o desalento das indústrias de base científica; a elevação da taxa de lucro da atividade financeira acima das atividades produtivas. As políticas de promoção industrial, baseadas no outorgamento de benefícios fiscais, em vez de alentar o investimento produtivo, potencializaram a concentração de capital e a heterogeneidade do aparato produtivo, contribuindo, ademais, à crise fiscal do Estado. O impacto dos regimes promocionais foi chave para a definição do novo perfil produtivo da indústria manufatureira. Assim, o comportamento econômico do setor mais concentrado do capital nacional adotou uma série de características que se manteriam nas décadas seguintes: a obtenção de lucros extraordinários vinculados ao seu poder oligopólico na produção de bens e à prestação de serviços; a transferência de recursos estatais e dos ativos públicos para o capital concentrado interno; a exportação de produtos vinculados às vantagens comparativas naturais e à realização no mercado interno daqueles bens demandados pelos setores de altas rendas; a valorização financeira vinculada ao endividamento interno, que adveio de um fator decisivo da consolidação do capital concentrado. Desta maneira, o processo de acumulação não requisitou a expansão do consumo dos assalariados, mas ademais, seu fortalecimento trouxe como consequência não somente a redefinição das relações entre o setor privado e o Estado, mas também uma notável “desindustrialização” que se expressava na queda da importância relativa da atividade e em uma redução do grau de integração (Nochteff, 1991; Basualdo, 2000).

A política econômica da ditadura provocou, conseqüentemente, profundas transformações sociais e políticas. Por um lado, o período pós 1976 pode ser visto como o de ruptura da “sociedade de empate” do período substitutivo, o golpe não foi dirigido contra o governo ou contra a situação social imediatamente anterior, mas sim contra a estrutura social resultante da estratégia substitutiva; a política econômica da ditadura teve como um de seus objetivos centrais o disciplinamento social. Por outro lado, a ruptura da “sociedade de empate” e a quase destruição das estruturas sociais e

políticas criadas a partir dos anos 30, implicava que um dos objetivos da política econômica foi instalar a elite econômica como o ator social governante. No período pós 1976 houve um crescimento nítido do poder econômico de alguns poucos grandes grupos econômicos de capital local e de algumas Empresas Transnacionais, os quais se converteram a partir desse momento nos atores econômicos mais poderosos, o seja, na elite econômica do país.

A evolução da economia argentina durante as décadas de 70 e 80 caracterizou-se por um processo de transformação destrutiva. Neste processo reconheciam-se duas etapas: a primeira que havia começado durante a ditadura militar, mediante o uso intensivo do poder do Estado e das margens oferecidas pela entrada maciça de capitais, assim foram criadas as condições para o desmantelamento das instituições de integração econômica e social do país. Os limites estabelecidos pelas políticas econômicas do governo militar condicionaram severamente as opções do governo democrático que assumiu em 1983. A segunda etapa, que se iniciou com a restauração democrática, caracterizou-se pelas restrições à ação das políticas públicas, as quais foram definidas em grande medida pelo estalido da crise da dívida e pelas transformações verificadas no funcionamento do sistema econômico e das relações do poder social produzidas na etapa anterior. A crise da dívida, a reversão dos fluxos financeiros internacionais, e o traslado da responsabilidade de pagamento do endividamento privado ao setor público, via estatização da dívida, mudaram substancialmente o funcionamento da economia argentina; o sistema econômico passou a desenvolver-se condicionado por duas brechas: a fiscal e a externa. Em conseqüência, não se tratava de um manejo do ciclo econômico em função das oscilações derivadas do intercâmbio de bens e do movimento dos preços relativos. Dadas as políticas instrumentalizadas, agregavam-se novas restrições estruturais que geravam uma pressão difícil de serem revertidas com as políticas econômicas tradicionais. A brecha do setor externo expressava-se como o piso do desbalanço fiscal a ajustar. Como as empresas públicas na Argentina não geravam divisas por exportação, produzia-se uma tensão adicional no mercado de câmbios: o Estado devia comprar divisas do setor privado exportador, perdendo grande parte de sua capacidade para controlar o valor da moeda local. A pressão do setor público como demandante de divisas empurrava a alta do tipo de câmbio, situação que era antecipada pelos agentes econômicos que disparavam o resto das variáveis e contribuía para um generalizado cenário de instabilidade. O Estado foi colocado no centro da disputa pela renda, recebendo permanentes pressões para sustentar os grandes agentes econômicos. Daí um importante componente do déficit fiscal originava-se no déficit do setor privado que socializou sua ineficiência por diversos mecanismos institucionais.

O governo de Alfonsín herdou uma situação econômica na qual o poder de veto dos grandes grupos econômicos colocou-se como árbitro permanente da política pública. Isto se complementou com a ação dos organismos internacionais de crédito, cuja presença cresceu exponencialmente

como resultado das urgentes necessidades de financiamento externo após a crise de 1982, e que pressionaram para impor sua visão econômica favorável ao dismantelamento das instituições econômicas e sociais construídas como parte da estratégia substitutiva.

As políticas econômicas do governo radical hierarquizaram a busca de objetivos antiinflacionários mediante o uso de instrumentos globais, relegando o tratamento de questões setoriais, como investimento produtivo e os processos de reconversão tecnológicos. Após uma primeira tentativa para aplicar as linhas tradicionais de uma política de demanda efetiva, em junho de 1985 aplicou-se um plano heterodoxo de estabilização, o *Plano Austral*. Com o *Plano Austral* chegou como uma tentativa de correção, porém, este se encontrou confinado dentro de fortes desequilíbrios macroeconômicos, e não foi capaz de colocar as bases de uma renovação mais profunda de organização econômica, algo que parecia um requisito inevitável para a administração de preços. O manejo da política fiscal viu-se limitado pela ausência de um esquema mais ou menos permanente de receitas e gastos, o que gerou instabilidade no uso dos instrumentos; a administração das finanças públicas seguiu condicionada por fortes pressões de diversos setores e pela acentuação das mudanças estruturais que vinham operando desde a década anterior, e que fizeram mais difícil uma estabilização sustentada. O flanco mais débil da política fiscal do governo radical esteve na falta de resolução do problema das receitas.

O governo democrático debateu-se e ficou preso no emaranhado de um Estado que havia transformado-se em devedor de todos. Devedor de capital pelo endividamento externo, pela estatização das obrigações privadas, pelos subsídios comprometidos, por sua necessidade de divisas e depois pelo endividamento interno. Devedor dos setores sociais pela sistemática redução de sua capacidade prestadora, pela necessidade de transferir recursos para outros fins de maior urgência e pela perversa lógica de funcionamento do sistema de políticas sociais incapazes de reagir anticíclicamente (Lo Vuolo, 1992). Ao final da primeira gestão democrática observava-se um aprofundamento do processo de concentração da renda, crise fiscal, fuga de capitais, queda do investimento e descontrole inflacionário.

O componente conflitivo do processo inflacionário foi um dos elementos que conspirou contra o funcionamento do *Plano Austral*. As expressões dos conflitos distributivos durante a época de Alfonsín foram os permanentes conflitos trabalhistas, e a sempre presente especulação dos operadores econômicos no mercado financeiro, o que determinou uma pressão progressiva para mudar as regras da indexação na busca de uma adaptação da renda real a uma “meta” que se movia permanentemente (Lo Vuolo, 1995). Isto evidenciava a incapacidade do Estado para disciplinar os distintos atores sociais, e estabelecer novas regras de jogo que substituíssem o modelo de desenvolvimento esgotado. Por outro lado, a necessidade de obter superávit externo, dados os compromissos do endividamento externo e a falta de financiamento, gerava pressões adicionais. As

restrições aumentaram os conflitos distributivos para apropriarem-se da escassa riqueza disponível. As transferências patrimoniais derivadas dos fortes movimentos de preços relativos completaram o quadro de pressões inflacionárias mediante o agravamento do conflito distributivo, e a incapacidade para controlar este processo transformou o Estado no intermediário dessa transferência. O ponto final foi a hiperinflação.

O salto hiperinflacionário de 1989 foi central para entender a forma como se configurou o processo econômico e político da década de 90. A hiperinflação foi a expressão máxima do conflito distributivo subjacente na crise econômica que arrastava a economia argentina desde muito tempo e que se potencializou a partir do estalido da crise da dívida. Com a crise hiperinflacionária, não somente fizeram eclosão os componentes conflitivos do fenômeno inflacionário, mas também ao mesmo tempo criaram-se as condições políticas para uma profunda reforma institucional. Por um lado, ampliou-se a margem de manobra da política monetária e fiscal. Por outro, produziu-se uma refundação das relações sociais, porque se permitiu a repressão das demandas dos setores trabalhadores. Ambos fatores somados ao generalizado contexto de terminação derivado da crise de integração social, permitiram que profundas transformações no sistema institucional que regulava as relações entre capital e trabalho fossem impostas (Lo Vuolo, 1995).

Em suma, a prolongada queda na renda real ao longo dos anos 80, a desarticulação das finanças públicas, e em especial a experiência do elevado custo do processo hiperinflacionário, deixaram importantes marcas nos economistas e nos formuladores de políticas públicas. Por um lado, foi gerada uma forte demanda pela estabilidade, de forma tal que permitisse ordenar o sistema econômico e uma ampliação do horizonte das decisões; também evidenciou os altíssimos custos para os setores de renda fixa, já que a hiperinflação havia praticamente evaporado o valor real de suas rendas. Por outro lado, reforçou-se a percepção de que o deterioramento da economia argentina não era um traço temporal, que podia ser facilmente solucionado mediante algumas medidas de conjuntura. A crise da economia respondia ao esgotamento de uma determinada organização econômica, na qual uma das formas de expressar deste esgotamento era a situação na qual se encontrava o setor público. Parecia indispensável o início de algum tipo de projeto de reforma da economia (Heymann: 2000).

De uma maneira significativa, o movimento para a ortodoxia foi uma resposta ao persistentemente pobre desempenho da economia, e a aparente incapacidade das políticas heterodoxas para retificar a situação. A desilusão com os resultados colocou em pauta a busca de alternativas. No entanto, os desenvolvimentos econômicos são somente uma parte da explicação, por si só não explicam a escolha da ortodoxia como alternativa. A correlação entre mudança econômica e resposta política não é uma conexão direta, para estabelecer esta relação foi necessária uma operação de caráter intelectual.

Fatores institucionais: a crise fiscal do Estado

A influência das idéias ortodoxas dependeu fortemente das circunstâncias, algumas econômicas, outras políticas, e todas condicionadas pelo emaranhado institucional dentro do qual a política desenvolveu-se. Do ponto de vista institucional, a crise fiscal do Estado foi essencial para entender o giro para a ortodoxia.

No final da década de 80 o Estado argentino encontrava-se com uma baixíssima capacidade de regulação das condutas econômicas. A expressão mais acabada deste processo era a crise fiscal na qual se encontrava, esta havia transformado-se em uma impossibilidade crônica de financiamento. Os resultados políticos e econômicos também estiveram, em parte, condicionados pelos mecanismos institucionais do processo político. As características do Estado, sua capacidade de gestão, de manejo dos instrumentos de política econômica marcaram limites na possibilidade de implementação de propostas econômicas.

O caráter do déficit fiscal, associado a políticas expansivas de investimento público e subsídio à demanda interna, havia sido alterado drasticamente durante a ditadura militar nos seguintes sentidos. Dado que o gasto estatal havia convertido-se em uma via de transferência de recursos associada ao esquema de acumulação dos grupos locais mais concentrados, o desequilíbrio das contas públicas havia assumido um caráter estrutural desligado da evolução da economia real. A apropriação de recursos em moeda dura por parte destes setores fortemente transnacionalizados, havia questionado ademais o financiamento do déficit mediante a emissão monetária. Assim, o déficit fiscal permanente como drenagem de recursos sem contraprestação produtiva, financiado com endividamento externo e interno, concluiu na quebra definitiva do Estado argentino, preparando o caminho para a privatização do setor público. Como resultado deste processo emergiram dois aspectos centrais no comportamento fiscal e monetário da etapa seguinte. Por um lado, a necessidade de que o Estado gerasse recursos genuínos para afrontar o pagamento de sua dívida, colocando um ajuste fiscal que afetava as formas de acumulação dos grupos econômicos recortando subsídios. Por outro, a disputa distributiva, expressada na demanda de divisas e na impossibilidade de um Estado em quebra de emitir sua moeda para financiar-se, tendiam a colocar a política monetária em função da oferta de divisas, o que implicava que a criação primária de dinheiro dependesse do respaldo em divisas (Lozano e Faletti 1991).

A decisão política de nacionalizar a dívida externa do setor privado abriu as portas para que o Estado passasse a desempenhar um papel ativo também na iniciação de um ciclo perverso, que se revelaria autodestrutivo: a reprodução da tendência aceleracionista dos preços. As formas de financiamento do déficit público passaram a depender cada vez mais dos níveis de poupança interna, em particular, da capacidade de endividamento do Estado. Isto, por sua vez, teve um forte

componente “subjetivo” na medida que variou também junto com a credibilidade de que dispunham os governos de turno com relação ao setor privado, que a partir de 1982 passou a ser a principal fonte de recursos em um mercado financeiro pequeno e vulnerável. Em tais circunstâncias, esse mercado converteu-se em árbitro principal da capacidade que tenha o Estado de honrar a dívida. O fato de que aceitasse absorver apenas títulos de curto prazo, a juros crescentes, no processo de colocação da dívida interna sinalizava a baixa credibilidade do Estado; ademais de refletir o poder que exerciam as forças dominantes naquele mercado no que se referia às diretrizes da política econômica. Assim, na ausência de uma profunda reforma fiscal e administrativa, ficavam poucos mecanismos para reduzir a brecha de credibilidade entre as necessidades de financiamento e disponibilidade de recursos, o resultado foi o imposto inflacionário, a taxas cada vez mais altas. Este processo de ajuste trouxe consigo uma série de transformações, por um lado a passagem de um regime inflacionário a outro de alta inflação (que desembocaria em hiperinflação); ao anterior somava-se o estabelecimento de um vínculo sempre maior entre as expectativas, cada vez mais voláteis, e as turbulências políticas de toda classe. Por outro lado, e o que nos interessa ressaltar, produziu-se um efeito paradoxal e perverso da crise fiscal do Estado consistente na mudança de relações entre este e a sociedade. O Estado passou a ser percebido como protagonista ativo, principal responsável pela mudança de regime inflacionário, fato que obscurecia não somente a dinâmica econômica e política que caracterizava a paralisia fiscal mas também, e sobretudo, a total submissão do Estado a um subconjunto das forças sociais que integravam o mercado.

Em suma, no começo do governo democrático a captura privada do Estado havia alcançado um nível sem precedentes. O controle das principais variáveis macroeconômicas ficou então completamente submetido ao jogo das pressões entre os credores externos e os operadores financeiros. O quadro de impossibilidade técnica do financiamento fiscal desembocou no auge do deterioramento das capacidades estatais, e portanto no aniquilamento de sua capacidade de regular as relações sociais. Um dos saldos mais importantes da experiência em política econômica foi o progressivo mal estar frente ao Estado, e à aparição gradual de um consenso em relação à necessidade de sua reforma (Palermo e Novaro, 1996).

Em meados de 1987 e após sucessivas frustrações no sucesso da estabilização econômica, o governo de Alfonsín, anunciou um conjunto de políticas que perseguiram a redistribuição dos recursos econômicos, e o estabelecimento de novas regras de jogo de longo prazo. Este moderado giro para as reformas estruturais incluía a reforma do Estado e a privatização de empresas públicas. Ao persistirem a inflação e a crise do Estado, apesar das políticas heterodoxas, os políticos começaram a buscar soluções alternativas, e entre elas, a doutrina ortodoxa dispunha de alguns “méritos” especiais. Em particular falava diretamente ao problema da inflação e propunha uma solução “fácil” para a crise fiscal do Estado, em um momento no qual as políticas heterodoxas

pareciam haver fracassado, de forma rotunda, em encontrar uma solução.

O processo hiperinflacionário que começou a ser gestado no final do ano 1988 e que se desatou violentamente a partir de fevereiro de 1989, marcou o ponto definitivo de quebra de um Estado atravessado por múltiplas demandas cada vez mais asfixiado pela crise fiscal e pela necessidade de tomar créditos em um contexto financeiro, tanto em nível interno como externo, completamente desfavorável. A crise condicionou severamente as margens de ação do novo governo e facilitou, por sua vez, a difusão nos meios locais e a aceitação de amplos setores da população do diagnóstico neoliberal sobre as causas que levaram à situação de crise, assim como das principais propostas de política econômica que “supostamente” permitiriam revertê-las. A crise que gerou as condições sociais necessárias para aceitar como inevitáveis as reformas estruturais propostas pelos organismos de crédito internacional e pelos economistas neoliberais locais, frente à evidência “irrefutável” de que o Estado estava em quebra e de que já não podia seguir funcionando como até então.

O traslado de funções do Estado ao mercado tinha uma certa “lógica”, dadas as condições do Estado, já que se deixava de lado a necessidade de regular as atividades econômicas, coagir os agentes econômicos, supervisionar e administrar a economia, e ter políticas ativas. A opção de privilegiar os mecanismos de mercado em detrimento dos mecanismos de regulação estatal implicou uma redistribuição do poder social. Os beneficiados por este ajuste institucional foram os setores economicamente mais concentrados.

Dentro da esfera política os argumentos neoliberais insistiam em que o Estado era “culpado” de todos os males da economia, e a utilidade dos mecanismos de mercado para o melhoramento das condições econômicas transformou-se em um pilar do consenso social para a retirada do estado, a privatização das empresas públicas, em suma para a redefinição do papel do estado na sociedade. A ortodoxia, portanto, foi a sustentação ideológica no processo de transferência das funções estatais ao mercado, em um período em que o Estado havia transformado-se em um trava no processo de acumulação.

O dismantelamento das funções tradicionais de promoção econômica e de regulação estatal foi defendido como um esforço para economizar capacidades administrativas e fiscais de um setor público em crise. As possibilidades de uma intervenção estatal vigorosa tornaram-se difíceis sem resolver os graves problemas de financiamento. Desta forma, o governo, fazendo da necessidade virtude escolheu políticas econômicas menos demandantes para as capacidades de regulação estatal.

O poder político das idéias

A mudança da heterodoxia para a ortodoxia nos modos de regulação econômica foi em última instância uma história sobre o movimento das idéias, como paradigma de políticas em

conflito.

O debate econômico na Argentina dos anos 80 pode ser visto como um enfrentamento entre dos paradigmas de políticas. Um paradigma especifica como o mundo econômico funciona, como deve ser observado, que fins são alcançados com determinadas políticas, e que instrumentos devem ser utilizados para obtê-los. Um paradigma é um prisma pelo qual os políticos vêem a economia, assim como seu papel dentro dela. A experiência argentina pode ser associada com uma mudança de um paradigma a outro, a partir da heterodoxia em matéria econômica para a ortodoxia. Apesar do movimento ter começado com as medidas econômicas aplicadas na ditadura militar a mudança mais intensa nas políticas econômicas produziu-se com a eleição de Carlos Menem em 1989. Não somente as prioridades das políticas mudaram, mas também a hierarquia dos fins e o conjunto de instrumentos empregados para guiar a política mudaram radicalmente. A inflação (hiperinflação) transformou-se na preocupação excludente da política econômica, os esforços macroeconômicos para reduzi-la com políticas heterodoxas foram rechaçados em favor de políticas ortodoxas, eliminação do déficit fiscal e um processo de reformas estruturais. As prioridades econômicas dos anos 90 passaram a ser a desregulação econômica e a liberalização comercial, e os principais instrumentos foram a reforma do Estado, a privatização das empresas públicas e a eliminação das barreiras alfandegárias e não alfandegárias. Vários instrumentos reguladores associados com a intervenção estatal, como as políticas de renda, controles de câmbios, limites quantitativos sobre empréstimos bancários, foram eliminados.

Como a política mudou tão radicalmente? A eleição de Carlos Menem foi, sem dúvida, uma parte fundamental da história. De forma similar, apesar dos baixos níveis de desenvolvimento econômico e do aumento das taxas de inflação terem ajudado a provocar a mudança, citá-los como os únicos componentes não dizem muito sobre o processo de mudança. É necessário um emaranhado conceitual para entender o processo pelo qual a política econômica mudou durante os 80 e 90.

Com este propósito é útil retornar ao conceito de *paradigma de políticas*. Os heterodoxos e os ortodoxos eram exemplos essenciais desses paradigmas, estas duas ideologias econômicas foram durante este tempo dos paradigmas distinguíveis. Não somente as prescrições dos ortodoxos divergiam daquelas dos heterodoxos, elas também estavam baseadas em concepções diferentes de como funcionava a economia. Enquanto os heterodoxos viam a economia privada como instável e com necessidade de intervenção pública para segurar o crescimento econômico, os ortodoxos viam a economia privada como estável e as políticas governamentais como políticas discrecionais que impediam a eficiência econômica. Enquanto os economistas heterodoxos atribuíam as flutuações econômicas e a inflação aos ciclos da economia real o aos salários excessivos e a pressão nos preços, os ortodoxos partiam da visão de que as flutuações econômicas e a inflação eram causadas

fundamentalmente por excessos no aumento da oferta monetária, decorrente do financiamento do setor público (déficit fiscal).

A proposta original do *Plano Austral* (1985) havia sido combater a inflação mediante um programa heterodoxo que pusesse o acento no componente inercial desta e evitasse as medidas de corte recessivo características das propostas ortodoxas. A inflação, na concepção heterodoxa, era caracterizada como um fenômeno pluricausal, portanto era congruente com uma variedade de hipóteses sobre o aumento de preços, disputa distributiva, expectativas inflacionárias, inflação por demanda e inflação inercial. O principal objetivo do *Plano Austral* havia sido estabilizar a economia evitando aplicar medidas ortodoxas; o programa de estabilização havia buscado manter os níveis de emprego e atividade econômica, tratando, assim, de diminuir os custos sociais. O rechaço heterodoxo aos planos de ajuste ortodoxos baseava-se em que os últimos encaravam os problemas de déficit externos e da inflação como produto de excessos de demanda no mercado de bens e de oferta no mercado de dinheiro. Os instrumentos centrais da política de estabilização ortodoxa passavam pela redução do déficit fiscal fundamentalmente mediante a redução dos gastos e políticas de restrição monetária, as quais continham a inflação mediante uma política recessiva. Para os heterodoxos, um programa de estabilização deste tipo (heterodoxo), era a melhor solução para as altas taxas de inflação nos países que tinham complexas estruturas sociais e políticas (retomando postulados do pensamento estruturalista).

Por outro lado, a política de estabilização havia sido concebida como o primeiro passo de uma política de crescimento, que buscava combinar crescimento com estabilidade. O passo seguinte seria o início de uma estratégia de desenvolvimento que se baseasse no crescimento das exportações, fundamentalmente de origem industrial. Esta estratégia devia combinar a expansão simultânea das exportações e o investimento, mediante uma série de políticas estatais ativas. Na concepção heterodoxa os ajustes fiscais e monetários eram vistos como insuficientes para produzir por si mesmos, o desenvolvimento e o crescimento da economia, era necessário implementar uma “estratégia industrial seletiva”. No novo modelo de industrialização combinar-se-ia mercado interno e exportação. A proposta heterodoxa promovia o crescimento utilizando o setor público como um elemento central de transformação.

O *Plano Austral*, apesar de seu êxito inicial, não conseguiu uma estabilização completa, e a menos de um ano de seu lançamento começou a transitar por um plano inclinado até que finalmente fez-se necessário reformula-lo mediante o lançamento de um novo pacote de medidas, assim a política de estabilização heterodoxa mostrava seus limites para conter os elementos estruturais da inflação. O ano de 1987 foi chave no debate econômico entre ortodoxos e heterodoxos, e nas medidas econômicas implementadas pelo governo. Por um lado a polemica entre as propostas ortodoxas e heterodoxas continuou sendo central no debate econômico, mas por outro, o

diagnóstico da equipe econômica e as medidas de política econômica começaram a ir em uma direção cada vez mais ortodoxa. Entretanto, tratava-se mais de medidas *ad hoc*, dentro de um paradigma heterodoxo, que da aceitação completa das medidas ortodoxas. Na reflexão econômica do período começou a aparecer cada vez com mais força a discussão sobre a necessidade de implementar um programa de reformas estruturais, em sentido ortodoxo, para alcançar a estabilidade macroeconômica.

Se bem não é simples explicar as causas pelas quais o governo começou um giro para a ortodoxia, abandonando os componentes mais heterodoxos que formaram parte essencial do *Plano*, uma explicação relaciona-se com as dificuldades que a equipe econômica encontrou para estabilizar a economia argentina. O *Austral* um plano econômico tecnicamente bem elaborado deparou-se com graves problemas, frente a esta situação os economistas do governo lentamente foram seduzidos pelas propostas liberais, em um contexto internacional, que ia aceleradamente para a ortodoxia; e em um momento em que as necessidades de financiamento internacional faziam fortemente sedutoras as propostas dos organismos de internacionais de crédito. Neste sentido, o ano 1987 marcou um ponto de inflexão tanto no diagnóstico como nas medidas econômicas implementadas pelo governo.

No novo diagnóstico heterodoxo, a inflação e o estancamento eram manifestações de uma crise estrutural de longa data; a crise de uma economia fechada e de um estado sobrecarregado de funções. Frente a este nascente diagnóstico, o governo propôs o início de uma política de reformas estruturais. As reformas colocadas pela equipe econômica apontaram dois objetivos centrais. Em primeiro lugar, a reforma do estado: eliminar a excessiva intervenção estatal, desmonopolizar, desregular e privatizar distintas áreas do governo. A reforma do estado, não somente pretendia diminuir o déficit fiscal, mas também a reforma buscava uma maior desregulação do processo econômico, abrindo áreas à regulação do mercado. Em segundo lugar, a abertura da economia: a estratégia a era buscar um crescimento, “diferente”, que por meio de uma maior integração no mundo estimulasse a concorrência e a inovação, uma maior desregulação liberaria as energias produtivas do país.

Em suma, os sucessivos fracassos na tentativa estabilização levaram o grupo de economistas heterodoxos a experimentar uma série de medidas ortodoxas, *ad hoc*, como forma de recuperar o controle da economia ajustando as tradicionais práticas heterodoxas. Entretanto, o efeito destas adaptações contribuiu para debilitar a coerência intelectual do paradigma, sem servir para controlar o fenômeno inflacionário. A doutrina heterodoxa gradualmente perdeu coerência e credibilidade aos olhos dos políticos, e do público em geral.

Após a frustrada tentativa de estabilização e de recomposição estatal que implicou o *Plano Austral*, o processo culminou a explosão hiperinflacionária que sacudiu a economia argentina em

meados de 1989. O mal estar originado pelo deterioramento da ordem econômica e estatal surgido durante o processo de substituição de importações, exacerbado pela crise da dívida, e a crise fiscal do Estado, serviram de “caldo de cultivo” para a implementação das receitas ortodoxas. A hiperinflação foi interpretada como a conclusão inexorável de um processo de deterioramento de um modelo de organização econômica e estatal. Esta interpretação estabeleceu um vínculo de sentido entre os males do modelo e as reformas propostas pelo programa que prometia supera-los. A experiência hiperinflacionária preparou o terreno para que o novo governo, comprometido com um programa de reformas econômicas de inspiração neoliberal, lançasse uma política de ajuste estrutural.

O diagnóstico heterodoxo mudou significativamente a partir do fracasso do Austral, e da experiência hiperinflacionária. O diagnóstico emergente sustentava que a falta de reformas estruturais havia impedido o êxito das tentativas de estabilização heterodoxas. A conclusão dos economistas heterodoxos era que as reformas estruturais (reformas do estado, abertura da economia e a desregulação) eram indispensáveis para a estabilização da economia. O fracasso da experiência heterodoxa também foi analisado como parte de “um processo de aprendizagem” pelo método de tentativa e erro, que permitiu aperfeiçoar o diagnóstico. Este processo havia sido iniciado com o *Plano Austral*, e foi marcado por escalões sucessivos de fracassos e reiniciações. A aprendizagem referia-se à passagem do ajuste desvalorizatório aos planos de estabilização, e destes à de reforma do Estado e liberalização. O programa de reformas estruturais era, portanto, o resultado final dessa aprendizagem.

O diagnóstico ortodoxo capitalizou os sucessivos fracassos de estabilização heterodoxa, a crise hiperinflacionária, e a desaparecimento de um pensamento e programa econômico alternativo, e identificou a reforma das instituições de desenvolvimento interno e centrado no Estado como a solução para a instabilidade econômica.

Em síntese, o movimento para a ortodoxia foi uma resposta ao persistente pobre desempenho da economia, e à aparente incapacidade das políticas heterodoxas para retificar a situação. A desilusão com os resultados colocou em pauta a busca de alternativas. Sobre o fundo da crise econômica, o fracasso da estabilização heterodoxa e a desaparecimento do paradigma heterodoxo, realizou-se uma operação de caráter intelectual, que consistiu em estabelecer um vínculo de sentido entre estatismo, economia fechada e crise hiperinflacionária, por um lado; e estabilização e reformas estruturais ortodoxas por outro. Esta ligação foi o que proveu de eficácia interpretativa a estratégia da econômica ortodoxa, para concitar respaldo ao programa de reformas.

No novo governo que assumiu em meio à crise hiperinflacionária, apropriou-se do diagnóstico ortodoxo, e pôs em andamento um drástico programa de reformas estruturais, no

entanto, foi somente a partir do início do Plano de Convertibilidade (1991) que as medidas ortodoxas pareceram dar seus frutos. A fase inicial do novo Plano foi um período de ajuste e reformas estruturais, com expansão econômica. Esta progressiva superposição de estabilização macroeconômica e ajuste estrutural em um contexto de ameaça hiperinflacionária modificou a percepção do custo das reformas. Os custos inerentes às reformas foram compensados pelos benefícios que trouxeram embutidos a estabilidade, a reativação e uma maior disponibilidade de recursos fiscais. Com o início da Convertibilidade o diagnóstico ortodoxo pareceu confirmar-se aos olhos da maioria da população, a qual já havia pago um alto custo em termos de crise econômica. Os resultados macroeconômicos pareciam confirmar os pressupostos básicos do diagnóstico do governo: os nexos constituídos entre as reformas estruturais e o fim da instabilidade econômica. A estabilidade, a recuperação econômica e a sensação coletiva de ordem pareciam corroborar o vínculo de sentido estabelecido em 1989.

O início do Plano de Convertibilidade marcou um novo ponto de inflexão na disputa de idéias econômicas, a partir desse momento reforçou-se o consenso ortodoxo. No debate da década de 90 estruturou-se um grande consenso sobre a importância do novo clima macroeconômico que havia sido alcançado a partir do início do Plano de Convertibilidade. Este consenso continuou durante a maior parte da década de 90. A unanimidade referia-se ao fato de que as autoridades de política econômica, por meio do programa de convertibilidade – entendido como programa de estabilização e reformas estruturais de mercado – havia dado com o rumo adequado. Entre os pontos de consenso entre ortodoxos e heterodoxos se destacavam: a privatização de empresas públicas, o processo de abertura da economia, a progressiva integração comercial, o equilíbrio das contas públicas, a consolidação da dívida interna e externa e a desregulação dos mercados. Apesar das diferenças quanto a determinadas políticas, existia um ponto de partida em comum: o *marco de estabilidade macroeconômica*.

A experiência argentina no final da década de 80 marcou uma mudança radical a partir da heterodoxia para a ortodoxia nos modos de regulação macroeconômica, que implicaram mudanças simultâneas tanto nos instrumentos de políticas econômicas como na hierarquia dos fins que se perseguiram com a política.

Após a frustrada tentativa de recomposição estatal que implicou o *Plano Austral*, o processo culminou a hiperinflação. A derrota do governo de Alfonsín não somente implicou a derrota econômica e política do programa de estabilização heterodoxo e sua deslegitimação como alternativa econômica.

O ano de 1989 foi chave no giro para a ortodoxia. Produziram-se as eleições que levaram Carlos Menem à presidência do país, e produziu-se a hiperinflação, a qual permitiu que o novo

governo lançasse um programa de reformas econômicas de inspiração neoliberal. O mal estar originado pelo deterioramento da ordem econômica, aprofundado pela crise da dívida, pela crise fiscal do Estado e pelo fracasso da experiência heterodoxa, prepararam o terreno para a implementação das políticas ortodoxas. Por outro lado, a prescritiva neoliberal estava disponível como paradigma de política.

Como afirma Juan Carlos Torre (1988) as crises econômicas são um forte incentivo à inovação em matéria de políticas públicas, as crises podem desacreditar as políticas de governo de turno sem afetar a confiança na saúde das instituições econômicas fundamentais ou, podem promover um reajuste global da organização econômica. Portanto, a direção da inovação política depende de qual seja a interpretação das causas da crise econômica que prevaleça. A evolução mutante dos diagnósticos da emergência econômica durante os anos 80, como vimos, foi uma clara ilustração disso. O desenlace da disputa de interpretações que se entabulou nesses anos acerca da definição da natureza dos desequilíbrios econômicos teve uma relevância central para a questão que nos ocupa. Ao longo do mesmo não somente debilitou-se a crença de que era possível dominar a crise econômica com ajustes de curto prazo, também foi erodindo-se a confiança nos instrumentos conhecidos e provados da intervenção estatal nos mercados e da estabilização heterodoxa, já que estes eram vistos como parte dos desequilíbrios econômicos. O fracasso da experiência heterodoxa levou a um vazio conceitual que foi preenchido pelo paradigma ortodoxo, o qual viu precisamente nestes a raiz do problema. A ascensão que foi ganhando este diagnóstico abriu as portas às reformas estruturais devido ao fato de que ao prevalecer uma definição de um problema público condicionaram-se, ao mesmo tempo, as opções de ação.

Para a ortodoxia as pressões inflacionárias estavam vinculadas ao comportamento das instituições econômicas características do padrão de desenvolvimento interno e promovido a partir do Estado. Por um lado enfatizava-se a baixa da exposição da economia à concorrência externa produto do caráter fechado das economias. Por outro lado marcava-se a crise fiscal gerada pelas empresas estatais e a política de subsídios estatais. Na proposta ortodoxa a inflação ficou vinculada ao déficit fiscal e neste último o peso das empresas públicas era central, assim, a privatização destas transformou-se em um dos aspectos centrais da nova política econômica. A reforma do Estado, a privatização e o equilíbrio fiscal ficaram intimamente vinculados com a estabilidade econômica.

A hiperinflação foi interpretada pela ortodoxia como o resultado inevitável do deterioramento de um modelo de um desenvolvimento econômico. Esta interpretação estabeleceu um vínculo de sentido entre os males desse modelo e as reformas propostas pelo programa que prometia superá-los. A hiperinflação criou um forte sentido de urgência, era necessária uma saída para a crise; o norte organizador dessa saída foram as reformas estruturais. Os nexos existentes entre estabilização e reformas estruturais eram matéria de debate. Porém, a ortodoxia apresentou

ambas articuladas, e o êxito em haver que a opinião pública assim as percebesse foi decisivo para que as reformas fossem apoiadas, na convicção de que se tratava da ponte mais confiável condizente à estabilização. Em outras palavras a ligação entre economia fechada, estatismo e alta inflação, por um lado, e privatizações, desregulação, abertura e controle da inflação por outro, foi o que proveu de eficácia interpelativa a estratégia ortodoxa. O “mérito” da hiperinflação foi seu poder persuasivo para uma operação política de construção do sentido entre estabilidade e reformas estruturais.

Com o início do Plano de Convertibilidade, e a reativação econômica que o acompanhou, reforçou-se o vínculo de sentido entre estabilidade, reformas estruturais, os resultados macroeconômicos da primeira etapa pareciam confirmar os pressupostos básicos da proposta ortodoxa. A estabilidade, a recuperação econômica e a sensação coletiva de ordem pareciam, assim, corroborar o pacto de sentido estabelecido em 1989.

Em suma o movimento para a ortodoxia no manejo da política pública foi um processo complexo com vários ingredientes. Nele os desenvolvimentos econômicos, a disputa entre interesses sociais, a crise do Estado tiveram um papel fundamental. Entretanto, o movimento para a ortodoxia foi em última instância uma história sobre o movimento das idéias, como conceito de paradigmas de políticas em conflito. A disponibilidade e a capacidade de sedução das idéias ortodoxas foi central na direção de mudança da política econômica.

Bibliografía:

- ABALO, Carlos. La reconversión argentina y el mercado capitalista. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 105-106, 1° bimestre, 1992.
- ABALO, Carlos. Indicadores del '87 perspectivas para el '88. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 81, 2° bimestre, 1988.
- ABALO, Carlos. El nuevo ajuste Austral. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 74, 1° bimestre, 1987a.
- ABALO, Carlos. Un trimestre decisivo. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 77, 4° bimestre, 1987b.
- ABALO, Carlos. Ajuste interno dentro de un reordenamiento mundial. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 78, bimestre, 1987c.
- ABALO, Carlos. Un año del Plan Austral. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 70, 3° bimestre, 1986.
- ABALO, Carlos. Una perspectiva para la crisis. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 66, 4° bimestre, 1985a.
- ABALO, Carlos. El Plan Antiinflacionario del Radicalismo. Ajuste monetario y ajuste productivo. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 65, 3er. Bimestre, 1985b.
- ABALO, Carlos e GRINBERG, Gabriel. El nuevo ajuste Austral. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 74, 1° bimestre, 1987.
- ACUÑA Carlos H. (org.). **La nueva matriz política argentina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.
- ACUÑA, Carlos H. Introducción. La nueva matriz política argentina. In: ACUÑA Carlos H. (org.). **La nueva matriz política argentina** Buenos Aires: Nueva Visión, 1995a.
- ACUÑA, Carlos H. Política y economía en la Argentina de los 90. (O por qué el futuro ya no es lo que solía ser). In: ACUÑA, Carlos H. (org.). **La nueva matriz política argentina** (Buenos Aires: Nueva Visión, 1995b).
- ACUÑA, Carlos H. Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual. (O sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática). In: ACUÑA, Carlos H. (org.). **La nueva matriz política argentina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995c.
- ACUÑA, Carlos H. Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (Reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina). In: ACUÑA, Carlos H. (org.) **La nueva matriz política argentina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995d.
- ACUÑA, Carlos H. e SMULOVITZ, Catalina. Militares en la transición argentina: del gobierno a la

- subordinación constitucional. In: ACUÑA, Carlos H. (org.). **La nueva matriz política argentina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.
- ACUÑA, Marcelo Luis. **Alfonsín y el poder económico. El fracaso de la concertación y los pactos corporativos entre 1983 y 1989**. Buenos Aires: Corregidor, 1995.
- ADROGUÉ, Gerardo El nuevo sistema partidario argentino. In: ACUÑA, Carlos H. (org.). **La nueva matriz política argentina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.
- ALEMANN, Roberto. **Curso de política económica argentina**. Buenos Aires: Alemann SRL, 1981.
- ALFONSÍN, Raúl. **Alfonsín responde**. Buenos Aires: Tiempo de Ideas, 1992.
- ALFONSÍN, Raúl. **Discursos presidenciales**. Buenos Aires: Secretaria de Información Pública, 1988).
- ALFONSÍN, Raúl R. **Convocatoria para una Convergencia Democrática**. Discurso pronunciado frente o plenario de delegados ao comitê nacional da Unión Cívica Radical, Buenos Aires, Parque Norte, 1º de dezembro, 1985.
- ALSOGARAY, Alvaro. Moneda, inflación y estatismo. In: PINEDO, Federico. **La Argentina, su posición y su rango en el mundo**. Buenos Aires: Sudamericana, 1971.
- ALSOGARAY, Alvaro. **Política y economía en Latinoamérica**. Buenos Aires: Kapeluz, 1966.
- ALTIMIR, Oscar. Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 37, N° 145, abril-junho, 1997.
- ALTIMIR, Oscar e BECCARIA, Luis. El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina. In: HEYMANN, Daniel e KOSACOFF, Bernardo (org.). **La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas – Tomo I**. Buenos Aires: EUDEBA, 2000a.
- ALTIMIR, Oscar e BECCARIA, Luis. Distribución del ingreso en la Argentina. In: HEYMANN, Daniel e KOSACOFF, Bernardo (org.). **La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas – Tomo I**. Buenos Aires: EUDEBA, 2000b.
- ALVAREZ, Guerrero. El hilo conductor de la doctrina radical. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 83-4, 4º y 5º bimestre, 1988.
- ANDERSON, Perry. Neoliberalismo un balance provisorio. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.) **La trama del neoliberalismo**. Buenos Aires: EUDEBA-CLACSO, 1999.
- ARNAUDO, Aldo. Análisis del Momerandum con el FMI. **Novedades Económicas**, Córdoba, N° 75, março, 1987.
- AZPIAZU, Daniel. Introducción. La problemática (des-re)regulatoria en el 'shock' neoliberal de los años noventa. In: AZPIAZU, Daniel (org.). **La desregulación de los mercados. Paradigmas**

- de las políticas del neoliberalismo.** Buenos Aires: Editorial Norma, 1999a.
- AZPIAZU, Daniel. La industria farmacéutica. Las estructuras oligopólicas frente a la desregulación y la apertura de la economía. In: AZPIAZU, Daniel (org.). **La desregulación de los mercados. Paradigmas de las políticas del neoliberalismo** Buenos Aires: Editorial Norma, 1999b.
- AZPIAZU, Daniel. La industria Argentina ante la privatización, la desregulación y apertura asimétrica de la economía. La creciente polarización del poder económico. In: AZPIAZU, Daniel e NOCHTEFF, Hugo. **El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de políticas económica.** Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1994.
- AZPIAZU, Daniel e BASUALDO, Eduardo M. **Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina.** Buenos Aires: Cántaro Editores, 1989.
- AZPIAZU, Daniel, BASUALDO, Eduardo M. e KHAVISSE, Miguel. **El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta.** Buenos Aires: Editorial Legasa, 1986.
- BANCO MUNDIAL. **Argentina. Reformas encaminadas a lograr estabilidad de precios y crecimiento.** Washington: Banco Mundial – Serie de estudios del Banco Mundial sobre países, 1990.
- BARBEITO, Alberto. Comentario al trabajo. La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, Número Especial, v. 36, verã, 1996.
- BARBEITO, Alberto. Baja inflación, reactivación y mayor desempleo ¿Paradoja o mala praxis?. In: BUSTOS, Pablo (org.). **Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización.** Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- BARBEITO, Alberto C. e LO VUOLO, Rubén M. **La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina.** Buenos Aires: UNICEF-CIEPP-Losada, 1992.
- BASUALDO, Eduardo M. **Concentración y centralización del capital en la Argentina de la década del noventa.** Buenos Aires: FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, 2000.
- BASUALDO, Eduardo. El impacto económico y social de las privatizaciones. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 123, 2° bimestre, 1994.
- BASUALDO, Eduardo M. **Deuda externa y poder económico en la Argentina.** Buenos Aires: Editorial Nueva América, 1987.
- BECCARIA, Luis e LÓPEZ, Néstor. Reconversión productiva y empleo en Argentina. In: BUSTOS Pablo (org.). **Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización.** Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- BELA BALASSA, Bueno, GERARDO, M., KUCZYNSHI, Pedro Pablo, e SIMONSEN, Mario

- Enrique. **Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina.** México City-Rio de Janeiro-Washington: El colegio de México-Fundação Getulio Vargas-Institute for International Economics, 1986.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Evolución de las ideas de la CEPAL. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, Número Extraordinario: CEPAL Cincuenta Años, 1998.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo **O pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.
- BIERSTEKER, Thomas J. The triumph of liberal economic ideas in the developing world. In: STALLING, Barbara. **Global change, regional response. The new international context of development.** Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- BIERSTEKER, Thomas J. e KEARNEY, Christine. **Global economic doctrines: still the triumph of liberal orthodoxy?**, mimeo, 2000.
- BIRLE, Peter **Los empresarios y la democracia en la Argentina. Conflictos y coincidencias.** Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1997.
- BISANG, Roberto. Apertura, reestructuración industrial y conglomerados económicos. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 38, Número Especial, verão, 1998.
- BISANG, Roberto, BONVECCHI, Carlos, KOSACOFF, Bernardo, e RAMOS, Adrián. La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 36, Número Especial, verão, 1996.
- BISANG, Roberto, FUCHS, Mariana, e KOSACOFF, Bernardo. Internacionalización de empresas industriales argentinas. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 32, N° 127, outubro-dezembro, 1992.
- BLEGER, Leonardo. La política financiera del Plan Austral. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 70, 3° bimestre, 1986.
- BOCCO, Arnaldo e BURKÚN, Mario. El contrasentido de la estrategia de crecimiento económico liberal. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 79, 6° bimestre, 1987.
- BOCCO, Arnaldo. ¿Es posible una estrategia económica alternativa?. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 69, 2° bimestre, 1986.
- BOCCO, Arnaldo. La doble condicionalidad del programa económico. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 78, 5° bimestre, 1987.
- BOCCO, Arnaldo e REPETTO, Gastón La política económica de Menem. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 90, 6° bimestre, 1990.
- BOLSA DE COMERCIO El Plan Austral: Características y evolución. Informe de la Bolsa de Buenos Aires. In: **Assembléia Geral da Federação Iberoamericana de Bolsas de Valores**, San José de Costa Rica, 10-15 de agosto, 1986.

- BONVECCHI, Alejandro. Elective affinities? Conceptions of the political in economic policy analysis. Reading Argentina's interpreters. In: **Latin American Studies Association**, Washington, setembro, 2001.
- BORON, Atilio A. **Tras el Búho de Minerva**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BORON, Atilio A. La sociedad civil después del diluvio neoliberal. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.). **La trama del neoliberalismo**. Buenos Aires: EUDEBA-CLACSo, 1999.
- BORON, Atilio A. **Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina**. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, 1997.
- BORON, Atilio A. Los axiomas de Anillaco. La visión de la política en el pensamiento y la acción de Carlos Saúl Menem. In: AA. VV. **El menemato. Radiografía de dos años del gobierno de Carlos Menem**. Buenos Aires: Ediciones Letra Buena, 1991.
- BOUZAS, Roberto. ¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los '90. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 33, N° 129, abril-junho, 1993.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reformas econômicas e crescimento econômico: eficiência e política na América Latina. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos, Maravall, José María e Przeworski, Adam. **Reformas econômicas em democracias novas**. São Paulo: Nobel, 1993.
- BRODA, Miguel A. M. La Política Monetaria y Fiscal desde el Plan Austral. Por qué se perdió la oportunidad. **Anais da Asociación Argentina de Economía Política – XXII Reunión Anual**, Córdoba, 1987.
- BRODEBSOHN, Mario **Políticas económicas de corto plazo, crecimiento e inflación en Argentina. Problemas económicos argentinos, diagnóstico y políticas**. Buenos Aires: Macchi, 1974.
- BRUNO, M., DI TELLA, G., DORNBUSCH, R. e FISCHER, S. (orgs.). **Inflación y estabilización. La experiencia de Argentina, Brasil, Bolivia y México**. México: El Trimestre Económico – Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BURKI, Shahid Javed e PERRY, Guillermo E. **Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter**. Washington: World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1998.
- BUSTOS, Pablo. Argentina: ¿Nuevo capitalismo emergente?. In: BUSTOS, Pablo (org.) **Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización**. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- CALCAGNO, Alfredo Eric e CALCAGNO, Alfredo F. ¿Adonde va el excedente que se genera en la Argentina?. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 83-4, 4° y 5° bimestre, 1988.
- CANITROT, Adolfo. La macroeconomía de la inestabilidad. **Boletín Informativo Techint**, Buenos Aires, N° 272, outubro-dezembro, 1992.

- CANITROT, Adolfo. Problemas de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia. Un comentario. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 29, N° 115, outubro-dezembro, 1991.
- CANITROT, Adolfo. **Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina**. Buenos Aires: CEDES, 1980.
- CANITROT, Adolfo **La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976**. Buenos Aires: CEDES, 1979.
- CANITROT, Adolfo. La experiencia populista de redistribución de ingresos. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, N° 59, outubro-dezembro, 1975.
- CARCIOFI, Ricardo. **La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas**. Buenos Aires: CEPAL-Documento de Trabajo N° 36, 1990.
- CASTELLANI, Ana Gabriela. Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea. In: SCHORR, Martín, CASTELLANI, Ana Gabriela, DUARTE, Marisa, e SÁNCHEZ, David Debrot **Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina**. Buenos Aires: CLACSo, 2002.
- CATTERBERG, Eduardo. **Los argentinos frente a la política: cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia**. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1989.
- CAVALLO, Domingo F. Nueva cultura para un nuevo país. **Cuadernos de Economía Política** Luján, Universidad Nacional de Luján, 1993.
- CAVALLO, Domingo F. **Discursos del Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación Doctor Domingo Felipe Cavallo, vol. I**. Buenos Aires: Ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1991a.
- CAVALLO, Domingo F. **Discursos del Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación Doctor Domingo Felipe Cavallo, vol. II**. Buenos Aires: Ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1991b.
- CAVALLO, Domingo F. **Discursos del Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación Doctor Domingo Felipe Cavallo, vol. III**. Buenos Aires: Ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1991c.
- CAVALLO, Domingo. Tipo de cambio y tasa de interés: las restricciones al crecimiento después del Plan Austral , **Estudios**, Córdoba, N° 34, Año IX, abril-junho, 1986.
- CAVALLO, Domingo. Estabilidad y crecimiento en Argentina. **Novedades Económicas**, Córdoba, N° 60, dezembro, 1985.
- CAVALLO, Domingo. **Volver a Crecer**. Buenos Aires: Planeta, 1984a.
- CAVALLO, Domingo. ¿Por que no baja la inflación?. **Novedades Económicas**, Córdoba, N° 45,

setembro, 1984b.

- CAVALLO, D. e PEÑA, A. Las metas fiscales y monetarias del Plan Austral a tres meses de su lanzamiento. **Novedades Económicas**, Córdoba, N° 58, outubro, 1985.
- CAVALLO, D. e PEÑA, A. Déficit fiscal, endeudamiento del gobierno y tasa de inflación: argentina 1940-1982. **Estudios**, Córdoba, N° 26, ano VII, abril-junho, 1983.
- CAVALLO Domingo F. e Joaquín Cottani. Argentina's Convertibility Plan and IMF. In: **American Economic Association**, 1997.
- CAVANESE, Alfredo. The structuralist explanation in the theory of inflation. **World Development**, Nueva York, julho, 1982.
- CAVANESE, Alfredo J. e DI TELLA, Guido. ¿Estabilizar la inflación o evitar la hiperinflación? El caso del Plan Austral: 1985-1987. In: BRUNO, M., DI TELLA G., DORNBURSCHE, R. e FISCHER, S. (orgs.). **Inflación y estabilización. La experiencia de Argentina, Brasil, Bolivia y México**. México: El Trimestre Económico-Fondo de Cultura Económica, 1988.
- CAVAROZZI, Marcelo. **Autoritarismo y democracia 1955-1983**. Buenos Aires, 1983.
- CONSEJO EMPRESARIO ARGENTINO (CEA – LLACH, Juan, KRITZ, Ernesto, BRAUN, Darío, LLACH, Lucas e TORRES, Alejandra). **Un trabajo para todos**. Buenos Aires: CEA, 1997.
- CENTENO, Miguel Angel. **Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico**. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1994.
- CEPAL. **Estudio Económico**. Santiago de Chile: CEPAL, 1984a.
- CEPAL. **Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina**. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL, 1984b.
- CEPAL. **Estudio Económico**. Santiago de Chile: CEPAL, 1983.
- CEPAL. **Tendencias y proyecciones de largo plazo del desarrollo económico de América Latina**. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL, 1978.
- CEPAL. **Estudio Económico**. Santiago de Chile: CEPAL, 1975.
- CEPAL. Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil. **Boletín económico de América Latina**, Santiago de Chile, v. IX, N° 1, março, 1964.
- CHERESKY, Isidoro. **El proceso de democratización. Creencias políticas, partidos y elecciones**. Buenos Aires: Cuadernos-Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales, 1991.
- CHISARI, Omar e RODRÍGUEZ PARDINA, Martín. Algunos determinantes de la inversión en sectores de infraestructura en la Argentina. In: HEYMANN, Daniel e KOSACOFF, Bernardo (org.). **La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas – Tomo I**. Buenos Aires: EUDEBA, 2000.

- CHUDNOVSKY, Daniel e PORTA, Fernando. Antes y después de la unión aduanera del Mercosur prioridad política. In: BUSTOS, Pablo (org.). **Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización**. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- CHUDNOVSKY, Daniel e LÓPEZ, Andrés. Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina y Brasil ¿Hay un nuevo modelo en los años noventa?. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 36, Número Especial, verão, 1998.
- CHUDNOVSKY, Daniel, LÓPEZ, Andrés e PORTA, Fernando. Más allá del flujo de caja. El boom de la inversión extranjera directa en el Argentina. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 35, N° 137, abril-junho, 1995.
- CORRALES, Javier. ¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los '90. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 39, N° 153, abril-junio, 1999a.
- Corrales, Javier. Debate: Crisis económicas y reformas de mercado. Respuesta. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 39, N° 155, outubro-dezembro, 1999b.
- CORTÉS, Rosalia e MARSHALL, Adriana. Estrategia económica, instituciones y negociación política el la reforma social de los '90. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 39, N° 154, julho-setembro, 1999.
- CREMONTE, Matías, MEGUIRA, Horacio e LOZANO, Claudio. **Reforma laboral: ¿ajuste o democracia?** Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación-CTA, 1998.
- DADONE, Aldo A. Las exportaciones argentinas y el plan de mediano y largo plazo. **Novedades Económicas**, Córdoba, N° 49, janeiro, 1985.
- DAMILL, Mario e FANELLI, José María. **La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales**. Buenos Aires: CEDES, 1994.
- DAMILL, Mario e FANELLI, José María. **Malos tiempos. La economía argentina en la década del ochenta**. Buenos Aires: CEDES, 1990.
- DAMILL, Mario e FRENKEL, Roberto Hiperinflación y estabilización, la experiencia argentina reciente , In: XII Jornadas de economía monetaria e setor externo, Buenos Aires, 27 e 28 de setembro, Banco Central de la República Argentina, 1990.**
- DAMILLI, Mario e KEIFMAN, Saúl. **Liberalización del comercio en una economía de alta inflación: Argentina, 1989-1991**, Buenos Aires, mimeo, 1991.
- DAMILL, Mario, FANELLI, José María, FRENKEL, Roberto e ROZENWURCEL, Guillermo. Crecimiento económico en América Latina: experiencia reciente y perspectivas. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 33, N° 130, julho-setembro, 1992.
- DE GENARO, Victor. Se ataca al Estado, no por lo que es, sino por lo que puede llegar a ser.

- Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 83-4, 4° y 5° bimestre, 1988.
- (de) PABLO, Juan Carlos **Economists and Economic Policy: Argentine since 1958**. Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo N° 149 – CEMA, 1999.
- (de) PABLO, J. C. **Política y economía**. Buenos Aires: Macchi, 1984.
- (de) PABLO, J. C. **Los economistas y la economía argentina**. Buenos Aires: Macchi, 1977.
- DI BAJA, Augusto Cesar. **Plan Austral. Antecedentes Exposición y Crítica**. Buenos Aires: Ediciones Acta Económica, 1989.
- DI TELLA, Guido. **La estrategia del desarrollo indirecto**. Buenos Aires: Paidós, 1973.
- DIAMAND, Marcelo. **Doctrinas económicas, desarrollo e independencia**. Buenos Aires: Paidós, 1973.
- DÍAZ, Alejandro, Carlos F. **Ensayos sobre la historia económica argentina**. Buenos Aires: Amorrortu, 1975.
- DORNBUSH, Rudiger. Políticas de estabilización en los países en desarrollo: ¿qué es lo que hemos aprendido?. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 22, N° 86, julho-setembro, 1982.
- DORNBUSH, Rudiger e SIMONSEN, Mario Henrique. **Inflation, stabilization with incomes policy support: a review of the experience in Argentina, Brazil and Israel**. Cambridge: Working Paper N° 2153, National Bureau of Economic Reserch, 1987.
- DUARTE, Marisa. El Consenso de Washington y su correlato en la Reforma del Estado en la Argentina: los efectos de la privatización. In: SCHORR, Martín, CASTELLANI, Ana Gabriela, DUARTE, Marisa, e SÁNCHEZ, David Debrot. **Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina**. Buenos Aires: CLACSo, 2002.
- ETCHEMENDY, Sebastián. Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización comercial. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 40, N° 160, janeiro-março, 2001.
- FAINSTEIN, Salomón e GARCÍA, Aníbal. Las empresas y el gasto público. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 69, 2° bimestre, 1986.
- FANELLI, José María. **Estabilidad, Reforma estructural y crecimiento: Reflexiones sobre el régimen de convertibilidad en la Argentina**. Buenos Aires: CEDES-Universidad de Palermo, 1998.
- FANELLI, José María e MACHINEA, José Luis. **El movimiento de capitales en la Argentina**. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.
- FANELLI, José María e FRENKEL, Roberto. **La Argentina y el Fondo en la década pasada**. Buenos Aires: CEDES, 1985.
- FANELLI, José María e FRENKEL, Roberto. **The argentine experience with stabilization and structural reform**. Buenos Aires: CEDES-Universidad de Palermo, 1997.

- FANELLI, José María e FRENKEL, Roberto. **Growth resumption and sustainability. The Argentina economy in the nineties.** Buenos Aires: CEDES, 1994.
- FANELLI, José María e FRENKEL, Roberto. **Argentina's medium term: Problems and prospects.** Buenos Aires: CEDES, 1989a.
- FANELLI, José María e FRENKEL, Roberto. **Desequilibrios, políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina.** Buenos Aires: CEDES, 1989b.
- FANELLI, José María e FRENKEL, Roberto. **El Austral: un año y medio después.** Buenos Aires: CEDES, 1986.
- FANELLI, José María e FRENKEL, Roberto e ROZENWURCEL, Guillermo **Growth and structural reform in Latin America, Where we stand.** Buenos Aires: CEDES. 1990.
- FAUCHER, Philippe, DUCATENZEILER, Graciela e CASTRO REA, Julian. A improvável estabilização e o inconcebível capitalismo popular de mercado. In: SOLA, Lourdes. **Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas.** Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.
- FELETTI, Roberto e LOZANO, Claudio **Reestructuración capitalista y endeudamiento externo latinoamericano.** Buenos Aires: IDEP, 1997.
- FÉLIX, David. Otro enfoque de la controversia monetarista versus estructuralista . In: HIRSCHMAN, Alberto O. (org.). **Controversia sobre América Latina.** Buenos Aires: Editorial del Instituto, 1963.
- FERNÁNDEZ, Roque B. **Real interest rate and the dynamics of hyperinflation. The case of Argentina.** Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo N° 69 –CEMA, 1990a.
- FERNÁNDEZ, Roque B. **What have populists learned from hyperinflation?** Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo N° 71 – CEMA, 1990b.
- FERNÁNDEZ, Roque B. **Hiperinflación, repudio y confiscación: los límites del financiamiento inflacionario.** Buenos Aires: Serie documentos de trabajo N° 65 – CEMA, 1989.
- FERNÁNDEZ, Roque B. **Inflación y Economía del Estado.** Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo N° 43 –CEMA, 1984.
- FERNÁNDEZ, Roque B. La crisis financiera argentina: 1980-1982. **Desarrollo Económico,** Buenos Aires, v. 23, N° 89, abril-junho, 1983.
- FERNÁNDEZ, Roque B. **La Crisis Financiera Argentina: 1980-1982.** Buenos Aires Serie Documentos de Trabajo N° 35 – CEMA, 1982.
- FERNÁNDEZ, Roque B. **Dinero y Precios: su interrelación en el corto plazo.** Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo N° 7 – CEMA, 1979.

- FERRER, Aldo. Perspectivas de la Economía Argentina. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 66, 5° bimestre, 1985.
- FERRER, Aldo. Monetarismo en el cono sur: el caso argentino. **Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política**, N° 1, janeiro-junho, 1982.
- FERRER, Aldo. **Vivir con los nuestro**. Buenos Aires: El Cid Editor, 1973.
- FERRER, Aldo. **El Estado y el desarrollo económico**. Buenos Aires: Rigal, 1965.
- FERRER, Aldo. **La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales**. México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- FISCHER, S. Comment. In: WILLIAMSON, John **Latin American adjustment. How much has happend?** Washington: Institute for International Economics, 1990.
- FRENKEL, Roberto. Salarios industriales e inflación. El período 1976-1982. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 24, N° 95, outubro-dezembro, 1984.
- FRENKEL, R., FANELLI, J. M. e WINOGRAD, C. **Stabilization and adjustment programmes and policies in Argentina**. Buenos Aires: CEDES, 1986.
- FRIEDMAN, Milton **Inflation: causes and consequences. Dollars and deficit**. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1968.
- FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS – CONSEJO EMPRESARIO ARGENTINO (FIEL-CEA). **Hacia una economía de mercado**. Buenos Aires: FIEL-CEA, 1992.
- FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS (FIEL). **Los costos del estado regulador**. Buenos Aires: Manantial, 1989.
- FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS (FIEL). **El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público**. Buenos Aires: Sudamericana-Planeta, 1987.
- FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS (FIEL). **El gasto público en la Argentina. 1960-1983**. Buenos Aires: FIEL, 1985.
- FURTADO, Celso. Transnacionlização e Monetarismo. **Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política**, N° 1, janeiro-junho, 1982.
- GARCÍA, Alfredo e JUNCO, Silvia. Banco Mundial y Plan Baker. Análisis del caso argentino. **Boletín Informativo Techint**, N° 256, janeiro-fevereiro, 1989.
- GARCÍA, Alfredo e JUNCO, Silvia. Historia de la renegociación de la deuda externa argentina. **Boletín Informativo Techint**, Buenos Aires, N° 245, janeiro-fevereiro, 1987.
- GARCÍA, Anibal. Sobre el contenido de la política de privatizaciones, **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 71, 4° bimestre, 1986.
- GELBARD, Enrique. Dinámica de la concentración industrial y la productividad en relación a la

- apertura de la economía. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 30, N° 117, abril-junho, 1990.
- GELBARD, Enrique. Precios e ingresos. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 56, 1° bimestre, 1984.
- GERCHUNOFF, Pablo e LLACH, Juan. **El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas**. Buenos Aires: Ariel, 1998.
- GERCHUNOFF, Pablo e MACHINEA, José Luis. Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización. In: BUSTOS, Pablo (org.). **Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización**. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- GERCHUNOFF, Pablo e TORRE, Juan Carlos. La política de liberalización económica en la administración Menem. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 36, N° 143, outubro-dezembro, 1996.
- GIVOGRI, Carlos A. e ZAPATA, Juan A. Las condiciones para la privatización. **Novedades Económicas**, Córdoba, N° 64, abril, 1986.
- GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert O. (org.). **Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions, and political change**. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1993.
- GONZÁLEZ, Daniel. El Estado y la industrialización. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 74, 1° bimestre, 1987.
- GONZÁLEZ, Norberto. Ortodoxia y apertura en América Latina: distintos casos y políticas. **Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política**, N° 1, janeiro-junho, 1982.
- GORANSKY, Jacob. Propuestas para bajar la inflación. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 60-1, 5° y 6° bimestre, 1984.
- GOUREVITCH, Peter. **Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993a.
- GOUREVITCH, Peter. A política do ajuste econômico: restrições e oportunidades. In: SOLA, Lourdes. **Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993b.
- GOUREVITCH, Peter A. Keynesian Politics: The political sources of economic policy. In: HALL, Peter A. (org.). **The Political Power of the Economic Ideas: Keynesianism across Nations** (Princeton: Princeton University Press, 1989).
- GRAZIANO, Walter **Historia de dos hiperinflaciones. De Sourrouille a Erman González**. Buenos Aires: Fundación Gabriel y Darío Ramos, 1990.
- GRINBERG, Gabriel. La reactivación austral. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 69, 2° bimestre, 1986a.

- GRINBERG, Gabriel. Un nuevo paquete. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 71, 4° bimestre, 1986b.
- GRINSPUN, Bernardo. **La evolución de la economía argentina desde diciembre de 1983 a septiembre de 1989**, Buenos Aires, mimeo, 1989.
- GRÜNER, Eduardo. Las fronteras del (des)orden, apuntes sobre el estado de la sociedad civil bajo el menemato. In: AA. VV. **El menemato. Radiografía de dos años del gobierno de Carlos Menem**. Buenos Aires: Ediciones Letra Buena, 1991.
- GUERBEROFF, Simon L. Flexibilidad de precios, variaciones de stock e incertidumbre: la política antiinflacionaria después del Plan Austral. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 27, N° 106, julho-setembro, 1987.
- HAGGARD, Stephan e KAUFMAN, Robert. Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 37, N° 139, outubro-dezembro, 1996.
- HAGGARD, Stephan e KAUFMAN, Robert (orgs.). **The Politics of Economic Adjustment. International constraints, distributive conflicts and the state**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- HAGGARD, Stephan e KAUFMAN, Robert. O estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado. In: Sola, Lourdes **Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.
- HAGGARD, Stephan e KAUFMAN, Robert. El ajuste económico en las nuevas democracias. In: NELSON, Joan M. **Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico**. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991.
- HAHAN, F. **Equilibrium and Macroeconomics**. Cambridge: MIT Press, 1984.
- HALL, Peter A. The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LICHBACH, Mark Irving e ZUCKERMAN, Alan S. (orgs.). **Comparative Politics, Rationality, Culture and Structure** New York, e Oxford: Oxford University Press, 1997.
- HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning and the state. The case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, abril, 1993.
- HALL, Peter A. The movement from keynesianism to monetarism: Institucional analysis and British economic policy in the 1970s. In: STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen e LONGSTRETH, Frank (orgs.). **Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- HALL, Peter A. (org.). **The Political Power of the Economic Ideas: Keynesianism across Nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989a.

- HALL, Peter A. Conclusion: The politics of keynesian ideas. In: HALL, Peter A. (org.). **The Political Power of the Economic Ideas: Keynesianism across Nations**. (Princeton: Princeton University Press, 1989b).
- HALL, Peter A. **Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France**. New York e Oxford: Oxford University Press, 1986.
- HEYMANN, Daniel. Política de reforma y comportamiento macroeconómico. In: HEYMANN, Daniel e KOSACOFF, Bernardo (org.). **La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas – Tomo I**. Buenos Aires: EUDEBA, 2000.
- HEYMANN, Daniel. Estabilización y después: notas sobre problemas de política económica en apta inflación. In: Seminario sobre políticas de ajuste para o crecimiento económico de América Latina, Buenos Aires, 12 ao 14 de abril, 1989.**
- HEYMANN, Daniel. Comentario a la segunda parte. Estabilización de la inflación Argentina. In: BRUNO, M., DI TELLA, G., DORNBUSCH, R. e FISCHER, S. (orgs.) **Inflación y estabilización. La experiencia de Argentina, Brasil, Bolivia y México**. México: El Trimestre Económico – Fondo de Cultura Económica, 1988.
- HEYMANN, D. Inflación y políticas de estabilización. In: CEPAL **Tres Ensayos sobre Inflación y Políticas de Estabilización**. Santiago de Chile: CEPAL, 1986a.
- HEYMANN, D. Las grandes inflaciones: características y estabilización. In: CEPAL **Tres Ensayos sobre Inflación y Políticas de Estabilización**. Santiago de Chile: CEPAL, 1986b.
- HEYMANN, D. El Plan Austral: una experiencia de estabilización de shock. In: CEPAL **Tres Ensayos sobre Inflación y Políticas de Estabilización**. Santiago de Chile: CEPAL, 1986c.
- HEYMANN, Daniel e KOSACOFF, Bernardo (orgs.). **La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas – Tomo I**. Buenos Aires: EUDEBA, 2000.
- HEYMANN, Daniel e NAVAJAS, Fernando. Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina, 1970-1987. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 29, N° 115, outubro-dezembro, 1989.
- HIRSCHMAN, Albert O. **The Passions and the Interests. Political arguments for capitalism before its triumph**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Rival Views of Markets and Society and Other Essays**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- HIRSCHMAN, Albert O. How the keynesian revolution was exported from the United States, and other comments. In: HALL, Peter A. (org.). **The Political Power of the Economic Ideas: Keynesianism across Nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989a.
- HIRSCHMAN, Albert O. Contra la noción de “una cosa por vez”. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 29, N° 115, outubro-dezembro, 1989b.

- HIRSCHMAN, Albert O. **Essays in Trespassing. Economics and Politics and Beyond.** Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states.** Cambridge e London: Harvard University Press, 1970 .
- HIRSCHMAN, Albert O. 1963a Ideologías de desarrollo económico en América Latina. In: HIRSCHMAN, Alberto O. (org.). **Controversia sobre América Latina.** Buenos Aires: Editorial del Instituto, 1963a.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Journey Toward Progress. Studies of economic policy-making in Latin America.** New York: The Twentieth Century Fund, 1963b.
- IGLESIAS, Enrique. **América Latina: El nuevo escenario regional y mundial.** Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL N° 1, 1975
- INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE ESTADO Y PARTICIPACIÓN (IDEP). **Informe de Coyuntura. Desindustrialización y gobernabilidad democrática en la Argentina posajuste.** Buenos Aires: IDEP, 1993.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE ESTADO Y PARTICIPACIÓN (IDEP). **Informe de Coyuntura. El Plan Brady. Economía y política tras el acuerdo acreedor.** Buenos Aires: IDEP, 1992.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE ESTADO Y PARTICIPACIÓN (IDEP). **Informe de Coyuntura: Panorama poselectoral. La reconversión peronista. El triunfo de Menem y la nueva base electoral del justicialismo. El ajuste fiscal, la negociación externa y el errático rumbo productivo.** Buenos Aires: IDEP, 1991.
- KAHLER, Miles. External influence, conditionality, and the politics of adjustment. In: HAGGARD, Stephan e KAUFMAN, Robert R. (orgs.). **The Politics of Economic Adjustment.** Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- KAHLER, Miles. Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment. In: NELSON, Joan M. **Economics crisis and politics choice. The politics of adjustment in the Third World.** Princeton: Princeton University Press, 1990.
- KAUFMAN, Robert R. Stabilizations and Adjustment in Argentina, Brazil and Mexico. In: NELSON, Joan M. **Economics crisis and politics choice. The politics of adjustment in the Third World.** Princeton: Princeton University Press, 1990.
- KEYNES, John Maynard. **The General Theory of Employment, Interest and Money.** London: Macmillan, 1936.
- KIGUEL, Miguel A. Inflation in Argentina: stop and go since the Austral Plan, **Washington: World Bank - Working Papers, Macroeconomic Adjustment and Growth, 1989.**
- KORZENIEWICZ, Roberto Patricio e SMITH, William C. Pobreza, desigualdad y crecimiento en

- América Latina: en búsqueda del camino superior a la globalización. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 40, N° 159, outubro-dezembro, 2000.
- KOSACOFF, Bernardo (org.). **El desempeño industrial argentino. Más allá de la sustitución de importaciones**. Buenos Aires: CEPAL-Oficina Buenos Aires, 2000.
- KOSACOFF, Bernardo. La industria argentina, un proceso de reestructuración desarticulada. In: BUSTOS, Pablo (org.). **Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización**. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- KRUEGGER, Anne. **Liberalization attempts and consequences**. New York: National Bureau of Economic Reserch, 1978.
- LAURELL, Asa Cristina. Social Policy Issues in Latin America. In: THERBORN, Göran (org.). **Globalizations and modernities. Experiences and perspectives of Europe and Latin America**. Estocolmo: Swedish Council for Planning and Coordination of Reserch, 1999.
- LENICOV, Jorge Remes. El Austral en su primer año: resultados en interrogantes. **Revista argentina de política económica y social**, Buenos Aires, Instituto de Política Económica y Social, maio-agosto, 1986.
- LINDENBOIM, Javier. Reestructuración industrial y empleo. Mitos y realidades. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 32, N° 126, julho-setembro, 1993.
- LLACH, Juan. **Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia**. Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica, 1997.
- LLACH, Juan J. **Las hiperestabilizaciones sin mitos**. In: XII Jornadas de economía monetaria e setor externo, **Buenos Aires, 27 e 28 de setembro, 1990a**.
- LLACH, Juan J. Políticas de ingresos en la década de los noventa: un retorno a la economía política. **Boletín Informativo Techint**, Buenos Aires, março, 1990b.
- LLACH, Juan. La naturaleza institucional e internacional de las hiperestabilizaciones. El caso de Alemania desde 1923 y algunas lecciones para Argentina de 1985. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 26, N° 104, janeiro-março, 1987.
- LO VUOLO, Rubén M. Estabilización, ajuste estructural y política social. Los inocentes son los culpables. In: BUSTOS, Pablo (org.) **Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización**. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- LOURDES, Sola. **Qual estado? Ajustamento estrutural como política e como historia: o Brasil em perspectiva comparada**. São Paulo, 1994. Tesis de Livre-Docencia.. Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- LOUREIRO, Maria Rita. **Os Economistas no Governo**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

- LOVE, Joseph L. **A Construção do Terceiro Mundo. Teorias de subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- LOZANO, Claudio. **Las privatizaciones en la etapa menemista. Síntesis de su desarrollo y resultados.** Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación – CTA, 1999.
- LOZANO, Claudio e FELETTI, Roberto. La economía de Menem: cambio estructural, crisis recurrente y destino incierto. In: AA. VV. **El menemato. Radiografía de dos años del gobierno de Carlos Menem.** Buenos Aires: Ediciones Letra Buena, 1991.
- MACHINEA, José Luis. **Stabilization under Alfonsín's government: a frustrated attempt.** Buenos Aires: CEDES, 1990.
- MACHINEA, José Luis e FANELLI, José María. El control de la hiperinflación: el caso del Plan Austral, 1985-1987 , BRUNO, M., DI TELLA, G., DORNBUSCH, R. e FISCHER, S. (orgs.). **Inflación y estabilización. La experiencia de Argentina, Brasil, Bolivia y México.** México: El Trimestre Económico-Fondo de Cultura Económica, 1988.
- MAJUL, Luis. **Por qué cayó Alfonsín. El nuevo terrorismo económico.** Buenos Aires: Editorial Sudamerica, 1989.
- MALLON, Richard e SOURROUILLE, Juan Vital. **La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino.** Buenos Aires: Amorrortu, 1973.
- MARAVALL, José María. Política e políticas: reformas económicas na Europa meridional. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, MARAVALL, José María e PRZEWORSKI, Adam. **Reformas econômicas em democracias novas.** São Paulo: Nobel, 1993.
- MARTINEZ, Oscar. El escenario: febrero-julio de 1989. Terrorismo económico y desestabilización política. In: AA. VV. **El menemato. Radiografía de dos años del gobierno de Carlos Menem.** Buenos Aires: Ediciones Letra Buena, 1991.
- MAYO, Anibal. Plan Cavallo y economías regionales. El mito de la “salida exportadora”. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 135, outubro-novembro, 1995.
- MCADAM, Andrew, SUKUP, Viktor e KATIZ, Claudio Oscar, **Raúl Alfonsín. La democracia a pesar de todo.** Buenos Aires: Corregidor, 1999.
- MELLER, Patricio. Keynesianismo y monetarismo discrepancias metodológicas. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 26, N° 103, outubro-dezembro, 1986.
- MENDOZA, Carlos. El fin del capitalismo de Estado en la Argentina. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 83-4, 4° e 5° bimestre, 1988.
- MENEM, Eduardo. La soberanía nacional no se vende ni se la debe poner en peligro. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 83-4, 4° e 5° bimestre, 1988.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS. **Informe sobre el proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos.** Buenos

- Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 2001.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS. **Argentina en crecimiento 1993-1995**. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1993.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS. **Política para el cambio estructural del sector público. Mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986/1989**. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1989.
- MODIGLIANI, F. The monetarist controversy or, should we forsake stabilization policies? **American Economic review**, v. 67, março, 1977.
- MORA Y ARAUJO, Manuel. **Ensayo y error**. Buenos Aires: Planeta, 1993.
- MUCHNIK, Daniel **Fuegos de artificio. Las zonas erróneas del Plan de Convertibilidad**. Buenos Aires: Planeta, 1992.
- N'HAUX, Enrique. **Menem-Cavallo: El poder mediterráneo**. Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 1993.
- NASZEWSKI, Daniel. **¿Podrá sobrevivir la Convertibilidad?** Buenos Aires: El Cronista Ediciones, 1996.
- NASZEWSKI, Daniel. **¿Podrá sobrevivir el Plan Austral?** Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1987.
- NAVARRO, Mario F. Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económica. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 35, Nº 139, outubro-dezembro, 1995.
- NEFFA, Julio César. **Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996). Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación**. Buenos Aires: EUDEBA, 1998.
- NELSON, Joan M. **Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico**. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991a.
- NELSON, Joan M. Una política de ajuste favorable a los pobres. In: NELSON, Joan M. **Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico** México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991b.
- NELSON, Joan M. Las políticas de reforma económica de largo impulso. In: NELSON, Joan M. **Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico**. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991c.
- NELSON, Joan M. **Economics crisis and politics choice. The politics of adjustment in the Third World**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- NOCHTEFF, Hugo. Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al

- desarrollo en la Argentina. In: AZPIAZU, Daniel e NOCHTEFF, Hugo. **El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de políticas económica.** Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1994.
- NOCHTEFF, Hugo. Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 31, N° 123, outubro-dezembro, 1991.
- NUN, José. Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia. In: NUN, José e PORTANTIERO, Juan Carlos. **Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina.** Buenos Aires: Puntosur, 1987a.
- NUN, José. Cambios en la estructura social de la Argentina. In: NUN, José e PORTANTIERO, Juan Carlos **Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina.** Buenos Aires: Puntosur, 1987b.
- OLIVERA, J. H. G. Aspectos dinámicos de la inflación estructural. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 27, N° 7, outubro-dezembro, 1967.
- OLIVERA, J. H. G. La teoría no monetaria de la inflación. **Trimestre económico**, v. 27, N° 108, outubro-dezembro, 1960.
- OSTIGUY, Pierre. **Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80.** Buenos Aires: Legasa, 1990.
- PALERMO, Vicente. Estrategias riesgosas. Racionalidad política y gestión económica de gobiernos representativos en Argentina y Brasil (los planes de Convertibilidad y Real). In: **XXIV Encontro Anual de ANPOCS**, Petrópolis, outubro, 2000.
- PALERMO, Vicente. ¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales en la Argentina. In: Novaro, Marcos. **Entre el abismo y la ilusión. Peronismo democracia y mercado.** Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1999a.
- PALERMO, Vicente. Debate: Crisis económicas y reformas de mercado. Comentario. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 39, N° 155, outubro-dezembro, 1999b.
- PALERMO, Vicente. Populismo temperado: uma interpretação política do Plano de Convertibilidade argentino de 1991. **DADOS. Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, N° 1, 1997.
- PALERMO, Vicente. Problemas de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia. Respuesta a un comentario. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 31, N° 121, abril-junho, 1991.
- PALERMO, Vicente. Programa de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 30, N° 119, outubro-dezembro, 1990.

- PALERMO, Vicente e TORRE, Juan Carlos. **A la sombra de la hiperinflación. La política de reformas estructurales en Argentina.** Santiago de Chile: CEPAL, 1992.
- PALERMO, Vicente e NOVARO, Marcos. **Política y poder en el gobierno de Menem.** FLACSO-Norma: Buenos Aires, 1996.
- PALOMINO, Hector. Quiebres y rupturas en la acción sindical: un panorama desde el presente sobre la evolución del movimiento sindical en Argentina. In: ACUÑA, Carlos H. **La nueva matriz política argentina.** Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.
- PASTORE, José María Los economistas en el Gobierno Argentino. In: PASTORE, José María **Crónicas Económicas. Argentina, 1969-1988.** Buenos Aires: Editorial Crespillo, 1988.
- PAZ, Pedro. Austral y Cruzado. Políticas de precios y manipulación estatal del conflicto social. **Realidad Económica**, Buenos Aires, Nº 72, 5º bimestre, 1986.
- PEÑA, Angel. El gasto público como factor limitante del crecimiento. **Novedades Económicas**, Córdoba, Nº 61, janeiro, 1986a.
- PEÑA, Angel. Déficit fiscal, ¿Yo señor? !Sí señor!. **Novedades Económicas**, Córdoba, Nº 72, dezembro, 1986b.
- PINEDO, Federico. **Siglo y medio de economía argentina.** México: CEMLA, 1960.
- PITERMAN, Sylvia. Comentario a la segunda parte. Análisis sobre la Argentina. In: BRUNO, M., DI TELLA, G., DORNBUSCH, R. E FISCHER, S. (orgs.). **Inflación y estabilización. La experiencia de Argentina, Brasil, Bolivia y México.** México: El Trimestre Económico – Fondo de Cultura Económica, 1988.
- PORTANTIERO, Juan Carlos. La concertación que no fue: de la Ley Mucci al plan Austral. In: NUN, José e PORTANTIERO, Juan Carlos **Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina.** Buenos Aires: Puntosur, 1987.
- PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la America Latina y algunos de sus principales problemas. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 26, Nº 103, outubro-dezembro, 1986.
- PREBISCH, Raúl. **Contra el monetarismo.** El Cid Editor: Buenos Aires, 1982.
- PREBISCH, Raúl. **Capitalismo periférico. Crisis y transformación** .Fondo de Cultura Económica: México, 1981.
- PREBISCH, Raúl. **International co-operation in Latin American development policy.** New York: United Nations, 1954.
- PREBISCH, Raúl. **Theoretical and practical problems of economic growth.** New York: United Nations, 1951.
- PREBISCH, Raúl. **The economic development of Latin America and some practical problems.** New York: United Nations, 1950.
- PRZEWORSKI, Adam. Reformas políticas, opinião pública e instituições políticas: A Polônia na

- perspectiva do Leste Europeu. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, MARAVALL, José María e PRZEWORSKI, Adam. **Reformas econômicas em democracias novas**. São Paulo: Nobel, 1993.
- RAMOS, Adrián e MARTÍNEZ, Ricardo El proceso de inversiones en la economía argentina. Impacto de las reformas y procesos de decisión ante un cambio de incertidumbres. In: HEYMANN, Daniel e KOSACOFF, Bernardo (org.). **La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas – Tomo I**. Buenos Aires: EUDEBA, 2000.
- REPETTO, Fabián. Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 39, N° 156, janeiro-março, 2000.
- RODRÍGUEZ, Carlos Alfredo **Distribución del Ingreso en Argentina: período 1980-1998: dos décadas, dos modelos**. Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo N° 147 – CEMA, 1999.
- RODRÍGUEZ, Carlos Alfredo **Ensayos sobre el Plan de Convertibilidad**. Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo N° 105 – CEMA, 1995.
- RODRÍGUEZ, Carlos Alfredo. Comentario a la segunda parte. El Plan Austral: 1985-1987. In: BRUNO, M., DI TELLA, G., DORNBUSCH, R. E FISCHER, S. (orgs.). **Inflación y estabilización. La experiencia de Argentina, Brasil, Bolivia y México**. México: El Trimestre Económico – Fondo de Cultura Económica, 1988.
- RODRÍGUEZ, Carlos Alfredo. **Estabilización vs. Cambio Estructural: La Experiencia Argentina** Buenos Aires: Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1987.
- RODRÍGUEZ, Carlos Alfredo La Economía de Reparto. **Ambito Financiero**, Buenos Aires, 21-10-1986.
- RODRÍGUEZ, Carlos Alfredo. **Inflación y Déficit Fiscal**. Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo N° 49 – CEMA, 1985.
- RODRÍGUEZ, Carlos Alfredo. **Inflación, Salario Real y Tipo de Cambio Real**. Buenos Aires: Serie Documentos de Trabajo N° 41 – CEMA, 1984).
- ROFMAN, Alejandro. Las economías regionales: un proceso de decadencia estructural. In: BUSTOS Pablo (org.). **Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización**. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- ROJO, P. e CANOSA, A. El programa de desregulación del gobierno argentino. **Boletín Informativo Techint**, Buenos Aires, N° 271, janeiro-março, 1992.
- ROJO, Luis Angel. Sobre el estado actual de la Macroeconomía. **Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política**, N° 1, janeiro-junho, 1982.
- SACHS, Jeffrey. **Developing country debt and the world economy**. Chicago: Chicago University Press, 1989.

- SAIEGH, Jaime H., CUATTROMO, Oscar, NOVAK, Daniel, e VILLANUEVA, Ernesto. Notas en torno a los distintos proyectos económicos en la Argentina. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 77, 4° bimestre, 1987a.
- SAIEGH, Jaime H., CUATTROMO, Oscar, NOVAK, Daniel, e VILLANUEVA, Ernesto. Pagar con lo nuestro y crecer hacia fuera. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 76, 5° bimestre, 1987b.
- SALANT, Walter. The spread of keynesian doctrines and practices in the United State. In HALL, Peter A. **The Political Power of the Economic Ideas: Keynesianism across Nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- SÁNCHEZ, Carlos E. e KUSZNIR, Juan C. Los precios relativos a ocho meses del Plan Austral. **Novedades Económicas**, Córdoba, N° 64, abril, 1986.
- SÁNCHEZ, Carlos E. e GIORDANO, Osvaldo. El salario en el centro del debate. **Novedades Económicas**, Córdoba, N° 65, maio, 1986.
- SARGENT, T. e WALLACE N. Rational expectation and the dynamics of hiperinflation. **International Economic Review**, junho, 1973.
- SCHORR, Martín. Mitos y realidades del pensamiento neoliberal: la evolución de la industria manufacturera argentina durante la década de los noventa. In SCHORR, Martín, CASTELLANI, Ana Gabriela, DUARTE, Marisa e SÁNCHEZ, David Debrot **Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina**. Buenos Aires: CLACSo, 2002.
- SCHVARZER, Jorge. **Implementación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000**. Buenos Aires: A-Z editora, 1998.
- SCHVARZER, Jorge. El Plan de Convertibilidad; del auge a la crisis. **Problemes d'Amérique Latine**, Paris, La Documentation Française, janeiro-março, 1996.
- SCHVARZER, Jorge. Grandes grupos económicos en la Argentina, formas de propiedad y lógicas de expansión. In: BUSTOS, Pablo (org.). **Más allá de la Estabilidad. Argentina en la época de la Globalización y la Regionalización**. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- SCHVARZER, Jorge. La reorganización forzosa de la economía en los noventa. **Revista de Economía Política**, Buenos Aires, v. 14, N° 4, outubro-dezembro, 1994.
- SCHVARZER, Jorge. Recuperar para el Estado el control de la coyuntura. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 65, 3° bimestre, 1985.
- SCHVARZER, Jorge. Propuestas para bajar la inflación. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 60-1, 5° e 6° bimestre, 1984.
- SECRETARIA DE PLANIFICACIÓN – PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. **Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico 1985-1988**. Buenos Aires: Departamento de

publicaciones del INDEC, 1985.

SERRA, José. El debate sobre política económica en Brasil. **Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política**, N° 1, janeiro-junho, 1982.

SGUIGLIA, E. e DELGADO, R. **Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina**. Buenos Aires: Fundación Arcor-Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

SMITH, William C. Estado, mercado e neoliberalismo na Argentina pós-transição: a experiencia Menem. In: SOLA, Lourdes **Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.

SMITH, William C. **Autoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy**. Standford, California: Stanford University Press, 1989.

SMULOVITZ, Catalina. Constitución y poder judicial en la nueva democracia argentina. La experiencia de las instituciones. In: ACUÑA, Carlos H. (org.). **La nueva matriz política argentina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.

SOLA, Lourdes. Ajuste estrutural como política e como história. In: SOLA, Lourdes **Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993a.

SOLA, Lourdes. Estado, transformação económica e democratização no Brasil. In: SOLA, Lourdes **Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas**. (Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993b.

SOLA, Lourdes. Choque heterodoxo y transición política sin ruptura: un enfoque transdisciplinario. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 28, N° 112, janeiro-março, 1989.

SOURROUILLE, Juan Vital. **Mensajes del Ministro de Economía Dr. Juan Vital Sourrouille (Volumen II)**. Buenos Aires: Ministerio de Economía, 1987.

SOURROUILLE, Juan Vital. **Mensajes del Ministro de Economía Dr. Juan Vital Sourrouille (Volumen I)**. Buenos Aires: Ministerio de Economía, 1986.

STALLING, Barbara. Introduction: global change, regional response. In: STALLING, Barbara **Global change, regional response. The new international context of development**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

STALLING, Barbara. International influence on economic policy: Debt, stabilization and structural reform. In: HAGGARD Stephan e KAUFMAN, Robert R. (org.). **The Politics of Economic Adjustment**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992.

STALLING, Barbara. Politics and economics crisis: A comparative study of Chile, Peru and Colombia. In: NELSON, Joan M. **Economics crisis and politics choice. The politics of adjustment in the Third World**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

STALLING, Barbara e KAUFMAN, Robert (orgs.). **Debt and democracy in Latin America**.

- Boulde, Colo: Westview Press, 1989.
- STURZENEGGER, Adolfo C. Los efectos de la política comercial sobre el tipo de cambio de 'equilibrio' y sobre los precios relativos: la experiencia argentina 1960-1984. **Estudios**, N° 37, Córdoba, enero-marzo, IEERAL, 1986.
- TAVARES, Maria da Conceição e BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello. La Naturaleza de la Inflación Contemporánea. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 62, 1° bimestre, 1985.
- TEDESCO, Laura. **Democracy in Argentina. Hope and disillusion**. London: Frank Cass, 1999.
- TENEWICKI, Mauricio Política económica y estructura social. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 81, 2° bimestre, 1988.
- TENEWICKI, Mauricio. Una respuesta diferente. **Realidad Económica**, Buenos Aires, N° 68, 1° bimestre, 1986.
- TERRAGNO, Rodolfo. **Informe Terragno. El acuerdo con S.A.S. Inicio de una revolución en las empresas del Estado**. Buenos Aires: EUDEBA, 1998.
- THOMPSON, Andrés A. **"Think Tanks" en la Argentina: Conocimiento, instituciones y política**. Buenos Aires: CEDES, 1994.
- THWAITES REY, Mabel. **Alas rotas, la política de privatización y quiebra de Aerolíneas Argentinas**. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2001.
- THWAITES REY, Mabel. **Ajuste estructural y privatizaciones en la Argentina de los '90 (O como achicar el Estado no es agrandar la Nación)**. Buenos Aires, 1999. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito, Universidade de Buenos Aires.
- TORRE, Juan Carlos. **El proceso político de las reformas económicas en América Latina**. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- TORRE, Juan Carlos. América Latina: o governo da democracia tempos difíceis. In. SOLA, Lourdes. **Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993.
- TUSSIE, Diana (org.). **Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil**. Buenos Aires: Flacso – Temas Grupo Editorial, 2000.
- TUSSIE, Diana, MENDIBURU, Marcos e VÁSQUEZ, Patricia I. **Los nuevos mandatos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo: su aplicación en el caso de Argentina**. Buenos Aires: FLACSO - Serie de Documentos e Informes de Investigación, 1997.
- VACS, Aldo C. Vuelta a los orígenes: democracia liberal, liberalismo económico y la redefinición de la política exterior argentina. In: ACUÑA, Carlos H. (org.). **La nueva matriz política argentina**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995.
- VIGNONE, Abel. Comentario al trabajo. La transformación industrial en los noventa. Un proceso

- con final abierto. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 36, Número Especial, verão, 1996.
- VILLAREAL, René. La petrodependencia externa y el rechazo al monetarismo en México (1977-1981). **Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política**, Nº 1, janeiro-junho, 1982.
- VISPO, Adolfo. Reservas de mercado, cuasi rentas de privilegio y deficiencias regulatorias: el régimen automotriz argentino. In: Azpiazu, Daniel. **La desregulación de los mercados. Paradigmas de las políticas del neoliberalismo**. Buenos Aires: Editorial Norma, 1999.
- WATERBURY, John. El manejo político del ajuste económica y la reforma. In: NELSON, Joan M. **Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico**. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991.
- WEIR, Margaret. Ideas and the politics of bounded innovation. In: STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen e LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics. Historial institutinalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- WEIR, Margaret. Ideas and politics: the acceptance of keynesianism in Britain and the United Stated In: HALL, Peter A. **The Political Power of the Economic Ideas: Keynesianism across Nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- WEIR, Margaret e SKOCPOL, Theda. States structures and the possibilities for Keynesian responses to the great depression in Sweden, Britain, and the United States. In: EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda (orgs.). **Bringing the state back in**. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- WHITEHEAD, Laurence. Democratización y desinflación: un enfoque comparativo. In: NELSON, Joan M. **Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico**. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991.
- WILLIAMSON, John (org.). **The Political Economy of Policy Reform** Washington: Institute for International Economics, 1994.
- WILLIAMSON, John (org.). **Latin American Adjustment: How much has happened?** Washington: Institute of International Economist, 1990.
- WIÑAZKY, Alberto. La cuestión del Estado. **Realidad Económica**, Buenos Aires, Nº 83-4, 41 e 5º bimestre, 1988.
- WORLD BANK **From Plan to Market. Petterns of transition**. Washington: World Bank - Policy reserch working papers, Nº 1564, 1996a.
- WORLD BANK. **Argentina. The Convertibility Plan: Assesment and potencial prospects**. Washington: World Bank, 1996b.
- WORLD BANK. **Exchange-rate-based stabilization in Argentina and Chile** (Miguel A. Kiguel, Nissan Liviatan) Washington, World Bank - Policy reserch working papers Nº 1318, 1994.

WORLD BANK. Latin America and the Caribbean. A decade after the debt crisis.

Washington: World Bank - Latin America and Caribbean Regional Office, 1993.

WORLD BANK. Argentina. From insolvency to growth. Washington: The World Bank – A World Bank Country Study, 1993.

WORLD BANK. Argentina. Economic Recovery and Growth. Washington: The World Bank – A World Bank Country Study, 1986.

Revistas especializadas:

Novedades Económicas

Estudios

Desarrollo Económico

Realidad Económica

Boletín Informativo Techint

Carta económica

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)