

# *Da estabilização ao vazio: um balanço a partir da Argentina e do Brasil*

*Demian Castro\**

---

## **RESUMO**

*As políticas de estabilização adotadas pelo Brasil e Argentina guardam muitos pontos em comum. A crise mexicana de dezembro de 1994 e a rápida difusão da "mudança de expectativas" do capital financeiro internacional pela região, gerando intensa fuga de capitais, explicitou a vulnerabilidade financeira dessas políticas com ancoragem cambial e liberalização comercial e financeira.*

*Por ter iniciado antes e de forma mais radical seus programas de estabilização e reformas econômicas, a Argentina constitui um cenário interessante para o Brasil observar e procurar corrigir aspectos perversos do seu processo de estabilização e reformas. No entanto, até agora nenhum dos países tem apresentado alternativas para atenuar a concentração econômica, o desemprego e a desproteção social gerados por essas políticas de inspiração neoliberal.*

A crise mexicana de dezembro de 1994, deflagrada pela desvalorização do peso, explicitou alguns fenômenos novos no cenário latino-americano. Um deles chamou a atenção: a velocidade com que a onda de pessimismo alastrou-se por outros países da região, afetando rapidamente a entrada de capitais especulativos que,

---

*\* Economista, mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco, técnico do IPARDES e professor da UFPR.*

---

em parte, ajudavam a sustentar a política de liberalização do comércio exterior, induzida, como no caso do México, pelo processo de integração ao Nafta.<sup>1</sup>

A coincidência de políticas econômicas inspiradas numa matriz teórica de corte neoliberal propiciou, certamente, a difusão rápida da “mudança de expectativas” do capital financeiro internacional, revelando a vulnerabilidade financeira dos programas de estabilização.

De alguma forma, esses países enfrentariam riscos e dilemas de políticas similares, taxas de inflação compatíveis com a reativação da política cambial, visando atenuar, controlar ou reverter déficits comerciais.

Para alguns observadores, um dos equívocos em matéria de política econômica teria sido o de não perceber o *trade-off* entre os objetivos da estabilização e a liberalização da conta capitais além das importações. No entanto, desconsideraram que a crítica ao chamado modelo de substituição de importações traduziu-se em políticas de abertura econômica, comercial e financeira que, dadas as relações econômicas internacionais em termos de vantagens competitivas, geram déficits para os menos dotados, os quais necessariamente têm que ser compensados pela entrada de capitais de curto prazo. Constitui um equívoco, diante deste panorama, desconsiderar a restrição financeira imposta pelo endividamento externo.

Na outra ponta, em nível doméstico, não existem mecanismos de financiamento do crescimento econômico. A matriz teórica que inspira as políticas de estabilização e reforma do Estado aposta que, à medida que o mercado for “retomando” seu pleno funcionamento, haverá uma liberação automática de poupança privada, sufocada pelo financiamento deficitário do Estado. Na Argentina isto não tem ocorrido, tampouco registrou-se a repatriação considerável de capitais de cidadãos argentinos no exterior visando à realização de investimentos produtivos.

É possível afirmar que, até o momento, o Brasil, a Argentina e o México têm sido incapazes de articular e construir políticas endógenas de financiamento do crescimento. Ao mesmo tempo, há pouca clareza em relação ao papel dinâmico que atribuem ao mercado interno quando elaboram suas políticas, sendo isto particularmente importante para nações que ocupam espaços geográficos quase continentais.

A perspectiva deste artigo é examinar criticamente alguns aspectos das políticas de estabilização e reformas que ocorrem no

<sup>1</sup> Ver a este respeito:  
DEVLIN, Robert;  
FRENCH-DAVIS, Ricardo;  
GRIFFITH-JONES,  
Stephany. *Crescimento dos  
fluxos de capital e  
desenvolvimento : uma visão  
geral das questões de  
política econômica.*  
Pesquisa e Planejamento  
Econômico, Rio de Janeiro :  
IPEA, v.24, n.3, p.411-444,  
dez. 1994.

Brasil e na Argentina. Considerando as experiências conjuntas, tais políticas não são novas, pois desde Martinez de Hoz e seu experimento liberal já se passaram quase vinte anos. É interessante observar, ainda, que os riscos e dilemas de política econômica comuns, citados acima, exigem “respostas nacionais” que dificultam a sincronização de políticas macroeconômicas (numa aproximação à idéia de soberanias compartilhadas) e os esforços de integração entre os dois países. Esta questão, mesmo fugindo do escopo deste artigo, tornou-se crucial à medida que o Brasil e a Argentina foram intensificando os fluxos comerciais no âmbito do Mercosul.

A análise enfatiza o caso argentino com o intuito de realizar contrapontos com o Brasil, pois em muitos aspectos as temporalidades diferentes dos processos de estabilização permitem que o Brasil observe o que ocorre no país vizinho e possa alterar rumos.

## **OBSERVAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO INDUSTRIAL DA ARGENTINA**

A estrutura industrial argentina começou a demonstrar perda de vigor desde, pelo menos, a metade dos anos 70. De lá para cá, com pouquíssimas exceções, é possível indicar um longo período de estagnação ou até mesmo de recuo, envelhecimento ou destruição da matriz industrial. Esse fenômeno impacta e é realimentado pelo encolhimento do mercado interno. Por outro lado, a *performance* exportadora, com predominância quase absoluta de produtos agroindustriais e *commodities* industriais, traduziu, ao longo do tempo, especialmente para estas últimas, uma saída de empresas industriais com plantas incompatíveis com o tamanho do mercado interno, dado que, quando projetaram seus investimentos, superestimaram o crescimento econômico e o dinamismo do mercado argentino.

Em 1976, as crises econômica e política, combinadas, geraram um duplo desfecho. De um lado, o autoritarismo militar; de outro, uma política econômica de agenda monetarista que deu uma grande guinada na gestão econômica, amparada numa crítica ao chamado modelo de substituição de importações que antes prevalecera e que, por essa época, estaria demonstrando seu total esgotamento. No entanto, a contundência da crítica teórica foi negada em razão dos resultados desastrosos provocados pela radical execução da agenda monetarista. Num cenário fortemente recessivo e inflacionário, o governo militar escancarou a indústria instalada no país com a violenta abertura da economia à concorrência estrangeira. O produto industrial, que até 1975 não parara de aumentar sua participação no

PIB,<sup>2</sup> recuou, porém não de maneira conjuntural, mas iniciando uma longa travessia de desarticulação e atraso. Segundo estudo sobre as mudanças industriais argentinas nos anos 70 e 80:

Los efectos de esta política iniciada en 1976 concluyeron en lo que se ha dado en denominar la “desindustrialización” de la economía argentina. Bastan algunos indicadores para medir la profundidad de este fenómeno. Entre 1975 y 1982 el producto industrial cayó en más del 20%, ubicándose a niveles similares a los de quince años atrás; la participación de la industria en el producto bruto interno disminuyó del 28% al 22%, lo que se asocia con una mayor terciarización de la economía con menores niveles de productividad; cerró alrededor del 20% de los establecimientos fabriles de mayor tamaño; se produjo un incremento considerable de la productividad de la mano de obra, pero más relacionado con la “racionalización” de su uso que con un cambio tecnológico; el nivel de inversión en equipo durable de producción disminuyó en los últimos cinco años a una tasa superior al 5% anual; la participación de los asalariados en los ingresos cayó del 59% en 1975 al 32,5% en 1982.<sup>3</sup>

Para enfatizar a profundidade do “ajuste”, as empresas multinacionais acusaram o impacto e, diferentemente do que havia ocorrido em outras experiências, em que, na crise, elevaram sua participação na produção, trilharam o caminho desindustrializante:

Entre 1973 y 1981, el conjunto de estas firmas tuvo una tasa anual negativa de crecimiento de la producción más acentuada que el promedio industrial, con un valor del -2,6%, esto pone fin a más de dos décadas de crecimiento continuo y mucho más acelerado que el resto de las firmas. Este comportamiento incidió en la participación del capital extranjero en la industria, que descendió del 31,2% en 1973 al 28,3% en 1981 (KOSACOFF y AZPIAZU, 1985). En este período se verificó el cese de actividades de una decena de las firmas transnacionales más importantes del país, destacándose la desaparición de cuatro automotrices y dos siderúrgicas en el marco de los procesos de reestructuración de estos sectores. Asimismo, se produjo la nacionalización de algunas firmas y el cierre de plantas de empresas transnacionales, estimándose que en conjunto se afectó la producción de algo más de un centenar de establecimientos de firmas de capital extranjero, que ocupaban a más de 50.000 personas, y que representaban aproximadamente el 24% del empleo y el 17% de la producción del total de empresas industriales transnacionales radicadas en el país.<sup>4</sup>

A mudança da situação internacional, a partir de 1982, com a interrupção e inversão do fluxo de capitais e concomitante crise do endividamento, empurrou a política econômica a um desgastante e malsucedido processo de estabilização que, ainda sob regência mili-

<sup>2</sup> Não seria descabido reconhecer que, enquanto vigorou dinamicamente, o modelo de substituição de importações “protecionista” permitiu graus maiores de distribuição direta e indireta da riqueza que outros países.

<sup>3</sup> KOSACOFF, Bernardo. *Desarrollo industrial e inestabilidad macroeconómica: la experiencia argentina reciente*. In: KOSACOFF, B.; AZPIAZU, D. *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina: CEPAL, 1989. p.20.

<sup>4</sup> KOSACOFF. *Desarrollo...*, p.19.

tar, obrigava a um abandono da política irresponsável de abertura. Num cenário de crescente instabilidade (inflação, dívida externa e déficit fiscal interagindo perversamente), buscou-se ajustar o balanço de pagamentos, isto é, atender os compromissos do endividamento externo através do estímulo às exportações, mas com violenta contração das importações e fortes impactos recessivos.

As exportações promovidas nesse período acabaram afunilando as possibilidades de especialização e inserção da Argentina na divisão internacional do trabalho em fase de franca mudança, limitando-as a produtos agroindustriais e *commodities* industriais com pouco valor agregado e capacidade de sustentar, estruturalmente, uma relação de trocas comerciais favoráveis para o país.<sup>5</sup> O mais importante, contudo, é que os últimos anos do regime militar somente agravaram a instabilidade:

El endeudamiento externo se caracterizó por la inexistencia de contrapartida cierta en términos de nuevas inversiones, reestructuraciones y mejora de competitividad de la economía. Por el contrario, se diluyó fundamentalmente en huida de capitales al exterior y en la transnacionalización del ahorro, en el incremento del gasto del gobierno - en el que se destaca el equipamiento militar - y en el aumento del consumo - viajes al exterior, compra de bienes finales importados, etc. Además, las elevadas tasas de interés internacionales, la brutal caída de los precios de exportación de los productos agrícolas - más del 50% entre 1981 y 1986 - relacionada con la guerra de subsidios entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE), la ausencia de nuevos préstamos no relacionados con el refinanciamiento de los intereses, las crecientes prácticas proteccionistas de los países desarrollados, etc., delinearon un contexto internacional francamente adverso.<sup>6</sup>

O processo de redemocratização, em meados dos anos 80, enfrentou condições internacionais desfavoráveis e, sob demandas sociais ampliadas pela profundidade da crise econômica e desmandos políticos do regime militar, debateu-se com o descontrole dos preços, recessão, precarização do emprego, endividamento externo e fragilização acentuada do setor público: crise fiscal e financeira, degradação e diminuição do gasto social e dos investimentos, tal foi o quadro até o final da década.

Com menor sofisticação financeira que o Brasil, a Argentina enfrentou um período hiperinflacionário, com fuga de capitais e crescente dolarização. Esses fatos, principalmente a desorganização e a destruição dos contratos promovidos pela implosão da moeda, deixaram profundas marcas na memória da população e dos agentes

<sup>5</sup> Observe-se que os bens de consumo duráveis lideraram as importações do experimento livre-cambista.

<sup>6</sup> KOSACOFF. *Desarrollo...*, p.20.

econômicos. Isto se refletiu no comportamento dos investimentos, que caíram a patamares inferiores aos da década de 1970:

En relación con el proceso de inversiones en los últimos años se observa un conjunto de fuerzas contrapuestas, cuya resultante es el incremento de la heterogeneidad estructural de las actividades industriales, fenómeno que aún no ha sido estudiado y evaluado en forma profunda. Existe, por una parte, una serie de indicadores que evidencian una ruptura y un deterioro en el flujo de incorporación de maquinarias y equipos en el sector industrial. En este sentido, la relación entre las inversiones y el PBI, que en la década pasada estaba en valores cercanos al 23%, disminuyó al 14%. Asimismo, la vigencia de altas tasas de interés reales positivas, en contraposición con el valor negativo que tenían en el pasado, desvió recursos hacia colocaciones fuera de la industria. El fuerte incremento de la transnacionalización del ahorro, la inexistencia de un mercado de capitales de largo plazo, la persistencia de la inestabilidad, la incertidumbre y la inflación, etc., crearon adicionalmente condiciones sumamente adversas para el proceso de inversiones.<sup>7</sup>

Estudo sobre as exportações de produtos manufaturados referente a boa parte da década de 80, incluindo o regime militar e parte do primeiro governo democrático, tenta captar a resposta do setor manufatureiro em termos de *drive* exportador às políticas de promoção de exportações. É interessante observar que os grupos que se destacam podem ser considerados, de alguma forma, como aqueles que conseguiram sobreviver e reestruturar-se visando a novos mercados. O trabalho confirma, no setor externo, o estreitamento progressivo da acumulação industrial no país e, também, a concentração do esforço exportador em poucas firmas:

Pero, durante los últimos años, a pesar de no haber variado sustancialmente la orientación exportadora del sector, se produjeron cambios importantes en la estructura de las exportaciones industriales. En los grupos MOA [Manufaturas de Origen Agropecuária] se destaca el dinamismo exportador de la actividad aceitera en contraposición con la fuerte pérdida de mercados externos de la industria frigorífica; en los grupos MOI [Manufaturas de Origen Industrial] se observa una caída del complejo metalmecánico y la importancia creciente de los mercados externos para algunas industrias productoras de bienes intermedios de uso difundido, que se establecieron en los últimos años con previsiones de mercado más optimistas que las reales, y que han comenzado a exportar como respuesta al estancamiento de la demanda doméstica. Asimismo se destaca la fuerte incidencia de algunas firmas, determinantes en la conducta exportadora de varios grupos industriales y en el valor total de las exportaciones.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> KOSACOFF, Desarrollo..., p.23.

<sup>8</sup> KOSACOFF, Bernardo; AZPIAZU, D. Exportaciones e industrialización en la Argentina entre 1973 y 1986. In : KOSACOFF; AZPIAZU. La industria... p.123-124.

Constata-se que, na Argentina, na metade dos anos 70, esgotava-se um ciclo industrializante em que o processo de acumulação era fortemente comandado pela ação do Estado. No Brasil, para além dos seus patamares de acumulação, muito superiores aos argentinos, observou-se uma temporalidade diferente: os investimentos produtivos promovidos durante o II PND ainda repercutiam no início dos anos 80. Nesta década, mesmo admitindo seu caráter estagnacionista, é possível afirmar que no Brasil a saída exportadora não foi tão fortemente motivada pelo encolhimento do mercado interno e das fronteiras de acumulação. Sabe-se que, ao longo dos anos 80, o chamado *drive* exportador foi responsável pela sustentação de níveis de atividades razoáveis em vários setores industriais.

## ANOS 90: ESTABILIZAÇÃO E REFORMAS

### Argentina

Em que pese a grave situação econômica, em 1990 a Argentina conseguiu, depois de várias décadas, realizar a transição de um governo democrático a outro. A mudança política (do radicalismo ao justicialismo) levava a pressupor que haveria um intento de revitalizar um ciclo econômico e político esgotado no passado, fortemente populista, protecionista e nacionalista, amparado pelo voto peronista. Em parte, esta foi a estratégia do candidato vitorioso, mas, logo que assumiu o comando do governo, apresentou uma agenda diferente: a reforma do Estado, mediante amplo e acelerado programa de privatizações de empresas públicas, daria suporte ao ajuste fiscal. Ao mesmo tempo, a economia sofreria uma intensa mudança no seu grau de abertura e exposição à concorrência estrangeira.

Durante os primeiros meses o governo enfrentou resistências, especialmente da forte estrutura sindical peronista, e um agravamento da escalada hiperinflacionária. Quanto à primeira, foi gradativamente anulada por diversos métodos, lícitos e ilícitos, mas principalmente pela situação recessiva, de modo que, apesar de tudo, o processo de privatizações e liberalização econômica teve início. Das 45 privatizações ocorridas até janeiro de 1993, dez haviam ocorrido em 1990, entre elas as da Entel e Aerolíneas Argentinas, ambas vendidas para empresas estatais européias. À medida que as resistências diminuíram o ritmo acelerou-se.<sup>9</sup> A segunda só foi debelada mediante o Plano de Conversibilidade, de abril de 1991.

Antes de entrar nos méritos do Plano, é preciso observar que a drástica estabilização dos preços, pela rígida ancoragem cambial,

<sup>9</sup> ARGENTINA. *Secretaría de Industria y Comercio. Argentina economic report. Buenos Aires, 1992.*

propiciou apoio ao governo para que este continuasse aprofundando a chamada reforma do Estado (diminuindo o seu tamanho mediante privatizações) e a liberalização da economia. O ano de 1990 foi recessivo, mas já em 1991 verificou-se crescimento do PIB, que se manteve até 1994. Numa demonstração de total confiança e domínio das condições do Plano, o governo conseguiu consagrar, em lei, a paridade cambial e a regra de emissão monetária.

Em relação à *performance* do PIB, a partir do Plano Cavallo, observe-se que, de 1970 a 1990, a Argentina apresentou pronunciada queda da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), de 21,21% para 7,53% do PIB em 1990 (tabela 1). Portanto, o crescimento da era Cavallo ocorre sobre um tecido produtivo brutalmente encolhido.

TABELA 1 - COMPOSIÇÃO DO PIB A PREÇOS DE MERCADO, SEGUNDO TIPO DE DESPESA, NA ARGENTINA - 1970/1990

TIPO DE DESPESA	COMPOSIÇÃO DO PIB (%)							
	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Consumo Final Setor Privado	78,57	83,20	82,14	84,04	83,43	80,50	80,33	77,50
Varição de Estoque	-0,01	0,87	-1,25	-0,45	-0,16	0,55	-0,03	0,06
FBCF	21,21	22,81	11,56	11,90	13,28	11,47	8,76	7,53
Construção	13,23	12,90	6,60	6,70	7,46	6,56	4,83	4,03
Máquinas e Equipamentos	7,98	9,91	4,96	5,20	5,82	4,91	3,93	3,50
Público	8,07	8,45	-	-	-	-	-	-
Privado	13,14	14,36	14,76	4,90	4,88	-	-	-
Exportações	9,23	11,43	-	-	-	-	-	-
Importações	-9,00	-18,31	-9,18	-10,21	-10,59	-9,62	-8,34	-8,31
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Argentina : notas preliminares. Rio de Janeiro : BNDES : PNUD, 1992. p.41. (Textos para discussão,6)

NOTA: Sinal convencional utilizado:  
- O dado não existe.

O plano pôde ser lançado, em parte pelo fato de o país contar com saldos do comércio exterior (mesmo que posteriormente tenham sido invertidos os sinais desses saldos) e pela existência de um nível razoável de reservas cambiais, além de uma situação internacional de relativa fluidez de capitais de curto prazo, com possibilidade de valorizar-se em países que apresentassem taxas de juros superiores às internacionais. Na tabela 2 constam dados sobre o comércio exterior e reservas, além de outras informações interessantes para a discussão da evolução das condições de endividamento.

TABELA 2 - PRINCIPAIS INDICADORES ECONÔMICOS DA ARGENTINA - 1980-1993

INDICADORES	EM US\$ MILHÕES <sup>(1)</sup>						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>EXTERNOS</b>							
1. Balança Comercial (a-b)	-1,378	712	2,764	3,716	3,982	4,878	2,446
a. Exportação (FOB)	8,020	9,143	7,623	7,835	8,100	8,396	6,852
b. Importação (FOB)	9,398	8,431	4,859	4,119	4,118	3,518	4,406
2. Saldo em Conta Corrente	-4,784	-4,712	-2,353	-2,436	-2,495	-952	-2,859
3. Reservas Internacionais	6,914	3,447	2,675	1,333	1,393	3,441	2,905
4. Dívida Total (a+b+c)	27,157	35,667	43,634	45,920	48,856	50,946	52,450
a. Longo Prazo	16,774	22,736	27,113	35,834	37,040	41,903	45,299
b. Curto Prazo	10,383	12,921	16,521	8,913	10,718	6,731	4,410
c. Crédito do FMI	-	-	-	1,173	1,098	2,312	2,741
5. Dívida Total Líquida (4-3)	20,243	32,210	40,959	44,587	47,463	47,505	49,545
6. Dív. Líq. de Longo Prazo (4a+4c-3)	9,860	19,290	24,438	35,674	36,745	40,774	45,135
7. Serviços da Dívida (a + b)	3,190	5,391	4,875	6,807	5,201	6,089	6,741
a. Principal	1,853	1,950	1,294	1,368	828	1,017	2,439
b. Juros	1,337	3,441	3,581	5,439	4,373	5,072	4,302
<b>DOMÉSTICOS</b>							
8. Produto Interno Bruto (PIB)							
a. Valor Constante <sup>(1)</sup>	102,140	94,181	87,241	125,904	128,250	119,704	125,518
b. Valor Corrente <sup>(2)</sup>	70,505	71,513	70,363	105,663	112,408	108,723	119,880
Índice	100,00	101,4	99,8	149,9	159,4	154,2	170,0
c. Crescimento Real (%)	1,5	-6,6	-4,9	3,7	1,8	-6,6	7,3
d. Per Capita (US\$)	2,497	2,495	2,419	3,581	3,757	3,585	3,900
9. Inflação [Preços ao Consumidor] (%)	100,8	104,5	163,2	345,0	627,5	672,2	90,1
10. Resultado Setor Público (% do PIB) <sup>(3)</sup>	-7,1	-13,3	-15,1	-9,6	-7,0	-4,0	-3,1

INDICADORES	EM US\$ MILHÕES <sup>(1)</sup>						
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>(2)</sup>
<b>EXTERNOS</b>							
1. Balança Comercial (a-b)	1,017	4,242	5,709	8,628	4,423	-1,499	-2,353
a. Exportação (FOB)	6,360	9,134	9,573	12,354	11,978	12,235	13,090
b. Importação (FOB)	5,343	4,892	3,864	3,726	7,555	13,684	15,443
2. Saldo em Conta Corrente	-4,235	-1,572	-1,305	4,552	-672	-6,677	-7,568
3. Reservas Internacionais	1,834	3,569	1,665	4,803	6,822	10,614	14,299
4. Dívida Total (a+b+c)	58,458	58,741	65,257	62,234	65,397	67,569	69,600
a. Longo Prazo	51,074	49,346	53,632	48,706	49,368	49,079	57,386
b. Curto Prazo	3,531	5,717	8,525	10,445	13,546	16,176	8,750
c. Crédito do FMI	3,853	3,678	3,100	3,083	2,483	2,314	3,464
5. Dívida Total Líquida (4-3)	56,624	55,172	63,592	57,431	58,575	56,955	55,301
6. Dív. Líq. de Longo Prazo (4a+4c-3)	53,093	49,455	55,067	46,986	45,029	40,779	46,551
7. Serviços da Dívida (a + b)	6,244	5,018	4,357	6,161	5,545	5,204	6,254
a. Principal	2,188	1,920	2,228	3,444	2,618	2,379	2,288
b. Juros	4,056	3,098	2,129	2,717	2,927	2,825	3,966
<b>DOMÉSTICOS</b>							
8. Produto Interno Bruto (PIB)							
a. Valor Constante <sup>(1)</sup>	131,742	129,291	121,140	121,369	132,372	143,880	452,433
b. Valor Corrente <sup>(2)</sup>	126,836	129,291	126,531	132,282	150,046	167,403	185,938
Índice	179,9	183,4	179,5	187,6	212,8	237,4	236,7
c. Crescimento Real (%)	2,6	-1,9	-6,2	0,1	8,9	8,7	6,0
d. Per Capita (US\$)	4,073	4,100	3,963	4,093	4,587	5,057	5,550
9. Inflação [Preços ao Consumidor] (%)	131,3	143,0	3 079,2	2 314,0	171,7	24,9	10,6
10. Resultado Setor Público (% do PIB) <sup>(4)</sup>	-5,0	-6,0	3,8	-1,5	-0,5	0,6	1,0
11. População (milhões de habitantes)	31,1	31,5	31,9	32,3	32,7	33,1	33,5

FONTE: BACEN

NOTA: Sinal convencional utilizado:

- Dado numérico igual a zero.

(1) Atente-se para as unidades diferenciadas dos itens 8c, 8d, 9 e 10.

(2) Dados preliminares.

(3) Valores constantes de 1988 ajustados pelo deflator implícito do PIB dos EUA.

(4) Setor público não-financeiro.

Em pouco tempo, as importações (estimuladas pelo rebaixamento das tarifas) ultrapassaram o valor das exportações: de 3,7 bilhões de dólares, em 1990, saltaram para 15,4 bilhões de dólares em 1993. Durante esse período a Argentina acumulou também crescentes déficits comerciais com o Brasil.

Aos exportadores (basicamente tomadores de preço em nível internacional), pressionados pela sobrevalorização do câmbio, o governo indicava que a única saída seria aumentar a produtividade, como se isto fosse possível a curto prazo e, mais, sem uma política industrial. Na verdade, o Plano Cavallo utilizou a abertura econômica e o rebaixamento das tarifas de importação, ora como instrumento de estabilização, ora como instrumento de viabilização da reforma da economia.

Em grande medida, o dinamismo das importações foi responsável pelo crescimento do PIB, mas o comportamento deste decorreu muito mais da expansão do consumo de bens duráveis e bens intermediários importados que propriamente da revitalização dos investimentos produtivos. As importações de insumos industriais, em parte, traduzem o dismantelamento da matriz industrial ou estreitamento das fronteiras da acumulação internas (tabela 3).

TABELA 3 - IMPORTAÇÃO DA ARGENTINA - 1990-1991

CATEGORIAS	IMPORTAÇÃO (US\$ milhões)		
	1990	1991	CRESCIMENTO %
TOTAL	4.077.0	8.093.1	98.5
Bens de Capital	635.7	1.398.8	120.0
Bens Intermediários	2.069.2	3.371.5	62.9
Combustíveis e Lubrificantes	315.9	452.0	43.1
Partes de Bens de Capital	691.0	1.177.6	70.4
Bens de Consumo	330.4	1.476.1	346.8
Veículos de Passageiros	11.7	201.5	1,622.2
Outras	23.1	15.6	-32.5

FONTE: ARGENTINA. Secretaria de Industria y Comercio. *Argentina economic report*. Buenos Aires, 1992

As condições de sobrevivência do Plano foram duramente afetadas pela crise mexicana. Rapidamente, observou-se uma inversão nos fluxos de capitais, os quais financiaram a política de abertura da economia. Famílias e empresas endividadadas em dólares, que utilizaram um setor financeiro com duvidosa solvência, o qual basicamente dedicou-se a intermediar recursos entre o exterior e os tomadores domésticos, foram afetadas: a *débâcle* financeira ocasionada pela inversão dos fluxos de capitais e a violenta mudança de

expectativas foram precariamente evitadas pelo Banco Central argentino, que, durante as semanas que antecederam o pleito eleitoral (estava em jogo a reeleição presidencial), comportou-se de modo bastante diferente do que se poderia esperar, caso a equipe econômica efetivamente tivesse abraçado o paradigma do Banco Central Independente.

A resposta do governo foi um ajuste fiscal mais intenso (nestas condições, interminável), juros elevados e recessão, únicas medidas possíveis no contexto de uma satelitização monetária e financeira. O efeito México contribuiu para deixar claro que o endividamento passado e suas novas modalidades estavam longe de estar equacionados.

Uma das questões mais importantes, todavia, é que um plano com as características do argentino só teria chances de consolidar-se caso o país viesse a receber um aporte de recursos capaz de perfazer um fundo para a estabilização e reestruturação fiscal e financeira. Isto é o que parecem indicar algumas experiências históricas bem sucedidas de estabilização, em que se utilizou algum tipo de ancoragem cambial. No entanto, a situação internacional (diferentemente do imediato pós-guerra) não parece favorável a outorgar aos países endividados recursos desta natureza, afora aqueles “disponíveis” mediante a política de juros reais estratosféricos.

No caso do México, vale salientar as enormes dificuldades que o país vem enfrentando para obter recursos dos EUA, seu principal parceiro no Nafta e, ainda, a antipatia que qualquer ajuda provoca entre os eleitores americanos.

## **Brasil**

Antes da eclosão da crise mexicana, o Brasil, em parte seduzido pela experiência argentina e, principalmente, por estar vivendo um período de disputa presidencial, adotou um plano de estabilização ancorado no câmbio, similar portanto ao adotado pelo México e pela Argentina. Evitou-se, aqui, introduzir uma regra de inflexibilidade cambial que condicionasse a emissão monetária pela via jurídico-legal. No entanto, o sucesso no combate à inflação depende de uma política deliberada de juros altos e recessão, os quais, aparentemente, constituem os principais recursos para afastar ou atenuar o fantasma do déficit da balança comercial (e por trás disto a fragilidade financeira do balanço de pagamentos).

Alguns aspectos tornam o processo de estabilização brasileiro diferente do argentino (sem, contudo, afastá-lo dos mesmos dilemas ou riscos):

- a) o tecido produtivo encontra-se menos atrasado e desarticulado, o que explica, em parte, a resistência dos agentes econômicos a um ajuste recessivo (isto tem aparecido com certa força no tema da desindexação salarial). Porém, não existem mecanismos automáticos que preservem as atividades econômicas nem que impulsionem seu crescimento. Para isto, são necessárias políticas específicas;
- b) o nível de reservas é mais confortável que o argentino, mas a cada corrida contra a moeda o Banco Central gasta bilhões de dólares;
- c) a regra cambial é menos rígida que na Argentina, mas a alteração nas bandas leva reservas e introduz inflação;
- d) o país tem a “vantagem” de poder observar os efeitos perversos do tipo de estabilização adotado na Argentina e, de alguma forma, incorporar medidas de política econômica capazes de alterar a trajetória dos acontecimentos;
- e) o governo ainda possui um enorme patrimônio produtivo, que o coloca em condições de negociar e/ou exigir contrapartidas no processo de privatizações;
- f) a via do ajuste fiscal até agora tem sido menos violenta (e tem enfrentado maior resistência) que na Argentina. Mas, o Plano Real possui muitos pontos comuns com o plano argentino, podendo-se mesmo afirmar que derivam de uma matriz teórica comum. Portanto, dinamicamente o Brasil pode vir a ser refém do ajuste fiscal, como única medida possível de estabilização;
- g) o sistema financeiro privado é mais desenvolvido e articulado, e menos dependente de recursos externos que na Argentina.

## **A PRECARIZAÇÃO DO EMPREGO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS: IMPACTO DOS PROGRAMAS DE ESTABILIZAÇÃO**

Existe uma dimensão fundamental dos programas de estabilização, que diz respeito à situação sócio-econômica da população e à

capacidade de resistir ou não aos impactos concentradores por eles provocados.

Podem ser indicados dois mecanismos perversos, na pretendida “saída da crise”, contidos nos programas de estabilização com ancoragem cambial (incluindo-se aqui as privatizações):

- a) intensificação do processo de concentração econômica: a combinação de juros altos e “livre concorrência internacional” elimina amplas parcelas do capital (é o chamado “enxugamento produtivo”);
- b) elevação dos custos sociais ao desregular os mercados de trabalho numa era, por alguns entendida como sendo uma 3ª Revolução Industrial, com profundas conseqüências sobre os processos de produção e de trabalho: o “ajuste” encolhe o mercado de trabalho e a modernização industrial reduz a geração de empregos. Os programas de estabilização adotados nos dois países até o momento não têm demonstrado nenhuma capacidade de elaborar políticas capazes de atenuar os custos da recessão com concentração econômica e reestruturação produtiva parcial. Neste rol devem incluir-se políticas para o crescimento, o emprego e a área social.

De um lado a estabilização demográfica, e do outro o padrão de políticas sociais que vigorou durante o período de maior dinamismo industrial da Argentina, menos concentrador que no Brasil, têm permitido que a população daquele país venha resistindo a tantos anos de recessão, desemprego e desproteção sem ter chegado a arriscar a unidade nacional. Novamente, é preciso alertar que Chiapas, no México, pode assumir novas formas em outras regiões que acumulem excessivas tensões sociais.

O fenômeno do desemprego, coincidindo com uma reestruturação produtiva descoordenada, coloca uma questão difícil: os desempregados e desabrigados de hoje, nas atuais condições, têm pouca chance de ser reintegrados ao mercado interno.

Na Argentina, os impactos da crise econômica sobre o emprego e as políticas sociais são notáveis. Neste país, o desemprego e o subemprego atingem indiscriminadamente jovens, adultos e velhos. Por ter um crescimento demográfico discreto, é muito grande a percentagem de trabalhadores adultos, qualificados ou desqualificados, na situação de desemprego. Quanto aos mais velhos, também com grande peso na população total, sofrem pelo encolhimento do

mercado interno e do emprego ao verem suas aposentadorias e os gastos sociais reduzidos.

A tabela 4 confirma a redução dos patamares de todas as rubricas de gastos em relação a 1980 (saúde e seguridade permaneceram praticamente inalteradas).

TABELA 4 - EVOLUÇÃO REAL PER CAPITA DOS GASTOS PÚBLICOS NA ÁREA SOCIAL, NA ARGENTINA - 1980-1991

Preços Constantes

ÁREAS	EVOLUÇÃO REAL DOS GASTOS PÚBLICOS											
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Educação	100,0	94,1	63,6	71,5	85,9	82,3	94,3	104,4	89,6	74,6	72,9	81,5
Saúde Pública	100,0	103,5	69,2	72,6	87,3	83,5	96,3	98,9	86,7	76,7	72,0	83,4
Saúde e Seguridade Social <sup>(1)</sup>	100,0	132,0	95,4	90,3	87,6	93,8	101,3	108,1	100,4	83,7	91,1	101,9
Bem-Estar Social <sup>(2)</sup>	100,0	105,7	59,7	69,4	88,1	115,9	125,3	136,2	110,1	122,4	75,0	82,8
Previsão Social <sup>(3)</sup>	100,0	98,9	61,9	58,4	66,2	75,8	81,0	89,2	72,3	52,5	71,2	83,9
Habitação	100,0	55,6	51,5	75,0	64,2	60,3	73,6	83,4	60,1	46,8	57,9	59,3
Outras	100,0	84,3	48,0	53,7	46,9	56,7	75,4	76,5	51,7	49,5	49,5	71,6
TOTAL	100,0	99,6	65,8	68,1	74,2	79,3	89,1	96,5	80,3	66,2	72,1	83,9

FONTE: COMINETTI, Rosella. *Gasto social y ajuste fiscal en America Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1994. (Serie reformas de política pública, 20)

NOTA: Valores constantes de 1986, base 1980=100.

(1) Inclui obras sociais e assistência médica.

(2) Corresponde a regimes previsionais.

(3) Inclui trabalho e outros.

Estudo sobre a precarização do emprego na Argentina, partindo de observações da grande Buenos Aires, constatou que houve, entre 1974 e 1988, um aumento expressivo no número de trabalhadores empregados em atividades informais, mesmo que assalariados, em consequência da queda de dinamismo do mercado de trabalho mais organizado:

El mercado de trabajo urbano argentino registraba, tradicionalmente, un grado apreciable de precarización, al menos a juzgar por una de sus dimensiones más significativas como es la falta de registración. Por ejemplo, hacia 1974 su incidencia en el Gran Buenos Aires era ya de 20%. Sin embargo, desde mediados de los setenta y juntamente con el estacamiento y reestructuración productiva, la reducción de la demanda de trabajo y el empeoramiento de la distribución del ingreso, se produjo un aumento significativo — del orden de 40% — de la precarización así definida en ese mismo mercado de trabajo metropolitano. En realidad, puede estimarse que la totalidad del crecimiento del empleo asalariado que se produjo en esta área entre 1974 y 1988 se debe al aumento de los puestos precarios.

El mayor peso relativo del empleo en la pequeña producción, tanto en microestablecimientos como en las unidades formales pequeñas (que son las que registran las mayores incidencias), explican una

parte significativa de aquel aumento de la tasa agregada de precarización. Este comportamiento de la estructura de la ocupación refleja la mencionada debilidad de la demanda de empleo formal que se registró durante el período bajo análisis. El mismo sugiere que la informalidad actuó como alternativa al desempleo, encubriendo subocupación, y replicando el comportamiento esperado de los mercados de trabajo de economías en desarrollo, lo que no era típico de la experiencia anterior argentina.<sup>10</sup>

Vale acrescentar que a grande Buenos Aires concentra mais de 35% da população total e também boa parte das atividades econômicas industriais e comerciais organizadas. Considere-se também que de 1988 até hoje não houve recuperação sustentada do crescimento econômico e do emprego. Portanto, a situação deve ter se agravado continuamente, especialmente nos últimos meses. Cifras oficiais indicam 14% de desemprego aberto.

No caso do Brasil, o desempenho dos gastos sociais foi menos perverso que na Argentina, embora estes gravitem sobre uma situação social estruturalmente pior, marcada pela concentração da renda e exclusão social em níveis elevadíssimos, mesmo para os padrões latino-americanos (tabela 5).

TABELA 5 - EVOLUÇÃO REAL PER CAPITA DOS GASTOS DO GOVERNO FEDERAL NA ÁREA SOCIAL, NO BRASIL - 1980-1990

ÁREAS	Preços Constantes										
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Educação e Cultura	100,0	120,7	116,4	100,7	98,4	126,8	169,8	211,6	241,1	224,2	164,0
Saúde	100,0	92,5	89,9	74,5	77,8	86,1	89,1	134,7	131,2	145,0	127,3
Alimentação e Nutrição	100,0	93,6	122,7	130,3	149,2	268,3	366,2	422,0	398,0	353,0	413,3
Segurança Social	100,0	106,5	105,9	97,1	83,2	89,3	96,1	89,5	94,0	113,2	130,9
Habitação	100,0	88,5	83,2	65,0	39,0	47,0	40,1	53,7	73,1	32,9	51,9
TOTAL	100,0	102,2	100,2	88,1	76,8	86,3	94,0	105,3	112,6	117,4	121,6

FONTE: COMINETTI, Rosella. *Gasto social y ajuste fiscal en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1994. (Serie reformas de política pública, 20)

NOTA: Valores constantes de 1986, base 1980=100.

De certa forma, é possível afirmar que, no Brasil, o padrão de políticas sociais estruturado ao longo dos períodos de maior dinamismo econômico caracterizou-se pela débil capacidade de cobrir, adequadamente, as demandas sociais.

É preocupante que, nos debates a respeito da necessidade de reformar o Estado, a questão da cobertura e da potência dos programas sociais fique relegada a uma visão similar à que prevalece em relação ao mercado e à poupança doméstica: as privatizações

<sup>10</sup> BECCARIA, Luis; ORSATTI, Alvaro. *Precarización laboral y estructura productiva en la Argentina: 1974, 1988*. In: GALIN, Pedro; NOVICK, Marta (Org.). *La precarización del empleo en la Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina: CLACSO, 1990. p.278.

liberarão as energias necessárias para que as políticas sociais e o Estado possam desempenhar suas funções tradicionais e resolver a dívida social.

---

RECEBIDO PARA PUBLICAÇÃO  
EM JUNHO DE 1995

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGENTINA. Secretaria de Industria y Comercio. **Argentina economic report**. Buenos Aires, 1992.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Argentina** : notas preliminares. Rio de Janeiro : BNDES : PNUD, 1992. 48p.
- BECCARIA, Luis; ORSATTI, Álvaro. Precarización laboral y estructura productiva en la Argentina : 1974, 1988. In : GALIN, Pedro; NOVICK, Marta (Org.). **La precarización del empleo en la Argentina**. Buenos Aires : Centro Editor de America Latina : CLACSO, 1990.
- COMINETTI, Rosella. **Gasto social y ajuste fiscal en America Latina**. Santiago de Chile : CEPAL, 1994. (Série reformas de política pública, 20).
- DEVLIN, Robert; FFRENCH-DAVIS, Ricardo; GRIFFTH-JONES, Stephany. Crescimento dos fluxos de capital e desenvolvimento : uma visão geral das questões de política econômica. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro : IPEA, v.24, n.3, p.411-444, dez. 1994.
- KOSACOFF, B; AZPIAZU, D. **La industria argentina** : desarrollo y cambios estructurales. Buenos Aires : Centro Editor de América Latina : CEPAL, 1989. 225p.