

RODRIGO GROSS XAVIER

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA ARGENTINA NOS ANOS 1990:
O MODELO NEOLIBERAL.**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação
em Relações Internacionais como requisito parcial
à obtenção do grau de Bacharel em Relações
Internacionais.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientador: Prof. André Reis da Silva

Porto Alegre, 2009

Resumo: na Argentina da década de 1990 verificou-se a adoção de um novo paradigma de inserção internacional, mormente o modelo neoliberal, com conseqüências políticas, econômicas e sociais que transformariam a realidade estrutural do país, aprofundando as tendências em prática desde o último quartel do século XX. A história contemporânea argentina, quanto aos seus modelos de acumulação e de inserção na comunidade sistêmica, pode ser periodizada, grosso modo, em três fases — agro-exportadora, industrialista substitutiva de importações, abertura financeira neoliberalista. A política externa reflete esses modelos, de modo que se processou nos anos 1990, por parte dos *policy makers* argentinos, com a adesão ao “pensamento único” neoliberal promovido pelo novo centro hegemônico emergente pós-Guerra Fria. Através dessa, a Argentina se alinha com as potências ocidentais — em especial os Estados Unidos —, aplica o receituário do Consenso de Washington abrindo sua economia, e assim passa a trilhar o caminho que a conduziria na direção da periferia global.

SUMÁRIO

1. Introdução.	p.2
2. A evolução dos paradigmas de inserção internacional até a implementação do modelo neoliberal.	p.5
2.1 Os modelos de inserção e suas etapas: da consolidação do Estado à redemocratização.	p.5
2.2. A transição para a democracia e o pensamento único: contexto externo e interno.	p.15
3. O governo Menem sob aspectos políticos, econômicos e sociais: o modelo em curso.	p.23
3.1. A política econômica do governo Menem e o aprofundamento do ajuste estrutural.	p.24
3.2. Do êxito inicial à crise: os fatores que levaram do controle inflacionário e da retomada do crescimento à deterioração dos indicadores sociais.	p.36
4. A Nova Política Externa condizente com o modelo.	p.46
4.1. Os fundamentos teóricos da Política Externa: o revisionismo histórico e o realismo periférico.	p.47
4.2. O desenrolar das relações exteriores: objetivos e resultados de um Estado normal.	p.56
5. Considerações finais.	p.69
6. Referências bibliográficas.	p.73

1. Introdução.

O presente trabalho se propõe a estudar o modelo de inserção internacional da Argentina na década de 1990, processando com uma revisão analítica das conjunturas internas e externas do período presidido por Carlos Saúl Menem, perpassando a adoção das diretrizes neoliberais sugeridas pelo centro hegemônico e a opção por modelo dependentista de inserção global. Indagar-se-á quanto às possibilidades de eficiência do paradigma neoliberal de inserção externa a médio e longo prazo, dado a ausência de uma mais consistente estratégia de desenvolvimento. Serão analisados os pressupostos teóricos que levaram o país a uma guinada do modelo de organização socioeconômica e das matrizes de política externa adotadas, bem como as conseqüentes transformações estruturais vivenciadas pela sociedade argentina no período.

Pressupõe-se que, na busca por corrigir a instabilidade política e sanar a crise econômica que há décadas assomavam o país e em muito piorara nos anos 1980, tenha-se processado com uma aceitação passiva das novas regras vigentes na Nova Ordem Mundial pós-Guerra Fria, emolduradas pela hegemonia norte-americana e pela ideologia neoliberal por ela emanada. A consolidação da democracia, reformas estruturais e a estabilidade monetária marcaram o plano interno, enquanto o setor externo verificava o aumento do fluxo de capitais gerado pela abertura econômica e pela adesão ao receituário do Consenso de Washington, em paralelo a uma crescente dívida externa. Em matéria de política exterior, coloca-se em marcha um novo paradigma regente em linha com os auspícios das potências ocidentais, dando cabo com o desenvolvimento como principal vetor externo, se bem o período compreendido da Segunda Guerra Mundial aos anos 1990 tenha sido marcado pela ausência e uma linha-mestra mais consolidada.

Adota-se como constatação que o descontínuo da política exterior e a instabilidade institucional marcada por traumáticas rupturas de regimes políticos são, entretanto, insuficientes para explicar os emblemáticos anos 1990. A fim de transcender esta superficialidade analítica, evitando uma explicação de causa-efeito, recorre-se a um elemento adicional: os condicionantes que cercaram a produção de diversas políticas exteriores, ressaltando-se que a própria descontinuidade institucional tenha sido, por sua vez, fruto de conflitos sócio-políticos emergentes tanto entra a sociedade e o Estado quanto no interior do mesmo Estado, no seio das classes dirigentes. É nesse sentido que se deve analisar as transformações dos regimes políticos em sua vinculação com a natureza sócio-histórica do Estado, o processo de sua formação e a estrutura econômica da sociedade. Esta estrutura inclui as formas de inserção mundial vivenciadas em distintos períodos pelo país em sua

história contemporânea, repassados neste trabalho de forma a classificá-los de acordo com os três principais modos de acumulação: o modelo agro-exportador (1880-1930); o de substituição de importações (1930-1975); e o neoliberal em curso desde 1976 e aprofundado na virada para a última década do século XX, objeto principal deste estudo, entendendo-se que tiveram, pois, influência decisiva na evolução do Estado e dos regimes políticos, bem como na formulação da política internacional do país. Dentro desse marco de análise se presume poder atingir satisfatória compreensão das mudanças na política externa argentina desde a década de 1990.

Se denomina “modelo” a um esquema simplificado que pretende refletir uma realidade complexa em seus principais traços. Neste estudo refere-se às etapas que representam os elementos sobressalentes de distintas fases do país, ainda que em cada uma delas sub-existam traços dos outros. “Paradigma”, na mesma linha, assume função metodológica de organizar a matéria e dar-lhe inteligibilidade orgânica, mediante um visão compreensiva dos fatos. Ao longo do trabalho identifica-se, portanto, linhas de força da ação externa definidas com o auxílio do conceito de paradigma. Opera-se uma revisão das principais vertentes interpretativas que se dedicaram ao assunto, contemplando obras dos mais destacados pensadores que versaram sobre esta matéria. A ênfase do estudo destinar-se-á à opção pelo “pensamento único” por parte dos *policy makers* da época e suas conseqüências estruturais no campo social. Para tanto, se lança mão de variáveis sócio-econômicas diversas que melhor ilustrem as transformações verificadas. Ao todo, expõem-se seis tabelas a título de ilustração dos indicadores mais mencionados no texto: evolução da inflação, evolução do PIB, nível de endividamento externo, desigualdade na distribuição de renda, evolução da pobreza e da indigência e evolução do desemprego.

Assim conforme, o primeiro capítulo repassa a evolução dos modelos de acumulação e dos paradigmas de inserção internacional, correspondentes ao período abrangido desde a consolidação do Estado argentino até exatamente 1989 — a precisão se justifica ao longo do trabalho. Conforme se avança cronologicamente, se detém em maiores considerações, uma vez entendido que os processos decisórios se vão aumentando em complexidade pela necessidade de englobar um número cada vez maior de variáveis. Neste sentido, aos dois mandatos do presidente Menem frente à Casa Rosada se dedicam o segundo capítulo inteiro, retratando o aprofundamento do novo modelo em curso, o andamento da economia argentina, as relações de poder e a involução das condições de vida. Destina-se o terceiro capítulo a análise do paradigma neoliberal de relações internacionais aplicado ao caso argentino, aos seus pressupostos teóricos e aos caminhos que se lançou o país na última década do século

XX. Por fim, as considerações finais elaboram um balanço do que se procurou tratar, com ênfase na posição em que se encontraria o país após os emblemáticos anos 1990.

2. A evolução dos paradigmas de inserção internacional até a implementação do modelo neoliberal.

Entende-se que com fins de alcançar a plena compreensão da conjuntura em que se desenrolaram os acontecimentos da década de 1990 na Argentina é *mister* repassar, ainda que brevemente, a evolução do Estado Argentino em termos de inserção e atuação no cenário mundial. A sucinta revisão dos marcos através dos quais desenvolveu-se a presença argentina na comunidade internacional, sendo apontados os principais pontos de ruptura de paradigma e elementos de continuidade, tem por principal objetivo ilustrar os fatores que determinariam a aceitação recebida e a profundidade atingida pela adoção do paradigma neoliberal na virada da década de 1980 para 1990. Como será possível constatar, às transformações operadas na estrutura econômica, social e de poder somou-se uma inserção dependente e periférica no mercado mundial, determinando de sobremaneira a evolução do regime constitucional e do sistema político, a situação social e as matrizes da política externa.

2.1. Os modelos de inserção e suas etapas: da consolidação do Estado à redemocratização.

A partir do ponto de consolidação do Estado Nacional, tendo a estabilidade política interna sido alcançada com o assentamento das bases político-constitucionais (por volta de 1850), a Argentina ingressaria em um processo de acelerado desenvolvimento interno, com o fortalecimento das instituições e um modelo econômico orientado “para fora” — para usar a expressão da CEPAL — dando vazão a avanços em diversos setores que por muitas décadas tão bem caracterizaram o país, como em educação primária, em urbanização, em serviços de saúde pública, em infra-estrutura e em atividades culturais e artísticas. Por trás dessa vertiginosa transformação vivenciada pelo país durante a segunda metade do século XIX e o primeiro quartel do século XX encontrava-se o denominado **modelo agro-exportador** — baseado fundamentalmente na exploração das vantagens comparativas —, acarretando em uma inserção internacional especializada nos bens agrários e em fina sintonia com a maior potência da época, a Grã-Bretanha.

O elevado grau de crescimento e desenvolvimento alicerçava-se no marco ideológico de ideais liberais predominante na época e irradiados a partir da Grã-Bretanha, com alcance nos âmbitos econômico, político e social. Ao lograr uma inserção efetiva em um mercado mundial crescentemente integrado, a lógica liberal impôs os critérios de uma economia “aberta”, de tal forma e com tal êxito que o liberalismo passou a portar a idéia de progresso. Decorre daí a afirmação de Hora (2003) de que o setor primário, por ter permitido o

espetacular crescimento econômico, obteve uma identidade progressista constituindo-se em autêntica força social e cultural, exercendo ampla influência sobre a sociedade argentina. Não obstante, com a deterioração da hegemonia britânica, acentuada especialmente com o advento da Segunda Guerra Mundial, juntos desmoronaram o sistema financeiro e comercial a ela atrelados, arrastando assim a Argentina à sua primeira grave crise vinculada ao caráter exógeno de sua dinâmica econômica. Até este ponto, a peculiaridade do caso argentino reside no fato de que, se por um lado as variáveis econômicas mostraram, em comparação com outros períodos e países, significativos progressos como o crescimento da produção a uma taxa média de 5% ao ano entre 1880 e 1930, por outro o Estado não logrou a construção de um capitalismo nacional, nem soube distinguir as diferenças entre o capital nacional e o capital estrangeiro (RAPOPORT, 1980).

A partir deste ponto, é consenso entre a maioria dos pesquisadores, as estruturas de identidade argentinas começam a serem abaladas, de forma que até o presente o país tem buscado, sem êxito, um novo modelo de inserção satisfatório ao ponto de alcançar-lo novamente ao patamar de prosperidade daquela época. As experiências nesse sentido principiaram, segundo Bernal-Meza (BERNAL-MEZA, 2001, p.12), com a tentativa de reanimar ainda o modelo — fenômeno, como veremos, recorrente ao longo do século — através do pacto *Roca-Runciman* de 1933, acordo comercial com a Grã-Bretanha que, apesar de abandonar as posições de livre-comércio, não modificava o esquema agro-exportador. Bernal-Meza ressalta ainda que, já nessa época, a matriz de ação externa adotada aparentemente ignorava as novas realidades hemisféricas que já começavam a girar em torno do novo *hegemonia*: os Estados Unidos.

Dominada pelos interesses do grupo dominante de latifundiários conservadores, a Argentina tardaria a perceber a inviabilidade do modelo agro-exportador. A falta de complementaridade de ambas as economias, por seu turno, pesou na não-consolidação de um modelo associativo com os Estados Unidos. Com a crise de 1929 porém, e como se sucederia em praticamente todos os países latino-americanos, ganha impulso uma tentativa de industrialização voltada para o mercado interno. A severa contração da produção, dos investimentos e dos empregos da época geraria um profundo desequilíbrio nas suas contas externas, tão endividadas com a Grã-Bretanha, mas não alteraria a tradicional vinculação europeísta de suas relações exteriores.

Respondendo à conjuntura de fechamento dos mercados decorrente da crise do capitalismo, a América Latina, de uma maneira geral, toma o rumo da construção de um novo paradigma de relações internacionais. Sendo Argentina, Brasil e México os países mais

populosos e de maior dinamismo econômico da região na época, a eles caberiam os efeitos de maior impacto estrutural frente aos parâmetros do novo **paradigma desenvolvimentista** de inserção internacional, sobressaindo-se a Argentina como o Estado onde as novas diretrizes se aplicariam de maneira mais radical, na comparação com os outros. De fato, o desenvolvimento da nação passa a ser o vetor regente das ações das autoridades governantes. Insatisfeitos com a condição a qual o paradigma liberal-conservador reinante até os anos 1930 havia reservado ao país, movimentos políticos deram respaldo às novas forças oriundas das transformações sociais — a incipiente burguesia industrial, as massas urbanas e outros novos segmentos sociais acenavam com novas necessidades sociais, por praticamente toda a América Latina. Dentre esses movimentos mereceu grande destaque o **peronismo** — que leva este nome em referência ao seu principal operacionalizador, eleito em 1945 —, defensor de um projeto nacional direcionado à promoção do desenvolvimento econômico nacional. A industrialização encarnaria o objetivo-síntese da política externa, alicerçada em uma política econômica crescentemente nacionalista.

A primeira real descontinuidade experimentada pelo paradigma de inserção internacional foi a adoção do modelo de **industrialização substitutiva de importações**, destinado a romper com a estratégia de crescimento “para fora”. O esgotamento do antigo modelo se refletiria nos conflitos sociais e políticos que derivaram no peronismo. Este movimento, por sua vez, ascende ao poder pregando uma proposta de mudança na dinâmica do crescimento, desvinculando-o da demanda interna, baseada em um projeto de industrialização amparado por um elevado grau de intervenção estatal. Já em meados de 1930, quinze anos antes da ascensão de Perón ao poder, o Estado criaria instrumentos de intervenção no mercado, abandonando as políticas de livre-comércio. Do todo, desprende-se que “se llevó a cabo una profunda transformación del marco regulatorio de la actividad económica y comenzó el período de la gran presencia del Estado en la actividad económica y en la inducción de un período de industrialización sustitutiva de importaciones más desagregada” (BERNAL-MEZA, 2001. p. 17).

Findada a Segunda Grande Guerra, diante da perplexidade provocada pelas alternativas liberal e comunista de organização social, a Argentina de Perón adotou fórmula intermediária de planificação democrática, nos marcos do **justicialismo**. No intuito de prover às necessidades de trabalho, salário e consumo de uma população em crescimento, orientou-se no sentido de expandir as atividades industriais, protegendo o mercado interno. Pode-se considerar, aqui, dado o caráter desvinculado ante os dois grandes blocos que se avisavam,

esse projeto como “expressão pioneira”, para usar as palavras de Cervo (2000), do Movimento dos Países Não Alinhados e do terceiro-mundismo.

Do desenvolvimento de indústrias leves (têxteis, alimentos industrializados, mecânica, bens de consumo duráveis, etc.) em um primeiro momento, ingressa-se em um segundo período a partir de 1946, com o desenvolvimento da indústria de aço, papel, petroquímica e automotiva, mediante aprofundamento ainda maior do papel ativo do Estado na produção de insumos básicos e no financiamento. Em 1950, a indústria dominava a geração de empregos abastecendo o país com suas manufaturas. O PIB per capita nesta data representava um pouco mais de um terço do PIB per capita norte-americano. A produção per capita em respeito ao Japão era da relação de 2:1 e em respeito à Coreia e Taiwan era maior que 3:1 (FERRER, 2008).

Durante a gestão de Perón (1946-1955) operou-se a nacionalização de empresas estrangeiras prestadoras de serviços públicos e uma repatriação da dívida pública externa. Assim mesmo, o país seguiu vulnerável. Pela lógica do modelo, a proporção de exportações de manufaturas de origem industrial, em relação à produção manufatureira total seguia sendo baixa. As exportações, e este ponto é chave, seguiam baseadas essencialmente em produtos primários. Quanto às políticas de Estado, como será contemplado a seguir, apesar da implementação de novas doutrinas alinhadas ao paradigma desenvolvimentista de política exterior, como a Terceira Posição, não houve um representativo aumento do grau de autonomia no manejo das relações internacionais. “A pesar de los progresos de una temprana industrialización (en relación al resto de países latinoamericanos), asociada a las características del sistema exportador, la evaluación económica y social de la industrialización sustitutiva de importaciones señala que la Argentina fracasó en la construcción de un sistema de capitalismo nacional” (BERNAL-MEZA, 2001, p.18). A capacidade de superação efetiva do modelo agroexportador também é questionada por Ferrari & Cunha. “O esforço desenvolvimentista e industrializante do pós-guerra teria sido capaz de substituir no imaginário nacional a associação entre o modelo liberal agro-exportador e a idéia de progresso?”, perguntam os autores.

De fato, o projeto de industrialização identificado no período pós Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970 “não teve força suficiente para desbancar o modelo agro-exportador”¹ (FERRARI & CUNHA, 2005). Ademais das limitações estruturais com as quais

¹ Uma rápida periodização dos anos desde a culminação na década de 1930 do crescimento “para fora” até os anos 1990 corrobora, segundo os autores, a idéia.

se defrontava o modelo, percebe-se também a disposição, por parte das classes dominantes compostas pela elite agrária ligada às exportações, de apontar como culpada pelos problemas do país justamente a intenção — equivocada, segundo os defensores da ótica liberal — de subverter aquela que seria a economia natural da Argentina, qual seja, a exportação de *commodities*. Uma explicação alternativa é oferecida por A. Cervo em sua obra *Relações Internacionais da América Latina - Velhos e Novos Paradigmas*, para quem:

“(…) não houve historicamente um modelo de desenvolvimento substitutivo de importações, uma vez que essa substituição constituiu variável dependente do modelo de desenvolvimento em si. Aliás, a política de comércio exterior dos grandes países latino-americanos não operou com o fator substitutivo de importações. Pelo contrário, desde o final dos anos 1960, colocou seu empenho precisamente em substituir as exportações primárias por exportações de manufaturados e serviços com maior valor agregado” (CERVO, 2001, p. 98).

A contestação das práticas peronistas e a defesa de um retorno a estratégia econômica baseada no livre-mercado constitui prática recorrente, e a instabilidade política e institucional fruto dela constitui um dos principais fundamentos de fracasso em construir um capitalismo nacional assentado na industrialização substitutiva. Fundamentada em uma visão externa que percebia um mundo dividido entre dominantes e dominados e na disposição interna de promover justiça e equidade social, a Terceira-Posição conformava-se com os desígnios de alcançar a independência econômica por meio do paradigma desenvolvimentista. Tal disposição de suas relações exteriores a partir de 1945 foi denominada, pelos revisionistas históricos contemplados no último capítulo, de **Política Exterior de Isolamento**.

Entre 1930 e 1976 a Argentina presenciou nada menos que cinco golpes de estado e quatro decorrentes tentativas de regresso a democracia, de modo que o país tido como uma promessa destinada a ocupar na América do Sul papel semelhante ao que os Estados Unidos ocupavam no resto do continente passaria a ser encarado como um dos mais instáveis. Repassar, ainda que superficialmente, a evolução das estratégias de inserção e desenvolvimento econômico, assim como os anos de elevada instabilidade política e constitucional permite melhor fundamentar as razões estruturais da experiência dos anos 1990, objeto deste trabalho.

Após a Segunda Guerra Mundial, e até os anos 1970, o modelo desenvolvimentista conheceu o seu apogeu, e a Argentina, assim como as demais nações da região, experimentou avanços econômicos e uma generalizada modernização. As novas matrizes da Política Externa indicavam três vertentes de ação, que são assim sintetizadas por A. Cervo: (i) abrir mercados consumidores para os produtos de exportação; (ii) obter os recursos necessários à

implementação do volume interno de investimento que sustentaria o desejado ritmo de crescimento e; (iii) empenhar-se na obtenção de ciência e tecnologia. Seguros que se encontravam as autoridades argentinas diante de sua estratégia de lograr a autonomia econômica e eliminar a dependência externa, procederam, após a neutralidade adotada durante a Segunda Guerra Mundial, com uma nova posição de Política Exterior, denominada de **Terceira-Posição**, ou Terceira-Força. Esta, sinteticamente, foi apresentada como um meio termo entre os dois centros ideológicos — blocos soviético e capitalista — em vitrine, supondo-se melhor atendente dos interesses das nações que miravam desenvolvimento e autonomia política e econômica. Uma das ressalvas que se aponta deste período, todavia, são as conseqüências negativas dessa posição no tocante ao relacionamento internacional, em termos de isolacionismo. De acordo com Bernal-Meza, “(...) estas pretensiones de autonomía, frente a los grandes centros de poder mundial, aumentaron la vulnerabilidad externa y redujeron sus márgenes de maniobra. La marginación del país durante el proceso que llevaría a la creación de las Naciones Unidas ejemplifica el aislamiento hemisférico del cual fue objeto el país” (BERNAL-MEZA, 2001).

Após a queda de Perón, “as classes dominantes retornariam ao poder por meio de um golpe de estado com a clara intenção de fazer recuar o relógio da história” (FERRARI & CUNHA, 2005). Mas já nessa época a estrutura social havia passado por transformações irreversíveis. O balanço que aqui deve ser feito do peronismo deduz que, se por um lado, como já foi visto, este não foi capaz de superar definitivamente o antigo modelo (uma vez que o desenvolvimento da indústria nunca deixou de depender do setor agropecuário para financiar sua expansão), por outro foi responsável pela libertação de sentimentos contestadores, envolvidos por valores anti-capitalistas e anti-imperialistas.

A partir de então na Argentina, e até hoje, as intenções das classes dominantes sempre se chocariam com a resistência dessa nova classe trabalhadora oriunda dos complexos urbano-industriais que haviam se desenvolvido no período anterior. De modo que as tentativas dos regimes militares de subverter a herança dessa época não surtiram efeito. Rechaçando a prática de livre-comércio e justificando a intervenção do Estado em diversos segmentos de atividades, que iam desde a regulação dos mercados até a produção de bens e serviços, o peronismo foi responsável pela emergência de uma classe trabalhadora que se estabeleceria firmemente como ator decisivo dos rumos do país. A presença desta classe questionadora da legitimidade de muitos dos pressupostos da elite empregadora acabaria por condicionar a trajetória argentina após o período governado por Perón à aceitação, por parte destes setores populares, das decisões tomadas.

A derrocada de Perón configurou-se com o golpe militar de 1955 denominado **Revolução Libertadora**, e por intermédio do rompimento parcial do isolacionismo argentino operacionalizado nesta época inaugurar-se-ia um longo período de autonomia heterodoxa no campo da política exterior. Mesmo com a ascensão de Arturo Frondizi à presidência (1958-1962) e paralelo reatamento de alguns princípios peronistas, a política externa argentina não preservou o desenvolvimento como vetor, passando a guiar-se por parâmetros dispersivos. No ponto de vista de A. Cerro, durante os anos de instabilidade política presenciou-se uma política pendular entre “as forças conservadoras tradicionais e as massas operárias politizadas pelo peronismo” (CERVO, 2000, p. 28). Em 1966 teria lugar nova intervenção militar, desta vez denominada **Revolução Argentina**, dando início aos sucessivos governos dos generais Onganía, Levingston e Lanusse, que perduraram até 1973. Tal continuidade à instabilidade da vida política interna refletia em oscilações da política exterior, em resposta aos desafios sociais e em consequência da incapacidade dos dirigentes de administrar as intrigas. A volta de um governo peronista até 1976 — Juan Domingo Perón retorna ao poder, inclusive —, foi insuficiente para a readoção de algum paradigma de conduta política em condições de garantir a continuidade de um projeto nacional.

Durante esse período de seguidas descontinuidades constitucionais as tensões políticas e sociais se acirraram, quase invariavelmente girando em torno do mesmo tema: a distribuição de renda não igualitária. Levantes sociais orquestrados pelo novo autor — a classe trabalhadora — provocaram mudanças nos rumos da política econômica e influenciaram as manobras dentro da cúpula militar. As dificuldades em se equacionar os conflitos referentes a questão da repartição da renda — seja pela via democrática seja por mecanismos autoritários — foram responsáveis por essas insurgências, como o *Rosariazo* e o *Cordobazo*², de 1969. Em 1976, finalmente, o governo militar tentaria resolver o conflito social por meio do retorno ao modelo de aproveitamento das vantagens naturais primárias da economia, dando início ao período de constante convívio com as altas taxas de inflação.

Destaca-se até aqui que, durante a etapa de industrialização e florescimento dos meios urbanos, o setor primário continuava tendo lugar central na economia argentina. A liderança industrial do período esteve sempre nas mãos de subsidiárias de corporações transnacionais. Se em 1955 elas já contribuía com 20% do produto, em 1975 elas eram responsáveis por um terço da produção industrial nacional. Tal processo de concentração e predominância do

² Levantes populares nas cidades de Rosário e Córdoba, respectivamente, assumem-se paradigmáticos, uma vez que o segundo derrubou o governo do General Onganía.

capital estrangeiro nas indústrias mais dinâmicas abriu espaço, por assim dizer, para a Argentina no integrado mercado mundial. Sobre o tema, discorre A. Cerro: “a experiência peronista de desenvolvimento haveria de malograr em razão do impasse causado pelo desequilíbrio estrutural entre boa infra-estrutura agrícola disponível e ausência de bases sólidas para a superestrutura industrial moderna” (CERVO, 2001, p. 105).

No tocante as relações com os Estados Unidos, de uma maneira até certo ponto paradoxal, a Argentina mantinha, em termos de política exterior, uma postura aparentemente confrontativa perante a cada vez mais incontestável potência hegemônica. Na batalha entre o modelo autonomista de desenvolvimento latino-americano e a hegemonia dominadora da economia norte-americana, a Terceira-Posição aparecia como prenúncio ao Movimento dos Países Não-Alinhados. No entanto, segundo A. Cerro, a revisão da documentação diplomática revela ser equivocada a suspeita de que o país platino não tinha consciência do declínio britânico e da necessidade de um esforço de cooperação com os Estados Unidos para viabilizar o processo de modernização do país. Embora a Terceira-Força não representasse uma posição equidistante entre o ocidente e o mundo comunista (CERVO, 2001, p. 105), com o governo justicialista de Perón inclinando-se claramente ao primeiro, os Estados Unidos adotaram uma “aproximação calculada”, classificando a Política Externa peronista como “enigmática”, de acordo com M. Rapoport (2000). Lentamente, barreiras que impediam o entendimento entre os dois países foram sendo rompidas, e a partir de 1953 verifica-se o avanço da cooperação, que buscava superar os desequilíbrios internos promovidos pelo modelo de inserção acima revistos.

A partir do golpe militar de 23 de março de 1976 — o último da série de cinco golpes em menos de três décadas — começa a ser posto em marcha a implementação de um conjunto de medidas com importante impacto na estrutura produtiva do país e que em muito influenciaria os rumos posteriormente seguidos. Para Rapoport (2000), o maior impacto foi produzido pela modificação substancial do balanço de poder entre os diferentes grupos econômicos e pela inserção produtiva e comercial dos setores empresariais. O novo regime de fato se dedicou a exterminar a subversão e as manifestações dissidentes. No terreno econômico, segundo as palavras de Ferrer, “se propuso arrasar con el tejido social y productivo construido en la etapa anterior y substituirlo por una nueva organización en línea con la apertura de la economía, la hegemonía del mercado y la visión fundamentalista de la globalización” (FERRER, 2008). Tratava-se, em todo o caso, de uma situação inédita porque nunca antes na história argentina as Forças Armadas mantiveram por tanto tempo, levando-o

até as últimas conseqüências, um projeto que batesse de frente com os interesses da nação e da maior parte de seus habitantes.

O certo é que por detrás desta política autoritária encontrava-se um novo projeto de inserção internacional que retrocederia o país ao modelo primário-exportador e traria de volta à tona a ideologia do livre-comércio. Sobre o período anterior a 1976 se afirmou: “el país no había logrado crear una Economía Social de Mercado, en la cual se combinaran un régimen de libre competencia con una amplia seguridad social (...) Aspectos claves como la auto responsabilidad de los individuos — en particular de los empresarios —, la responsabilidad del Estado para establecer un orden económico confiable y la solidaridad de la sociedad, factores esenciales de un modelo como aquel” (BENECKE, 2000), estavam ausentes da política pública e da conduta geral da sociedade argentina, de acordo com este autor.

O golpe de Estado se propunha a resolver a desordem econômica então imperante, alinhar o país com o Ocidente e estabelecer um rumo para o desenvolvimento fundado em critérios racionais da economia de mercado e na abertura ao sistema internacional (FERRER, 2008). Sob o respaldo militar, em um cenário de especulação financeira internacional e sob o comando do então Ministro de Economia **Martínez de Hoz**, teve início a aplicação das políticas “de abertura”, tais como: o congelamento dos salários, a eliminação do controle dos preços, a desvalorização do câmbio, etc. A estas medidas somaram-se outras vinculadas ao setor externo, como a unificação da taxa de câmbio, a eliminação dos subsídios às exportações e a redução das tarifas de importações (RAPOPORT, 2000). Esse conjunto de medidas foi anunciado em um pacote ilustrativamente chamado “*Proceso de Reorganización Nacional*”³.

“La apertura de desarrolló en dos planos: por una parte, la flexibilización del tratamiento a la inversión privada directa extranjera colocándola en un pie de igualdad con las empresas locales y, por la otra, la disminución de la protección de la producción interna mediante la rebaja de impuestos a la importación (...) En la práctica, los efectos más importantes de esta política se alcanzaron mediante la sobrevaluación del tipo de cambio que encareció en divisas la producción doméstica de manufacturas y puso en marcha un proceso de sustitución de importaciones a la inversa de la tradicional. Es decir, sustituyó producción interna por importaciones” (FERRER, 2008).

O mencionado “**Proceso de Reorganización Nacional**” consistia no cargo-chefe do governo oriundo de nova quebra da ordem constitucional, e mantinha simpatia pelo modelo liberal de organização interna e de relações econômicas externas. Os militares estavam

³ Anunciado em dois de abril de 1976, pelo então Ministro da Economia, Martínez de Hoz, vigoraria até 1983, ano do término do governo militar.

dispostos a apoiar os Estados Unidos na Guerra Fria, rompendo com o isolacionismo das últimas décadas, em troca de sólida aliança estratégica. No plano interno, o citado Ministro Martínez de Hoz foi o personagem responsável pela abertura ilimitada da economia argentina aos fluxos internacionais que excluía os interesses dos segmentos populares. Confiante que alcançaria o controle da inflação e a retomada do crescimento com suas políticas de vertente neoliberal, inspiradas desde o Primeiro Mundo, provocou, ao contrário, uma vasta piora dos índices internos. Ferrer aponta os seguintes indicadores da época: a renda *per capita* reduziu 15%; os salários reais, 40%; a produção industrial, 25%; a capacidade produtiva, 50%. Em contrapartida, a dívida externa elevou-se cinco vezes, situação que leva A. Cervo (2000) a afirmar que a política exterior já não tinha mais condições de implementar sua margem de autonomia.

Se o objetivo de controlar a inflação foi aparentemente atingido pelo governo militar, o fato devia-se ao congelamento dos salários, que conseqüentemente provocaram reduções no consumo e um princípio de recessão. Tal modelo foi o responsável por elevar o setor financeiro a uma posição privilegiada em termos de captação e absorção de recursos, principalmente após a reforma financeira operada em 1977. Acenando com um retorno ao eixo baseado na teoria das vantagens comparativas estáticas, procedeu-se com a reorientação da prioridade à produção agropecuária e energética, em detrimento da indústria.

Em síntese, a abertura às importações somada a acentuada deterioração dos termos de troca, dentro do esquema primário-exportador, geraram um profundo *déficit* da balança comercial, que era financiada pelo crescente e desenfreável endividamento externo. A perversidade deste sistema no tocante as amarras que envolviam o desenvolvimento pleno da nação ficará mais claro a seguir, quando se abordar os efeitos de tais políticas financeiras seguida por uma massiva fuga de capitais, mas já cabe aqui ressaltar que as mudanças foram drásticas a ponto de um então reconhecido economista liberal, Juan Aleman, condenar previamente qualquer próximo governo ao fracasso (SUKUP, 1991). O montante da dívida externa cresceu, entre 1975 a 1983, de três bilhões para cinquenta bilhões de dólares. A relação entre os juros pagos da dívida externa e as exportações subiu de 8% para 60%, no mesmo período (GERCHUNOFF & TORRE, 1996).

A fim de melhor avaliar o cenário encontrado pelo próximo governo democrático, os condicionantes que este herdaria devem ser postos em evidência, como faz Bernal-Meza, que cita como os principais: “la capacidad de los grupos económico-financieros dominantes para vetar cualquier política contraria a sus intereses; limitación del margen de maniobra, como consecuencia de los controles del FMI; el alto endeudamiento externo y la liberación de las

pujas por el ingreso, derivado de un clima de prácticas democráticas que se reiniciaban” (BERNAL-MEZA, 2001). A esses se deve ainda somar os condicionantes sistêmicos mundiais, como a reversão dos fluxos de capital que até então corriam em direção as economias menos desenvolvidas, que passaram a ser negativos após a crise mexicana de 1982, e as conjunturas políticas derivadas da presidência de Reagan.

Concluindo este sub-capítulo, com o golpe militar de 1976, após uma frustrada tentativa de superação dos obstáculos que caracterizam uma economia complementar, botou-se em marcha uma nova estratégia de inserção que implicava uma forte vinculação com o sistema financeiro internacional, o desmantelamento da indústria manufatureira desenvolvida no período de 1930 a 1975, a liberalização de importações, a desregulação financeira e uma forte revalorização da taxa de câmbio. Ou seja, a Argentina renunciava a uma estratégia de industrialização e desenvolvimento integrado de sua economia em termos de consolidação de um capitalismo nacional, nunca plenamente alcançado.

2.2. A transição para a democracia e o pensamento único: contexto externo e interno.

O **processo de redemocratização** encarado pela Argentina em 1983, com a eleição de Raúl Alfonsín após sete anos da mais repressiva ditadura da história do país no governo⁴, deve ser interpretado como um ponto de inflexão, e não somente pela nova conjuntura interna que se avizinhava, mas também muito devido às mudanças no cenário internacional que interfeririam no rumo dos países emergentes nos anos 1980. Para plenamente compreender as mudanças é necessário a identificação de um conjunto de fatores contextuais e internos, que geralmente estão articulados em uma inter-relação de complexas conseqüências. Mas, além disso, para melhor avaliar a real dimensão da influência exercida pela dramática alteração da situação mundial na sociedade argentina e na maneira como esta se relaciona com o mundo é preciso ter em conta a relação entre o tipo de regime e o comportamento externo do Estado, ou seja, atentar para as questões próprias de sua história, suas peculiaridades.

A década de 1980 foi marcada, em praticamente toda a esfera de influência capitalista, por uma substituição do paradigma econômico *keynesiano* pelo que ficaria conhecido como **Reforma Neoliberal**, proposta originalmente por Friedrich Hayek e Milton Friedman. Coordenadas em última instância pelos chefes de Estado M. Thatcher na Inglaterra e R. Reagan nos Estados Unidos, as políticas “pró-mercado” voltaram a falar mais alto, operando-

⁴ Justificada pela Doutrina de Segurança Nacional, a repressão eliminou física e politicamente milhares de lideranças sindicais, políticas, estudantis, comunitárias (PADRÓS, 2002).

se com o abandono das políticas sociais do Estado de Bem-estar. Reformas tributárias favoráveis a altos investimentos, a postura tomada em favor de privatizações de atividades até então a cargo de empresas públicas estatais e pressões pela diminuição da influência exercida pelos sindicatos trabalhistas foram apenas algumas das medidas que apontavam para a mesma direção, para uma realidade nova de desregulamentação do mercado e das atividades financeiras. Sob um espectro mais amplo, verifica-se que, contextualizada pela terceira revolução industrial em ação, aumentava a distância entre os países altamente industrializados e os de economia em desenvolvimento.

Se durante os anos 1970 vivia-se uma época de imensa euforia especulativa, a década seguinte apresentou uma situação distinta. Durante o período de abundância de crédito internacional a Argentina, assim como os demais países latino-americanos, eram destinos preferenciais para a penetração do capital financeiro, ocasionando um abandono da prudência das políticas de endividamento dos governos mais preocupados com a conjuntura imediata. Entre 1973 e 1982 a dívida externa argentina cresceu 800%, comparativamente em relação aos demais países latino-americanos abaixo, apenas, do México, que cresceu 900% no mesmo período, enquanto a dívida externa brasileira cresceu 600% (FERRARI & CUNHA, 2005). A partir do momento que os Estados Unidos e demais países “centrais” elevaram as taxas de juros e, além disso, baixaram os preços dos produtos primários, a já grave situação da dívida tornou-se inviável.

No início da década de 1980, portanto, as condicionantes já haviam mudado e a nova realidade para os países latino-americanos era de crise por conta do serviço da dívida externa. Além dos fluxos de capital que se reverteram e das taxas de juros terem sido aumentadas como já vimos, ingressou-se numa nova etapa de deterioração dos termos de troca, com a inversão das antigamente favoráveis tendências internacionais às exportações primárias — devido fundamentalmente a uma situação de sobre-oferta de produtos agrícolas nos Estados Unidos e países europeus, acarretando em uma diminuição dos preços. Para qualquer economia dependente dos valores do mercado internacional, como dependia a Argentina, a situação era grave, e viria a piorar ainda mais com a segunda crise do petróleo e com a crise mexicana de 1982, completando um cenário de dificuldades que, segundo Bernal-Meza, o novo governo “no pudo ni supo como enfrentar” (BERNAL-MEZA, 2001). Sem mais poder contar com os petrodólares — que representavam boa parte do montante dos recursos externos que permitiam o endividamento — a Argentina se viu engessada e próxima ao abismo. A dívida externa nacional representava na época 70% do PIB e os problemas referentes ao balanço de pagamentos passavam a adquirir uma natureza estrutural.

O novo governo democrático, assim, herdou uma pesada carga que condicionaria a gestão de seu governo e que pode ser sintetizada em uma gigante dívida externa, profundos desequilíbrios macroeconômicos e uma taxa de inflação anual superior a 300%. Enquanto algumas economias emergentes experimentavam uma *performance* de crescimento muito alta, principalmente no leste asiático, as economias latino-americanas vivenciavam um período de crise e enfraquecimento do crescimento, e é nesta época que começa a ganhar espaço as recomendações de políticas de **ajuste estrutural**.

As novas interpretações e teorias que propagandeavam as correntes dominantes estavam baseadas no pensamento neoliberal que avançava nos anos 1980, com amplos reflexos no pensamento econômico e na política externa dos países dentro de sua esfera de influência. Na Argentina, após a ditadura, prevaleceram as visões daquele que ficaria conhecido como o “pensamento único” sobre a questão da ruína do país e, segundo Rapoport e Spiguel, foram responsáveis por uma visão errônea e distorcida quanto às causas do autoritarismo militar, da crise e do declínio da economia (SPIGUEL & RAPOPORT, 1998).

O **pensamento único** culpava pela delicada situação um presumido isolacionismo que teria sido posto em prática desde os tempos de Perón no poder. A nova concepção atribuía a origem e o agravamento do declínio econômico à industrialização voltada para o mercado interno implantada desde o pós-Guerra, buscando contrastá-la com a visão de Argentina “aberta” do início do século XX, o país do modelo agro-exportador e de conexões especiais com a grande potência da época. Essa nova concepção era perfeitamente compatível com as perspectivas e os interesses promovidos pelos estudos internacionais de origem nos países centrais do modelo. É absolutamente necessário que se compreenda que, desde 1983, com a conquista de uma democracia estável, um novo consenso entre as classes dirigentes e a antiga elite que nunca deixou-se ser aleijada do poder surgia, e foi se associando, pouco a pouco, a busca por uma nova reinserção econômica e diplomática do país no sistema internacional com o abandono das políticas autonomistas voltadas ao mercado interno.

De certa forma, a comunidade epistêmica argentina⁵ nunca descartara completamente a idéia de retornar ao modelo da *belle époque* (como chegou a ser denominada a época de auge de modelo agro-exportador), de crescimento associado à potência dominante, e esta tendência retornou com força neste momento de enfraquecimento estrutural. As novas

⁵ Composta de acadêmicos, diplomatas e burocratas em sua maioria, a comunidade epistêmica argentina dedicou-se a condenação do passado, influenciando decididamente sobre a opinião pública, o pensamento político e o poder decisório durante o governo Menem. Entre as principais referências encontram-se as obras de Carlos Escudé, André Cisneros e Felipe de la Balze, analisadas no terceiro capítulo.

matrizes que alimentavam as teorias originadas no seio da comunidade repercutiram no país platino ao longo da última década do século XX e serão devidamente exploradas no terceiro capítulo.

Desta congruência de fatores internos e externos surge a sustentação necessária para a promoção da reinstalação do paradigma ortodoxo agora em sua versão neoliberal. A partir de acordos com o FMI e com o Banco Mundial adotam-se programas de ajuste estrutural de pleno acordo com as práticas pregadas pelo **Consenso de Washington**. A nova estratégia econômica submetida ao paradigma cêntrico remonta a uma primeira etapa ainda sob a gestão do Ministro Martínez de Hoz na pasta econômica, com a execução de mudanças dos instrumentos utilizados. As idéias centrais, ainda na segunda metade dos anos 1980, consistiam na abertura econômica, redistribuição de renda e reforma financeira, além de nova política cambial utilizada com instrumento decisivo, segundo Aldo Ferrer. O autor vai além em sua análise da situação da Argentina na época:

“La globalización incluyó así la dimensión ideológica y las condiciones funcionales a las posiciones dominantes de los países centrales. La capacidad de respuesta de los países subdesarrollados para defender sus intereses y desarrollo en el mundo global fue puesta nuevamente a prueba y el retorno de las ideas fundadoras de la política económica fue un campo privilegiado del conflicto. Dentro de las nuevas condiciones internacionales, la Argentina estaba en las peores condiciones imaginables para enfrentar el dilema del desarrollo en el mundo global” (FERRER, 2008, p.304).

Essa nova política, por assim dizer, começa a ganhar mais corpo no governo Alfonsín. Passa-se a defender amplamente uma estratégia exportadora sustentada a princípio pelos incentivos à exportação agropecuária, que muito agradava a elite rural. Buscou-se mais do que uma aproximação, mas uma aliança entre o Estado e os grupos econômicos dominantes, com o claro intento de viabilizar o manejo do serviço da dívida e garantir o financiamento interno. Todavia, os audaciosos programas do governo barravam nas dificuldades encontradas. Dado o caráter incontrolável da inflação, as pressões monopólicas, o déficit fiscal e as árduas negociações da dívida externa, além das exigências salariais sindicais, as negociações com o FMI ganharam *status* de permanentes.

No campo da política externa, por sua vez e como retornaremos a abordar mais adiante, procurou-se uma “relação madura” com os Estados Unidos. Esta última medida citada, além de estar de acordo com os princípios que defendiam a aproximação com a principal potência como essencial ao sucesso no comércio exterior, enquadrava-se na tarefa de consolidação institucional, uma vez que a aliança com os Estados Unidos favorecia o retorno a democracia. No que compete às políticas voltadas para o sul do continente, mesmo que em

termos gerais a política econômica de Alfonsín tenha oscilado entre enfoques heterodoxos (com o Plano Austral) e a ortodoxia tradicional das políticas monetárias neoliberais, não se descartaram iniciativas, ainda que parciais, de promover uma política industrialista. As duas décadas decorridas desde então sugerem acertado apontar as negociações com o Brasil e o PICAB como os meios através do qual se efetuaram as mais importantes estratégias industrialistas. Os acordos entre Sarney e Alfonsín partiram de um entendimento comum da relevância de uma estratégia de industrialização a nível de bloco, sobre a qual se tratou de “una integración industrial sectorial e intrasectorial” (BERNAL-MEZA, 1994). Com a recuperação da democracia, o processo de integração regional como um todo adquiriu nova continuidade: “Alfonsín puso la integración con Brasil como eje fundamental de una nueva etapa. Su concepción (...) concebía el proceso como estratégico, tanto desde el punto de vista económico como política” (BERNAL-MEZA, 1994). Nesse contexto triunfaram as ações diplomáticas entre os países vizinhos, concebida pela assinatura, em 1986, dos doze protocolos de cooperação, eixo em torno do qual, segundo A. Cerro, cinco anos mais tarde, o Tratado de Assunção criaria o MERCOSUL (CERRO, 2001, p. 274).

Em meio a mais um dos recorrentes ciclos de hostilidades da Guerra Fria, e em um momento de convulsão econômica mundial alimentada pela crise da dívida favorecendo o surgimento de novas práticas protecionistas, a Argentina voltava a trilhar o caminho da democracia em uma época que, se a globalização não se encontrava ainda consagrada, as políticas neoliberais certamente atingiam seu auge. Dentro e fora do país escutava-se o questionamento dos modelos de desenvolvimento baseados no mercado interno e no protagonismo do Estado.

Ainda como candidato, **Raúl Alfonsín** transmitiu a mensagem que o país esperava ouvir: recompor a unidade nacional; reparar as infrações aos Direitos Humanos; colocar as Forças Armadas no lugar que lhes cabia perante a Constituição; rever, aos olhos do sistema internacional, o *status* de país responsável; e resolver os problemas econômicos herdados. Prometendo recuperar a democracia como requisito do desenvolvimento, da justiça social, do bem-estar e da soberania o Partido Radical elegeu seu candidato derrotando, pela primeira vez, o partido peronista. Mas a situação econômica herdada, de todo modo, revelar-se-ia mais grave do que julgou o novo presidente.

Diversas medidas foram implantadas com o objetivo de evitar a hiperinflação, mas a estratégia adotada não produziu os resultados esperados. Como abordado ao longo do capítulo, as condições externas agravavam a situação com a deterioração dos termos de troca e os altos níveis da taxa de juros cobrada sobre a dívida externa. Em realidade, a Argentina

enfrentava os mesmos problemas que assolavam os demais países devedores latino-americanos, caracterizando a “**década perdida**” para a região, com elevação da pobreza e da desocupação concomitante a uma explosão dos preços (ver tabelas no segundo capítulo). O aumento mensal do custo de vida, em 1984 flutuou entre 13% e 28%. No primeiro trimestre de 1985, foi de 25% o aumento mensal (FERRER, 2008, p. 315). Incapazes e conter o avanço dos preços, o governo passava incerteza aos mercados, ocasionando massivas fugas de capitais e o conseqüente agravamento dos pagamentos internacionais. Com a mudança no Ministério de Economia, em março de 1985, lançou-se o **Plano Austral**, com o paralelo lançamento de uma nova moeda⁶ e outras estratégias mais heterodoxas: congelamento dos salários, aumento e logo em seguida congelamento dos preços de tarifas públicas, redução das taxas de juros reguladas, desvalorização seguida de congelamento da taxa de câmbio e o aumento dos impostos sobre exportações (BERNAL-MEZA, 2001)

Os efeitos iniciais comportaram-se favoravelmente, mas a ausência de medidas que visassem estimular a expansão dos setores produtivos levaram a resultados negativos, com persistente crescimento dos preços. Paulatinamente, se foram acumulando tensões. Conquanto não se lograsse alcançar o equilíbrio macroeconômico, o Plano não se sustentaria. Em julho de 1987, pressões do FMI e do Banco Mundial por uma racionalização do setor público (via privatizações) e também para impor uma correção dos preços relativos através do aumento das tarifas públicas e do câmbio empurraram os preços ainda mais para cima e a inflação voltou a subir, chegando novamente a 15% mensais (BERNAL-MEZA, 2001).

Da ocasião de lançamento do **Plano Primavera**, em agosto de 1988, a economia argentina encontrava-se em situação extremamente crítica: à recessão principiante somavam-se a inflação (acumulada em 440% no semestre), além da queda salarial (de 33%, desde 1984) e da sub-ocupação (8,9% da população economicamente ativa), enquanto a dívida externa alcançava 46 bilhões de dólares (RAPOPORT, 2000, p. 921). Em um palco de incertezas políticas acrescidas da debilidade do Estado em impor medidas corretivas eficientes, processou-se as diversas causas (políticas e econômicas) que colaboraram para criar novas expectativas inflacionárias no começo de 1989. A partir deste momento, uma sucessão de acontecimentos que envolvem a suspensão dos desembolsos prometidos pelo Banco Mundial, uma desenfreada corrida especulativa contra o *austral* e uma massiva fuga de capitais acarretou no fracasso do Plano Primavera e em uma explosão da inflação incomparável com os anos anteriores. A falta de apoio de grupos financeiros e econômicos e as várias greves

⁶ Denominada Austral, passaria a valer o equivalente a mil pesos.

gerais orquestradas pelos sindicatos peronistas, desconfiados da capacidade do governo de contornar a situação, completam o cenário. Ao fim e ao cabo, “Alfonsín tuvo éxito en el restablecimiento de la democracia y en el funcionamiento de sus instituciones, pero fracasó en crear las condiciones socio-políticas necesarias para resolver la crisis económica (BERNAL-MEZA, 2001).

Um correto balanço do conturbado governo democrático dos anos 1980 deve levar em consideração as dificuldades enfrentadas tanto interna como externamente. Assim parece proceder Ferrer:

“El gobierno radical logró sostener la democracia frente a los embates de los herederos del pasado de violencia y fractura de la densidad nacional. Su política internacional planteó la postura de un país soberano alineado con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, la solidaridad con los países de la periferia y, en particular, con la integración latinoamericana. En este último terreno, sus dos logros más importantes fueron la resolución definitiva de los conflictos limítrofes con Chile y la convergencia con el Brasil, que culminó con los acuerdos bilaterales de integración y desarrollo, que fueron, a su vez, la base fundamental de la creación del MERCOSUR. En el campo económico el gobierno no logró remontar la herencia heredada ni enfrentar las consecuencias de un escenario externo desfavorable, que en el subcontinente latinoamericano provocó la llamada *década perdida de los años ochenta*” (FERRER, 2008, p. 317).

Os últimos meses de Alfonsín na Casa Rosada ganharam contornos apocalípticos. De fato, “la política monetaria no pudo detener la especulación financiera y reorientar la economía hacia la acumulación productiva de largo paso” (SUKUP, 1991). Entre fevereiro e agosto de 1989, os preços subiram 1.700%, a taxa de câmbio desvalorizou quatro vezes, e os salários reais caíram 30% (FERRER, 2008). Em março, renunciava o Ministro de Economia, em maio triunfava o candidato peronista nas eleições e, enfim, em oito de julho, Alfonsín renunciava, sem mais condições de permanecer no cargo. Foi preciso entregar o posto cinco meses antes do previsto, tentando evitar um desastre maior em um país onde, segundo Bernal-Meza, o governo já não exercia nenhum controle sobre os atores econômicos.

Em maio de 1989 se haviam realizado as eleições presidenciais, com o triunfo do candidato justicialista **Carlos Saúl Menem** com 49% dos votos, amparado pela tradição partidária, por um forte trabalho de sua imagem e por promessas de campanha em que se comprometeu a honrar os interesses da classe trabalhadora, como o *salario* e a *revolución productiva*. Quando assume a pasta da presidência o contexto diferenciava-se em muitas maneiras do encarado por Alfonsín quando da inauguração do seu mandato. Em meio a acontecimentos como a queda do paradigmático muro de Berlim e o iminente colapso do bloco soviético, Menem encara um cenário descrito da seguinte maneira por Paradiso: “era a

hora mais gloriosa do capitalismo e o momento da unipolaridade (...) A imagem da globalização se impunha como fórmula explicativa do inesperado e surpreendente, e o pensamento único iniciava o seu reinado”. Em um tempo em que o ânimo dominante era refletido pela metáfora do Fim da História, o autor acrescenta que “as políticas de ajuste, beneficiadas pelo teste que parecia demonstrar a superioridade indiscutível da economia de mercado, passavam a ser bem recebidas como soluções universais e únicas” (PARADISO, 2000, p.22)

Entende-se que o processo econômico e político interno vivenciado ao longo daquela que ficou conhecida como a “década perdida” e repassado neste capítulo, capitalizada ainda pela drástica reconfiguração do cenário mundial que se procurou resumir, é prólogo das grandes mudanças da política econômica e externa da Argentina na década seguinte. Antecipando o que estaria por vir, citam-se as palavras de Ferrer, mais uma vez:

“Las reformas inspiradas en el Consenso de Washington fueron transitoriamente exitosa en alcanzar los equilibrios fiscales y la estabilidad de precios. Pero después de la recuperación en la primera mitad de la década de 1990, posterior a la contracción de la década perdida de 1980, volvió a instalarse el estancamiento o lento crecimiento económico con el deterioro simultáneo del empleo y las condiciones sociales” (FERRER, 2008, p. 302).

Procurou-se, nesse primeiro capítulo, perpassar um olhar analítico sobre a evolução das alternativas de inserção econômica e política internacional, com a delimitada intenção de apurar um panorama que, ainda que incompleto, colabore para uma acertada interpretação da adoção de um novo paradigma de política exterior nos anos 1990. No último capítulo sustentar-se-á que a Argentina, a exemplo do que ocorreu com outros países da América Latina, abandonou o paradigma de relações internacionais de Estado desenvolvimentista, adotando o **paradigma neoliberal** e suas reformas implícitas. Antes de voltar a atenção para a formulação das práxis de nova política externa argentina no período 1989 a 2000, revisar-se-á os desígnios do governo Menem, englobando aspectos variados para ao final ser possível determinar uma transformação estrutural e mensurar suas conseqüências para toda a sociedade.

3. O governo Menem sob aspectos políticos, econômicos e sociais: o modelo em curso.

Como foi apurado no capítulo anterior, o candidato peronista a presidência, durante a campanha, manteve firmemente as posturas históricas do movimento: o *salariazó* para recuperar o poder aquisitivo dos trabalhadores, a *revolución productiva* para garantir crescimento e reviravolta econômica no país e a reivindicação da soberania plena em todos os terrenos. Entretanto, uma vez eleito, o novo presidente Menem tratou de demarcar claramente quais seriam as verdadeiras orientações do seu governo e as alianças que o sustentariam. Em uma análise ainda mais ampla da situação, assinalou-se determinadamente na direção de um aprofundamento do *ajuste estructural*. Desde o princípio não se buscou esconder que os planos todos convergiriam para a adequação ao Consenso de Washington e suas recomendações aqui reafirmadas: abertura econômica, privatizações das empresas públicas, reforma do Estado, desregulação dos mercados e, em particular, da atividade financeira.

Além da reafirmação da adoção completa do **paradigma neoliberal** no tocante a elaboração e execução dos planos econômicos, desde o início do governo marcou-se com relativa nitidez os rumos da nova política externa, cujos objetivos principais almejavam a reinserção da Argentina no novo capitalismo desenvolvido, a construção de uma aliança madura com os Estados Unidos e ainda a reformulação do programa de integração argentino-brasileira (BERNAL-MEZA, 2001).

A nova política externa argentina merecerá atenção especial no próximo e último capítulo, ocasião em que será analisada com base nas teorias de relações internacionais pertinentes a avaliação dos paradigmas de política externa, o que não impede, porém, de já ressaltar que o alinhamento automático com os Estados Unidos — que seria classificado como de “*relaciones carnales*” pelo então chanceler Guido Di Tella (1991-1999) — enquadrava-se sob medida na aplicação do modelo neoliberal. Entre os determinantes internos e externos desta nova inclinação sobressai a participação argentina na Guerra do Golfo — rompendo com tradições neutralistas e com o princípio da não-intervenção —, as recorrentes visitas presidenciais entre Buenos Aires e Washington⁷ e, como não poderia deixar de ser, as negociações sobre a dívida externa e os empréstimos condicionados. Inseria-se, esta guinada, nas transformações do cenário internacional, em um contexto de desintegração da URSS e de total ascensão da globalização (SPIGUEL & RAPOPORT, 1998).

⁷ Dentro do marco de alinhamento automático com os Estados Unidos, Menem viajou como presidente quatro vezes ao país a fim de encontrar-se com seu respectivo norte-americano: em setembro de 1989, em novembro de 1981, em junho de 1983 e em dezembro de 1996. Além disso, em duas oportunidades o presidente norte-americano visitou a Argentina: George Bush em 1990 e Bill Clinton em 1997 (Rapoport, 2007, p. 789)

3.1. A política econômica do governo Menem e o aprofundamento do ajuste estrutural.

Já tendo iniciado o seu mandato a frente da Casa Rosada, Menem reconheceria que entre 1989 e 1990 se havia produzido a completa quebra do Estado (BASUALDO, 1994). Com efeito, chegou-se a um consenso, entre governo e sociedade, que todos os indicadores então incontrolláveis, como a hiperinflação, a recessão, o endividamento externo, o *déficit* fiscal e a fuga de capitais requeriam novas políticas. Os primeiros passos tomados marcharam no sentido da ampliação do Poder Executivo através da aprovação de duas leis cujas aplicações seriam fundamentais mais adiante: a **Lei de Emergência Econômica** e a **Lei de Reforma do Estado**, que na prática autorizavam a venda de empresas públicas, aboliam o regime de “*Compre Nacional*”⁸, além de estabelecer outras disposições de espírito semelhante. Através da primeira lei, suspenderam-se por 180 dias (prazo que seria prorrogado) os regimes de promoção industrial, regional e de exportações. Por intermédio da segunda, fixaram-se as condições para a privatização de numerosas empresas públicas, autorizando o Poder Executivo a intervir livremente nessas organizações.

“Estas normas fijaban los ejes estratégicos de la gestión del gobierno, abarcando temas tan amplios como la reforma administrativa del Estado, la autorización para privatizar la casi totalidad de las empresas públicas y vender bienes inmuebles, la suspensión de subsidios y subvenciones especiales, la eliminación del sistema de “Compre Nacional” y la compensación de deudas entre particulares y el sector público. También autorizaban la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central y la liberalización de las inversiones extranjeras (RAPOPORT, 1998).

Para assegurar a entrada em rigor das novas políticas, ampliou-se o número de Ministros na Corte de Justiça de cinco para nove membros, a fins de garantir a que seria chamada de “maioria automática”. Com vistas de impedir que as novas políticas seguissem o mesmo destino das políticas do governo anterior, enfraquecidas pelo contexto de desordem e hiperinflação, elaborou-se distintos planos econômicos para recuperar a estabilidade dos preços e o equilíbrio macroeconômico. Dirigida de forma a avançar na retirada do Estado de uma série de funções econômicas, o processo conheceu diversas etapas, ainda que tenha sempre girado em torno dos mesmos eixos, observando a orientação neoliberal. Significativa foi a nomeação dos executivos da Bunge y Born — uma das maiores empresas transacionais de origem argentina — como elaboradores do plano, salientando ainda mais a política de aliança com Washington, em busca da credibilidade externa perdida.

⁸ A chamada *Ley de Compre Nacional* obrigava o Estado a priorizar as empresas nacionais em suas compras (RAPOPORT, 2007, p. 799), e foi revogada nos primeiros dias do presidente Menem no poder.

Não se pode desconsiderar um aspecto muito particular do caso argentino, mormente a personalidade do presidente Menem. Ao ser submetido a uma análise, em seu governo se destacam com nitidez a utilização de manobras e golpes de efeito destinados a consolidar posições políticas e nutrir a vaidade do próprio presidente. “Fiel expoente de uma força política com vocação hegemônica, e dono de uma desmedida aptidão pra relacionar-se com o poder, o líder justicialista pôs todos os recursos a serviço da conservação de sua liderança”, afirma Paradiso. O autor ainda ressalta que as alianças, internas e externas, “subordinaram-se a esse propósito [de conservar seu poder], assim como o prestígio externo que podia acumular mediante suas iniciativas diplomáticas (PARADISO, 2000, p. 35).

O primeiro plano econômico, que ficou conhecido pelo nome de **Bunge y Born**, surgiu em seguida, compreendendo medidas para alcançar as então entendidas como prioridades imediatas: estabilizar o sistema de preços, controlando a inflação, e diminuir o desequilíbrio fiscal. Tendo consciência de que contava com o apoio da população, ansiosa para ver contornado o problema da inflação, medidas foram tomadas pelas autoridades mirando a estabilização dos preços, mas apesar de alguns efeitos principiarem a surgir, acabou por contrair-se a atividade econômica e a inflação não cedeu. A saída encontrada foi a adoção de medidas mais ortodoxas: diminuição do gasto corrente dos investimentos públicos, aumento dos impostos, liberalização dos preços e do mercado de câmbio e a redução dos salários reais.

“El balance de pagos arrojó superávit por la baja de las importaciones y el aumento de las exportaciones, lo cual, sumando a la mejora de la situación del presupuesto, elevó la capacidad de pago de los servicios de la deuda externa y permitió un aumento de las reservas del Banco Central. El FMI convalidó esta política con la firma de un nuevo acuerdo con la Argentina” (FERRER, 1998, p. 319).

A segunda etapa ficaria marcada por uma sucessão de planos econômicos de curta duração, agora sob a gestão de **Erman González** a frente do Ministério de Economia — de dezembro de 1989 a fevereiro de 1991. Seguindo o *Plan Erman I*, que gerou novas tendências inflacionárias sem solucionar os desequilíbrios fiscais, lançou-se poucos dias depois o *Plan Erman II* — mais conhecido por *Plan Bonex* — que, através do estabelecimento de um rigoroso controle monetário, implicou em perda para os depositantes, reduzindo a oferta de dinheiro e provocando uma forte recessão. Após novo pico inflacionário em fevereiro, lançou-se mão do *Plan Erman III*, dia primeiro de março, que reafirmava o rumo neoliberal contemplando reformas da estrutura do setor público e da economia em seu conjunto. Por conta da recessão que provocaram, incrementaram-se as exportações e diminuíram as importações, acarretando

um superávit da balança comercial e em alívio para as reservas do país. Mas nem mesmo a liberação, por parte do FMI, de um crédito pendente foi capaz de conter a inflação. O *Plan Erman IV* encontrou dificuldades com a recessão, e o *Plan Erman V*, já em outubro, foi lançado para operar uma severa redução dos gastos públicos. De curta duração e de inexpressivos resultados positivos, apesar das sucessivas medidas “la actividad económica continuaba deprimida, mientras que la inflación no podía ser vencida por completo, gestándose una situación social y política cada vez más compleja” (RAPOPORT, 2007, p. 788).

A aplicação de estratégias ortodoxas fiéis ao caráter monetarista — tão em voga no mundo capitalista pós-Guerra Fria — já vinha sendo empregada nos países latino-americanos durante a época de ditaduras militares na região, inclusive na Argentina, como vimos, a partir de 1976. O fato das estratégias agora serem aceitas pela população e passíveis de aplicação em uma realidade democrática devia-se não somente ao fato da sociedade ansiar tão fortemente por uma resolução da espiral inflacionária, mas em grande parte devido a uma conjunção de fatores que se uniram em uma verdadeira aliança dentro da sociedade argentina. Essa **aliança política** interna na qual se assentava o governo Menem uniu atrás do mesmo palanque as bases populares do peronismo com os interesses econômicos dominantes no país e fora dele. Este feito inédito da sociedade argentina estava alicerçado, segundo Bernal-Meza (2001), em pontos de apoio diversos: setores políticos conservadores, grandes grupos econômicos, além de grande parte dos sindicatos que formavam a *Confederación General del Trabajo*, de viés peronista.

Quanto ao apoio externo, “o alinhamento Menem-Washington vinculava-se diretamente com a relevância adquirida pelos credores externos, e em particular a banca norte-americana” (SPIGUEL & RAPOPORT, 1998). Desta maneira, o *rol* de endividamento externo e a maneira como este era dirigido e negociado ditava o funcionamento da economia argentina, e vinculava-se, por sua vez, com os mecanismos de acumulação de importantes núcleos do poder econômico local. Este viés que tomava o alinhamento automático com os Estados Unidos é criticado por Spiguel e Rapoport da maneira que segue:

“La nueva política exterior reflejó un cambio y recomposición de la hegemonía en el seno de las elites dominantes, en el que se articulaban los socios de la banca acreedora, los sectores agroexportadoras y grandes grupos locales e intermediarios e capitales extranjeros(...) Surgió entonces un nuevo “consenso”, que se expresó en el plano parlamentario y político con el poyo de las diversas corrientes peronistas y del radicalismo a la nueva política económica e incluyó también los acuerdos para la reforma constitucional de 1994 que permitió las reelección de Menem(...) Las reformas neoliberales, sobre la base de ese consenso, produjeron una concentración y extranjerización económica de cuyos beneficios participó sólo un pequeño núcleo de oligopolios y grandes empresas” (SPIGUEL & RAPOPORT, 1998, p. 77).

Simultaneamente aos fatos descritos acima, o alinhamento com a superpotência refletia o novo predomínio adquirido pelos grupos associados aos Estados Unidos com ligações no seio das elites dominantes nesta nova configuração, o que não impediu outras associações com o capital de outros países, fato que pode ser verificado pelo volume de capital europeu — majoritário — empregado na participação das privatizações de empresas, com especial destaque para os de origem espanhola⁹.

Até 1991 as políticas de ajuste implementadas sucessivamente pelos Ministros de Economia do governo, Nestor Rappanelli e Erman González, não haviam conseguido reverter o estancamento econômico nem derrotar os altos índices de inflação, e ainda pesasse a seu favor o fato de terem logrado reduzir os desequilíbrios quanto ao setor externo e as contas fiscais, pesava contra a redução na atividade econômica e também da quantidade de moeda em circulação (RAPOPORT, 2000, pp. 969-974). Embora, mesmo assim, foi o Ministro González quem introduziu, através de distintos planos (conhecidos como Erman I, Erman II, etc.) as condições estruturais para a etapa de convertibilidade que seria levada adiante pelo próximo ministro. “En efecto, se buscó sanear las finanzas públicas, controlar la emisión de moneda, recomponer las reservas de divisas, liberalizar el mercado de cambio y de precios internos, renegociar la deuda externa y reestructurar el endeudamiento interno. Sin Embargo, la recesión y la inflación volvieron a poner en cuestionamiento la efectividad de las políticas públicas” (BERNAL-MEZA, 2001, P. 29).

Com a reposição de González por **Domingo Cavallo**¹⁰ teria início os impulsos, a partir de 1991, de um plano de ajuste utilizando o dólar como âncora no sistema de preços. Por lei, fixou-se uma taxa de câmbio fixa e convertível na proporção de dez mil *australes* (que em seguida, com uma reforma monetária, se converteram a um peso) por dólar, com a obrigação de cobrir todo o circulante com reservas em divisas do Banco Central. Através daquela que ficaria conhecida como paridade 1:1 pretendia-se eliminar pela raiz uma das causas da inflação, atribuída a emissão monetária sem lastro, desvinculando a política monetária da esfera de responsabilidade do Estado. A lógica do plano ainda previa combater a outra causa da elevação dos preços — o comportamento dos agentes econômicos — através da abertura econômica, que obrigaria os empresários argentinos a disciplinarem-se e enquadrarem-se de

⁹ Entre 1990 e 1999, ingressaram nas divisas argentinas 23,8 bilhões de dólares por meio da participação de privatizações, capital dos quais 32,7% de origem nacional e 67,3% de origem estrangeira (Rapoport, 2007, p. 805).

¹⁰ Antes de assumir o novo cargo no Ministério de Economia, Cavallo havia sido o Ministro das Relações Exteriores, entre 1989 e 1991.

modo a suportar a concorrência provinda das importações. Ademais, a pressão competitiva atingiria também aos sindicatos, que se viriam obrigados a moderarem suas reivindicações salariais caso não quisessem ver engordadas as filas de desempregados. O sentido tomado, nesse caso, era de avanço na redução dos custos trabalhistas pelas vias de compressão dos salários e, sobretudo, de uma crescente flexibilização das leis trabalhistas (BECKER, 2007, pp. 110-111). Quanto a flexibilização do mercado de trabalho, assentiu-se uma maior liberdade de contratação transitória de pessoal por parte das empresas.

O esquema incluía também o estabelecimento de atrativos para os investimentos estrangeiros, previstos pela liberalização absoluta do fluxo de capitais e pelas privatizações das empresas públicas, incluindo ainda um regime de capitalização dos títulos da dívida externa¹¹. Em respeito a esta última matéria, valendo-se das condicionantes externas prevalentes na época, a Argentina ingressou, em abril de 1992, no *Plan Brady*. Através dele os serviços da dívida em aberto com os credores privados foram programados para quinze anos, em operações garantizadas por bonos do Tesouro norte-americano (FERRER, 2008, p.319). A renegociação dos passivos pelo *Plan Brady* trazia o país de volta a cena nos mercados financeiros internacionais e aliviava temporariamente as contas públicas que, conforme as autoridades, se consolidariam com a reforma do Estado em marcha. O alívio conseqüente foi, entretanto, mais que compensado pela consolidação de outras dívidas do Estado com relação aos aposentados e fornecedores e pela estatização das dívidas pendentes das empresas públicas quando de suas privatizações.

Rearquitetava-se, de sobremaneira, o papel do Estado, cuja capacidade de intervenção na economia foi sumamente restringida (BECKER, 2007, p.112). A convertibilidade (além da paridade 1:1, previu-se a livre conversão de moedas) implicava abandonar a política monetária, enquanto as privatizações impunham a resignação frente a questões setoriais tradicionalmente a cargo do Estado. A política fiscal também foi claramente afetada, uma vez que os ajustes iniciais se concretizaram por meio de um forte recorte nos financiamentos de políticas ativas. Por este mesmo meio que se processou o avanço no desligamento do Estado de uma série de atribuições qualitativas já que, por exemplo, se eliminaram os regimes de promoção industrial e o apoio às exportações.

A população, desgastada pelos insucessos anteriores, aceitou o novo plano liberal denominado **Plano de Convertibilidade** praticamente com alívio. Assentada pela aliança

¹¹ O Sistema de Capitalização fazia parte do programa de privatizações e previa a possibilidade, amparada na lei, dos compradores pagarem uma parte de suas aquisições com títulos da dívida externa argentina. Visava-se assim a diminuição do montante da dívida, e com ela da carga de juros futura (BECKER, 2007).

política interna, o Plano foi acatado quase sem protestos pelos sindicatos peronistas, imobilizados que se encontravam entre as reclamações setoriais e a obrigação com a postura do partido. Quanto a dimensão do Plano, discorre Bernal-Meza:

“Seria el ‘Plan de Convertibilidad’ el que lograría detener la inflación, por única vez en más de treinta años. A pesar de ello, sus objetivos no eran sólo frenar el proceso estructural inflacionario, sino implementar diversas medidas que profundizaran la reforma estructural del Estado y su economía; ampliando la privatización de empresas y servicios públicos y descentralizando las reparticiones del Estado. Las políticas de liberalización y flexibilización fueron dirigidas a la economía e general, el mercado laboral y el sector comercial y financiero externo” (BERNAL-MEZA, 2001, p.29).

TABELA: INDICADORES DE INFLAÇÃO.

Ano	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Índice*	90,1	131,3	343,0	3.079,5	2314,0	171,7	24,9	10,6	4,2	3,4	0,0

*Em taxas anuais de variação, segundo o índice de preços do consumidor.
Fonte: GERCHUNOFF & TORRE (1996).

O fato de a convertibilidade ter retornado a Argentina a um regime de conversão como o da época do Padrão Ouro¹² foi possível porque, concomitantemente, reiniciou-se novo período positivo de fluxos de recursos financeiros para a América Latina, sendo a Argentina, juntamente com o México, o principal receptor. Organismos internacionais como o FMI, o Banco Mundial e o BID desempenharam o papel de entusiasmados apoiadores do Plano. O modelo ofereceu ao capital financeiro do Primeiro Mundo uma opção atrativa para investirem seu capital excedente, com o que, de acordo com Joaquim Becker, a questão do serviço da dívida pode ser relegada ante as possibilidades de encarar novos negócios rentáveis. Esse seria o motivo que levou os órgãos multilaterais, que até então privilegiavam um dólar mais alto (que facilitaria um *superávit* do balanço de pagamentos, utilizado para saldar a dívida), a não imporem objeções à revalorização do peso. Quanto a perda de autonomia:

“Si bien el objetivo del Plan fue disciplinar a los diversos sectores económicos internos y dar señales de credibilidad de largo plazo, el Estado se privó de diversas herramientas de intervención y para la elaboración de políticas económicas. En los hechos, el Estado quedaría impedido de implementar políticas cambiarias y monetarias y su margen para el diseño de políticas fiscales y sectoriales resultaría seriamente reducido” (MUSACCHIO, 1994).

¹² O **padrão-ouro** foi o sistema monetário vigorante desde o século XIX até a Primeira Guerra Mundial e, basicamente, consistia na adoção, por parte das instituições financeiras de cada país que aderisse ao arranjo, de um preço fixo de sua moeda em relação ao ouro..

Ou seja, o Estado, por lei, desprendia-se de um dos instrumentos que historicamente incidiram na competitividade das exportações: a taxa de câmbio flexível.

Como expressado no presente trabalho, o Plano de Convertibilidade seria, conseqüentemente, a segunda tentativa de retorno ao antigo modelo de inserção comercial esquematizado sobre um crescimento baseado nas vendas externas de produtos primários. O primeiro teve vez no período do governo militar de 1976 a 1983.

“En rigor de verdad, el modelo no era nuevo para Argentina, ya que, en su esencia, era similar al utilizado en la segunda mitad de los setenta por Martínez de Hoz, aunque mucho más radicalizado. La experiencia de aquel entonces parecía ahora olvidada, haciendo caso omiso a los resultados más que negativos obtenidos por la dictadura. Entonces, la inversión se había reorientado principalmente hacia las actividades financieras, que, dado su alto grado de liquidez, se adaptan mejor a situaciones de gran incertidumbre y crisis” (ARRIGHI, 1994).

A segunda tentativa foi justamente com o modelo de convertibilidade e o profundo mergulho nas reformas liberalizantes do receituário do Consenso de Washington. A partir disso, Ferrari e Cunha chegam a interessante conclusão, defendendo que a convertibilidade na Argentina não surgiu de forma autônoma ou isolada, mas fez parte de um conjunto de medidas econômicas que se sustentavam sobre a mesma base conceitual: a lógica do “livre-mercado”. Como já foi abordado, uma das especificidades do caso argentino é justamente a idéia de progresso agregada pela ótica do livre-mercado, fruto do impressionante desenvolvimento gerado na época em que o modelo imperava. “Esta, [a lógica do livre-mercado], por sua vez, sempre esteve presente no imaginário social argentino associado ao sucesso do período agro-exportador, quando o país viveu seu apogeu. Portanto, na realidade, a questão fundamental que se impõe ao observador que se debruça sobre o tema da simbiose da sociedade argentina com o regime de conversibilidade — apesar de suas conseqüências perversas sobre o nível de vida da população — é a análise da identificação entre as noções de ‘progresso’ e ‘livre-mercado’” (FERRARI & CUNHA, 2005, p. 16).

De fato, houve progressos, e significativos, principalmente em um primeiro momento de vigência do Plano. O objetivo primário de estabilizar os preços foi alcançado. A inflação mensal caiu de 37,2% em fevereiro de 1991 para a impressionante marca de menos de 1% nos anos subseqüentes. A estabilidade de preços foi acompanhada de altas taxas de crescimento, que só seriam interrompidas pela crise mexicana de 1995.

TABELA: EVOLUÇÃO DO PIB.

Ano	PIB*	Varição**
1990	141.176	—
1991	189.440	10,6
1992	226.847	9,6
1993	236.505	5,7
1994	257.440	5,8
1995	258.032	-2,8
1996	272.250	5,5
1997	292.859	8,1
1998	298.131	3,9
1999	282.769	-3,0

* Em milhões de dólares correntes.

** Em taxas de variação do PIB a preços constantes.

Fonte: RAPOPORT (2007).

Além disso, dado os contraditórios resultados obtidos com o processo de industrialização até a década de 1970, a Argentina só tinha experimentado semelhante situação de euforia econômica e forte expansão do consumo na primeira tentativa, nos anos que ficaram conhecidos como “*Plata Dulce*”. As expectativas agora eram as mesmas. “Conseqüentemente, ressurgiu na opinião pública, na década de 1990, uma importante aceitação da visão do neoliberalismo econômico, reforçada pela traumática experiência hiperinflacionária, que atribuía aos desequilíbrios macroeconômicos a patologia do sistema econômico estadista e protecionista, o que possibilitou ao recém-eleito presidente Menem a margem de manobra necessária para por em marcha as reformas sem grande oposição” (GERCHUNOFF & TORRE, 1996; FERRARI & CUNHA, 2005).

Soma-se a conjuntura interna de aliança que nascera com o retorno do *peronismo* acordado com os interesses econômicos do núcleo de defensores de um desenvolvimento voltado “para fora” a um ambiente internacional de elevada liquidez, apresentando um volume expressivo de capitais dispostos a ingressar no país, incentivados pela supervalorização da taxa de câmbio. Os resultados, vistos pela ótica do governo e apoiado pela comunidade epistêmica nacional, embalados pelos primeiros resultados positivos alcançados, que compreendiam uma explosão do consumo interno nos marcos de adoção de reformas pró-mercado, pareciam confirmar os argumentos de que a Argentina precisava, para progredir, retornar a fundar sua economia na exportação de produtos primários.

Cabe ressaltar que, enquanto o governo transmitia sinais muito fortes ao mercado, no resto do mundo, semelhante regime monetário e cambiário só existia ou era empregado em pequenas economias, onze países¹³ cuja soma de produção agregada e de população se comparava a Argentina sozinha. Ferrer reforça que, “en las condiciones contemporáneas, de flotación generalizada de las monedas nacionales, ninguna economía de alguna importancia adoptó semejante régimen” (FERRER, 2008, p. 320).

Os impactos dessa mudança de paradigma foram amplos, seus efeitos atuantes em todas as esferas da sociedade argentina. Entre o início do Plano (em 1991) e o final de 1997, ano de início da etapa recessiva, o PIB per capita cresceu 3,3% anuais. Até 1993 alcançou-se o *superávit* fiscal, graças aos aportes provenientes das privatizações.

“Las reglas del juego atrajeron capitales especulativos para arbitrar la brecha entre las tasas de interés y la interna que, contrariamente a lo esperado, no se igualó a los niveles internacionales. La entrada simultánea de inversiones privadas directas, ligadas esencialmente con la privatización de empresas publicas, generó un excedente del balance de pagos y un aumento de las reservas del Banco Central y, consecuentemente, de la liquidez y del crédito interno. El aumento consecuente de la demanda provocó la rápida salida de la recesión de 1989 y 1990 y la mejora de la recaudación tributaria y de las cuentas públicas. En el nuevo escenario también descendió la incidencia de los intereses de la deuda externa sobre el presupuesto. En 1991 y 1992 el PBI aumentó el 10% y otro tanto en el año siguiente. En 1992 parecía instalado el *milagro argentino*, presentado, en el país y en el resto del mundo, como el ejemplo más notorio del éxito de la política neoliberal. En los años siguientes, el aumento del producto fue cercano al 6% anual” (FERRER, 2008, p.321).

Não obstante, o sistema começou a registrar desequilíbrios em diferentes frentes, e já a partir de 1994 os *déficits* começaram a crescer em relação direta ao pagamento do serviço da dívida. Sem a possibilidade de emitir moedas, buscou-se sanar os desequilíbrios fiscais com novos créditos, externos e internos, cujas taxas flutuavam segundo as estimativas de crescimento e estabilidade. Foi neste sentido, de prover maiores garantias externas e obter assim novos empréstimos, que em abril de 1992 o país ingressou no Plano Brady. “Su ingreso permitió al país reestructurar la deuda con la banca privada (...) Gracias a ello, la deuda con los acreedores bancarios se redujo en 6.493 millones de dólares, con el compromiso argentino de honrar puntualmente los intereses de las mismas” (RAPOPORT, 2000, pp. 984-985). Não obstante, “mientras la deuda externa se reducía temporariamente por los acuerdos de renegociación, la deuda interna en moneda nacional y extranjera continuó creciendo por la

¹³ Países cujas circunstâncias políticas e econômicas se encontravam em uma situação de risco elevado. Citam-se, além da Argentina, Antigua e Barbuda, Brunei, Bósnia, Bulgária, Djibouti, Lituânia, Dominica, Estônia, Granada, Santa Lúcia e Hong Kong como países com sistemas de convertibilidade em 1998. Fonte: Cuello, Raúl. *Política económica y exclusión social*, Buenos Aires, 1998.

consolidación de las deudas del Estado” (Idem). Desta forma, a dívida privada, em especial pelos empréstimos tomados no exterior por grandes grupos econômicos locais e pelas empresas públicas privatizadas, voltou a aumentar: “Entre 1993 y 1999, la deuda pública total se incrementó en casi un 71%, pasando del 27,1% del PBI al 40,8%” (Idem). Desprende-se, destas cifras, a constatação de que a partir deste momento o país deveria sempre destinar uma parcela significativa de sua produção para saldar as suas dívidas.

TABELA: NÍVEL DE ENDIVIDAMENTO EXTERNO (EM MILHÕES DE DÓLARES)

Ano	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Montante	69,6	80,6	87,0	97,1	101,1	112,3	121,8

Fonte: RAPOPORT (2007).

Antes de passar a análise das contradições do modelo, voltam-se as atenções aos impactos da mudança de paradigma nas demais esferas do Estado. Observa-se as conseqüências da política de privatizações, os efeitos da Reforma de Administração Pública processada, as mudanças no sistema tributário, os impactos regionais do modelo e, enfim, as conseqüências estruturais de sua implementação. Ao final desta análise julga-se pertinente que se faça um balanço, de modo a determinar a situação do país ao fim de uma década em comparação com a situação vigente durante a transição do governo radical de Raúl Alfonsín para o governo peronista de Carlos Saúl Menem.

A **Reforma de Estado** propriamente dita abarcou, então, um amplo **programa de privatizações**, a reforma administrativa e a transformação do sistema de seguridade social. De maneira mais abrangente, foi a responsável pela liberalização dos mercados e pela reorientação da inserção internacional do país, temáticas abordadas no terceiro capítulo. “Uno de los aspectos centrales de la estrategia económica menemista fue la amplia reforma del Estado, que avanzó tanto en el sentido de reducir el peso cuantitativo del sector publico en el empleo, en la producción de bienes y servicios y en el numero de empresas, como en la disminución de la capacidad y voluntad de intervención y regulación” (RAPOPORT, 2000, p. 799).

Uma vez tendo sido aprovado o novo marco legal da Reforma — representado pelas duas leis aprovadas logo nos primeiros dias de governo e já descritas: a lei de *Emergencia Economica* e a lei de *Reforma de Estado* — começou uma segunda fase do processo. A primeira onda de reformas, como também já foi abordado, processou-se guiada pela necessidade de reduzir o *déficit* fiscal e alcançar uma mínima estabilidade de preços. O Plano

de Convertibilidade alcançou estes objetivos, relegando outros, como o incremento da produtividade e da competitividade, a um segundo plano. Após este êxito inicial, passou-se a nova etapa, de caráter mais estrutural, com maior ênfase na modificação do papel do Estado na economia, tornando-o muito mais abstraído e buscando valorizar o papel do mercado na captação de recursos e no estabelecimento de mecanismos de regulação.

Destaque da reforma, “la política de privatizaciones le llevó a cabo con un ritmo muy acelerado y sin cumplir con las recomendaciones que sugerían otros ejemplos de casos nacionales” (SCHVARZER, 1998). Os objetivos do programa de privatizações eram muitos e, generalizando, orientavam-se a contornar a grave situação imediata, desprendidos de maiores preocupações em relação as conseqüências para a população. Considerando que as empresas públicas eram geralmente deficitárias, sua venda supunha uma redução dos gastos. A comercialização de seus ativos permitiria também gerar investimentos de fundos transitórios e, ademais, mediante o sistema de capitalização que foi abordado, reduzir-se-iam a dívida externa e a carga de juros futura sobre as contas públicas. Outro objetivo, em sintonia com o processo de abertura, previa corrigir, a médio prazo, as distorções e ineficiências inerentes ao funcionamento de uma empresa pública, sob a signa de que ao mercado caberia punir corporações não satisfatoriamente eficientes. Um terceiro objetivo visava reaver a previsibilidade do sistema. Uma vez que grande parte das políticas setoriais era realizada até então por intermédio das empresas estatais, uma mudança de comando para o setor privado representava um novo retrocesso na questão da ingerência do Estado na economia. “en ese sentido, la venta de las empresas públicas adquiriría importancia como factor de reordenamiento de los mecanismos de regulación internos” (RAPOPORT, 2000, p. 800).

Além da crítica ao fato do programa privar o Estado da possibilidade de gerir serviços públicos essenciais a população, de maneira a melhor atender os interesses da sociedade, é *mister* que se ressalte que o processo de privatizações foi realizado sem cumprir as habituais recomendações. A primeira onda de vendas foi executada pelo *Ministerio de Obras y Servicios Públicos*, então a cargo de Roberto Dromi, um dos mentores do marco legal das reformas. Mediante uma desconfiança silenciosa dos aparatos sindicais e da opinião pública em geral — ainda vivia-se a esperança de que o modelo havia de trazer de volta os prósperos progressos de épocas passadas —, não se respeitou o gradualismo indicado a um processo de desestatização, que permitiria uma maior valorização das empresas. Optou-se por não saná-las previamente, o que também as teria valorizado, e pela não manutenção, por parte do Estado, de parte das ações em suas mãos, reserva que manteria algum tipo de controle sobre seus rumos, além de garantir o aproveitamento de futuras valorizações.

Quanto aos usuários, coube-lhes enfrentar um forte aumento das tarifas cobradas pelos serviços antes mesmo da entrega das empresas privatizadas. Este ocorreu em relação a telefonia, ao transporte aéreo e ferroviário, além da incorporação de altas tarifas de pedágios, até então desconhecidos pelos argentinos. Muitos desses aumentos elevaram alguns desses serviços ao um posto entre os mais caros do mundo, agregando, ainda por cima, novos componentes ao aumento constante dos custos e a conseguinte redução da competitividade e da produção nacional. Sobre este aspecto, Bernal-Meza adverte: “el proceso de privatizaciones generó una nueva concentración de la propiedad de las empresas en un reducido número de grupos empresarios que habían sido beneficiados con las políticas del gobierno militar y que mantendrían su capacidad de presión también bajo el gobierno de la Alianza. Estos grupos se asociaron con empresas extranjeras, profundizando el nivel de transnacionalización de la economía argentina” (BERNAL-MEZA, 2000, p. 32).

A crítica segue nas palavras de Schvarzer: “el proceso argentino de privatizaciones desplazó al Estado como propietario de numerosas empresas de servicios, pero no creó las condiciones de mercado (o de regulación) que aseguran el funcionamiento de los mismos” (SCHVARZER, 1998). Ou seja, a transposição de empresa de capital nacional ao capital estrangeiro foi outra das conseqüências não previstas pelo programa, afetando um dos clássicos fundamentos de desenvolvimento de um capitalismo nacional: a participação de capital nacional no desenvolvimento industrial e de serviços.

Ao longo dos anos seguintes, foram-se privatizando progressivamente quase todas as empresas públicas restantes¹⁴, ressaltando a mais destacada característica do processo de privatizações, qual seja, a concentração da propriedade das empresas a um reduzido grupo de conglomerados locais, fortalecidos durante a ditadura militar e consolidado pelo governo radical. “Entre 1990 y 1999, el Estado obtuvo por medio de las privatizaciones más de 20.000 millones de dólares en efectivo y en títulos de la deuda externa, de los cuales casi el 70% correspondió a inversiones provenientes del exterior y más del 30% a grupos de origen nacional” (RAPOPORT, 2000, p. 804). Por fim, o próprio Ministro Cavallo reconheceria posteriormente que “algunas privatizaciones se hicieron mal, como la de Aerolíneas Argentinas y Entel o de la de los 10 mil kilómetros de rutas en las que se comenzó a cobrar

¹⁴ Entre elas as principais linhas e malhas ferroviárias urbanas e de carga, os minerais subterrâneos, a provisão de água corrente e a rede de esgoto, as instalações portuárias, entidades bancárias como a *Caja Nacional de Ahorro y Seguro*, empresas siderúrgicas como SOMISA, estabelecimentos de área militar como *Fabricaciones Militares*, a empresa oficial de correios, além de um sem número de companhias produtivas e de serviços menores. Entre as últimas privatizações figuram a rede de aeroportos de todo o país e o *Banco Hipotecario Nacional*. (RAPOPORT p. 801-803).

peaje por mantenimiento, aprovechando un sistema que venía de la época de Raúl Alfonsín: el Régimen o Concesión por Iniciativas Privadas. También se hicieron mal las privatizaciones de aeropuertos y correos, después que yo dejé el Ministerio de Economía”¹⁵.

O segundo capítulo procurou, até este ponto, promover uma análise dos fatores que impulsionaram a implementação dos parâmetros de conduta alardeados pelo consenso neoliberal na Argentina durante a última década do século XX, onde se insere a Reforma do Estado e o Plano de Convertibilidade. O capítulo segue, a partir daqui, rumo a uma revisão analítica das conseqüências da adoção das bases ideológicas vinculadas ao “pensamento único” neoliberal por parte das autoridades argentinas. Pretende-se avançar até o ponto em que o agravamento da crise — social, política e econômica. Crise, enfim, estrutural —, juntamente com a posterior vitória da oposição para o governo, possibilite concluir a insustentabilidade do modelo, assim como sua avaliação negativa por parte da opinião pública.

3.2. Do êxito inicial à crise: os fatores que levaram do controle inflacionário e da retomada do crescimento à deterioração dos indicadores sociais.

Já não se ignora mais, a esta altura, que a Argentina pode ser considerada, por longas décadas, a exceção a regra em matéria de desenvolvimento dentre os países latino-americanos. Ainda que assentada sob uma base produtiva tradicional e sob uma inserção externa periférica — assim como os demais países da região — a Argentina caracterizou-se por uma relativa homogeneidade de sua sociedade. Como apurado no primeiro capítulo, dos frutos do modelo de desenvolvimento voltado para fora puderam usufruir a quase totalidade da população, demarcando uma sociedade de indicadores sociais comparados aos países mais desenvolvidos. A missão deste sub-capítulo consiste em apurar justamente os fatores que levaram o país a, na década de 1990, conhecer uma outra realidade, sendo introduzido a um padrão de heterogeneidade tipicamente latino-americano, de elevado percentual de pobreza e indigência e deterioração das condições de trabalho.

Se bem seja absolutamente verdadeiro que os primeiros anos de convertibilidade tenham se caracterizado por elevado dinamismo em termos de crescimento de renda e sucesso no combate a inflação crônica, acredita-se que o modelo de desenvolvimento adotado seja também o responsável pelo posterior quadro de aguda **deterioração social**. As diretrizes

¹⁵ Declarações de Domingo Cavallo, “Cavallo cuestionó las políticas del MERCOSUR al presentar su libro”, Diário Página12, Buenos Aires, 31 de março de 2001, p. 9. In:

regentes do modelo seriam, em última análise, os causadores do aprofundamento da piora nas condições de vida iniciada ainda em meados dos anos 1970, uma involução sucintamente exemplificada por dois aspectos principais: distribuição de renda desigualitária e altas taxas de desemprego. Para que se tenha noção, de 1974 a 1999, os 30% mais pobres da população tiveram a sua participação na renda diminuída em 38%, ao passo que os 10% mais ricos elevaram em 28% sua participação no mesmo período. O grau de desigualdade na distribuição de renda ampliou-se de tal maneira que, em 2002, a situação só não era pior, entre os vizinhos, que a brasileira (CUNHA & FERRARI, 2005, p. 11).

“De todas las críticas posibles, las más graves señalan que el Plan de Convertibilidad generó dos problemas que la economía no pudo hasta el presente resolver: por una parte, sobrevaloró la moneda, haciendo aún menos competitivas las exportaciones y, por tanto, generando un nuevo factor de fuerte incidencia en el *déficit* comercial; por otra, generó tasas históricas de desempleo y subempleo, que se volvieron estructurales. Estas dos situaciones restringieron la capacidad de consumo y demanda de la industria ya la agricultura, agregando, sobre estos sectores nuevos factores de crisis” (BERNAL-MEZA, 2001, p. 34).

Antes de enveredarmos na análise dos desequilíbrios que acompanharam a aplicação da convertibilidade e suas conseqüências estruturais, reserva-se este espaço para discorrer quando as **contradições do modelo** de desenvolvimento em marcha nos anos 1990. Como repassado na primeira metade deste capítulo, o início da década foi marcado por grande euforia pelo reingresso do país nos mercados financeiros internacionais e em relação a idéia positiva que se fazia deste retorno à real vocação argentina capitaneadas pelo novo governo. A conjuntura internacional da época, com seu novo equilíbrio da balança de poder e a afirmação positiva do “pensamento único”, gerou o cenário no qual se possibilitou que a abundante liquidez externa se combinasse com a oferta doméstica de ativos — seja via privatizações, seja via desregulamentações no mercado —, em um novo panorama de retomada do crescimento e estabilização democrática, após anos de ditadura e da “década perdida”. Fato concreto, entre 1991 e 1998, o PIB cresceu a uma média de 6% anual enquanto a inflação, que em 1991 batia taxas de 30% ao mês, baixou para no máximo um dígito ao ano.

Porém, decorrido poucos anos, o sistema já começou a registrar desequilíbrios em frentes distintas, dando sinais de sua insustentabilidade, na forma de crescentes endividamento externo e rigidez de um modelo macroeconômico que, ao fim e ao cabo, minava a capacidade da produção nacional de competir externamente em função da desvalorização cambial. Sobre as primeiras rachaduras do “milagre argentino”, um autor discorre:

“La apertura y la sobrevaluación cambiaria generaron un *déficit* en el balance comercial. En 1990 y 1991 se registró un *superávit* de 12.000 millones de dólares y en el trienio 1992-1994 un *déficit* de casi 10.000 millones de dólares. La cuenta corriente fue aun peor por el aumento de los gastos en servicios reales como pagos de regalías, transferencias de utilidades e intereses sobre la creciente deuda externa. Entre 1992 y 1994, la cuenta corriente del balance de pagos arrojó un *déficit* de 16.000 millones de dólares. A fines de 1994 la deuda externa alcanzaba a 86.000 millones de dólares, casi 50% más que en 1991. (FERRER, 2008, p. 321).

Para um país com forte endividamento público externo, alcançar superávits nas contas fiscais e na Balança Comercial é, formalmente, condição *sine qua non* para se alcançar o equilíbrio. No caso argentino, ambos não foram alcançados. Em termos de balança comercial, esta se deteriorou assim que as importações cresceram mais rapidamente que as exportações, agravando o saldo negativo da conta corrente, obrigando o governo a buscar fontes alternativas de financiamentos via inversões externas diretas ou financeiras. Como perpassado, ambos os modos de importação de capital foram estimulados pelo governo Menem: privatizou-se grande parte das empresas públicas, que passaram a figurar em poder de empresas transacionais, particularmente espanholas; além da adoção de uma política de taxas altamente rendosas para os investimentos financeiros. O resultado, característica inerente a este sistema, é a elevação das chamadas transferências de renda e dos ganhos “para fora”. Em matéria fiscal, as contas tampouco fecharam, e ainda que se tenha experimentado um superávit primário durante o período, este foi insuficiente para cobrir a dívida pública.

A recorrência de crises financeiras acaba, por fim, influenciando o mercado internacional a tornar-se cada vez menos líquido e mais receoso, agravando o processo. “De hecho, las cuentas fiscales arrojaron un superávit primario, aunque éste fue insuficiente para cubrir el servicio de la deuda externa, lo que obligó a recurrir a nuevos prestamos” (BECKER, 2007, p. 117). Quer dizer, ao não alcançar superávits nem na balança comercial, nem em matéria fiscal, o modelo se fez dependente desde o princípio da entrada de capital externo e foi, como afirma, entre outros autores, Musacchio (2006), vulnerável aos ciclos de fluxo desse capital.

As políticas de abertura e desregulamentação descritas até este momento corroboravam o objetivo de deixar a cargo do mercado operar a alocação dos recursos produtivos, acreditando que o mesmo proporcionaria os resultados mais eficientes, superiores a outras formas de regulação. Sob esta ótica, ao submeter o conjunto de atividades produtivas a concorrência externa, era essencial que se incrementasse a competitividade nacional a fim de ampliar as exportações, e a condução econômica elegeu, então, como um dos principais meios para alcançar este objetivo, a redução dos custos trabalhistas via uma proposta de

flexibilização do mercado de trabalho. “Con la puesta en vigencia de la Ley de Convertibilidad, la política laboral fue ligada estrechamente a la lucha contra la inflación” (RAPOPORT, 2007, p. 820). Uma ampla reforma foi posta em prática a partir da aprovação do Decreto 1334¹⁶, que se dispunha a restringir o direito a livre-negociação coletiva, donde se destacou como lei mais significativa em matéria de flexibilização trabalhista a *Ley Nacional de Empleo* cujos objetivos principais eram, entre outros: regular as situações trabalhistas referentes aos empregos informais (“*trabajos en negro*”); introduzir novas modalidades contratuais com determinação de prazos; e a fixação de limites indenizatórios por demissões injustificáveis. Com esta reforma se estabeleceu a contratação temporária e a redução das cargas sociais, sob a alegação do governo de que tais medidas incentivariam os empregadores a criar mais postos de trabalho, e a mesma foi aprovada em novembro de 1991, ainda que em oposição às posturas dos sindicatos (RAPOPORT, 2007). No entanto, não foi necessário esperar muito tempo para que se percebesse que as novas diretrizes não colheriam resultados notórios. A taxa de desemprego triplicou frente a média da “década perdida”, chegando a 20% no seu auge, ao passo que os salários reais atingiram os piores níveis das últimas três décadas (FERRARI & CUNHA, 2005, p. 6).

Muitos são os autores, entre os quais alguns são revistos neste trabalho¹⁷ que, ainda no início da década, trataram a crítica situação que assolou a Argentina no ano 2001 como uma crise anunciada. Em comum, esses autores adotaram uma postura cética em relação à globalização, e dedicaram-se a combater a idéia de pensamento único, apontando os conceitos neoliberais tidos como única solução para o desenvolvimento e seus efeitos aplicados ao modelo argentino. Com tal padrão de crescente endividamento externo e reduzida capacidade de pagamento, o país mostrou-se cada vez mais vulnerável aos choques externos, e estes não tardariam. Tal quadro foi ainda agravado pela deterioração da posição comercial externa e pela desestruturação do setor produtivo.

Considera-se como a primeira grande provação pela qual precisou submeter-se o modelo a crise mexicana de finais do ano 1994 e início de 1995. Segundo sustenta Joachim Becker, o efeito Tequila, como ficaria conhecido, afetou a Argentina em um duplo sentido: (i) por basear-se sob matrizes que guardavam grande semelhanças — abertura do mercado de

¹⁶ Aprovado em julho de 1991, dispunha que os direitos a livre negociação coletiva recuperados em 1988 passavam agora a estar sujeito à restrições.

¹⁷ Raúl Bernal-Meza, Aldo Ferrer, José Paradiso, Viktor Sukup e Mário Rapoport estão citados nas referências bibliográficas. Completam a corrente de interpretação crítica dos anos 1990 Alfredo Bruno Bologna, Silvia Ruth Jalabe, entre outros não contemplados no presente trabalho.

valores e privatizações das empresas públicas — o colapso de um representante do modelo neoliberal acarretou em dúvidas quanto a sustentabilidade do modelo na Argentina; (ii) ademais, o *crash* do sistema financeiro mexicano provocou uma drástica contração dos fluxos de capitais que outrora se dirigiam aos países “emergentes”.

Nesta época, é de suma importância que se mencione, cogitou-se desvalorizar a moeda como forma de prevenir que se tomasse o mesmo rumo mexicano. Frente a este dilema, todavia, optou-se, ao invés, pela radicalização do programa. Tal reafirmação dos dogmas neoliberais sugeridos pelo centro hegemônico do capitalismo esteve suportado internamente pela reeleição do presidente Menem, obtida mesmo em meio aos escândalos de corrupção e as suspeitas de abuso de poder que permearam seu governo desde os primeiros dias. A reforma da Constituição deflagrada em 1994 possibilitou que, em oito de julho de 1995, a fórmula justicialista encabeçada pelo atual presidente fosse eleita diretamente com quase 50% dos votos¹⁸.

Em artigo sobre idéias, ideologias e política externa da Argentina, Paradiso (2007) sustenta que o presidente Menem teria sido “suficientemente astuto” para compreender que o modo mais seguro de permanecer no cargo o mais longamente possível era “acomodar-se a corrente e converter-se em mais uma prova de que o peronismo se caracterizava pela acomodação pragmática a todas as circunstâncias”. Uma flagrante disposição para utilização interna da política exterior será exposta no terceiro capítulo, cabendo por hora apenas observar que esta teria sido empregada na persecução de recursos para lutas políticas domésticas. Consternado com a conservação do poder pessoal, Menem parece ter se conscientizado que agir como discípulo mais aplicado da ortodoxia dominante facilitaria sua permanência no poder, afinal, “em poucos lugares do mundo as regras foram seguidas de forma tão literal, e o alinhamento com as potências foi tão firme” (PARADISO, 2007, p. 24).

Deve-se ressaltar que, de qualquer modo, o contexto interno e externo favorável do primeiro mandato de Menem já não mais vigorava no início do segundo. Uma antecipação das tensões que sofreria o interior do bloco econômico e político hegemônico no país platino deu-se com a renúncia, em julho de 1996, do Ministro Cavallo. No final de 1997, o bloco menemista sofreria grave derrota eleitoral na renovação parlamentar, superado pela coalizão radical e de grupos heterogêneos de centro-esquerda.

¹⁸ A Frente País Solidario (FREPASO) angariou quase 30% dos votos, e a candidatura radical, 17% (RAPOPORT, 2007)

Com tudo isso, a confiança do capital financeiro tardou a recompor-se após os acontecimentos no México, mas aliviou-se a tensão nos mercados através da ajuda junto ao FMI, visualizada como única solução para sanar as contas e retornar à estabilidade abalada. Nota-se claramente o interesse dos organismos multilaterais em proteger o modelo que servia como um exemplo a ser seguido pelos demais países “emergentes” (o caso argentino era apresentado internacionalmente como um caso de sucesso da aplicação do *currency board* como forma de combater a inflação). Em 23 de março, o governo firmou um acordo com o FMI que seria de suma importância naquele momento, logrando uma relativa estabilidade para os investimentos estrangeiros, mas a um alto custo social e econômico. No mesmo ano, o PIB cairia 2,8% ao passo que a taxa de desemprego atingiria níveis até então desconhecidos na história da Argentina moderna (INDEC).

Na segunda metade dos anos 1990, “a Argentina teve que enfrentar uma seqüência de choques exógenos que foram colocando em xeque os fundamentos que davam sustentação à conversibilidade” (CUNHA & FERRARI, 2005, p. 7). À crise mexicana somaram-se a crise asiática de 1997, o *default* russo em 1998, a desvalorização do Real em 1999 e ainda por cima, no novo cenário que se avistava, a queda do preço das *commodities* agrícolas e minerais. Todas as situações receberam, de certa maneira, tratamento semelhante ao empregado frente à Crise da Tequila pelo governo Menem, irredutível que se encontrava em rever a manutenção do projeto. “Sin comprender esa multiplicidad de dimensiones, las autoridades argentinas intentaron proceder de manera similar que en tiempos de la crisis mexicana. Buscaron entonces absorber los desequilibrios sin modificar lo que consideraban la piedra angular del programa, es decir, la paridad peso-dólar” (BECKER, 2007, p. 119). A apreciação do dólar nos anos seguintes atuou no sentido de amplificar o cenário de baixa liquidez financeira internacional e redução da competitividade comercial.

O modelo estruturava-se de uma maneira que, segundo critica M. Rapoport, não era possível financiar o Estado Argentino perante o mercado internacional de capitais sem padecer da supervisão do FMI. O apoio destes organismos multilaterais deu mais oxigênio ao programa, que apesar das provações apresentou novo impulso no crescimento; o PIB aumentou 9,5% entre 1996 e 1998 (FIDE), depois da queda de 1995. A restrição externa relaxava a cada novo acordo com o FMI, enquanto o MERCOSUL funcionava como uma válvula de segurança. “Con el Plano Real, Brasil también había adoptado una política basada en una sobrevalorización de la moneda nacional, aunque sin una concomitante dolarización” (VITELLI, 2002), o que permitiu um rápido aumento das exportações a este país. Não obstante, a maior dinâmica das exportações apresentada não modificava fundamentalmente as

bases contraditórias do sistema, já que as importações logo retornaram sua curva ascendente e assim reapareceu o *déficit* na balança comercial. O endividamento externo continuou crescendo, alcançando 140,5 bilhões de dólares em 1998, o que representava um crescimento de 123,7% desde 1992 (CEPAL, 2001 APUD BECKER, 2007, p. 118).

O socorro prestado pelo FMI compreendia, conforme escreve M. Rapoport (2007), quatro temáticas principais: as Reformas de Estado, o ajuste fiscal, o sistema financeiro e o mercado de capitais. Não se pretende aqui perpassar cada uma dessas temáticas em separado, limitando-se a observar que, sob um espectro mais geral, a política econômica da década esteve sempre permeada pelas condicionantes acordadas pelo governo argentino com o Fundo. Incapaz de sustentar-se por si mesmo, o sistema econômico nacional careceu que seus líderes seguissem à risca as condições impostas em cada um dos sete acordos firmados em um período um pouco superior a uma década¹⁹. As condicionalidades exigidas pelo préstimo de dinheiro estavam de acordo com o “pensamento único”, e ao acatá-las o governo Menem “comprometió el patrimonio y el bienestar de la población más allá del limite de su propia supervivencia” (RAPOPORT, 2007, p. 818). A opção pela manutenção do modelo econômico aprofundou cada vez mais o compromisso de seguir uma estratégia que claramente comprometia os indicadores sociais, freava o crescimento e o amadurecimento da economia, alimentava o desemprego e, como se não bastasse, estava fadado a retornar o país à infância social.

O balanço das conseqüências econômicas e sociais que Cunha e Ferrari apresentam da época parte da constatação de que a Argentina passou, em pouco mais de dez anos, de um país caracterizado por uma alta homogeneidade social para um novo perfil de concentração de renda mais próxima da realidade média latino-americana. Corrobora a afirmação a medição do Índice de Gini para o país, que em 2002 marcou 0,590, um nível 18% superior aos 0,501 de 1990 (CUNHA & FERRARI, 2005, p. 18).

Para uma mais ampla apreciação da involução na qualidade de vida do povo, M. Rapoport ilustra em sua obra *Historia económica, política y social de la Argentina* (2000), além da temática da distribuição de renda medida pelo Índice de Gini, outros três aspectos relevantes: a linha de pobreza, que ressalta também o aumento da indigência; o nível de utilização de mão-de-obra, ressaltando os níveis de emprego e sub-emprego; e a variação da renda real, que mede o poder aquisitivo. O autor liga a **desigualdade** apontada no coeficiente

¹⁹ Firmaram-se acordos em 1989, 1991, 1996, 1998, 2000 e 2001, os dois últimos já no novo governo, da *Alianza*.

e Gini ao fator desemprego, refutando aquela que no Brasil é reconhecida como *Teoria do Bolo*²⁰:

“A partir de 1991, el desempleo se constituyó en el factor determinante de la elevación de la desigualdad de los ingresos familiares. Asimismo, la caída de los salarios de aquellos perceptores que permanecieron ocupados también contribuyó a acentuar dicha desigualdad. Ambos factores se dieron en un marco de precios estables y de crecimiento económico, contradiciendo los supuestos de la “teoría del derrame” que afirma que el crecimiento es la condición para una mejor distribución de la riqueza” (RAPOPORT, 2000, p. 824).

TABELA: DESIGUALDADE DE RENDA COMPARADA.

País	Ano	Participação no total da renda dos 10% mais ricos (%)	Coefficiente de Gini
Argentina	1990	34,8	0,501
	2002	42,1	0,590
Brasil	1990	43,9	0,627
	2001	46,8	0,639
Bolívia	1989	38,2	0,538
	2002	41,0	0,614

Fonte: CEPAL, Panorama Social 2002-2003.

Quanto a **linha de pobreza** — calculada pelo valor monetário do custo de uma cesta de bens de consumo e serviços básicos ao custo mínimo — esta classificava 18% da população como pobre ou indigente ao final do governo militar. A proporção da população abaixo desta linha chegou a atingir 47,4% em 1989, com o advento do disparo da hiperinflação. Depois das medidas iniciada em 1990 começou a reverter-se a tendência com queda para 16,9%, em 1993. Desde então, a curva retomou sua tendência ascendente chegando a 28% em 1996 para situar-se em 26% em 1998. Em números absolutos, o país registrava 10,5 milhões de pobres, dos quais 2,5 milhões encontravam-se abaixo da linha de indigência (RAPOPORT, 2007, p. 825).

²⁰ Em poucas palavras, a Teoria do Bolo sustenta a idéia de primeiro crescer para depois repartir. Foi posta em prática pelo governo militar na época do Milagre Econômico brasileiro da década de 1970, mas não apresentou resultados que indicassem uma distribuição eqüitativa da renda.

TABELA: EVOLUÇÃO DA POBREZA E DA INDIGÊNCIA COMPARADA.

País	Ano	População abaixo da linha de pobreza (%)	População abaixo da linha de indigência (%)
Argentina	1990	21,2	5,2
	2002	41,5	18,6
Brasil	1990	48,0	23,4
	2001	37,5	13,2
México	1989	47,7	18,7
	2002	39,4	12,6

Fonte: CEPAL, Panorama Social 2002-2003.

O **desemprego e o sub-emprego** (sujeitos ocupados que trabalham menos de trinta e cinco horas semanais por motivos que fogem a sua vontade) e o trabalho informal, devido às suas tendências ascendentes, transformaram-se pela primeira vez em problemas relevantes porquanto acentuavam a exclusão social e contribuía na deterioração das condições de vida de consideráveis setores da população. A partir de 1993, a taxa de desocupação experimentou um forte aumento que alcançou um nível de 17,1% em 1996, enquanto nos conglomerados urbanos já havia alcançado a casa dos 20%, em 1995 (INDEC). Entre 1989 e 1999, a desocupação foi uma constante, acompanhando tanto os anos de crescimento como os de retrocesso, como é possível apurar pelos dados. Ainda que no primeiro quinquênio de década a economia tenha crescido 50% na soma total, o número de desempregados aumentou 146%, chegando a mais de dois milhões de pessoas em 1995.

“Varios son los factores explicativos que dan cuenta de este fenómeno. En primer término, los despidos producidos en el sector público, como consecuencia de la privatización de las empresas estatales. Luego, el cierre de numerosas empresas privadas con uso intensivo de mano de obra — por ejemplo, textiles y confecciones — debido a las nuevas reglas de la política económica. Finalmente, la reducción de su nómina por parte de las grandes empresas que debieron bajar sus costos para afrontar la competencia externa. Se ha estimado que, a lo largo de la década del 90, fueron eliminados unos 600.000 puestos de trabajo” (LINDENBOIM, Javier. 1999 APUD RAPOPORT, 2007).

Finalmente, verificou-se uma persistente redução da **renda real** desde meados dos anos 1970. Em linhas gerais, os setores menos qualificados que conseguiram assegurar-se nos empregos foram os que mais perderam em termos de poder aquisitivo. De outro lado, a desocupação e os episódios recessivos de 1995 a 1999 contribuía negativamente à evolução

da renda. Em suma, o que Rapoport pretende levantar é que a soma da redução salarial com a regressiva distribuição de renda, mais a precária condição do nível de emprego constituem os fatores estruturais que explicam a intensidade que atingiu a pobreza, o incremento da heterogeneidade (que afetou sobretudo a classe média) e a sua intensificação ainda maior entre os mais carentes.

TABELA: EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO (MEDIDO EM PORCENTAGEM EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA).

Ano	Desemprego	Sub-emprego	Desemprego + Sub-emprego
1988	6,5	8,9	15,4
1989	8,1	8,6	16,7
1990	8,6	9,3	17,9
1991	6,9	8,6	15,5
1992	6,9	8,3	15,2
1993	9,9	8,8	18,7
1994	10,7	10,2	20,9
1995	18,4	11,3	29,7
1996	17,1	12,6	29,7
1997	16,1	13,2	29,3
1998	13,2	13,3	26,5
1999	14,5	14,9	29,4

Fonte: RAPOPORT (2007).

O fechamento que se julga adequado aqui ao capítulo contrasta os êxitos da década menemista com seus malogros que encaminhariam a Argentina para a severa crise de 2001. Se é correto afirmar que o governo Menem logrou formar uma aliança política conservador-popular inédita na história do país, interrompeu a espiral hiperinflacionária e recolocou o país no caminho do crescimento econômico, também é verdade que foi o responsável pela não articulação de um novo modelo de industrialização sustentável e crescente no longo-prazo. Outros êxitos que se devem destacar correspondem à consolidação do regime democrático, em um período que apesar das acusações de corrupção, se caracterizou como um dos de maior liberdades de imprensa. Não obstante, o balanço feito aponta na direção do aumento da dívida externa que condenaria o país nos próximos anos e do desemprego que acompanharam o crescimento, como se pode conferir nas tabelas acima dispostas.

4. A Nova Política Externa condizente com o modelo.

Decorridas duas décadas desde uma profunda ruptura com o passado em termos de organização social, de moldura de Estado e de modelo de desenvolvimento nacional, visualizam-se ainda mais cristalinas as linhas-mestras que guiaram à época a Argentina em direção à adoção de um **paradigma neoliberal** de relações internacionais. Observou-se de fato, nos anos 1990, uma efervescência das interpretações acerca das relações internacionais no país platino, com uma clara inclinação para um **revisonismo histórico** por parte da maioria dos pensadores do ramo. Esta visão, revisada a seguir, encobriu a maior parte da literatura especializada publicada na época sobre o tema, coincidindo na desqualificação do período anterior — 1945 a 1989. Apesar de que o período pós-Segunda Guerra esteve recheado de aparentes incoerências e oscilações, desprende-se dele um marco determinante de sua política exterior e sua relação com a política interna, qual seja uma concepção predominantemente desenvolvimentista. Esta interpretação “sería abandonada bajo la nueva visión del mundo que traía consigo la comunidad epistémica del menemismo” (BERNAL-MEZA, 2000).

Este terceiro capítulo pretende justamente abordar a implementação deste novo paradigma na política externa, os motivos considerados, a nova visão de mundo daqueles no exercício do poder, seus fundamentos teóricos e suas implicações, os objetivos propostos e os resultados colhidos. Pressupõe-se o fenômeno do abandono do paradigma desenvolvimentista como vinculado à evolução do Estado argentino, seus aspectos de continuidade e ruptura no modelo de inserção internacional, e inseparável da conjuntura global em que se inseriu. Perpassar-se-ão brevemente as tendências históricas, já revistas no primeiro capítulo, no sentido de argumentar a favor da idéia de que a rapidez e a radicalidade das reformas implícitas ao novo paradigma deveram-se a um sentimento nacional temerário em relação aos rumos seguidos pela nação até finais dos anos 1980. Após, partir-se-á em direção à elaboração de um pontuado ensaio sobre o revisionismo histórico posto em marcha pelos pensadores com estreita conexões com o poder que compunham a comunidade epistémica, aproveitando a oportunidade para rever as obras de De la Balze, Carlos Escudé e Andrés Cisneros, três dos seus mais influentes representantes. Ao final do capítulo, proceder-se-á com um levantamento dos objetivos e resultados alcançados pelo governo Menem no plano externo, contrapondo a estratégia de ascensão internacional com a situação interna remontada no segundo capítulo.

4.1. Os fundamentos teóricos da Política Externa: o revisionismo histórico e o realismo periférico.

Compreende-se que, além das circunstâncias dominantes no cenário mundial e das demandas domésticas — as quais se procurou abarcá-las na primeira parte do trabalho —, existe um outro fator que influenciou sobre a mudança da política exterior, ligada àquela peculiaridade do caso argentino citada anteriormente. É preciso que se leve em consideração o impacto social e cultural que a experiência hiperinflacionária causou em uma sociedade que já experimentara formidável progresso vinculado a uma idéia de liberalismo econômico. A revisão dos estágios de desenvolvimento ajuda a compreender o papel que a **perspectiva de declínio**, fortalecida pela crise econômica dos anos 1980, exerceu sobre a população e sua acareação quanto ao novo modelo apresentado pelos governantes. Nas palavras de Paradiso, a sociedade argentina, “enquanto distanciava-se cada vez mais do grupo de vanguarda, experimentava os efeitos materiais e espirituais de uma ‘desclassificação’ que estava pouco preparada para assimilar, fosse com resignação fosse com prudência” (PARADISO, 2000 p. 36).

Caso singular entre os países periféricos, a Argentina havia experimentado magnífico ciclo de crescimento e modernização, e o fato de já ter sido apontada como nação destinada a tornar-se grande potência e no momento viver uma crise de identidade, com suas estruturas sociais balançando por conta dos maus resultados da atividade econômica, fez toda a diferença quando Menem ascendeu ao poder, possibilitando ao presidente pôr em prática suas visões estratégicas. Remonta aos tempos de “república oligárquica”, quando se conciliavam a disposição conservadora da maioria dos seus dirigentes com as convicções liberais de antigas raízes históricas e o *laissez faire* compunha pedra angular do modelo de inserção internacional, o clima favorável a ideais liberalizantes que transcorria no final da década de 1980. Clima este radicalmente diverso da fase anterior, de auge dos conceitos e práticas nacionalistas.

Com a queda daquele modelo agro-exportador, onde a troca de produtos agropecuários por generosos fluxos de capital, produtos elaborados, imigrantes e idéias, aliado a uma estratégia de aliança com a potência dominante provinha estabilidade ao país, satisfazia às necessidades da população e angariava prestígio internacional ao Estado, a Argentina mergulhou em um período de incertezas na aplicação de sua política exterior. Na origem das fragilidades do período, de acordo com A. Cervo (2000), encontra-se a cisão entre os apelos dos partidos políticos que gerou o prolongado embate entre justicialistas e radicais, causador das recorrentes quebras da ordem institucional, em última instância. O peronismo, segundo

este autor, dividiu a nação durante décadas diante das opções a tomar acerca do exercício do poder, da orientação da atividade produtiva e do papel do país no mundo. Paradiso percebe um complexo cenário político entre a queda de Perón e o final da década de 1980, passando pelo deslocamento de Frondizi e os governos militares: uma disputa entre dois sistemas de idéias condicionava a vida do país, mormente o desenvolvimentismo e estruturalismo mais uma política externa independente *versus* a ortodoxia econômica amparada em um alinhamento com o ocidente. Para este pesquisador, “o retorno a democracia, depois de uma infeliz guerra contra os que haviam inspirado boa parte da política econômica do *Proceso de Reorganización Nacional*, foi também o das idéias estrutural-desenvolvimentistas e autonomistas” (PARADISO, 2007, p. 23).

Como se teve a oportunidade de vislumbrar no primeiro capítulo, o governo Alfonsín, não obstante, não se resignou com facilidade às pressões que o englobavam. Pressionado pela dívida externa contraída por seus antecessores, procurou alternativas econômicas não ortodoxas e sustentou com firmeza uma política exterior autônoma, em meio a reativação da Guerra Fria comandada por Reagan. Quando Menem chega ao poder, contudo, os ventos liberais sopravam mais forte arrasando, a partir de Londres e Washington, as já debilitadas estruturas do Estado de Bem-Estar e da economia mista. Ademais, como sublinha Paradiso, “a experiência hiper-inflacionária que obrigara Raúl Alfonsín a antecipar a sua retirada do governo, inclinava a sociedade em favor das fórmulas ortodoxas articuladas no célebre Consenso de Washington” (PARADISO, 2007, p. 25).

Em artigo que enfatiza os condicionamentos impostos pelo contexto em que se elaborou as reformas estruturais, Gerchunoff e Torre retomam um cenário de crise hiper-inflacionária, baixo a dramática erosão da capacidade estatal de extrair recursos e de prover serviços, incitando o surgimento de perspectivas de caos social, para afirmar que “la memoria fresca de la hiperinflación y la expectativa general de que el nuevo gobierno pudiera superar la emergencia facilitaron la puesta en marcha de la primera ola de reformas estructurales” (GERCHUNOFF & TORRE, 1996, p. 751). Conseqüentemente, portanto, ressurgiu na opinião pública uma importante visão do neoliberalismo que atribuía os desequilíbrios macroeconômicos à patologia do sistema econômico estadista e protecionista, possibilitando ao recém-eleito presidente Menem a margem de manobra necessária para efetuar as reformas sem grande oposição (GERCHUNOFF & TORRE, 1996; FERRARI & CUNHA, 2005).

Amado Cervo utiliza-se do termo “**autocompaixão**” para designar o profundo sentimento que encobre a literatura revisionista dos anos 1990. Sustenta este autor que “não se percebe bem se [o revisionismo] destina-se a explicar o passado ou a oferecer suporte

cognitivo às opções da nova política exterior dos mandatos de Menem” (CERVO, 2000, p. 12). Sublinha, todavia, que com a ascensão de Menem o peronismo faz auto-crítica e rompe em 1989 com uma herança de concepções e de estratégias de conduta política, consolidando a fase da nova política externa, encaminhada com o advento do regime democrático em 1983. Custando a aceitar todas as conseqüências do retrocesso adjunto ao período, durante cinquenta anos os argentinos se aferraram a cada novo ciclo político na esperança que os alçasse ao patamar de desenvolvimento da “época de ouro”. Como os governos anteriores, o governo Alfonsín desmentiu rapidamente as expectativas, agregando grau de dramaticidade à situação. Conforme Paradiso, “a hiperinflação foi o último degrau dessa ‘descida ao inferno’ e o alimento de um estado de ânimo facilmente compreensível para que os que viveram circunstâncias parecidas: uma disposição a aceitar pouco menos do que qualquer coisa, desde que se saísse da crise” (PARADISO, 2000, p. 33).

Consente-se que o período constitucional e democrático de 1983 a 1989, presidido por Alfonsín, foi responsável pela introdução de mudanças importantes no campo das relações exteriores. O desmantelamento do modelo Leste-Oeste de interpretação do sistema internacional acabou por diferenciar os interesses do país dos interesses do bloco; a reformulação na participação nacional no Movimento dos Não Alinhados respondia a uma percepção realista da divisão entre países desenvolvidos e periféricos; e a revalorização do eixo Norte-Sul, considerado como arena apropriada para a busca de interesses políticos e econômicos convergentes, são algumas das mudanças predominantemente desenvolvimentistas, foco da contestação desprendida pela comunidade epistêmica.

A partir de sua constituição, e a medida que crescia em expressividade e dinamismo, a **comunidade epistêmica** passou a associar objetivos de construir conhecimento, formar consciência e opinião, influir sobre as decisões políticas e transformar o sistema produtivo. Duas frentes de ação foram abertas imediatamente, consistindo a primeira em proceder com uma implacável revisão histórica e a segunda visando o assessoramento do governo na implementação de sua proposta de mudança. Na medida em que reuniu quase o consenso da *intelligentsia* argentina, torna-se imprescindível expor a teoria desse pensamento revisionista aplicado à política externa para compreender as suas orientações durante o governo Menem.

A vertente mais destacada dos ditos revisionistas é justamente a que mais concerne ao presente trabalho, qual seja a análise da inserção internacional. Sobressai-se na área duas obras do cientista político **Carlos Escudé**, dotadas de enorme poder de influência junto aos governantes: *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, de 1992; e *El Realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem*

frente a la teoría de las relaciones internacionales, de 1995. Através da condenação dos valores e experiências do passado, o teor de suas idéias ocasionava em sensação de desconforto pelas décadas perdidas. Suas interpretações das práticas passadas lamentavam o estancamento econômico, a marginalização do comércio internacional, a hostilidade aos vizinhos, a ditadura.

O curso traçado pelo **revisonismo histórico** confluíu para uma divisão da história argentina em três tempos, que de certa maneira, de um ponto de vista antes cronológico que ideológico, foi adotada também neste trabalho. Desde sua constituição formal, o país experimentara um período de grandeza nacional paralelo a uma inserção internacional com benefícios internos de elevado impacto social. O segundo tempo da história argentina estaria demarcado, de acordo com os revisionistas, pela introspecção nacional, acarretando na decadência interna e no isolamento internacional entre 1930-1945 e 1983-1989. Uma estratégia interna de estabilidade política e monetária com um processo de abertura econômica estariam (ou pelo menos deveriam estar) contemplados no terceiro tempo, ocasião em que seriam corrigidos os rumos com a aplicação de uma política exterior de inserção no Primeiro Mundo. Novamente, se faz presente a idéia de direcionar o país no sentido de um regresso às origens de grandeza nacional, de certa maneira esterilizando o sentimento de autocompaixão por via do restabelecimento do prestígio outrora conhecido.

No eixo desta nova agenda, em respeito à inserção no Primeiro Mundo, figura a adoção integral dos “valores hegemônicos universalmente aceitos”, para ficar com a expressão empregada pelo grupo epistêmico, porque destes valores resultariam o prestígio, a credibilidade e a confiabilidade externas almejadas. Imposto em última instância pela “Nova Ordem”, estes valores significavam uma confluência entre democracia e livre-mercado, sob a égide de uma extraordinária hegemonia ideológica do liberalismo. Crítico perante a nova ideologia, o pensador argentino **Bernal-Meza** sublinha que movimentos como o Consenso de Washington, a Iniciativa para as Américas (antecessor do projeto da ALCA), a constituição da OMC, além de novas disciplinas englobadas “pasaron a constituir los marcos según los cuales los gobiernos que los hicieron suyos, reformularon sus orientaciones y praxis de política exterior” (BERNAL-MEZA, 2002).

É em esse contexto que o país “modifica su concepción de mundo, realiza un profundo viraje en su orientación internacional y define una nueva política exterior” (DE LA BALZE, 1997, p. 107), conforme um dos cânones do pensamento revisionista da década de 1990. Adotou-se, entre os tomadores de decisão, a interpretação de que os problemas argentinos eram de natureza puramente econômica, sugerindo novas alternativas para a política externa:

“la Argentina, viéndose a sí misma como un país pequeño en el escenario internacional [segundo a visão da comunidade epistêmica], dió prioridad a la inserción en el mercado internacional de capitales, a partir de la evidencia de que esos flujos eran determinantes de su ciclo económico” (BAUMANN, 2001, p. 61), adotando então políticas adequadas a essa estratégia de inserção. Enquadra-se aqui o Plano de Convertibilidade.

As implicações dessas novas alternativas para a política externa foram sentidas logo da tomada do poder por Menem: (i) a aliança com as potências vencedoras da Guerra Fria, um automático alinhamento com o *hegemonia* da nova configuração do poder e o retiro coerente do Movimento dos Não Alinhados; (ii) a aceitação das regras do jogo da maneira como eram dispostas pela “Nova Ordem”, com inerente enquadramento na nova agenda de valores hegemonicamente aceitos; e, (iii) o aprofundamento dos vínculos transacionais, ou seja, a adesão irrestrita às estratégias globais do capitalismo transacional (BERNAL-MEZA, 2002). Uma correlação entre o *pensamento único* e a aceitação que este recebeu frente a população, a qual se procurou exercer neste trabalho, pode ser percebida no seguinte trecho:

“en los primeros años de la década del 1990, el “modelo neoliberal” pudo imponerse gracias a una ofensiva ideológica internacional que presentaba a ese “modelo” económico y de inserción en la “globalización” y el “nuevo orden mundial”, así como al pensamiento que lo legitimaba, como el único posible. A escala nacional la ofensiva se apoyaba en el nuevo “consenso” entre los sectores dirigentes y en el temor de grandes mayorías populares al retorno de la hiperinflación y a una estabilidad institucional que abriera las puertas a nuevos golpes de Estado” (SPIGUEL & RAPOPORT, 1998, p. 84).

Retornando às apurações acerca da evolução da história argentina, defende-se que entre 1850 e 1940, aproximadamente, a política exterior nutriu-se de um bem-vindo realismo, apostando na sobreposição das vantagens de uma interdependência à suas inconveniências com indiscutível êxito. O segundo tempo da história, entretanto, haveria colhido cruéis resultados, fruto dos dois pontos mais combatidos pelo revisionismo: o desenvolvimento econômico de caráter fechado; e uma orientação externa que desconsiderava as mudanças do cenário internacional, alimentada por uma percepção exagerada do próprio poder. Argumentou-se que, no período pontuado pela debilidade democrática e pelos golpes e intervenções militares divisados no primeiro capítulo, erros estratégicos foram prática constante, ocasionando perda de legitimidade do Estado a nível global. Ao não terem assimilado corretamente profundas mudanças na balança de poder que ditava as regras do jogo — entende-se o declínio europeu e a ascensão dos blocos soviéticos e norte-americano —, os governos da época teriam provocado uma “crise de adaptação mal-encaminhada”, quando da conversão do primeiro para o segundo tempo (ESCUDE, 1992).

Como citado anteriormente, foram os revisionistas os autores da expressão “política externa do isolamento”, para designar a diretriz que, segundo eles, esconde-se durante os governos de Perón e seus sucessores atrás de outros termos como neutralismo, Terceira-Posição, política externa independente e autonomismo heterodoxo. Foi **Felipe De la Balze** quem mais claramente vinculou a política externa do isolamento à estratégia de desenvolvimento econômico introspectivo. O autor, em sua obra “*La política externa en tres tiempos: los fundamentos de la nueva política exterior*”, de 1997, aponta os principais parâmetros desta política: a) no plano global, o não condicionamento com o ocidente, que provocou por vezes agudas situações de isolamento; b) no plano continental, sucessivos desencontros com os Estados Unidos afugentava o fluxo de capitais e empreendimentos; c) no Cone Sul, a alternância entre o cálculo geopolítico e o cálculo da integração nas relações com o Brasil; e d) na esfera econômica, uma política de isolamento que se convencionou chamar de modelo substitutivo de importações, por vezes hostil à participação do capital estrangeiro (DE LA BALZE, 1997, p. 42).

Uma visão mais fundamentalista do revisionismo foi conduzida por Carlos Escudé, que propôs uma outra explicação para a origem da elevada retórica anti norte-americana que não a falta de percepção da liderança da potência do Norte. Sua suposição para o enigma do não alinhamento argentino-norte-americano por décadas reside no dogma da superioridade nacional argentina alicerçada sobre presumida grandeza pátria, apregoado desde os tempos passados no país. Em sua visão, por crer em uma grandeza que não mais se verificava, o governo argentino “cultivou a obsessão de ser independente em política externa, fugindo de compromissos externos e abrindo mão dos benefícios das alianças” (CERVO, 2000, p. 31). O autor brasileiro ainda completa, em sua interpretação acerca da versão de Escudé: “[o governo argentino] ostentou o perfil de política externa de Estado arrogante e poderoso, quando lhe faltavam os meios” (Idem).

Por conta de uma interpretação revisionista mais radical, as obras de Escudé tenderam a ressaltar os erros do passado para desta forma condenar a velha política externa do país, responsabilizando-a pela decadência e pelo isolamento e, cabe mais uma vez mencionar, contribuindo para a difusão do sentimento de autocompaixão. Para Escudé, a pretensão de operar uma política externa independente foi uma ilusão que sobrevalorizou os atributos de poder e prestígio e privou o país dos benefícios de alianças cooperativas.

Em face de todos esses levantamentos requeria-se, argumentava a comunidade epistêmica, uma ruptura radical com esse passado e a definição de novo paradigma de inserção internacional para o país, um terceiro tempo da história nacional. Neste sentido que a

nova política externa, da terceira fase, “significa essa volta ao passado de inserção do país na economia e na política internacional, embora com outros esquemas de alianças, em razão do declínio inglês e da emergência dos Estados Unidos”, para A. Cervo (CERVO, 2000, p. 28). Para tanto, “el eje central de la política exterior argentina pasaba por la nueva relación con los EEUU” (CISNEROS, 1998, p. 114-115).

O núcleo duro da nova agenda externa passou a ser a reinserção da nação no mundo desenvolvido. O principal objetivo da nova política externa era retornar a Argentina ao segmento do qual nunca deveria ter sido alijada: o desenvolvimento. Este, no entender dos epistêmicos, supostamente teria sido induzido em outras épocas pelo exitoso modelo agro-exportador de subordinação a hegemonia britânica, equivocadamente repellido pela aplicação por cinqüenta anos de uma política externa desvirtuada das tendências vocacionais da Argentina. Para alcançá-lo, “se implementó una estrategia que permitiera amplias coincidencias con la agenda externa norte-americana y los valores hegemónicos universalmente aceptados” (BERNAL-MEZA, 2002, p. 76).

Acordados os *policy makers* (Menem, Cavallo, Di Tella) com a comunidade epistêmica no referente ao objetivo central e estratégico da nova política externa — favorecer a reinserção da Argentina no Primeiro Mundo —, desponta a formulação de Carlos Escudé, denominado pelo autor como **realismo periférico**, transformada no próprio paradigma que dominaria a fundamentação e práxis da política externa por toda a década de 1990, projetando sua influência até o governo seguinte.

Sustentação teórica da política externa dos governos Menem, o esquema do realismo periférico plantava as estratégias de política externa adequadas à Estados periféricos, dependentes, vulneráveis e escassamente relevantes para os interesses vitais das grandes potências (RAPOPORT, 2007, p. 772). Seus princípios básicos estão amplamente expostos nas obras e artigos de Escudé, além de se encontrarem apontados praticamente sem divergências pelos mais renomados pesquisadores interessados no tema. Para este trabalho, optou-se pela explanação de caráter meramente reprodutivo de uma compilação levantada nas obras de A. Cervo (2001, 2002), Spiguel e Rapoport (1998), Rapoport (2007), além do próprio elaborador. Ajustando-se à condição de país periférico em nome de um presumível realismo, a política exterior orientou-se pelos fundamentos doutrinários explicitados abaixo:

- Um país periférico excluído das grandes decisões a nível global deve adotar uma postura não conflitante e consternar-se a defender seu povo apenas em assuntos pontuais; necessita, em suma, conformar seus objetivos com a potência dominante

tendo em vista obter algum ganho econômico que incremente o bem-estar de sua população em troca da aceitação da subordinação política.

- A política exterior de um país periférico deve basear-se em cálculos estratégicos entre os custos e benefícios materiais, sem desconsiderar os riscos resultantes de outros custos eventuais. Mesmo que não implique em custos imediatos, o desafio à grande potência sempre gera efeitos autodestrutivos no longo prazo.
- A autonomia de um país periférico é relativa e não deve ser definida como uma mera liberdade de ação ou de decisão. Sua política exterior deve orientar-se pelos custos relativos ao exercício de suas faculdades, quase sempre existentes. Deve reformular-se em termos dos custos relativos à confrontação e dos possíveis resultados do uso de uma liberdade de ação. Ao calcular os custos, deve-se incluir as percepções negativas geradas nos países credores e exportadores de capital e as possíveis conseqüências em relação aos investimentos externos.

A avaliação de sua concepção permite importantes conclusões. O principal objetivo de um Estado dependente deveria consistir na redução de custos e riscos, o que supunha firmar aliança com as grandes potências em turno. Nos cálculos do realismo periférico, a confrontação com os países centrais resultava altamente contra-producente para nações vulneráveis e pouco estratégicas como a Argentina, de modo que seria seguramente desejável a renúncia ao conceito de soberania. Tal filosofia — realista segundo os escritos de seu idealizador — comportava, ademais, o não questionamento da ordem internacional. Sendo assim, alimentou-se uma nova orientação e provocou-se um giro dramático da política externa com o fim de eliminar os efeitos autodestrutivos das tendências confrontacionistas com as potências ocidentais que se percebera no segundo tempo da história.

Os meios através dos quais pretendia-se alcançar esses fins passavam por um alinhamento automático aos Estados Unidos e por uma diplomacia de prestígio. Porém, antes de revisar os domínios de ação da nova política externa argentina de “reincorporação ao Primeiro Mundo”, cabe uma última divagação acerca do plano político interno, arena na qual um peronismo de estilo e propostas renovados rompia com as antigas elites, política e corporativista, projetando uma imagem mais séria, mais democrática e menos populista do movimento. Afinal, nas palavras de A. Cerro, “o enigma referente ao impulso inicial da nova política externa dos anos 1990 consiste em entender o giro dramático que deu o peronismo com relação ao caráter populista e ao apelo igualitário de que se havia revestido no passado

(...) Tanto mais que, ao cabo de cinco anos, o governo Menem aprofundava a desigualdade social” (CERVO, 2002, p. 35).

Procurou-se na primeira parte deste capítulo salientar enfaticamente a relevância que a variável “perspectiva de declínio” exerce para o entendimento das mudanças operadas. Cabe agora apenas agregar que a continuidade da tolerância pública “dependía asimismo de resultados tangibles” (GERCHUNOFF & TORRE, 1996, p. 752). A consigna oficial “no hay alternativa” já havia convencido a população quanto a necessidade de enquadrar-se integralmente nos ideários do pensamento único, e com o advento da estabilidade e do *boom* econômico produzidos inicialmente pelo Plano de Convertibilidade, ressurgiu na opinião pública a crença de que o liberalismo continha a receita do sucesso. Este seria o caminho natural a ser tomado, de acordo com a nova visão de mundo reinante.

“Mientras Argentina se convertía en el “mejor alumno” de los organismos financieros internacionales y era presentada en esos círculos y en los medios de los países desarrollados como el modelo de “país emergente” inserto en la globalización, la política exterior de alineamiento con Washington — una conducta de “espejo” con respecto a Estados Unidos sin precedentes en la historia del país — implicaba en realidad el “retorno” — con un nuevo actor y otros rasgos y circunstancias — al tipo de “conexión especial” con Gran Bretaña que caracterizó a la Argentina “abierta” y al régimen oligárquico de principios de siglo y de los años 1930” (SPIGUEL & RAPOPORT, 1998, p. 79).

Uma pequena ressalva precisa ser feita quanto aos “revisionistas de direita”, como são chamados os membros da comunidade epistêmica por A. Cervo. Embora apresentassem profunda coerência entre si em seu contínuo esquema de produção teórica e *policy making*, em seu interior existiram duas percepções no tocante à lógica que determinava o novo curso de ação para a política externa. Ainda que todos os seus principais representantes tivessem muita afinidade com o governo, Escudé compartilhava uma percepção de mundo diferente dos outros. Enquanto para Menem, Cavallo, Di Tella, Cisneros e De la Balze a necessidade de implementar a “nova política” era consequência, fundamentalmente das transformações ocorridas no sistema mundial, para o mentor do realismo periférico a necessidade era atemporal, independente das condições derivadas do fim da Guerra Fria (BERNAL-MEZA, 2002, p. 76). Enquanto o primeiro grupo de pensadores e formuladores considerava que uma boa política externa — abandonando o isolamentismo e o confrontacionismo com os Estados Unidos —, *per se*, asseguraria benefícios imediatos, para Escudé a mesma não necessariamente conduziria ao desenvolvimento. Em sua concepção, uma política exterior bem formulada elimina os obstáculos que se apresentam aos objetivos da mesma, e daí a irrelevância das condições sistêmicas, divergindo por exemplo das argumentações de Di

Tella, portador da idéia de que se havia de mudar porque o mundo estava mudando. (Idem). Ressalva feita, mira-se agora os domínios de ação da nova política exterior argentina de “reincorporación al Primer Mundo”.

4.2. O desenrolar das relações exteriores: objetivos e resultados de um Estado normal.

Contrastando com o perfil isolacionista anterior, a doutrina da **Nova Política Externa** argentina se mostrava integracionista e comprometida com a defesa do novo ordenamento mundial no âmbito das Nações Unidas, se tratando, como afirmaria De la Balze, de “una reestructuración completa de la orientación internacional de la Argentina hacia los asuntos mundiales, e involucrar nuevos objetivos, nuevas alianzas y nuevas políticas” (DE LA BALZE, 1998, p. 107). De acordo com o autor, esta reestruturação encontrava seus pressupostos conceituais em “una interpretación correcta de las tendencias profundas que caracterizan el escenario mundial contemporáneo” (Idem), e seria sustentada por cinco pilares:

“reinserción en la economía mundial, una alianza con Estados Unidos, la integración económica, política y de alianza estratégica con Brasil, una política de seguridad y defensa orientada a crear una Zona de Paz en el Cono Sur de América y en una política de prestigio fundada en la reafirmación de ciertos principios universales y en el desarrollo de un sostenido esfuerzo de cooperación y solidaridad con el resto de los países de América Latina” (DE LA BALZE, 1998).

O propósito de **reinsereir a Argentina na economia mundial** remonta a premissa de que a abertura econômica induz ao progresso tecnológico. Apostando na nova visão de mundo que supunha a manutenção da tendência ascendente do processo de globalização da economia mundial, esse domínio de ação estabeleceu como meta alcançar a fronteira tecnológica dos países do Primeiro Mundo no espaço de uma geração. Enxergado com espírito crítico, contudo, este parâmetro decisório surpreendia o observador, “visto que não leva em conta o fato de que a desnacionalização da economia interrompe a geração e apropriação de tecnologia pelo sistema produtivo nacional” (CERVO, 2000, p. 36). Dentre os objetivos econômicos da política externa destacam-se em termos de relevância o de aumentar o fluxo de investimentos estrangeiros no país e o de reinsereir o país no comércio internacional. Em referência ao primeiro, intuiu-se provocar a modernização da estrutura produtiva local, difundindo na cultura política argentina a convicção de que o desenvolvimento correspondia a uma responsabilidade a cargo da nova política exterior, e não a uma dívida das nações avançadas para com os pobres, afirmou Cavallo. Quanto ao segundo objetivo econômico, os meios selecionados foram a abertura econômica à competição internacional e a atuação junto

aos órgãos reguladores multilaterais e regionais. Pondo em perspectiva com as temas abordados no segundo capítulo, desprende-se que o caráter exequível dos objetivos da política econômica externa alicerçou-se nas condições internas de reforma estrutural e estabilidade monetária. “Fechou-se, desse modo, o círculo de política econômica exterior e interna” (CERVO, 2000, p. 47).

Estabelecer uma **relação especial com os Estados Unidos** supunha a adoção da agenda das potências industrializadas do ocidente, ou seja, a afirmação da democracia, da liberdade e dos Direitos Humanos. Além do pragmatismo do alinhamento às políticas e agenda internacionais, o novo e distinto perfil de relacionamento com os Estados Unidos baseava-se no realismo de uma subordinação ao seu poder. Caracterizada por um perfil de “alta política”, a política externa procurou desenvolver uma forte diplomacia presidencial e um ativismo protagonista. “O presidente Menem constituiu-se no primeiro presidente peronista a visitar os Estados Unidos, evento ocorrido em setembro de 1989 (...) Em dezembro de 1990, o presidente George Bush chegava a Buenos Aires, constituindo-se no primeiro presidente norte-americano a visitar a Argentina desde a viagem de Dwight Eisenhower, em 1960” (COELHO, 2000, p. 89). Tal cuidadoso programa de troca de visitas de altas autoridades ilustrava a disposição de aparar as arestas ainda existentes, preparando o ambiente mediante o anúncio de uma política argentina de caráter explicitamente neoliberal.

De acordo com A. Cervo, o estreitamento dos laços com os Estados Unidos respeitou três percepções: o papel unipolar exercido no pós-Guerra Fria pela potência do Norte; a capacidade de influência do pretendido sócio junto aos órgãos multinacionais e; enfim, a capacidade de consumo de seu mercado e a disponibilidade de capitais para investimentos externos (CERVO, 2000, p. 44). Intentavam, as autoridades argentinas, compor com a nova potência hegemônica os proveitosos vínculos que se haviam estabelecidos com a Grã-Bretanha em outra época e que se esvaíram sem serem substituídos por uma nova parceria estratégica após o declínio inglês. No novo cenário, esses vínculos se apresentavam como a chave para atrair capitais e empréstimos de instituições financeiras internacionais de que carecia o país para fazer frente aos problemas inflacionários e financeiros. Baixo um objetivo síntese de diferenciar-se dos demais países latino-americanos no campo das decisões e posicionamentos norte-americanos de política externa, grandes esforços foram empreendidos no sentido de favorecer os interesses destes, com destaque para as seguintes temáticas: defesa da paz e da segurança internacional; não proliferação nuclear; valorização da democracia e dos Direitos Humanos; e abertura econômica acompanhada de desregulamentação. A pretensão atingia tal dimensão que afirmaria o próprio De la Balze, sobre os objetivos de

longo prazo: “llegar a una situación en la cual los Estados Unidos encuentren natural pedir nuestra opinión en los temas clave de su política latinoamericana (...) Y que sientan incómodos de ignorarla” (DE LA BALZE, 1998, p. 131).

A modificação da política nuclear argentina se inseriu no marco do alinhamento através de uma série de decisões, a começar em 1992 com a ratificação do Tratado de Tlatelolco, coordenando posições com Brasil e Chile. Posteriormente aderiu-se, mediante acordo, com os princípios da Organização Internacional de Energia Atômica, satisfazendo outro dos reclamos históricos de Washington e, em setembro do mesmo ano, iniciou-se um acordo de cooperação nuclear com os Estados Unidos. Modificações igualmente significativas se produziram na política militar e balística, perante decisão de Menem de abandonar o programa Condor II²¹, em maio de 1991. O retiro do Movimento dos Não Alinhados foi outra das rupturas com a postura tradicional impostas, concretizada quando da chegada de Di Tella a chancelaria e da consolidação dos princípios do realismo periférico, em setembro de 1991. Todavia, “ésta fue una determinación coherente con el perfil de la política exterior de la administración de Menem más que una respuesta a requerimientos de Washington” (RAPOPORT, 2007, p. 775).

Uma profunda reorientação de suas votações no âmbito das Nações Unidas transformou-se em outro eixo de alinhamento, aproximando a posição nacional daquelas defendidas pelos Estados Unidos. Já em 1992, embora a porcentagem de coincidências fosse 44%, quando se tratavam de “questões importantes” essa cifra subia para 80%. O índice de 69% de coincidência das votações em 1995 supõe um afinamento maior do que o de aliados tradicionais desse país, como Austrália, Nova Zelândia, Coréia do Sul e, com certeza, muito maior do que a de países da região, particularmente o Brasil (PARADISO, 2000, p. 30). Logo da Guerra do Golfo, o governo argentino já havia decidido por uma maior participação nas Operações de Paz da ONU, inclusive com o envio de tropas e navios argentinas para o Golfo Pérsico, quando da ocasião do bloqueio ao Iraque. Com esta decisão, segundo afirma Rapoport, se rompia com a tradicional neutralidade do país entre os conflitos que não lhes diziam respeito diretamente (RAPOPORT, 2007, p. 774).

Constatou-se resultados positivos, principalmente durante o primeiro mandato. Se antes de Menem a Argentina penetrava nos Estados Unidos pela via dos problemas, passava

²¹ A cargo das Forças Armadas, o projeto de construção do míssil Condor II estava ligado a Guerra das Malvinas. A decisão de abandonar o projeto gerou tensões no interior do Gabinete Nacional e recebeu pesadas críticas por parte da oposição radical. Pese a essas resistências, em janeiro de 1993 se concretizou o desmantelamento completo do míssil.

na época a trilhar o caminho das oportunidades (CERVO, 2000). Destacam-se alguns domínios da agenda externa favorecidos pelo apoio aos Estados Unidos, com reais benefícios para a nação do *Plata*: incremento das inversões privadas; boa vontade dos organismos financeiros multilaterais de crédito; envolvimento em operações pela manutenção da Paz; e propagação positiva da imagem política. Essa última se havia valorizado a tal ponto que, em encontro com o presidente democrata Bill Clinton em Washington em 1996, Menem sugeria a idéia de uma Argentina aliada extra-OTAN, com a finalidade de colaborar no combate ao narcotráfico e ao terrorismo. No entanto, o processo decisório norte-americano era formulado de tal maneira que uma aliança política não gerava, como esperavam os assessores epistêmicos do governo argentino, um tratamento compensatório na esfera econômica. Se bem é verdade o comércio bilateral expandiu-se a partir de 1990, alçando os Estados Unidos à posição de segundo parceiro do país, em 1993 o crescente saldo negativo da balança comercial entre os dois países já se convertia para a Argentina em um tema de frequentes reclamações. Plano mais controvertido das “*relaciones carnales*”, o aspecto comercial conheceu entraves que não puderam ser superados, como a questão dos subsídios agrícolas impostos pelos norte-americanos e a questão das patentes medicinais defendidas pelos argentinos.

A crítica pertinente a este ponto deve basear-se na constatação de que o alinhamento automático com a potência hegemônica, ao passo que na visão da comunidade epistêmica representava a tábua de salvação nacional, de um ponto de vista econômico e desenvolvimentista era contraproducente ao aprofundar a dependência e o atraso estrutural da nação (CERVO, 2000). O curioso paradoxo que sugere Rapoport, acerca da retomada da conduta internacional adotada até a chegada do primeiro peronismo ao poder, consiste em um diagnóstico do sistema internacional por um lado caracterizado pela unilateralidade estratégica que obrigava os países “escassamente relevantes” a evitar confrontar-se politicamente, reduzindo toda a controvérsia ao âmbito econômico e mostrar-se como o “melhor aluno” do modelo. Este mesmo diagnóstico, por outro lado, alertava que a globalização significava o enfraquecimento do Estado no processo econômico, em perspectiva contrastante com o que efetivamente ocorria nos países centrais, onde os Estados seguiam conservando um *rol* significativo e mantendo muitas das tendências históricas características de uma relação entre centro e periferia (RAPOPORT, 2007, p. 778). Sem embargo, é necessário também ter em conta a importância crescente dos processos de regionalização, panorama frente ao qual o caminho para fortalecer posições de negociações e poder de

barganha passa necessariamente pelo MERCOSUL, angariando relevância a uma parceria com o Brasil.

No sentido de contrabalançar os efeitos de uma globalização embasada no capitalismo como ordem e no liberalismo como ideologia, processou-se a formação de blocos de nações limitadores da abrangência da nova tendência (CERVO, 2008, pp. 151-153). No que diz respeito ao país do *Plata*, a ratificação da vontade de integrar-se regionalmente desponta como um fator de continuidade entre os governos de Alfonsín e Menem. No cálculo dos dirigentes menemistas, uma relação especial com o Brasil não chegava a representar uma prioridade, mas se refletia positivamente no tabuleiro político internacional de duas maneiras: ao contrabalançar as relações buscadas com os Estados Unidos e ao relançar as bases de um relacionamento cooperativo com os vizinhos do Sul, por modo a romper com a política de isolamento que o país vivera mergulhado no passado.

O traço mais concreto deste processo de **integração regional** dos anos 1990 é, não resta dúvida, a evolução e consolidação do MERCOSUL. Conforme se teve oportunidade de introduzir o assunto, a assinatura, em 1986, de doze protocolos de cooperação acoplaram os programas de desenvolvimento dos dois vizinhos em todos os setores afetos ao sistema produtivo, dando o primeiro importante passo em direção a uma integração a serviço do desenvolvimento, via incremento do comércio. Dois anos mais tarde, por intermédio do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Argentina e Brasil, firmou-se um cronograma de liberalização que, pelas mãos dos então presidentes Menem e Collor de Mello, seria diminuído para menos da metade, em 1990, de dez para quatro anos apenas. Essa ânsia liberal comercialista cumpriria outra etapa com a ratificação, em 1991, do Tratado de Assunção, formalizando o MERCOSUL ao inaugurar um bloco no Cone Sul composto além de Argentina e Brasil, por Uruguai e Paraguai.

Apesar de a formação do bloco corresponder a necessária prudência ante os riscos da globalização, o MERCOSUL se enxergou sujeito à filosofia neoliberal, pese também a inclinação de seus principais representantes — Menem na Argentina; Collor, seguido por Fernando Henrique, no Brasil. Percebe-se uma gradual transição dos intuitos de integrar macroeconomicamente os países para uma integração primordialmente comercialista, com o alcance de uma taxa de crescimento do comércio intra-bloco anual variando entre 15% e 27%, entre 1985 e 1997 (RAPOPORT, 2007, p. 845). Porém, simultaneamente aos sucessos consideráveis obtidos na esfera do comércio intra-regional, introduziram-se alguns elementos que afastaram a integração do seu sentido político-estratégico inicial, por vezes comprometendo o itinerário, sendo a disposição — prematura, conforme Paradiso — da

Argentina em favor do Nafta e uma “mal-dissimulada” predisposição dos setores mais liberais do governo a fazer retroceder o MERCOSUL, de uma união alfandegária flexível a caminho do Mercado Comum, para uma Área de Livre Comércio mais consoante com o seu modo de pensar as modalidades de inserção argentina no mundo. (PARADISO, 2000, p. 35).

Pondo-se a integração entre Argentina e Brasil por meio dos mecanismos consertados no seio do MERCOSUL em perspectiva com as outras duas frentes de operação da Nova Política Exterior argentina já analisadas, percebe-se esta como hierarquicamente abaixo dos planos de reinserir economicamente o país e da relação especial com os Estados Unidos. Ademais, o alinhamento automático com a potência do Norte gerou incômodos e divergências com outros países da região, intensificados em 1994 ante a tentação de Menem e Cavallo frente à possibilidade de ascenderem ao Nafta. Resultante posicionamento concernente às relações econômicas hemisféricas levou Bernal-Meza a rotular tal política de verdadeiro “*double-standing*”, situada entre a opção pelo Nafta e o aprofundamento do MERCOSUL (BERNAL-MEZA, 2002). Pelos motivos que se procurou definir acima, o sucesso da integração regional e da parceria estratégica com o Brasil não foi maior dado o rebaixamento do MERCOSUL para um umbral de interdependências restringidas ao âmbito comercial e busca por entendimentos em matéria de segurança.

Criar uma Zona de Paz no Cone Sul consistiu assim a principal meta da **política de segurança** do governo menemista, objetivo indissociável do anterior, de promover a integração econômica e política latino-americana a partir do MERCOSUL. Variável esta tida como dependente de dois aspectos em particular: a obtenção de tratamento diferencial por parte dos Estados Unidos mediante acesso à condição de membro especial da OTAN (novamente aqui se percebe a hierarquização das prioridades na nova política exterior) e a desconstrução dos sistemas de segurança nacionais. Em outros termos, a Zona de Paz seria efetiva na medida em que desmontados fossem os meios de segurança dos países do Cone Sul em favor de um controle externo sob juízo argentino. Se bem a segunda condição assente em uma noção baseada em uma visão fundamentalista da democracia, a primeira parece ter como plano de fundo uma correta e realista percepção da hegemonia norte-americana em matéria de segurança global ao fim da Guerra Fria. Para abrir caminho às suas determinações, os esforços de segurança do governo Menem deveriam obrigatoriamente passar por um entendimento com a Inglaterra²² e pela cooperação militar com Chile e Brasil, esta última no

²² Após o rompimento pelo advento da Guerra das Malvinas, as relações com o Reino Unido seriam restabelecidas em 1990.

contexto do MERCOSUL, com o intuito de convencer a seus dois maiores vizinhos do desmonte dos esquemas de segurança nacional, ou ao menos assegurar uma mútua e absoluta confiança.

No que pese o último tópico, importantes avanços já se haviam verificado nas relações bilaterais dos anos 1980, com o relativo abandono da rivalidade — assentada em um histórico de ameaças e conflitos referentes às fronteiras — para converterem-se em sócios. Acordou-se, em 1985, uma política nuclear comum entre Brasil e Argentina, e após sucessivas declarações conjuntas e protocolos chegou-se ao Acordo para Uso Pacífico da Energia Nuclear, em 1991. Posterior à criação de uma agência bilateral argentino-brasileira, firmou-se o Acordo Quadripartite entre esta, o Estado argentino, o Estado brasileiro e a Agência Internacional de Energia Atômica. Com o envolvimento do Chile nas negociações, enfim, gerou-se efeitos estabilizadores nas relações regionais de segurança, beneficiando a confiança mútua, aumentando o grau de transparência das políticas de segurança nacionais e aparando o terreno para a cooperação militar, meta concretizada com o entrosamento das Forças Armadas gerado de seguidas reuniões conjuntas, em 1987. Com a ascensão do novo governo em 1989, acionou-se na Argentina a diplomacia com o objetivo de estabelecer justamente a cooperação militar bilateral com Chile e Brasil, a fim de eliminar qualquer resquícios de possibilidade de conflito.

Destarte, nos seus dois primeiros anos, o governo Menem empenhou-se em participar do maior número possível de operações militares multilaterais, sob os auspícios da ONU ou empreendidas pela OTAN. Agiu-se ainda no âmbito da OEA, promovendo uma modificação do sistema interamericano de segurança. Ao todo, entre participações em missões de Paz e em situações de crise, a Argentina envolveu-se em doze operações de 1990 até 1998, o que representa neste último ano 82% da presença da América Latina em imbróglis externos (FONTANA (1999) APUD PARADISO (2000)). Agindo sempre sob uma aura de defensora dos Direitos Humanos e das instituições democráticas, a Argentina teve sua vontade atendida quanto a ascensão ao *status* de aliado especial extra-OTAN dos Estados Unidos, fruto em parte da estreita cooperação entre o Ministério de Defesa argentino e o Departamento de Defesa norte-americano trabalhada entre 1994 e 1996. Não obstante, o obstinado alinhamento com Washington, ao visar um tratamento especial que elevasse a Argentina acima dos demais países da América do Sul em termos de relevância estratégica, converteu-se em complicador para o processo de integração regional, ao alimentar desconfortos e receios quanto a um possível retorno dos cálculos geopolíticos à diplomacia. A solicitação formal de Menem a Bill Clinton do ingresso oficial da Argentina na OTAN, em 1998, gerou novas más repercussões

nos países vizinhos. Aos olhos destes, a política de segurança do governo Menem, de articulações e desarticulações, promoveu a perda de coerência dos avanços anteriores à segunda metade dos anos 1990, desacelerando o processo de integração.

Às relações com a Europa dedica-se uma consideração à parte, embora saliente-se que de maneira clara que, *per se*, a redefinição em direção as grandes potências abarcava as do continente europeu, naturalmente. Além disso, os perfis de modelo econômico europeu propiciavam um estreitamento do vínculo com a orientação econômica em reforma na Argentina. Esse laço, por sua vez, verificou-se através de consistente aumento dos fluxos comerciais entre ambas as partes e pela destacada participação de empresas européias no processo de privatizações.

Visando o melhoramento da imagem nacional e os benefícios comerciais que o melhor relacionamento proveria, Menem iniciou operações diplomáticas determinado a superar o *status quo* vigente, de veto britânico a regularização das relações comerciais da Argentina com o mercado comunitário. Isso posto, a recomposição total das relações com a Europa requeria normalizar suas relações com a Grã-Bretanha, como assinala Rapoport (2007). Tópico este dominado, segundo Paradiso (2000), pelas tramitações em torno da questão das Ilhas Malvinas, condicionado pelas seqüelas do conflito armado de 1982. Em face de um série de acordos, se melhorou a imagem argentina na comunidade européia com conseqüente aumento da capacidade de negociação da Argentina frente ao bloco europeu. Em um ponto, porém, resultados apenas parciais foram alcançados: a questão da soberania e da exploração econômica sobre as Ilhas Malvinas²³. “Sem dúvida, a relação com Londres conseguiu galgar a escarpa deixada como seqüela da guerra da década de 1980, mas , em relação ao desacordo sobre o arquipélago austral, os avanços foram menos significativos do que o esperado” (PARADISO, 2000, p. 34).

A diplomacia do governo Menem, portanto, esteve diretamente relacionada com a temática do **prestígio internacional**, o qual se buscou elevar porquanto de uma percepção particular aos dirigentes do governo, que desprendia uma menor consideração pelas instituições, alicerçando suas ações sob as bases de um pressuposto poder real maior. Por intermédio de inúmeras ações calculadas sob a lente dos dogmas do realismo periférico, assegurou-se a sobrevivência do modelo colocando o Estado argentino como garantia dos interesses das grandes potências. Adotou-se, passivamente, as fórmulas neoliberais com maior

²³ No tocante às negociações sobre as lhas Malvinas, formulou-se uma nova linha de ação frente a Grã-Bretanha. A aceitação de que a posse territorial das ilhas se encontrava em mãos britânicas e que isso dificilmente iria mudar provinha do realismo em voga.

profundidade que em qualquer outro país, abandonando a prática de ajustes heterodoxos na economia. Abrindo mão de manobrar diplomaticamente entre os distintos estratos da comunidade internacional e seus integrantes, preteriu-se a perpetração de uma adesão concisa aos que ocupavam o topo da balança de poder. As desgastantes negociações que marcavam as tradicionais reivindicações latino-americanas também foram deixadas de lado para não contrariar os protagonistas no poder.

Além das muitas viagens presidenciais, outra forma de verificação da diplomacia de prestígio do governo Menem é através das incursões nos mais diversos temas, situações em que adotou-se, quase que invariavelmente, atitudes que se supunham as mais simpáticas às grandes potências. Exemplo melhor desta inclinação é a posição adotada mediante a questão Cuba²⁴. Quanto aos reais ganhos obtidos pela sua diplomacia, é levantado a dúvida referente ao quanto destas vantagens conquistadas não passariam de reconhecimento simbólico, sem implicações palpáveis para a população. A crítica que se faz indaga sobre a verdadeira natureza da melhoria da imagem argentina dentre as elites governamentais das grandes potências, se fruto das iniciativas diplomáticas ou do extremado zelo e profundidade com que se empreenderam as reformas liberalizantes na economia. A conclusão a que se chega é que muito do *status* alcançado pela chancelaria argentina deveu-se a políticas como o processo de privatizações, geradores de oportunidades econômicas para os países com capital para investir no país.

Tendo visto já os cinco pilares daquela que se convencionou chamar de nova política exterior argentina — reinserir mundialmente sua economia, estabelecer relacionamento cooperativo com os Estados Unidos, aprofundar a integração econômica e a cooperação política com o Brasil, criar uma Zona de Paz no Cone Sul, desenvolver uma política de prestígio internacional —, compete a este trabalho uma última ressalva antes de enquadrar seus domínios na esfera de atuação de um Estado Normal. Essa consiste na hierarquização de seus domínios, a que se dá justamente na ordem como foi disposta acima. Ou seja, as orientações externas traçadas respeitam uma hierarquia em caso de conflito entre elas, de modo que foram analisadas aqui respeitando a ordem normativa pela qual o processo decisório deveria delegar. É neste sentido, por exemplo, que a visão argentina calculava maiores os benefícios de reinserir-se economicamente nos moldes do centro hegemônico do que os provindos da integração sul-americana, de maneira a impor limitações ao

²⁴ Modificou-se a posição em relação a Cuba na Comissão de Direitos Humanos da ONU, com o fim de ajustar-la as expectativas norte-americanas.

MERCOSUL. Outro exemplo são as posturas simpáticas aos Estados Unidos adotadas em diversas áreas de discussão, como Direitos Humanos, legislação ambiental, etc., relegando as alianças com outros países que poderiam melhorar a imagem argentina em outras frentes a um plano inferior.

Os analistas de relações internacionais da época, que por vezes se confundiam com seus próprios protagonistas, intentaram contribuir para empurrar o país ao terceiro tempo de sua história, de prosperidade, mas não alcançaram os objetivos esperados por adotar um entendimento sistêmico incompleto. Nas palavras de Rapoport:

“Desde un punto de vista teórico reducir la política internacional a un cálculo de costos y beneficios constituye una interpretación simplista que no toma en cuenta el conjunto de elementos que integran una teoría de las relaciones internacionales, en la cual intervienen sistemas de finalidad (objetivos, medios y actores), por un lado, y sistemas de causalidad (estructurales, relaciones económicas, sociales y políticas, fuerzas profundas y fuerzas organizadas), por otro. No reconoce tampoco la existencia de actores no estatales en las relaciones internacionales y de los nuevos poderes surgidos de la globalización y la regionalización” (RAPOPORT, 2007, p. 774).

Para que se possa classificar o paradigma argentino de inserção internacional como digno de um **Estado Normal**, recorre-se a “dança dos paradigmas” apresentada por A. Cerro e C. Bueno (2002) em obra que versa sobre a história da política exterior brasileira, por entender-se que o fenômeno neoliberal encontrou espaço em praticamente todos os países latino-americanos, e em todos os mais importantes, ainda que em graus diversos. É de autoria dos autores a identificação de três linhas de força que guiariam as relações dos países latino-americanos no novo sistema internacional dos anos 1990, as quais se encontram sucintamente expostas abaixo.

O *Estado desenvolvimentista* reforça o aspecto nacional e autônomo da política externa, arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento mediante a superação de dependências econômico-estruturais e a autonomia da segurança. O *Estado normal* consiste em invenção latino-americana, e abrange três parâmetros de conduta: a) como Estado subserviente, submete-se às coerções do centro hegemônico; b) como Estado destrutivo, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; e c) como Estado regressivo, reserva para a nação funções da infância social. Terceiro modelo, o *Estado logístico* fortalece o núcleo nacional, transfere à sociedade responsabilidades empreendedoras, ajudando-a a operar no exterior, equilibra os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado (CERVO & BUENO, 2002). Considera-se o país foco deste estudo como o protótipo do segundo modelo, haja vista que em nenhum outro lugar as reformas propostas se realizaram com tamanha

profundidade, ocasionando o aprofundamento das dependências estruturais e o empobrecimento da nação que se procurou mostrar.

Amado Cervo (2000; 2001; 2008) afirma que a Argentina se viu como o país normal que aspirou ser desde o início do governo Menem, de “modo tenaz e acrítico”. Expressão cunhada pelo próprio D. Cavallo em 1991, enquanto ainda Ministro das Relações Exteriores, “ser normal” significava não abrir confronto político, ideológico ou de segurança com os Estados Unidos e seus aliados, além de apoiar-los se possível fosse. Significava sujeitar a estrutura econômica interna e os meios de inserção internacional aos dogmas de Consenso de Washington. Entre outros padrões concretos de comportamento também figuravam o rompimento com os princípios de autodeterminação e de não-intervenção, diretrizes históricas da diplomacia latino-americana, e com os princípios do Direito Internacional acordados no âmbito da ONU, prevalecendo a ordem regulada por relações de força (CERVO, 2000).

Democracia, estabilidade monetária e abertura econômica pareciam constituir o tripé a ser defendido pelas classes dirigentes, atribuídas da visão de um mundo que compreendia a valorização de individualismo e da iniciativa privada, o mercado mundial e a transferência dos ativos nacionais para as empresas estrangeiras, em nome da elevação da produtividade. Emoldurada pelas diretrizes do Consenso de Washington, a “boa-governabilidade” sugeria regras e instituições favoráveis à expansão de empresas privadas transnacionais no país. Soma-se ainda o desmonte da segurança nacional — sem um retorno norte-americano em contrapartida — à utilização consciente dos mecanismos de privatizações e ao fato de sujeitar-se à especulação financeira e chega-se ao saldo conquistado pelo giro para a normalidade.

Quando da transição de Estado Desenvolvimentista para Estado Normal processou-se a substituição da formulação da inteligência local por uma modernização concebida no centro do sistema, dando a luz a uma política externa pragmática e clara em seus princípios e objetivos. A nova política externa não admitia o conceito de margem de manobra (CERVO, 2008), consentindo diante das matrizes sugeridas e adotando uma padronização de condutas no nível das macropolíticas. Quanto às críticas dirigidas a nova aceção, de que esta privaria o país dos meios de poder sobre a arena internacional, os argumentos usados eram os mesmos empregados para justificar as políticas internas, centralizados na idéia de “solução única” para debelar a crise. Nos dizeres de A. Cervo, “a nova política exterior corresponde a uma aceção fundamentalista da interdependência global, o novo conceito histórico do fim do século, cujos benefícios são vistos como se dotados fossem do poder mágico de promover o crescimento econômico e a elevação do nível de vida ao ponto de ofuscarem eventuais malefícios” (CERVO, 2002, p. 44).

O balanço da política externa do governo Menem parte de um ponto diversas vezes levantado ao longo deste trabalho: a coincidência de condicionantes externos com fenômenos internos. Da delicada situação em que se encontrava a nação argentina em todos os aspectos aqui abordados — político, econômico, social e de inserção externa — extraíram os neoliberais argumentos com que seduzir a população para que apoiassem os representantes da Nova Ordem Mundial, formando assim o novo consenso. A substituição das velhas elites dirigentes tradicionais por novos grupos — encabeçados por Menem, Cavallo, Di Tella e demais personagens já abordadas — modificou os processos decisórios possibilitando a implementação de nova visão de mundo desvinculada das heranças históricas. Passando por cima dos progressos alcançados ao longo de décadas de esforços nacionais em prol do desenvolvimento, se delegou as questões mais “pesadas” de política internacional — relações econômicas, comerciais e financeiras — ao Ministério de Economia, de estreita vinculação com o gabinete presidencial, alijando a chancelaria de maior representatividade nas decisões mais importantes.

A título de encerramento, para concluir este capítulo e, conseqüentemente este estudo, repassar-se-á os principais tópicos abordados até aqui que teoricamente torna possível a medição dos resultados e seus limites. Como já se sabe, processou-se no final do século XX com uma periodização da história argentina em três tempos: um primeiro, de grandeza nacional e inserção madura; um segundo, de decadência e isolamento autodestrutivos; e um último, julgado de redenção por seus classificadores, inaugurado pelo governo Raúl Alfonsín e consolidado com a nova política exterior de reinserção ao Primeiro Mundo do governo Menem. Elegendo a política externa como objeto de análise, cultivaram em comum os epistêmicos a rejeição ao segundo tempo revisto, uma visão realista do mundo interdependente de hegemonia norte-americana, e a aceitação da dependência estrutural da nação no contexto da globalização. Não souberam julgar, entretanto, a assimetria dessa globalização, que gerava benefícios desequilibrados entre as nações. Ao postar-se como um Estado normal, consentiam as autoridades com a reprodução do desequilíbrio estrutural do processo de desenvolvimento.

Servindo de base doutrinal ao revisionismo histórico, o realismo periférico contemplou as relações apenas entre o centro e a periferia, ignorando uma possível e bem-vinda simetria de suas relações internacionais. O reconhecimento da inferioridade do Estado argentino implicou abrir mão de desígnios nacionais em política exterior. Dentre as motivações encontradas na origem da política externa do governo Menem destaca-se a perspectiva de declínio que assolou a nação nos anos 1980 e incitou um sentimento de

autocompaixão. A recompensa econômica pelo alinhamento político com o *hegemonia* nunca alcançou os níveis esperados. Por conta de sua visão de globalização, cedeu a circunstâncias impostas desde cima, ao relegar a responsabilidade do desenvolvimento nacional a fatores exógenos, como o capital estrangeiro, empresas transacionais, tecnologias importadas, etc.

Tudo isso e mais os cinco domínios de ação repassados permite concluir que foi intenção dos responsáveis pelas tomadas de decisões da Argentina agir de acordo com a normalidade buscada, tratando de imitar as potências ocidentais no que se referia à democracia e liberalismo econômico. Embora se tenham colhido resultados positivos, estes estiveram sempre limitados pela própria natureza dependentista do modelo de inserção internacional posto em marcha. Uma vez tendo sido concretizadas a estabilidade monetária e a abertura econômica, interesses capitalistas promoveram a inserção argentina na economia internacional via comércio, investimentos transnacionais e penetração de empreendimentos estrangeiros no país. As insuficiências e contradições do modelo, contudo, foram responsáveis pelo desmonte do *hard core* da economia nacional, eliminando a base por excelência do desenvolvimento. A Argentina regrediria acentuadamente a um estágio social típico de países subdesenvolvidos, caracterizado pela economia primária, pelo viés agro-exportador e pela dependência de insumos exógenos.

Antes das considerações finais, pede espaço uma pequena justificativa da relevância que se assume aqui ter o estudo dos paradigmas de relações internacionais para uma correta interpretação dos fenômenos verificados no sistema internacional, e esta não ficaria melhor em palavras que não as de Amado Cervo:

“O debate paradigmático não se reduz a um divertimento acadêmico (...) Faz sentido, na medida em que as opções estratégicas de relações internacionais determinam, ao lado do desempenho interno das sociedades, as condições de vida dos povos (...) Particularmente, no caso do signo liberal prevalecente na América Latina no fim do século XX, evidencia o peso da injunção ideológica sobre o processo decisório dos governos” (CERVO, 2001, p. 301).

5. Considerações finais.

As transformações operadas na estrutura econômica, social e de poder na Argentina, reforçadas pela sua inserção dependentista e periférica no mercado mundial e no sistema internacional, determinaram de sobremaneira a evolução do regime constitucional, do sistema político e da política exterior que se procurou abarcar neste trabalho, assentando o terreno para a aguda crise social, econômica e política que tomaria lugar no início do novo milênio. A política exterior menemista enquadrou-se nas ideologias neoliberais predominantes nos anos 1990 e conduziu o país rumo às grandes mudanças de organização social e modo de acumulação dessa década, seguindo as diretrizes propostas pelo Consenso de Washington e inclinando-se para um padrão “normal” de comportamento. Essas mudanças, conclui-se, foram diretamente responsáveis pelo aprofundamento dos aspectos de desigualdade e dependência que caracterizam até hoje a estrutura econômica do país e pelo reforço das tendências fundamentais vigentes desde 1976.

Como se procurou demonstrar, paralelo ao processo de reinserção argentina na comunidade sistêmica internacional, acentuaram-se notavelmente a concentração produtiva, comercial e financeira. Setores produtivos nacionais, decisivos para um potencial desenvolvimento independente, entre os quais muitos correspondentes aos mais tecnologicamente avançados, desapareceram. Do mesmo modo, o programa econômico adotado, através da desvalorização cambial e da abertura às importações, levou a quebra de numerosas empresas industriais pequenas e médias, de capital nacional, assim como o programa de privatizações praticamente liquidou o setor estatal da economia, e junto alguns dos mais tradicionais parques argentinos, como a metalurgia e o têxtil.

As conseqüências sociais foram graves e profundas. A partir principalmente do “efeito Tequila”, em 1995 no México, verificou-se um incremento no desemprego, que chegaria mais tarde a picos de 23%. As demais crises financeiras internacionais viriam a agravar ainda mais o descompasso social, haja vista a dependência e a vulnerabilidade argentina em relação ao setor externo. No plano interno, a Reforma de Estado e as reformas trabalhistas nela contidas contribuíram para aumentar o desemprego e diminuir a proteção ao trabalho. A precariedade dos serviços de saúde e de educação foi se tornando paulatinamente mais explícita. A pobreza e a indigência em níveis inéditos na história argentina carregaram outros indicadores sociais para baixo, como a desnutrição infantil, a delinquência e a violência urbana. No plano externo, destacado foi a erupção da penetração do capital estrangeiro que ilustraria o por Bernal-Meza chamado “extraordinário processo de transnacionalização da economia”. Graças à desregulamentação financeira e à convertibilidade, a praça argentina voltou a integrar-se

plenamente ao mercado mundial, contando com a presença direta de consórcios transnacionais, principais beneficiados do programa de privatizações.

Não obstante, a inversão estrangeira direta, ao consistir em sua maior parte na compra de ativos existentes e não na ampliação da capacidade produtiva e das plantas trabalhistas, também colaborou na redução da geração de postos de trabalho. Pese as privatizações, as reduções acordados pelo Plano Brady e a fuga de capitais, a dívida externa pública se incrementou exponencialmente, em compasso com a sustentação do Plano de Convertibilidade — e da paridade 1:1 —, que só chegaria ao fim com a crise de 2001. Optou-se, todavia, pela subordinação de sua política econômica aos ditames do FMI, do Banco Mundial e de outros organismos financeiros internacionais.

Com efeito, o resultado deste processo acima descrito teria sido o que Rapoport chama de “agudização das deformações estruturais da economia argentina”. Em contrapartida ao crescimento do PIB nos primeiros anos da década, teve lugar uma relativa destruição das forças produtivas, com a asfixia da indústria local que transformaria regressivamente o tecido social. Corroborava o pensamento o caráter dualista apontado por Bernal-Meza adquirido pela economia argentina frente as políticas de ajuste estrutural. Dividida a economia entre um segmento, por um lado, associado ao mercado internacional, à inversão estrangeira, às empresas transnacionais e à banca credora e um segmento, por outro lado, composto em sua maioria pelas empresas medianas e pequenas de capital nacional, abriu-se espaço para uma prolongada recessão que condicionaria o desenvolvimento e culminaria na crise do início do século XXI. A sua vez, a concentração econômica favoreceu paralela concentração do poder político, concretizada com inédita aliança política e possibilitada pela fragilidade da situação interna nos anos 1980. O aprofundamento da vulnerabilidade externa, a redução da autonomia da política econômica por parte do governo, a deterioração das condições sociais, entre outros, conclui-se compõem obstáculos concretos para o desenvolvimento desejado do país.

Parece claro que, no final do século XX, a América Latina como um todo não podia ignorar as novas condições que se processavam externamente nas relações interestatais, a globalização dos mercados e a homogeneização da sociedade internacional idealizada pelo novo consenso. A Argentina, na interpretação deste trabalho, procedeu com uma adesão acrítica diante da mudança de paradigma das relações internacionais. O realismo periférico, neste sentido, constituiu uma virada fundamental, apontando para o despojo de componentes idealistas e ideológicos no referente a política externa, cujas condutas, de acordo com seu mentor Escudé, não poderiam ser sustentadas sem recursos de poder. O novo paradigma, “inovação da inteligência política latino-americana” segundo Amado Cervo, se baseava na

irrelevância argentina dentro de um sistema internacional na época dominado pela aliança triunfante da Guerra Fria e por um processo incluído de globalização, que diminuiria as opções possíveis de política, afunilando as ações na direção da “solução única”. Destoava dos modelos de inserção anteriores na medida em que carregava uma perspectiva de acomodação à Nova Ordem, possuidor de uma visão de mundo onde os conflitos Norte-Sul já não mais faziam sentido.

Criar as condições para uma nova estratégia de inserção, associada ao ocidente e aliada aos Estados Unidos, que permitisse retornar a um modelo supostamente tão exitoso quanto o de século XIX — de subordinação a Grã-Bretanha —, passou a ser a ordem do dia — ou melhor, da década — em termos de política externa. Nesse sentido, toda a construção de cooperação com o Brasil passava necessariamente pela improvável aceitação por parte deste da hegemonia norte-americana e do novo modelo de segurança hegemônico: a segurança cooperativa. Assim conforme, o Brasil ocupou a terceira posição dentre os objetivos da nova política exterior argentina, hierarquicamente abaixo da reinserção econômica e do alinhamento automático com os Estados Unidos.

O “terceiro tempo” da história argentina, desta maneira, presenciou mudanças de profundos impactos estruturais, no regime de acumulação e no modelo de inserção internacional. O afastamento do poder dos responsáveis por essas transformações por parte da opinião eleitoral, que rechaçaria seus dogmas neoliberais na virada do século, ajuda a chamar a atenção para as insuficiências da política externa de um Estado normal. Citam-se o endividamento para sustentar a estabilidade monetária, a venda de empresas públicas para honrar compromissos financeiros crescentes, a queda da atividade produtiva interna, o abandono da integração produtiva em favor de integração meramente comercialista, o desmonte do sistema nacional de segurança, as transferências crescentes de renda ao exterior, o crescimento do desemprego, o aumento dos excluídos e da criminalidade como frutos originados pela não assimilação das assimetrias da globalização por parte das elites dirigentes emergentes na última década do século XX. Como resultado final, a Argentina iniciaria o novo milênio como um país “quebrado”, com o aparato produtivo desmontado, em situação de marginalização econômica e social que atingia pouco mais da metade da população.

O fracasso dessas políticas não se mede assim isoladamente, por não haver produzido um processo de acumulação e crescimento sustentáveis da economia nacional, mas sim, e sobretudo, porque permitiu acumular um pólo de riqueza para uns poucos, por um lado, e de pobreza para a maioria, por outro. A matriz de política externa do período foi incompleta e

incapaz de satisfazer plenamente os anseios de sua população de modo a melhor defender seus interesses, encaminhando o país rumo a perpetuação de uma posição na periferia global.

6. Referências Bibliográficas.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “*Mercosul: fundamentos e perspectivas.*” São Paulo, LTr, 1998.

ARRIGHI, G. “*O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo.*” Editora UNESP, São Paulo, 1996.

BAUMANN, R. “*Mercosul: Origens, Ganhos, Desencontros e Perspectivas*”. In: **BAUMANN, R.** (org.). “*MERCOSUL. Avanços e Desafios da Integração*”. Brasília, IPEA/CEPAL, 2001

BASUALDO, Eduardo M. “*El impacto Económico de las Privatizaciones*”. Em Realidad Económica, Buenos Aires, IADE, No. 123, 1994.

BECKER, Joachim. *El Golpe Del Capital: la crisis financieras em El Cono Sur y sus salidas.* Coscoroba ediciones, Montevideo, 2007.

BENECKE, Dieter (2000), “*Las reformas económicas de la segunda generación en América Latina. Desafío para dialogar sobre la Economía Social de Mercado*”. Em Contribuciones, Buenos Aires, CIEDLA, No. 4/2000.

BERNAL-MEZA, Raúl. “*Política exterior Argentina: de Menem a De la Rúa: ¿hay una nueva política?*”. São Paulo em Perspectiva. Jan./mar. 2002.

BERNAL-MEZA, Raúl “*Argentina. La crisis del desarrollo y de su inserción internacional*”. Série Análisis e Informaciones. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer e Programa de Estudos Europeos, Universidade Federal do Rio de Janeiro, n.1, maio 2001.

CERVO, Luiz Amado. “*A política exterior da Argentina: 1945-2000*”. Em: **GUIMARÃES, Samuel Pinheiro** (org.). “*Argentina: visões brasileiras*”. Instituto de pesquisa em relações internacionais, Brasília, 2000.

CERVO, Luiz Amado. “*Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*”. Brasília, IBRI, 2001.

CERVO, Luiz Amado. “*Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*”. São Paulo, Saraiva, 2008.

CERVO, Luiz Amado & BUENO, Clodoaldo. “*História da política exterior do Brasil*”. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

CISNEROS, A. “*Argentina: Historia de un éxito*”. In: **CISNEROS, A.** (ed.). *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un êxito*, 1998.

COELHO, Pedro Motta Pinto. “*Observações sobre a visão Argentina da política internacional de 1945 até hoje*”. Em: **GUIMARÃES, Samuel Pinheiro** (org.). “*Argentina: visões brasileiras*”. Instituto de pesquisa em relações internacionais, Brasília, 2000.

CUNHA, André e FERRARI, Andrés. “*A Argentina em dois tempos: da conversibilidade à reestruturação da dívida*.” *Revista de Economia Contemporânea*, v. 10: 269-298, 2006.

CUNHA, André e FERRARI, Andrés. “*A Argentina depois da Conversibilidade: Um Caso de Novo-Desenvolvimento?*” *Revista de Economia Política*, v. 29: 3-23, 2009.

DE LA BALZE, Felipe A. M. “*La política exterior de “reincorporación al primer mundo*”. Em: **CISNEROS, Andrés.** “*Política exterior Argentina 1989-1999*”. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1998.

DE LA BALZE, F.A.M. “*La política exterior en tres tiempos. Los fundamentos de la nueva política exterior*”. In: **DE LA BALZE, F.A.M.y ROCA, E.** (comp.). “*Argentina y EE.UU. Fundamentos de una nueva alianza*”. Buenos Aires, CARI/ABRA, 1997.

ESCUDE, Carlos. “*Argentina y sus alianzas estratégicas*.” Em: “*Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*.” Caracas: Nueva Sociedad, 1999.

ESCUDE, Carlos. “*El Realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*”. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

ESCUDE, Carlos. “*Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*”. Planeta, Buenos Aires, 1992.

FANELLI, José Maria. “*Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina*”. Em: *Revista de la Cepal*, No. 77, pp 25-45, 2002.

FERRARI, Andrés e CUNHA, André. “*As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação*”. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 06, 2005.

FERRARI, Andrés e CUNHA, André. “*As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação*”. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 06, 2005.

FERRER, Aldo. *“La Economía Argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI”*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008 (primeira edição em 1963).

FERRER, Aldo. *“El capitalismo argentino”*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1997.

HORA, R. *“Los terratenientes de la pampa argentina”* Siglo XXI, Buenos Aires, 2003.

INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos: <http://www.indec.gov.ar/>, acessado em 15 de novembro de 2009.

LENZ, Maria Heloísa. *“Crescimento Econômico e Crise na Argentina e 1870 a 1930: A Belle Époque”* FFE, Editora da UFRGS, Porto Alegre, 2004.

MUSACCHIO, A. *Los “deslices técnicos” de la convertibilidad, la crisis y las condiciones de la recuperación*. XIX Jornadas de Historia Económica, Mar del Plata, 2006.

MUSACCHIO, Andrés. *“La desarticulación del Estado intervencionista en la Argentina y las Transformaciones económicas a partir de 1990”*. Em **CERVO**, Amado e **DOPCKE**, Wolfgang (Orgs.), *“Relações Internacionais dos países americanos: vertentes da história”*. Brasília, Editora UnB, 1994.

PADRÓS, Enrique Serra. *“Argentinazo: respostas ao neoliberalismo e à democracia formal”*. Em: São Paulo em perspectiva, nº 133, São Paulo, 2002.

PARADISO, José. *“A política exterior em tempos de transformação: o caso argentino.”* Cadernos Adenauer, n. 7, 2000.

PARADISO, José. *“Idéias, ideologias e política exterior na Argentina”*. Diplomacia Estratégia Política, nº 5, Brasília, (janeiro/março 2007).

PUIG, J.C. *“La Política Exterior Argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural”*. Em: **PUIG**, J.C. (comp.). *“América Latina: Políticas Exteriores Comparadas.”* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, v. 1, 1984.

RAPOPORT, Mario. *“Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentina”*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1980.

RAPOPORT, Mario. *“Historia econômica, política y social de La Argentina (1880-2003)”*. Buenos Aires: Emecé Editores, 2007.

RAPOPORT, Mario. “*Crónicas de la Argentina Sobreviviente: el presente en el espejo de la historia*”. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2004.

RAPOPORT, Mario & **SPIGUEL**, Claudio. “*Estados Unidos y el peronismo: la política norteamericana en la Argentina – 1949-1955*”. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

RAPOPORT, Mario & **SPIGUEL**, Claudio. “*Política Exterior Argentina: poder y conflictos internos (1880-2001)*”. Editora Capital Intelectual, Buenos Aires, 2001.

RUSSELL, R. “*Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina (1976-1989)*”. Buenos Aires, FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación, 1989.

SCHVARZER, J. “*Implementación de n modelo económico: la experiencia argentina entre 1975 y el 2000*”. Buenos Aires, 1998.

SUKUP, Viktor. “*El perionismo y la economía mundial*”. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.

PNUD - United Nations Development Programme: <http://www.undp.org/>, acessado em 25 e outubro de 2009.

VITELLI, Guillermo. “*Las rupturas de La convertibilidad y Del Plano Real: La reiteración de una misma historia*”. Em: Ciclos en la historia, la economía y l sociedad, pp 87-116, 2002.