

CRISE DO ESTADO E REFORMAS NEOLIBERAIS NO ESPAÇO LATINO-AMERICANO: AS PRIVATIZAÇÕES NA ARGENTINA (1989-1999)

Rafael Vaz da Motta Brandão¹

Artigo recebido em: 22/09/2017.

Artigo aceito em: 08/11/2017.

RESUMO:

O artigo tem como objetivo analisar as reformas neoliberais no contexto do espaço latino-americano tomando, como estudo de caso, a Argentina durante o governo Carlos Menem (1989-1999). O ajuste neoliberal argentino incluiu uma série de medidas preconizadas pelo chamado “Consenso de Washington”, entre elas, a abertura comercial e financeira, a redução da proteção tarifária e alfandegária, o fortalecimento da previdência social privada, a redução dos investimentos públicos – principalmente nos setores sociais – além da elevação do desemprego. Além disso, o país realizou um dos mais amplos e radicais programas de privatização da América Latina, transferindo para o capital privado – nacional e estrangeiro – o controle de importantes empresas estatais.

PALAVRAS-CHAVE:

Neoliberalismo – Consenso de Washington – Reforma do Estado – Privatizações – Argentina.

¹ Doutor em História Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor visitante do Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em História Social do Território da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Coordenador do LEHI – Laboratório de Economia e História (UFRRJ), membro do POLIS – Laboratório de História Econômico-Social (UFF) e do TEMPO – Núcleo de Estudos sobre Território, Movimentos Sociais e Relações de Poder (UERJ/FFP).

ABSTRACT:

This article intends to analyze the neoliberal reforms in the context of Latin America's space, taking Argentina's case during Carlos Menem government (1989-1999). The neoliberal adjustment in Argentina includes a series of measures recommended by the "Washington Consensus", includes trade and financial liberalization, reduction of tariff and customs protection, improvement of private pensions, decline of public investment – specially of social sectors – as well as an unemployment increase. Besides that, Argentina realized one of the broadest and most radical privatization programs of Latin America, transferring to the private capital – national and foreign – the control of important public companies.

KEYWORDS:

Neoliberalism – Washington Consensus – State Reform –Privatizations – Argentina.

1. Introdução

O período relativo ao final da Segunda Guerra Mundial e que se estende até, pelo menos, o início da década de 1970, foi marcado pela expansão tecnológica e pelo incremento da produção industrial, sobretudo da indústria do aço e de automóveis, além de outros bens de consumo duráveis. O Estado passou a assumir uma variedade de obrigações, entre elas, a de combater a liberdade caótica das forças do livre-mercado, a partir de sua regulação. Nesse decurso, portanto, configurou-se uma forma específica de Estado, que se caracterizava pelo intervencionismo econômico e pelo atendimento de determinados direitos básicos dos trabalhadores (educação, saúde, assistência e previdência social). Outra importante característica era a política de pleno emprego e de redistribuição da renda, permitindo, com isso, a reprodução intensiva do capital, ao mesmo tempo em que inibia maiores reivindicações da classe trabalhadora².

² De acordo com Gilberto Dupas, manteve-se, desde o pós-guerra, "a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. Ele acabou fornecendo as bases para um compromisso de classe, ao oferecer aos partidos políticos representantes dos trabalhadores, numa justificativa para exercer o governo em sociedades capitalistas, abraçando as metas do pleno emprego e da redistribuição de renda em favor do consumo popular. O Estado provedor de serviços sociais e regulador de mercado tornava-se mediador das relações e dos conflitos sociais" (DUPAS, 1999, p. 139).

No início da década de 1960, a combinação do esgotamento do modelo fordista de produção e o surgimento de problemas de ordem conjuntural passaram a adquirir uma importância significativa. Assim, os primeiros sinais da crise do Estado Regulador evidenciavam que o modelo keynesiano mostrou-se incapaz, segundo análise de David Harvey, diante das “contradições inerentes do capitalismo” (HARVEY, 1996, p. 135). Portanto, a conjuntura de crise que abriria as portas para o neoliberalismo, foi ocasionada pelo fracasso das formas de regulação estatal, que se materializava, ainda segundo Harvey, pela “rigidez dos compromissos do Estado, rigidez nos mercados (...) e a flexível política monetária, na capacidade de imprimir moeda em qualquer montante (...) necessário para manter a economia estável” (HARVEY, 1996, p. 135).

De acordo com Robert Brenner, tal momento deve ser compreendido a partir da ideia de uma crise estrutural surgida do próprio sistema capitalista, manifestada pela tendência decrescente da taxa de lucro, uma vez que a mesma “tem suas raízes profundas numa crise secular da lucratividade que resultou do excesso constante de capacidade e de produção do setor manufatureiro internacional” (BRENNER, 2003, p. 12).

Os economistas franceses Gérard Duménil e Dominique Lévy, em concordância com a tese de Brenner, também identificam, na origem da crise, a busca pela recomposição da taxa de lucro. Segundo estes autores,

o poder e a renda da classe capitalista foram diminuídas depois da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial. Durante o compromisso keynesiano ou socialdemocrata, (...) uma fração bastante importante dos lucros permanecia nas empresas e era revertida produtivamente. A rentabilidade das instituições financeiras era tipicamente baixa. (...) O Estado estava fortemente envolvido na gestão econômica; em vários casos, a propriedade de setores inteiros da economia era transferida ao Estado. Os EUA atravessaram tais transformações numa medida consideravelmente inferior à Europa e ao Japão. (...) A crise estrutural dos anos 1970 e o crescimento da inflação diminuíram ainda mais a renda e a riqueza da classe capitalista. Isso pode compreender facilmente numa situação em que as taxas de juros reais eram praticamente iguais à zero ou negativas, os lucros e os dividendos eram baixos, e o mercado e a bolsa estavam deprimindo. Entre a Segunda Guerra Mundial e o começo dos anos 70, o 1% das famílias mais ricas dos EUA tinha mais de 30% da riqueza total do país; durante a 1ª metade dos anos 1970, essa percentagem tinha caído para 22%. O

neoliberalismo foi um golpe político cujo objetivo era a restauração destes privilégios (DUMÉNIL e LÉVY, 2007, p. 2).

Assim, a partir tentativa de recomposição do lucro pelo capital, tem-se o início de todo um processo de reorganização do regime de acumulação capitalista e de seu sistema ideológico e político de dominação que tem, como objetivo, a destruição de todo o mecanismo de regulação estatal que vigorou desde o segundo pós-guerra. O neoliberalismo configurou-se, assim, como um complexo processo de construção de hegemonia que ganha força ao se apresentar como a única alternativa possível ao enfrentamento da crise do modelo keynesiano e do Estado Regulador, que se inicia na década de 1970 e que se materializa, de forma mais clara, a partir das duas décadas seguintes, na maior parte dos países capitalistas.

François Chesnais defende a perspectiva de que, desde o início da década de oitenta, o capitalismo vive sob um novo regime de acumulação, caracterizado pela valorização do capital portador de juros, no qual as políticas de liberalização dos fluxos de capital, de desregulamentação dos mercados financeiros nacionais e das relações de trabalho, e de privatizações aparecem como elementos centrais na engrenagem desta nova fase do sistema, marcada pela mundialização do capital³. Assim, por mundialização do capital, devemos entender o quadro político-institucional no qual se configurou, desde o início da década de 1980, um novo regime de acumulação capitalista, em decorrência da implantação das medidas neoliberais, adotadas, primeiramente, pelos governos dos países centrais, como os EUA, no governo Ronald Reagan, e a Grã-Bretanha, sob o governo Margareth Thatcher, e que depois se intensificaram em quase todo o planeta⁴.

³ Segundo François Chesnais, “o atual regime institucional internacional de dominação do capital resulta do jogo combinado de dois processos que se reforçam mutuamente em um movimento de interação que já dura mais de trinta anos. De um lado, houve o reaparecimento e a consolidação de uma forma específica de acumulação de capital, (...) na qual uma fração sempre mais elevada conserva a forma de dinheiro e pretende se valorizar pela via das aplicações financeiras nos mercados especializados. De outro, houve (...) a elaboração e a execução de políticas de liberalização, de desregulamentação e de privatização” (CHESNAIS, 2005, p. 20).

⁴ Trata-se, de acordo com Chesnais, "de uma fase em que adentramos, não em 1989 (queda do muro de Berlim), ou em 1991 (desmoronamento do regime soviético), mas 10 anos antes, na passagem dos anos 70 para os anos 80. É então que se situa o momento em que as forças políticas mais anti-sociais dos países da OCDE engajaram-se no processo de liberalização, de desregulamentação e de privatização". (CHESNAIS, 1997, p. 13).

Os traços mais marcantes deste novo regime de acumulação capitalista, na esfera macroeconômica, são: 1) taxas de crescimento do PIB muito baixas, inclusive em países como o Japão, que servira durante muitos anos de "locomotiva" para o resto do mundo; 2) sobrevalorização da moeda em relação a mercadorias e serviços; 3) conjuntura econômica internacional instável, marcada por sobressaltos monetários e financeiros, como as crises asiática (1997), russa (1998), brasileira (1999), argentina (2001) e a mais crise surgida a partir da bolha no mercado imobiliário norte-americano em 2009 e que ganharia dimensões muito maiores, cujos efeitos estão sendo observados até o momento presente; 4) elevado nível de desemprego estrutural; 5) colocação de regiões inteiras do globo à margem do sistema internacional de trocas, como é o caso da quase totalidade do continente africano e de uma parcela significativa da Ásia e da América Latina; 6) aumento dos índices de pobreza e de miséria em todo o mundo, inclusive entre os países desenvolvidos; 7) acirramento da concorrência internacional entre as grandes potências da tríade (EUA, Europa Ocidental e Japão), geradora de sérios conflitos comerciais. Contudo, explica-nos Chesnais, "esses elementos não podem ser considerados como uma simples adição de fenômenos isolados. Devem ser abordados como um todo, partindo da hipótese de que poderiam constituir um sistema" (CHESNAIS, 1997, p. 20).

2. O Consenso de Washington e o neoliberalismo na América Latina

Após a afirmação da hegemonia neoliberal nos EUA e na Europa Ocidental (Grã-Bretanha, Alemanha, Dinamarca) e em países do capitalismo avançado de outras regiões do mundo (Nova Zelândia, Austrália), em um primeiro momento, e do Leste Europeu (Rússia, Polônia, República Tcheca), em uma segunda etapa, a América Latina converteu-se no terceiro grande espaço de implantação do neoliberalismo.

Em 1989, em um seminário organizado pelo *Institute of International Economics*, sediado em Washington, reuniram-se diversos economistas latino-americanos, funcionários do FMI, do Banco Mundial, além de representantes do Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano. O tema do encontro, “Latin America adjustment: how much has happened?”, visava discutir as reformas necessárias para que a América Latina superasse a chamada “década perdida”, marcada pela hiperinflação, recessão e pelo forte endividamento externo, para que, assim, retomasse o caminho do crescimento econômico e do desenvolvimento social.

Embora tivesse, a princípio, um caráter acadêmico, o seminário permitiu a elaboração de um conjunto de medidas que deveriam ser seguidas pelos países da América Latina em troca da continuidade do financiamento por parte das agências e organismos financeiros internacionais. A esse conjunto de medidas deu-se o nome de consenso de Washington. Basicamente, tais medidas faziam parte de um amplo conjunto de reformas neoliberais, centrado na desregulação dos mercados, na abertura comercial, na liberalização do fluxo de capitais, em uma rigorosa política monetária e fiscal e - fundamentalmente - na reforma do Estado nos diferentes países latino-americanos⁵. Para Perry Anderson, o Consenso de Washington representou “a denominação de uma articulação para implantar o neoliberalismo de maneira ordenada em diversos países” (ANDERSON, 1995, p. 7).

Na realidade, o Consenso de Washington significou, no contexto político e socioeconômico latino-americano, o mesmo movimento reacionário do capital em relação às conquistas das classes trabalhadoras europeias e norte-americanas entre as décadas de 1950 e 1970.

John Willianson, economista inglês diretor do instituto promotor do encontro em Washington, foi quem alinhavou os dez pontos tidos como

⁵ Sobre as propostas do Consenso de Washington para os diferentes países da América Latina, Paulo Nogueira Batista afirma que, “além de contraditório com as práticas dos EUA e dos países desenvolvidos em geral, contém, como pudemos apreciar, várias incoerências nos seus próprios termos. Revela-se em especial inadequado quando se tem em conta que sua avaliação e prescrições se aplicam de maneira uniforme a todos os países da região, independentemente das diferenças de tamanho, de estágio de desenvolvimento ou dos problemas que estejam concretamente enfrentando. O diagnóstico e a terapêutica são virtualmente idênticos tanto para um imenso Brasil já substancialmente industrializado quanto para um pequeno Uruguai ou Bolívia ainda na fase pré-industrial. Não diferem muito por incrível que pareça, do que o FMI e o Banco Mundial estão recomendando à Europa oriental na sua transição para economias de mercado” (BATISTA JR., 2009, p. 145-146).

“consensuais” entre aqueles que participaram do evento. Foi, ainda, o responsável por cunhar a expressão “Consenso de Washington”, através da qual ficaram conhecidas as recomendações para o ajuste das economias latino-americanas à nova ordem econômica (neoliberal) mundial.

As conclusões decorrentes do encontro em Washington podem ser assim sintetizadas: 1- Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, buscando eliminar o déficit público e estabelecendo um superávit primário para o pagamento da dívida externa; 2- Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura, redirecionando recursos para a manutenção da máquina administrativa e subsídios para setores com maior retorno econômico; 3- Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária (elevação dos impostos); 4- Liberalização financeira, com a eliminação das restrições que impedem as instituições financeiras internacionais de atuarem em igualdade com instituições nacionais nos mercados locais, além do afastamento do Estado do setor financeiro e do estabelecimento de taxas de juros reais positivas direcionadas para o mercado; 5- Taxa de câmbio competitiva, para estimular um crescimento rápido na exportação de setores não tradicionais; 6- Abertura do comércio exterior, com a redução das alíquotas de importação para a inserção em uma “economia globalizada”; 7- Eliminação das restrições ao capital estrangeiro, permitindo, assim, e entrada de capitais sob a forma de Investimento Estrangeiro Direto (IED); 8- Privatização, com a transferências de empresas estatais para o capital privado (nacional e estrangeiro); 9- Desregulação da economia, com a redução da legislação de controle sobre o processo econômico e das relações trabalhistas; 10- Direito à propriedade intelectual.

A partir do final da década de 1980, as medidas de ajuste de caráter neoliberal, emanadas pelos organismos financeiros internacionais (FMI, BID e Banco Mundial) e depois pelo consenso de Washington, dominaram o cenário político e econômico da América Latina e passaram a ser adotadas por diferentes governos da região, incluindo a Argentina, a segunda maior economia do Cone Sul.

3. Reformas neoliberais e privatizações na Argentina

Um dos exemplos mais radicais de implantação do neoliberalismo na América Latina refere-se ao caso da Argentina, mais particularmente, ao período correspondente aos dois governos de Carlos Saul Menem (1989-1999). O peronista Menem ascendeu ao poder com um discurso populista, defendendo, em sua campanha eleitoral, o *salariozo* e uma “revolução produtiva”⁶, mas que, logo em breve, “mostrou que sua política econômica se alinharia com os postulados do Consenso de Washington e seguiria os conselhos do FMI e outros organismos financeiros internacionais” (RAPOPORT, 2009, p. 43). Assim, o governo Menem passou a adotar o monetarismo da Escola de Chicago, vinculando os argentinos aos interesses do capitalismo neoliberal.

Em 1976, o governo civil de Isabelita Perón foi deposto por uma junta militar que deu início a um governo ditatorial, que ficaria marcado pela intensa repressão aos grupos organizados de esquerda, no qual resultou no desaparecimento de mais de 20 mil pessoas. Com a derrota na Guerra das Malvinas para a Inglaterra, em 1982, o governo militar acabou se enfraquecendo e foi substituído, no ano seguinte, pelo governo de Raul Alfonsín, membro da União Cívica Radical. A transição para o regime democrático caracterizou-se por um quadro de forte instabilidade macroeconômica. A hiperinflação, que consumia a renda da classe trabalhadora e também da classe média argentina, e o crescimento do endividamento externo eram alguns aspectos que evidenciavam a gravidade da crise vivida pelo país durante a década de oitenta.

Nesse contexto de crise, em julho de 1989, Carlos Menem ascende ao poder, tendo sido eleito dois meses antes pelo Partido Justicialista. Seria a primeira vez, desde 1916, que um presidente passava o cargo para um candidato de oposição no país.

⁶ O *salariozo* prometia recuperar a renda e o poder aquisitivo do trabalhador argentino e a “revolução produtiva” intencionava o crescimento da estrutura produtiva e o desenvolvimento econômico do país.

O novo presidente argentino logo articulou uma estreita relação com os EUA, fato que desagradou os setores mais tradicionais do peronismo. A aproximação com os interesses do grande capital ficaria ainda mais evidente quando Menem nomeou primeiramente Miguel Roig e, depois de sua morte, Néstor Rapanelli, para ocuparem o cargo de ministro da Economia. Roig e Rapanelli eram, respectivamente, vice-presidente executivo geral e vice-presidente do grupo multinacional, do ramo de alimentos, Bunge y Born, considerado uma das mais poderosas e influentes da Argentina. Pouco depois, Maria Julia Alsogaray foi nomeada para conduzir os processos de privatização no país. Maria Julia era filha de Álvaro Carlos Alsogaray, economista, político, empresário e um dos principais intelectuais orgânicos do neoliberalismo na Argentina.

A política econômica de Menem se desenvolvia, então, no cenário crítico deixado pelo governo Alfonsín, marcado pela alta da inflação e pela instabilidade macroeconômica (VIANINI, 2012). A solução adotada por Menem para o controle inflacionário seria o alinhamento quase que incondicional com a agenda de reformas propostas pelo consenso de Washington e pelos organismos financeiros internacionais, entre eles o FMI, gestor da dívida argentina, e o Banco Mundial, financiador de vários projetos do ajuste neoliberal em curso no país na década de 1990.

Com pouco menos de vinte dias de governo, Menem conseguiu a aprovação de duas leis que dariam início, de maneira mais concreta, ao processo de ajuste neoliberal pelo qual passaria a Argentina na década de noventa: a Lei de Reforma do Estado⁷ e a Lei de Emergência Econômica⁸.

⁷ A Lei nº 23.696, promulgada em 18 de agosto de 1989, dizia respeito à reforma administrativa do Estado argentino. A lei colocava em “estado de emergência” autarquias, empresas estatais, sociedades anônimas com participação estatal, entidades financeiras e bancos públicos, e demais instituições com participação majoritária de capital estatal. Esta lei garantiria ao poder federal a intervenção em qualquer instituição pública, com exceção das entidades de ensino superior. Com isso, a Lei de Reforma do Estado viabilizou as concessões e as privatizações de empresas estatais por meio de decretos presidenciais. Estabeleceu, ainda, o Programa de Propiedad Participada, por meio do qual os trabalhadores das empresas estatais seriam convidados a participar dos processos de desestatização, comprando ações das empresas privatizadas.

⁸ A Lei nº 23.697, promulgada em 15 de setembro de 1989, decretava a suspensão de subsídios, subvenções e dos regimes de promoção industrial, mineira, além de mudanças tarifárias e na organização do Banco Central. A Lei de Emergência Econômica também garantiu a igualdade de

Como mencionado, Menem nomeou, como ministro da Economia, Miguel Roig, empresário do grupo Bunge y Born, a quem coube a tarefa de colocar em prática o chamado Plano Bunge y Born, ou simplesmente, Plano BB. Entretanto, com o falecimento de Roig, Néstor Rapanelli, também executivo ligado ao grupo Bunge y Born, passou a ocupar o cargo de ministro da Economia por um curto período, logo sendo substituído por Antonio Ermán González.

As medidas adotadas no Plano BB não apresentavam grandes diferenças em relação a outras medidas já tentadas em planos econômicos anteriores, e consistiam no controle dos preços, desvalorização monetária, suspensão por seis meses de todos os subsídios e incentivos fiscais, aumento de impostos sobre exportações, controle dos gastos públicos, além da compressão dos salários das classes trabalhadoras. Contudo, com menos de seis meses após o lançamento do Plano BB, já era possível observar uma grande desvalorização do austral em relação ao dólar. Dessa forma, a recessão econômica argentina se agravou e a hiperinflação não pode ser controlada.

Após o fracasso do Plano Bunge y Born, em dezembro de 1989, foi adotado o Plano Bonex⁹. O novo plano foi articulado pelo então ministro da Economia, Ermán Gonzalez, juntamente com conselheiros de bancos credores e de Álvaro Alsogaray, figura emblemática do pensamento neoliberal na Argentina. O Plano Bonex baseava-se na elevação das taxas de juros a níveis acima da inflação e na reestruturação compulsória da dívida pública, trocando os depósitos a prazo nos bancos por títulos dolarizados (bônus externos) com prazo de resgate de dez anos (VIANINI, 2012). Mario Rapoport salienta que o Plano Bonex assemelhava-se muito ao Plano BB quanto às medidas adotadas, tendo como diferença fundamental o fato de não contemplar mecanismos de controle de preços (RAPOPORT, 2009).

tratamento em relação ao capital estrangeiro, abrindo a possibilidade de sua participação no processo de privatização. O nome dado ao primeiro plano econômico do governo Menem é emblemático: Plano Bunge y Born. O programa foi assim batizado devido ao fato de que o novo ministro da economia, Miguel Roig, ocupava, até então, um cargo de direção na empresa argentina Bunge y Born, uma multinacional do setor de alimentos.

⁹ Bonex era a sigla de *bonos externos*.

Inicialmente, o Plano Bonex se revelou bem sucedido, uma vez que os preços ficaram mais acessíveis ao consumidor final, conseguindo, assim, conter o processo inflacionário. Contudo, ao ser retomado o pagamento da dívida externa argentina com o FMI, a hiperinflação de finais dos anos 80, retornou com grande intensidade, provocando uma fortíssima recessão econômica. O desgaste político decorrente do quadro de recessão econômica e do agravamento da dívida externa levou à queda de Ermán Gonzalez e à ascensão de Domingo Felipe Cavallo ao cargo de ministro da Economia, em abril de 1991 (ROMERO, 2006).

Domingo Felipe Cavallo, economista de formação ortodoxa, com formação na universidade de Harvard, iniciou a sua atuação como funcionário do governo, em 1982, e foi o responsável pela implantação de um ambicioso e inédito plano econômico de controle da inflação (VIANINI, 2012). O chamado Plano de Conversibilidade, aprovado em abril de 1991, transformou a antiga moeda argentina, o austral, em peso, e estabeleceu a sua paridade com o dólar. A confiança no novo plano econômico residia no fato de que a população argentina em geral poderia trocar pesos por dólares em qualquer momento, em que um peso valia exatamente um dólar (NEUTZLING JR, 2008). Além do regime de paridade cambial com o dólar, foi estabelecida uma redução das tarifas protecionistas, concretizando, dessa forma, a abertura econômica do país ao capital estrangeiro. Conforme Fernando Vianini, “as tarifas caíram 1/3 do valor anterior, e os resultados dessa medida foram o fim da fuga de capital nacional para o dólar, o reingresso de capitais emigrados, a redução das taxas de juros, a queda da inflação e o reaquecimento da economia” (VIANINI, 2012, p. 31).

Para tranquilizar os investidores externos, em abril de 1992, o governo argentino aderiu ao Plano Brady¹⁰. O Estado aumentou a arrecadação de impostos e recebeu uma quantidade expressiva de empréstimos e investimentos estrangeiros.

¹⁰ O Plano Brady é o nome dado ao plano de reestruturação da dívida externa de países em desenvolvimento – especialmente da América Latina – lançado em 1989, pelo secretário do Tesouro dos EUA, Nicholas Brady. O objetivo central do Plano Brady, segundo Monica Piccolo, “era promover o desconto da dívida externa dos países em desenvolvimento, e sua redução junto aos bancos privados dar-se-ia através da recompra direta dos títulos pelo país devedor. Haveria, assim, a substituição da dívida velha por novos bônus que seriam distribuídos para o mercado (securitização), tendo os organismos multilaterais (FMI) como garantia de uma eventual inadimplência dos países devedores” (PICOLLO, 2010, p. 176).

Entre 1991 e 1994, ingressou na economia argentina uma expressiva quantidade de dólares (VIANINI, 2012).

Em 1994, o PIB argentino era três vezes superior ao seu valor em 1989, quando o governo Menem teve o seu início. O crescimento econômico também refletiu no PIB per capita. Em 1989 o seu valor era de US\$ 2.392. No ano seguinte, este valor passa a ser de US\$ 4.350 e, em 1994, este índice alcançou o valor de US\$ 7.501. O Plano de Conversibilidade de Domingo Cavallo também foi o responsável pelo fim da hiperinflação que atingia a economia argentina em 1989/1990¹¹.

Paralelamente ao Plano de Conversibilidade o ajuste neoliberal da Argentina passou por uma série de medidas que incluíam a abertura comercial e financeira do país ao capital estrangeiro, a redução da proteção tarifária e alfandegária, o fortalecimento da previdência social privada, a redução dos investimentos públicos, principalmente nos setores sociais, o aumento do desemprego e etc. Ao mesmo tempo, iniciou-se um dos mais amplos e radicais programas de privatização da América Latina, numa clara demonstração de alinhamento incondicional com o programa neoliberal. As privatizações, realizadas com o discurso oficial de equilibrar as contas públicas, acabaram por transferir uma parcela significativa dos investimentos em estruturas de uso público para o setor privado.

Uma das primeiras empresas a serem privatizadas pelo governo Menem foi a Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel), estatal do setor de telecomunicações, fundada em 1946, durante o governo Perón.

Maria Julia Alsogaray foi nomeada interventora e buscou de todas as maneiras a preparação para a privatização da empresa, utilizando-se de diversos mecanismos: precarização dos serviços, redução do quadro de funcionários, estabelecimento de novos padrões de relações trabalhistas, que aumentou em cinco horas a jornada de trabalho mensal, e, por último, a repressão aos trabalhadores e sindicatos que procuravam resistir às mudanças que abriam caminho para a

¹¹ Em 1989 e 1990 a inflação na Argentina atingiu o índice de 3.058% e 2.077%, respectivamente. Em 1991, a inflação foi de 133% e, no ano seguinte, de 12%.

privatização da estatal, que já havia sido aprovada pelo governo (CAMPINHO, 2010).

No processo de privatização, saíram vencedoras para o serviço de telefonia fixa, o grupo Telefónica de Argentina¹², que passou a ser responsável pelos serviços da região sul e o grupo Telecom Argentina, responsável pelos serviços da região norte. Como observa Senén Gonzalez, “os consórcios ganhadores ficaram constituídos por uma operadora estrangeira, um grupo econômico de capital nacional e um banco credor da dívida externa argentina” (SENEN GONZALEZ, 1998, p. 204).

Após a venda da ENTel, os grupos privados vencedores do processo de licitação iniciaram um “profundo e acelerado processo de transformação nas condições e relações de trabalho”, estabelecendo programas de demissão “voluntária” e “aposentadorias antecipadas” (CAMPINHO, 2010, p. 30-31). A política de demissão dos novos controladores levaria a uma drástica redução no número de empregos da empresa. Em 1990, pouco antes de ser privatizada, a ENTel possuía cerca de 40 mil funcionários. Dez anos depois, a Telefónica possuía em torno de 10 mil e a Telecom 14 mil. Ou seja, nada menos do que 16 mil trabalhadores perderam seus empregos após a privatização da ENTel.

Na mesma época, foram vendidas a estatal do setor aéreo, Aerolíneas Argentinas, as empresas petroquímicas Polisur, Petropol, Induclor e Monómeros Vinílicos, a petroleira Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), a companhia Gas del Estado, as usinas atômicas de Atucha I e II, empresas de água e esgoto, correios, cerca de 10.000 quilômetros de rodovias para serem exploradas através da cobrança de pedágio, bancos, além de diversos canais de televisão.

Quando foi privatizada pelo governo de Carlos Menem, em 1991, a Aerolíneas Argentinas era uma empresa lucrativa, possuía uma frota de 28 aviões próprios e um alugado, com rotas internacionais e escritórios em importantes cidades no exterior, sendo considerada uma das companhias aéreas mais seguras do

¹² O grupo Telefónica de Argentina era liderado pelas seguintes empresas: Telefónica de España, Citibank, Techint, e Perez Companc. Estes dois últimos eram grupos de capital argentino.

mundo¹³. A empresa, ao ser vendida para a espanhola Ibéria, passou por um processo de desmonte, com a venda de aviões, fechamento de oficinas e de escritórios dentro e fora da Argentina, além da demissão de um grande número de funcionários¹⁴.

Depois de uma gestão desastrosa, em 2001, a Ibéria acabou vendendo boa parte dos ativos da Aerolíneas para resolver seus próprios problemas financeiros. O controle de empresa passou então para um consórcio liderado pelo grupo espanhol Marsans, que adquiriu 92,1% das ações da companhia. O grupo espanhol implantou uma política de forte redução de custos, entrando em rota de colisão com os sindicatos de funcionários da Aerolíneas e enfrentando uma série de greves e problemas nos aeroportos. Em julho de 2008, o grupo Marsans foi obrigado a se retirar do comando da companhia pelo Estado argentino por dívidas que chegavam ao valor de US\$ 890 milhões.

Em 1999, já no final de seu segundo mandato, Menem privatizou a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), maior empresa do setor de petróleo do país¹⁵. A YPF foi vendida em conjunto com outras empresas estatais argentinas para a companhia espanhola Repsol. Em dezembro de 2000, as três companhias argentinas, YPF, Astra CAPSA e Respol Argentina, controladas pela Repsol YPF, passaram por um processo de fusão. A nova empresa contava com um capital total US\$ 3,93 bilhões¹⁶.

No período de 1990 a 1998, o governo vendeu US\$ 20 bilhões de empresas estatais, sendo que 60% para grupos estrangeiros. As receitas obtidas com a venda de empresas estatais alcançaram cerca de 10% do PIB, entre 1988 e 1997 (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 491).

¹³ Criada em 1950 pelo governo de Perón, a empresa chegou a ser líder das companhias aéreas do hemisfério Sul.

¹⁴ A Aerolíneas Argentinas foi avaliada em cerca de US\$ 600 milhões, número considerado muito abaixo do seu valor real. No leilão de privatização, a única empresa interessada foi Ibéria, empresa de capital espanhol, que ofereceu US\$ 260 milhões em dinheiro e mais US\$ 560 milhões em títulos da dívida argentina por 85% das ações da empresa.

¹⁵ A empresa foi criada em 1922 no governo de Hipólito Yrigoyen.

¹⁶ Em 2012, com maioria no Congresso, a presidente Cristina de Kirchner conseguiu aprovar a nacionalização de 51% da YPF.

O governo Menem também introduziu importantes mudanças na legislação trabalhista. Em 1991 foi aprovada a Lei Nacional do Emprego, que permitia contratos temporários de trabalho, chamados de “basura”, nos quais os empregadores eram beneficiados pela isenção ou diminuição de uma série de encargos trabalhistas. Tal medida enfraqueceu enormemente a capacidade de negociação dos sindicatos (NEUTZLING JR, 2008).

Além disso, foi aprovado, em 1993, o chamado “sistema de pasantías”, que permitia o trabalho de estudantes (pasantes) em condições precárias, com um contrato sem praticamente nenhum tipo de encargo trabalhista e com salários muito mais baixos do que o conjunto da categoria.

Apesar do sucesso inicial do Plano de Conversibilidade de Menem e Cavallo, contudo, em pouco tempo o modelo econômico argentino começou a revelar alguns desequilíbrios. O primeiro deles foi o grave desemprego que afetou os trabalhadores argentinos, especialmente por conta das privatizações e também em razão da política de abertura econômica, que levou ao fechamento, no país, de pequenas e médias empresas que não tinham condições de concorrer com os produtos importados.

Em 1989, o desemprego afetava em torno de 7% da população argentina. Em 1994, este índice aumentou para 12%. Além disso, a abertura do mercado nacional e a supervalorização da moeda, por conta da política de paridade cambial em relação ao dólar, provocaram um enorme prejuízo na balança comercial, passando de um superávit de US\$ 12 bilhões no período 1990/1991, para um déficit de quase US\$ 10 bilhões no período 1992/1994 (VIANINI, 2012).

Outro grande desequilíbrio do Plano de Conversibilidade foi o aumento da dívida externa argentina que, em 1994, alcançou US\$ 86 bilhões, praticamente o dobro do valor registrado três anos antes (FERRER, 2006). As contas fiscais também se deterioravam, devido, em especial, às reformas da previdência e do serviço da dívida externa, pois “ao se transferir às entidades privadas a responsabilidade pela arrecadação, enquanto os benefícios ficavam ao cargo do

poder público, o Estado argentino entrou num período deficitário alarmante” (VIANINI, 2012, p. 33).

Com efeito, a partir de 1994, o cenário externo começou a se tornar desfavorável, especialmente após a decretação da moratória da dívida externa pelo governo mexicano e do chamado efeito tequila. O clima de instabilidade econômica e de desconfiança por parte dos investidores estrangeiros se espalhou pelos diversos países da América Latina que haviam adotado políticas econômicas neoliberais, levando a uma fuga maciça de capitais. Na Argentina, a crise somente foi controlada a partir de um empréstimo de socorro financeiro do FMI e do governo dos EUA.

Numa tentativa de contornar a crise, o ministro Cavallo aprofundou o ajuste neoliberal no país, lançando um novo pacote de medidas, “através da qual, novas privatizações foram realizadas, atingindo desta vez as centrais nucleares e os Correios, e um severo corte ao repasse para as províncias foi feito” (VIANINI, 2012, p. 34). Além disso, o governo Menem realizou cortes no orçamento, reduziu salários do funcionalismo público e aumentou impostos. Dessa maneira, a crise mexicana, no lugar de abalar a confiança do povo argentino e a popularidade de Menem, ao contrário, “fortaleceu a sua campanha de reeleição devido à propaganda de sua figura, que encarnava a ordem e a estabilidade” (ROMERO, 2006, p. 271).

Assim, paralelamente ao agravamento da crise e das tentativas de contorná-la através do aprofundamento do ajuste neoliberal no país, em 10 de abril de 1994, Carlos Menem dá início ao processo de articulação que levaria a sua reeleição. Naquela data, foram realizadas eleições para a escolha de 305 deputados constituintes, que tratariam de alterar a Constituição do país, de modo que permitisse a reeleição. A reforma constitucional foi fruto do chamado Pacto de Olivos, um acordo feito entre os peronistas, encabeçados por Menem, e os radicais, liberados por Raul Alfonsín.

Dessa forma, o Pacto de Olivos, “nada mais foi que o reconhecimento por parte de Alfonsín da impossibilidade de frustrar as ambições do presidente Menem” (VIANINI, 2012, p. 36). Além da possibilidade de reeleição, Alfonsín garantiu a inclusão de alguns pontos pretendidos pela União Cívica Radical na reforma

Revista Espacialidades [online]. 2017, v. 12, n. 2. ISSN 1984-817X

constitucional, entre elas, o direito ao segundo turno, a redução do mandato presidencial de cinco para quatro anos, a criação da chefia de gabinete dos ministérios, as eleições e alterações no mandato de senadores, a eleição direta para a Prefeitura de Buenos Aires, a mudança no processo de designação de juizes, a revogação de decretos de urgência e a formalização de consultas populares (ROMERO, 2006).

Portanto, após o estabelecimento do Pacto de Olivos e da possibilidade de reeleição após a reforma constitucional, nas eleições presidenciais de 1995, Menem foi novamente conduzido ao cargo, com mais de 50% dos votos, com a promessa de manter a conversibilidade cambial.

Porém, já a partir de 1996, a variação do PIB argentino começava a apresentar forte oscilação e o índice de desemprego aumentou. O baixo índice de inflação, por sua vez, era um indicador da perda de poder aquisitivo por parte da população economicamente ativa do país (NEUTZLING JR, 2008). Somava-se a isso o fato de que a entrada no mercado interno de produtos de tecnologia avançada, computadores, celulares, calçados, entre outros, levaria a economia argentina à perda da sua capacidade de exportação. O país começava a entrar, novamente, em um quadro de recessão. Desde então, inúmeros protestos se multiplicaram, ganhando as ruas das principais cidades do país, levando, em 1996, o então ministro da Economia, Domingo Cavallo, a deixar o governo (FERRER, 2006).

Para completar o quadro de crise, em 1997, os países asiáticos enfrentaram uma crise cambial e desvalorizaram as suas moedas. No ano seguinte, foi a vez da Rússia decretar a moratória de sua dívida externa. Esse quadro de instabilidade macroeconômica internacional levou os investidores estrangeiros a retirarem os recursos investidos no exterior, entre eles os da Argentina, tal como já haviam feito em 1994, com a crise mexicana. Em janeiro de 1999, o Brasil também desvalorizou o câmbio, o que acabou deteriorando ainda mais o saldo comercial argentino.

Em 1999, a dívida externa argentina atingia quase US\$ 150 bilhões, dos quais 60% correspondiam à dívida pública e 40% à dívida privada. A crise social, no final

da década de 1990, atingiu níveis insuportáveis, com a taxa de pobreza chegando à marca de 30% (NEUTZLING JR, 2008).

Em 1999, Fernando de La Rúa, com apoio da UCR e de partidos de esquerda, venceu as eleições presidenciais, derrotando o peronista Eduardo Duhalde. O sistema de conversibilidade foi mantido, com o novo governo, numa tentativa de diminuir as pressões sobre o câmbio, cortando gastos públicos e também aumentando os impostos. Em 2001, Domingo Cavallo voltou para o Ministério da Economia em uma tentativa de salvar o Plano de Conversibilidade, “afetado não só pela defasagem cambial, como pela desconfiança dos agentes econômicos e pela fuga de capitais, que no mesmo ano atingiu 20 bilhões de dólares” (NEUTZLING JR, 2008, p. 18). A ocorrência de inúmeras manifestações de rua levou Fernando de La Rúa à renúncia, em 21 de dezembro de 2001. Era o fim do Plano de Conversibilidade da era Menem.

4. Considerações finais

O neoliberalismo configurou-se como um longo processo de construção de hegemonia, que tomou forma como prática política a partir da reação do capital na busca pela recomposição de sua taxa de lucro. A partir da virada da década de 1970 para os anos oitenta, passaria a ser adotado – de maneira sistemática – por países do capitalismo central, em um primeiro momento, depois por países do Leste Europeu até chegar, por fim, ao espaço latino-americano.

Em novembro de 1989, foi realizado um encontro, na capital norte-americana, que visava discutir as reformas necessárias para que a América Latina superasse a crise da chamada “década perdida”. Basicamente, o encontro em Washington defendia um amplo conjunto de reformas neoliberais, centrado na desregulação dos mercados, na abertura comercial, na liberalização dos fluxos de capitais, em uma rigorosa política monetária e fiscal e, fundamentalmente, na redução do papel do Estado nos países latino-americanos. Nesse contexto, diversos países latino-americanos passaram por ajustes nas suas economias, incluindo a

Argentina. O governo Menem foi responsável por um conjunto de medidas neoliberais, que incluíram a abertura econômica, a desregulamentação financeira, a precarização do mundo do trabalho (com um aumento das diversas formas de subemprego) e, sobretudo, a privatização de diversas empresas estatais, como a Aerolíneas Argentinas, a ENTEL e a YPF. Estas três passariam, inclusive, para o controle do capital estrangeiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BATISTA JR., Paulo Nogueira (org.). **Paulo Nogueira Batista: pensando o Brasil**. Ensaios e palestras. Brasília: FUNAG, 2009.

BORON, Atilio e THWAITES REY, Mabel. La expropiación neoliberal: el experimento privatista en la Argentina. In: PETRAS, James; VELTMEYER, Henry (orgs). **Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina**. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

BRENNER, Robert. **O Boom e a Bolha**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

CAMPINHO, João de Almeida Rego. A privatização das telecomunicações na Argentina e suas consequências para os trabalhadores. In: **Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina**, Londrina, UEL, 2010.

CHESNAIS, François. Mundialização do capital, regime de acumulação predominantemente financeira e programa de ruptura com o neoliberalismo. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 7-34, 1997.

_____. Introdução. In: CHESNAIS, François. (org.) **A Finança Mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequência**. São Paulo: Boitempo, p. 25-33, 2005.

- DUMÉNIL, Gérard e LÉVY, Dominique. Neoliberalismo - Neo-imperialismo. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 16, n. 1 (29), p. 1-19, abril, 2007.
- DUPAS, Gilberto. **Economia Global e Exclusão Social: pobreza, desemprego, Estado e o futuro do capitalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando. **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- FERRER, Aldo. **A Economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e Desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1996.
- NEUTZLING JR, João. Argentina: crise e ressurreição. **Análise**. Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 4-27, janeiro-junho, 2008.
- PICCOLO, Monica. **Reformas Neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. Niterói: UFF, 2010 (Tese de Doutorado em História da UFF).
- RAPOPORT, Mario. Argentina: economia e política internacional. Os processos históricos. **Revista DEP – Diplomacia, Estratégia & Política**, Brasília, nº 10, p. 27-51, outubro-dezembro/2009.
- ROMERO, Luis Alberto. **História Contemporânea da Argentina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2006.
- SENE GONZALEZ, Cecilia. Privatización, relaciones laborales y respuesta sindical en el sector de telecomunicaciones: el caso de Argentina. In: CASTRO, Maria Silvia Portella de e WACHENDORFER, Achin (orgs.). **Sindicalismo y Globalización: la dolorosa inserción em un mundo incierto**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1998.
- VIANINI, Fernando Marcus Nascimento. **A Trajetória Econômica da Argentina: 1989-2007**. Juiz de Fora: UFJF, 2012 (Dissertação de Mestrado em História da UFJF).