

Fazenda grande & sindicato: padrões de crescimento, investimento e produtividade na economia argentina, de Perón aos Kirchner*

Matías Vernengo**

Professor Titular da Universidade de
Bucknell

Resumo

O artigo analisa as três fases do desenvolvimento econômico argentino desde o modelo agroexportador do final do século dezenove, passando pela industrialização puxada pelo estado, até as reformas neoliberais iniciadas nos anos 70, e complementadas nos anos 90. O artigo sugere que o abandono da estratégia de desenvolvimento autônomo não se deve às falhas intrínsecas da industrialização substitutiva de importações, mas aos conflitos socioeconômicos relacionados com os requerimentos salariais de um mercado consumidor doméstico frente a um persistente problema do balanço de pagamentos. A dimensão da ruptura com o modelo neoliberal durante os governos kirchneristas é brevemente discutida.

Palavras-chave

Argentina; História Econômica; Economia Política

* Artigo recebido em jun. 2015 e acento para publicação em ago. 2017.



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons
Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

Open Acces (Acesso Aberto)

Uma versão preliminar foi apresentada em Brasília, em 2010. Esta versão significativamente modificada deve-se, em parte, aos comentários recebidos. O autor agradece sem comprometer a Ricardo Bielschowsky, Alcino Ferreira Camara Neto e Carlos Eduardo Schönerwald da Silva.

** *E-mail:* mv012@bucknell.edu

Abstract

This paper analyzes the three phases of Argentine economic development since the end of the 19th century, namely: the commodity export model, the period of state-led industrialization and the neoliberal reforms initiated in the 1970s, and complemented in the 1990s. The main argument is that the commodity export model had run its course, given the geopolitical changes in the world, and that the abandonment of the industrialization project had less to do with its own limitations, and more to do with the political implications of the model. In particular, the higher wages needed for mass consumption led to recurrent balance of payments problems, and a political backlash that made it ultimately unsustainable. The limits of the abandonment of the neoliberal project during the last commodity boom are briefly discussed.

Keywords

Argentina; Economic History; Political Economy

Classificação JEL: N16, O54, P16

Introdução

A economia argentina durante o século vinte é normalmente vista como um caso atípico de declínio econômico persistente.¹ A renda per capita caiu de níveis elevados comparáveis com a Europa Ocidental durante a *Belle Époque*, ou 80 por cento da renda dos Estados Unidos no auge, para níveis de aproximadamente um terço da renda norte-americana. Deve ser notado, entretanto que a renda *per capita* é um indicador limitado do desenvolvimento relativo. A estrutura produtiva da Argentina era completamente dependente das importações de manufaturas para consumo doméstico, e do desempenho exportador e da capacidade de endividamento para manter esse padrão de crescimento. O colapso do modelo agroexportador, no período do entre-guerras e em particular depois da crise de 1929 com o colapso

¹ Na visão de Della Paolera e Gallo (2003, p. 373) o declínio argentino permanece um enigma (*puzzle*), explicado em última análise por falhas micro e macro-institucionais.

do preço das *commodities*, mostra as limitações da estratégia de desenvolvimento nesse período.

Além disso, quando visto de uma perspectiva histórica de longo prazo, deve ficar claro que o declínio relativo ocorreu em dois períodos e esteve associado a causas distintas, mas somente no segundo o colapso foi significativo (ver Figura 1). Em primeiro lugar, o desempenho extraordinário do final do século dezenove e início do século vinte decorreu de uma maior integração com o centro baseada na exportação de bens primários (CORTÉZ CONDE, 1998), e o declínio que se seguiu pode ser visto como resultado do esgotamento desse processo bem-sucedido de integração. Cabe enfatizar, entretanto, que o colapso do modelo agroexportador na Argentina, bem como no resto da periferia, foi resultado do colapso do sistema no centro, em particular a perda de hegemonia do Reino Unido e a desorganização da divisão internacional do trabalho, e do Padrão-Ouro, no qual aquela hegemonia se sustentava. Ou seja, as condições internas na Argentina, ao contrário de outros países da região, notadamente o México que sofreu uma revolução antes do colapso do modelo agroexportador, não foram centrais para a mudança da estratégia de desenvolvimento.²

Ao contrário do usualmente aceito, o segundo grande declínio na renda relativa da Argentina não pode ser associado às falhas do processo de industrialização por substituição de importações (ISI) no plano econômico e ao Peronismo ou o desenvolvimentismo de Frondizi no plano político, isso porque o desempenho econômico no pós-guerra até meados dos anos setenta é bastante satisfatório e, pelo menos no subperíodo de 1964 a 1974, tão dinâmico quanto na Era Dourada do modelo agroexportador.³ É somente a partir de 1976 que o segundo grande declínio da renda relativa ocorre na Argentina, no momento em que o processo de substituição de importações foi abandonado, e suplantado pelas políticas liberalizantes de José Alfredo Martínez de Hoz, durante a última ditadura militar (1976-83).

Essas reformas procuravam um retorno ao modelo que tinha gerado a prosperidade do início do século vinte, mas claramente não teve o efeito desejado. A Era Dourada do modelo agroexportador não foi tão gloriosa como quer a mitologia aceita na historiografia tradicional, uma vez que não

² Para uma discussão do colapso do sistema agroexportador após a Depressão ver O'Connell (1984).

³ O clássico livro de Díaz-Alejandro (1970, p. 129) é paradigmático na entronização do Peronismo como vilão do processo de desenvolvimento na Argentina. Segundo Díaz-Alejandro o governo de Perón estaria menos interessado em promover a industrialização do que em expandir o consumo real dos trabalhadores, e este objetivo teria sido perseguido ao custo de menores taxas de acumulação de capital. Isto é, Perón teria se preocupado mais com equidade do que com crescimento. Esta é uma posição ainda em voga (LLACH; GERCHUNOFF, 2004).

foi capaz de promover o desenvolvimento autossustentado, e estava fadado ao colapso com o fim da hegemonia britânica, e o colapso da relação privilegiada que a Argentina tinha com o centro. Do mesmo modo, a substituição de importações não foi tão malograda, como querem os críticos neoliberais, uma vez que a Argentina conseguiu um desenvolvimento industrial significativo. De certo ponto de vista, a pergunta crucial no caso argentino é porque uma economia com uma mão de obra relativamente qualificada, com um sistema científico bastante desenvolvido, com uma distribuição de renda relativamente igualitária, e, portanto, com as suficientes condições para a expansão da capacitação tecnológica, pelo lado da oferta, e da demanda, com consumo de massas, acabou optando por um processo de integração à economia internacional favorecendo a inserção baseada na exportação de *commodities*.

Por isso nos parece mais adequado, em lugar de descrever o caso argentino simplesmente como um longo processo de declínio relativo, como é em geral feito na literatura, estudar as razões para o abandono do modelo ISI e a adoção precoce do processo de liberalização, que embora tenha começado em 1976 ficou parcialmente truncado durante o interregno do governo de Raúl Alfonsín, e retomado com grande intensidade durante o decênio de Carlos Menem (1989-99).

Um terceiro corte analítico importante deve ser feito após o colapso do Plano de Convertibilidade, e a imediata recuperação acelerada da economia argentina. Embora a restrição externa, como em outras experiências de industrialização retardatária, foi central para explicar os limites do processo de industrialização liderado pelo Estado, no caso argentino o conflito político foi determinante para explicar as políticas pós 1976.

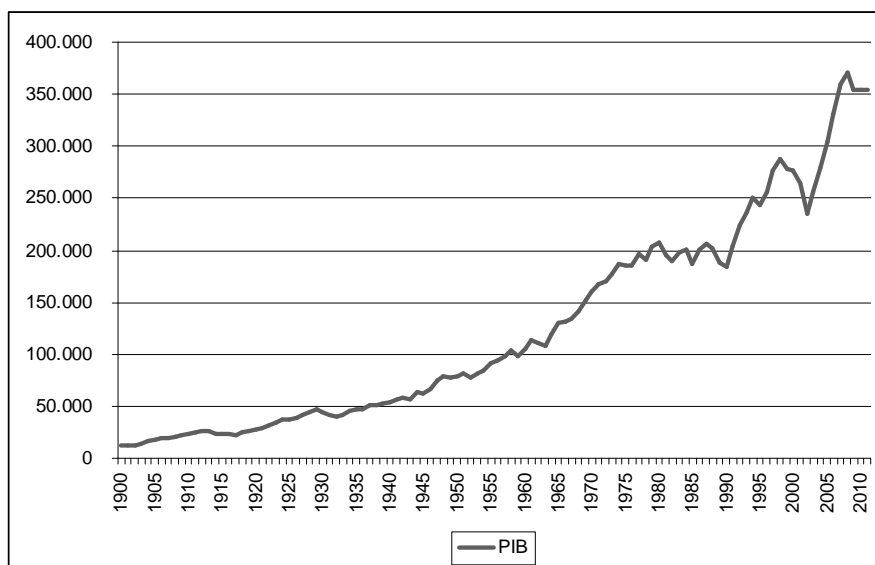
Em termos simples poderíamos seguir a periodização adotada por Aldo Ferrer (2004), onde teríamos uma industrialização inacabada entre 1930 e 1976, com um período particularmente dinâmico de meados dos anos 60 em diante, uma hegemonia neoliberal entre 1976 e 2002, e uma ruptura e possível transição para um novo modelo após 2003, mas claramente abandonado com a eleição de Mauricio Macri em 2015. Como em outros casos de desenvolvimento periférico, o deslocamento do centro dinâmico do agro para a indústria começou nos anos 30, com a liderança dos setores manufatureiros tradicionais, e se acelerou nas décadas subsequentes, com maior participação das indústrias de base.

É importante notar que esta mudança na estrutura produtiva da economia argentina foi acompanhada por uma significativa alteração na utilização da mão de obra, deslocada da agricultura, mas não incorporada completamente na indústria, mas sim nos serviços de baixa produtividade, em particular, ligados ao setor público (FERRER, 2004, p. 269). A incapacidade

de incorporação dos trabalhadores rurais, com produtividade relativamente alta, na indústria, e o relativo declínio dos salários nesse período, indicam as limitações do padrão de desenvolvimento liderado pelo Estado. A expansão dos serviços não decorreu da expansão da demanda nesse setor, já que quando os salários se expandiam suficientemente a restrição externa e o conflito social forçavam a retração da demanda, mas da incapacidade de absorção da indústria (FERRER, 2004, p. 270).

Figura 1

Produto Interno Bruto a preços constantes — 1900-2010



FONTE: Ferreres (2010).

As características marcantes do padrão argentino de desenvolvimento no período do pós-guerra são a industrialização liderada pelo Estado, a maior importância do mercado interno sustentada numa relativamente boa distribuição de renda, e nas tentativas de expansão do consumo pela via da elevação dos salários, o nacionalismo econômico, características que de alguma forma foram comuns a algumas experiências periféricas, mas, além disso, da intensa disputa ligada à redistribuição de renda. A instabilidade política e econômica, portanto, marca profundamente, mais do que outras experiências periféricas, o caso argentino, e explica a reversão neoliberal.

Uma subdivisão do período de crescimento liderado pelo Estado teria três principais subperíodos seguindo a periodização de Schvarzer (1996). O governo de Perón, de 1946 a 1955, pode ser visto como um indicador dos

limites do modelo baseado na redistribuição e expansão da demanda doméstica, terminando como uma crise do balanço de pagamentos e um retorno parcial ao modelo baseado nas vantagens comparativas clássicas ligadas ao setor agropecuário.⁴ O segundo subperíodo, de 1956 a 1965, é um período de extrema instabilidade onde há uma aposta no capital internacional. Finalmente, o período de 1966 até 1976 foi marcado pela última tentativa de apoio explícito ao capital nacional, que acaba com a crise política interna e a crise da chamada Era Dourada do capitalismo no plano internacional.

As regras do período de hegemonia neoliberal, de 1976 até 2002, baseadas na liberalização da economia, da redução do papel do Estado, na sobrevalorização cambial foram explicitamente criadas para promover o retorno ao modelo, supostamente bem-sucedido do período agroexportador. Mas parte implícita do modelo era a noção de que somente com um menor papel para os trabalhadores industriais e uma redução da participação dos salários a economia poderia retomar a estabilidade política e o crescimento econômico. O *trade-off* seria entre equidade e crescimento (LLACH; GERCHUNOFF, 2004). O colapso estrepitoso do modelo neoliberal em 2001-02 levou a algumas mudanças que, entretanto, ainda não caracterizam propriamente um modelo de desenvolvimento alternativo.

O restante deste artigo está subdividido em quatro sessões. A próxima sessão discute as tendências gerais do crescimento, da produtividade e do investimento. A seguinte sessão trata das políticas macroeconômicas adotadas nos três períodos analisados. A terceira sessão lida com questões associadas a coordenação do processo de investimento e a inserção internacional, enquanto a quarta sessão analisa a distribuição de renda. A conclusão considera às possibilidades do desenvolvimento na Argentina, em face à crise internacional iniciada em 2007-08.

Do “empate hegemônico” ao *boom* das *commodities*

No período que vai dos governos de Juan Domingo Perón (1946-55) até o último golpe militar, autodenominado Processo de Reorganização Nacional, iniciado em 1976 a economia Argentina tem um desempenho, que se bem não é excepcional, comparado com outros países periféricos,

⁴ Em particular, o plano econômico do governo pós-peronista, da chamada Revolução Libertadora, formulado por Raúl Prebisch, contradizia várias das propostas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), da qual ele mesmo era secretário geral. Para a crítica da esquerda de então ver Jauretche (1956).

não é desastroso (ver Tabela 1) mantendo uma taxa de crescimento do produto per capita de quase 2% ao ano.

Como vimos, a renda per capita se mantém durante todo o período de 1950 a 1976 aproximadamente como metade da renda norte-americana. Se não há convergência com o centro, pelo menos as disparidades, que tinham se acentuado com a Depressão, deixaram de crescer. Dadas as dificuldades impostas pelo modelo primário-exportador e a inevitabilidade da industrialização após a Grande Depressão, o desempenho da economia argentina é bastante razoável.

Tabela 1

Principais indicadores econômicos

INDICADORES DE CRESCIMENTO E PRODUTIVIDADE	1950-1975	1976-2002	2003-2008
Taxa de crescimento do Investimento (%)	3,1	1,3	9,0
Taxa de crescimento do PIB (%)	3,4	1,7	8,5
Taxa de crescimento do PIB <i>per capita</i> (%)	2,1	-0,1	7,5
Taxa de crescimento da produtividade do trabalho (%)	2,1	0,6	1,6

FONTE: World Bank (2017).
Maddison (2001).

As políticas associadas ao projeto desenvolvimentista de expansão do mercado doméstico permitiu a aceleração da produtividade do trabalho, de acordo com a chamada Lei de Kaldor-Verdoorn, e o ajuste da capacidade produtiva à demanda, ou seja a expansão da formação bruta de capital fixo, como pode ser visto na Tabela 1. Dois subperíodos importantes entre 1964 e 1974 e entre 1981 e 1990 são marcantes pelo bom e mau desempenho relativo respectivamente. O primeiro se ajusta a fase mais dinâmica do processo de substituição de importações enquanto o segundo corresponde ao período que vai da crise da dívida à hiperinflação.

Deve ser notado que o período que vai do pós-guerra até 1983 é marcado pela instabilidade política, em níveis mais elevados do que em outros países da região. Em grande medida isto se deve ao que Portantiero (1973) denominou o empate hegemônico, que produziu não somente uma espécie de *stop-and-go*, como sugeriu Kalecki (1943) para as economias desenvolvidas, mas um impasse em relação à estratégia de desenvolvimento. Com a consolidação política do peronismo o projeto industrialista ganhou força política, mas segundo Portantiero (1973), carecia de sustentação econômica para impor seu projeto numa sociedade na qual a pujança econômica dos grupos ligados ao setor agroexportador, dado o seu incrível sucesso no período anterior, tinha poder de veto, por assim dizer. A tensão entre os grupos ligados aos sindicatos peronistas e a incipiente burguesia industrial

de um lado, e os grupos ligados à velha elite agroexportadora se refletiram no ciclo de ruptura institucional e restituição democrática. A instabilidade política se reflete no menor dinamismo do projeto desenvolvimentista quando comparado com o Brasil ou o México.

Deve ser notado que segundo Basualdo (2010), embora tenha havido um empate hegemônico até o início da década de sessenta, este teria sido superado no período 1964-74, no qual a Argentina teria experimentado uma expansão industrial acelerada. Nesse período o crescimento do produto per capita foi de aproximadamente 4% ao ano e, portanto, não muito diferente da taxa de crescimento do modelo agroexportador. Os acordos do sindicalismo de Augusto Vandor, com o chamado peronismo sem Perón, e a ditadura da autodenominada Revolução Argentina teriam mitigado o chamado empate hegemônico.

Tabela 2

Estrutura produtiva

ANO	AGRICULTURA	INDÚSTRIA(1)	MANUFATURA	SERVIÇOS
1900	24,9	18,8	10,6	56,3
1930	18,2	22,6	13,7	59,2
1950	13,3	25,6	17,3	61,1
1980	9,4	29,3	19,9	61,3
2000	10,5	23,7	15,9	65,8
2004	11,0	25,0	16,8	64,0

FONTE: Ferreres (2005).

(1) Inclui mineração e construção.

Deve ser notado que já no início do século passado a Argentina possuía um grau de industrialização relativamente elevado (ver Tabela 2), em particular nos setores de produção e processamento de alimentos e no setor têxtil, que eram complementares à cadeia produtiva agroexportadora. Isto não somente resultava da especialização em *commodities* que permitiam um maior grau de processamento, e, conseqüentemente, de encadeamentos para frente e para trás, mas também era facilitado por uma população já majoritariamente urbana a partir de 1911, pelo maior grau de educação da força de trabalho, com um grau de analfabetismo de 37.9% em 1914 que chegaria a apenas 7.3% em 1970, e com 9 estabelecimentos universitários com mais de 7 mil alunos inscritos em 1915, em uma população de pouco mais de 8 milhões, que seriam multiplicados para mais de 500 estabelecimentos e mais de 300 mil estudantes numa população de aproximadamente 24 milhões em 1970 (FERRERES, 2010).

Além disso, houve um marcado avanço na investigação científica, pesadamente dependente do investimento público, com a criação de institui-

ções para a promoção da ciência e tecnologia como o *Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas* (CONITYC), durante o governo de Perón, e seu substituto após a queda do peronismo o *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas* (CONICET). Contudo, embora o investimento na ciência básica tenha sido estimulado, é bom notar que o a inovação tecnológica das firmas de capital nacional foi limitada (SCHVARZER, 1996). Nesse sentido, os grandes grupos nacionais continuaram ligados às atividades afins ao setor agropecuário como o gigante do setor alimentar Bunge y Born, ou quando ligadas ao setor manufatureiro como a SIAM Di Tella, utilizavam licenças para a produção de bens desenvolvidos em outros países.

Mas apesar do crescimento acelerado na década de sessenta, e do aumento do salário real no setor industrial, a proscricção do peronismo e as tensões da Guerra Fria, com um efeito importante da Revolução Cubana e da mítica figura do Che Guevara, levariam a um crescente clima de conflito, que estourariam com a revolta dos trabalhadores e estudantes no chamado 'Cordobazo' de maio de 1969 e com recrudescimento da guerrilha de esquerda. A mudança na direção da política econômica após 1976, apesar do relativo sucesso do processo de industrialização, em particular no decênio que precedeu o golpe de estado, pode ser vista, então, como uma decisão de reverter o impulso industrializante e enfraquecer os grupos sociais ligados a esse projeto num contexto de exacerbado conflito sociais.⁵

Deve ser notado que a Argentina já tinha feito à transição associada à fase fácil da substituição de importações, e, portanto, o setor industrial ocupava um lugar preponderante na economia desde os anos trinta, com aproximadamente 22% da economia, como pode ser visto na Tabela 2. Com isso, como notado por Ferrer (2004, p. 271-274) a economia não experimentou um incremento acelerado da demanda, em particular de serviços, associada à urbanização e industrialização comparável com outros países de industrialização retardatária. Nesse sentido, pode ser dito que frente às dificuldades associadas à fase dura da substituição de importações, ligadas a construção de um setor de bens de capital, e aos crescentes problemas ligados ao balanço de pagamentos nos anos setenta⁶, os grupos da elite industrial, alguns provenientes da velha oligarquia agroexportadora, decidiram que o projeto industrial na Argentina era insustentável. Além disso, os problemas ligados aos choques do petróleo e seus efeitos sobre o balanço

⁵ Schvarzer (1983, p. 15) nota que não só na Argentina, mas em todo o Cone Sul, a lógica política se sobrepôs à econômica na determinação da estratégia de desenvolvimento.

⁶ Katz e Kosacoff (1989, p. 16) notam a permanente importância no caso argentino da relação inelasticidade da oferta agropecuária na restrição externa ao crescimento.

de pagamentos e a aceleração inflacionária, na mudança de estratégia de desenvolvimento não devem ser minimizados.

O desempenho econômico no período subsequente é consideravelmente inferior ao da etapa substitutiva de importações, mas as razões não estão unicamente associadas à mudança na estratégia de desenvolvimento, e ao giro neoliberal pós 1976. A década de setenta, embora não tenha levado a uma significativa queda na taxa de crescimento da economia global, esteve associada à desorganização do sistema monetário internacional, aos choques do petróleo, e a aceleração global da inflação.

Na Argentina, a partir do 'Rodrigazo' em junho de 1975, com uma massiva desvalorização de 160% do câmbio nominal, e um aumento de tarifas de mais de 180%, além de aumentos salariais, a inflação disparou e o conflito distributivo se intensificou.⁷ A questão da estabilização passaria a dominar todas as discussões sobre a política econômica até o Plano de Convertibilidade em 1991. Nesse sentido, as políticas de Martínez de Hoz foram defendidas, não somente como uma mudança na estratégia de desenvolvimento, mas como necessárias para a estabilização da economia.

Adicionalmente a crise da dívida, provocada pelo *default* mexicano de agosto de 1982, mas exacerbado no caso argentino pela apreciação cambial ligada ao plano de estabilização levou a uma drástica redução do crescimento. Em termos de crescimento per capita a economia regrediu neste período. Durante os anos oitenta, após a redemocratização, o problema da renegociação da dívida externa impôs uma restrição externa severa, com o que as taxas de crescimento despencaram e, como no resto da região, a década foi vista como perdida do ponto de vista econômico. A restrição externa e as constantes desvalorizações, num contexto de indexação salarial explicam boa parte da aceleração inflacionária do período.

Apesar da aceleração do crescimento no início dos anos noventa, uma vez atingida a estabilização e ter conseguido a reentrada no mercado internacional de capitais com a renegociação da dívida externa, o crescimento não foi duradouro. Em outras palavras, as crises frequentes, no México, na Ásia, na Rússia e no Brasil, e a camisa de força da Convertibilidade implicaram taxas moderadas de crescimento. Para o período como um todo, que vai do regime militar à crise da convertibilidade em fins de 2001 e 2002, a taxa de crescimento do PIB per capita foi praticamente nula, com produtividade do trabalho muito pequena (ver Tabela 1). A Convertibilidade mais uma vez mostrou os limites ao crescimento impostos pelo balanço de pagamentos. Se quebrarmos o período em dois, a primeira metade de 1976 a

⁷ Para uma discussão do 'Rodrigazo', assim denominado pelo nome do ministro de economia de Isabel Perón Celestino Rodrigo, ver Rapoport (2005, p. 571-573).

1989 o crescimento do PIB per capita foi negativo em 1,4%, e o subperíodo de 1990 a 2002 foi de apenas 0,9% ao ano.

A crise da Convertibilidade abriu um novo capítulo na política econômica argentina, e o desempenho da economia, pelo menos até a crise global de 2008, foi excepcional quando visto em perspectiva histórica. Mesmo com a crise de 2009, e a recuperação mais lenta a partir de 2011, a taxa de crescimento pós 2003 é a mais alta da história argentina. A taxa de crescimento do produto per capita de mais de 6,5% ao ano foi mais elevada do que o da era dourada do modelo agroexportador. Ironicamente, embora o crescimento tenha utilizado a capacidade doméstica subutilizada como resultado da longa crise da convertibilidade, esta última fase de expansão esteve, em grande medida, correlacionada com o *boom* internacional das *commodities*, representando um retorno parcial ao velho modelo primário-exportador.⁸ Em suma, embora seja factível dizer que os limites do processo de industrialização no caso argentino estiveram ligados a incapacidade de gerar inovações tecnológicas que reduzissem as pressões sobre o balanço de pagamentos, a decisão de mudar drasticamente a estratégia de desenvolvimento foi resultado do chamado empate hegemônico.

Restrição externa, inflação e financeirização

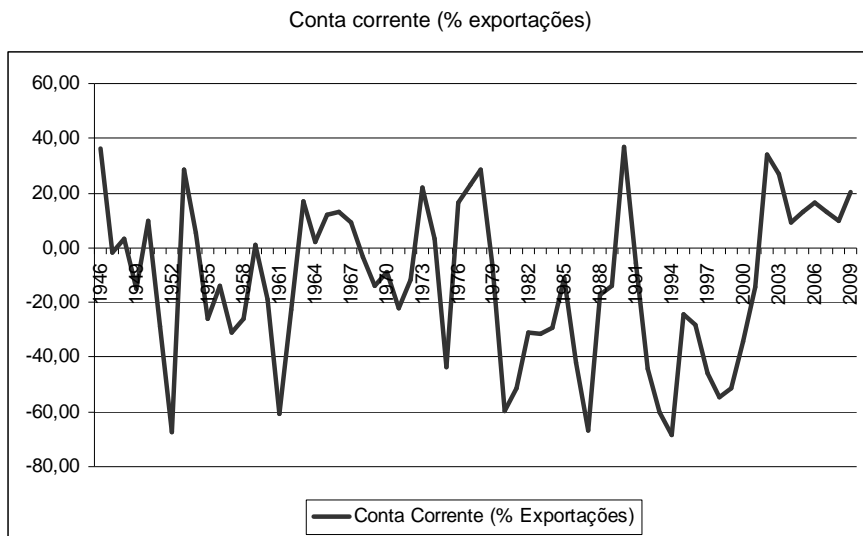
A política macroeconômica nos países periféricos é determinada mais por questões estruturais ligadas à administração do balanço de pagamentos do que por considerações cíclicas como nos países centrais, e isso não é diferente na Argentina. A principal preocupação de curto prazo é em geral ligada à estabilização. Nesse sentido, as políticas de administração da demanda, em geral são limitadas pela conta corrente, uma vez que déficits recorrentes levam ao endividamento explosivo e às crises externas.

A Figura 2 mostra a evolução da conta corrente e fica claro que durante quase todo o período analisado a economia argentina foi limitada pela demanda externa na expansão da produção, com crises marcadas por déficits maiores do que 4% do PIB nos anos em todas as décadas à exceção da década de sessenta. Embora no período de 1958 a 1974 tenha havido um significativo aumento das exportações de manufaturas (BASUALDO, 2010), este foi incapaz de romper com a restrição externa. Em outras pala-

⁸ Para uma discussão do corrente modelo de desenvolvimento na América Latina ver Pérez Caldentey e Vernengo (2010). Para a expansão argentina recente ver Amico (2009). Isto não deve ser interpretado como sugerindo que o crescimento foi puxado pelas exportações, mas simplesmente que a restrição externa foi levantada, permitindo a expansão da demanda doméstica.

vas, a economia cresceu sempre sendo obrigada a manter um superávit externo na conta comercial, e, portanto, dentro dos limites impostos pela restrição externa, com apenas quatro períodos relativamente curtos de déficit comercial.

Figura 2



FONTE: Ferreres (2010), Naciones Unidas (2017).

NOTA: Cálculos dos autores.

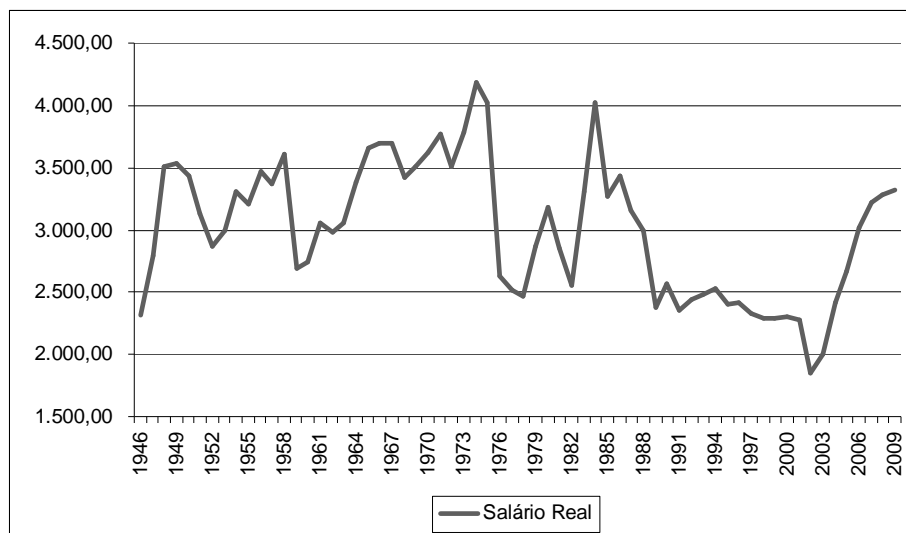
O fato de que o saldo comercial foi positivo durante a maior parte do tempo, com déficits comerciais mais marcados nos anos cinquenta e noventa, não sugere que o crescimento era necessariamente puxado pelo setor externo, mas sim que a economia não era capaz de superar por um período longo sua restrição externa. Ou seja, face ao déficit externo a economia era forçada a desacelerar. Fica claro assim que, por exemplo, no primeiro governo peronista a fase expansiva com crescentes déficits fiscais vai até 1949, e o ajuste fiscal começa muito antes da crise externa de 1952-53, quando os déficits comerciais e em conta corrente forçam um ajuste mais severo. O Plano Prebisch, implementado após a queda do governo peronista, com sua ênfase no ajuste fiscal e na sustentabilidade da dívida externa, deve ser visto mais no contexto da superação da crise externa, do que como uma contradição com as ideias cepalinas.

A Figura 3 também mostra que as crises externas foram particularmente agudas no fim do primeiro (1952) e segundo governo Peronista (1975), no governo desenvolvimentista de Frondizi (1961), e nos anos oitenta e nos noventa. Em outras, palavras tanto as tentativas de expansão do mercado

doméstico nos períodos peronistas, como na reestruturação liberal, a partir de 1976, a restrição externa mostrou sua constância. Além disso, o processo de liberalização dos anos noventa de fato agravou os desajustes externos da economia argentina com déficits em conta corrente de dimensões piores do que na crise da dívida dos anos oitenta (de mais de 60% das exportações).

Figura 3

Salário real na indústria



FONTE: Ferreres (2010).

Em contraste com a Ásia do Leste, no caso argentino, como em boa parte da América Latina, as exportações responderam as necessidades do serviço da dívida externa, e foram incapazes de promover um crescimento acelerado. Somente após o Plano Brady e com a reentrada de capitais externos, a economia passou a recuperar-se. Mas esta teve curta duração, e a economia mergulhou de 1998 a 2002 na pior crise de sua história, incluindo a Grande Depressão, a crise da dívida de 1982 e a hiperinflação de 1989. Em alguma medida, do ponto de vista macroeconômico, a incapacidade de romper com a restrição externa esteve associada fundamentalmente à política cambial.

Braun e Joy (1968) argumentam que o padrão de desenvolvimento – e da eventual estagnação argentina – estaria associado, de um lado a inelasticidade da oferta agropecuária e a alta elasticidade da demanda por importações com relação ao nível de atividade, e, de outro, a uma demanda in-

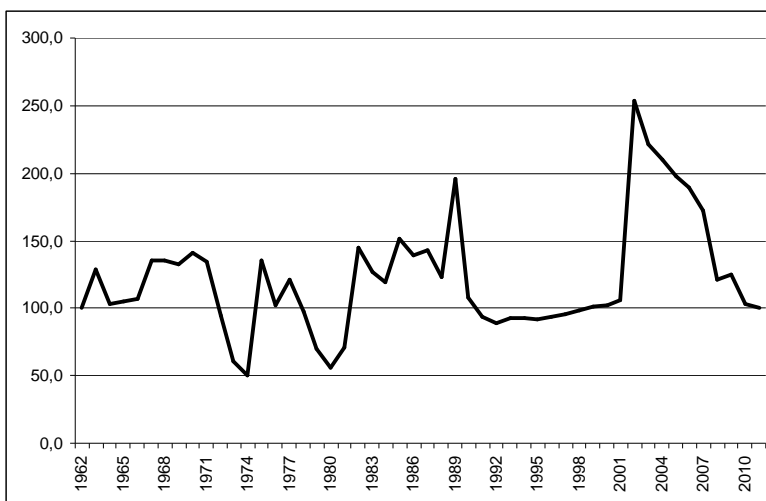
terna por bens agropecuários elástica às variações da distribuição de renda. Nesse sentido, os ciclos de *stop-and-go* estariam relacionados com a restrição externa. No *boom*, com políticas de demanda expansionista, as importações cresceriam, mas as exportações ficariam relativamente rígidas, como o que haveria uma tendência ao desequilíbrio externo, como sugerido por Prebisch.

Isso forçaria a desvalorização cambial e as políticas macroeconômicas contracionistas. Entretanto, estas políticas levariam a uma redistribuição de renda em direção aos grupos ligados ao setor agropecuário, que teria uma maior propensão a poupar, enfatizando os efeitos recessivos da desvalorização e das políticas de demanda. Finalmente, a redução da demanda interna afeta negativamente a demanda doméstica por bens agropecuários liberando excedentes exportáveis, e favorecendo ainda mais o setor rural e fortalecendo os interesses de grupos avessos à expansão do mercado doméstico.

Em outras palavras, a expansão da demanda doméstica, refletida nos maiores salários reais no setor industrial (ver Figura 3), teria efeito negativo sobre os excedentes exportáveis, uma vez que o consumo interno destes aumentaria, exacerbando a restrição externa. A crise externa, por sua vez fortalecia os grupos da oligarquia local ligados às atividades exportadoras, avessos à expansão do mercado doméstico. Ou seja, o processo de industrialização ficava assim limitado pela disputa do que poderíamos freiramente chamar de modo estilizado da Fazenda Grande e dos Sindicatos.

Figura 4

Câmbio real (1962=100)



FONTE: Bank For International Settlements (2017).

Fica claro, que o câmbio é um dos preços essenciais através do qual o conflito distributivo se propagava. Durante o período da substituição de importações existiam controles cambiais, e câmbios múltiplos, com pressões dos grupos ligados à industrialização por taxas mais valorizadas, para facilitar a importação de bens intermediários e de capital. Desvalorizações tendiam a ser contracionárias e favorecer os grupos exportadores (DÍAZ-ALEJANDRO, 1965). O conflito, que como vimos produzia grande instabilidade político-econômica, criava instabilidade cambial, que tomava a forma de processos recorrentes de apreciação e depreciação (ver Figura 4).

Além disso, o câmbio nominal foi frequentemente utilizado como âncora nos processos de estabilização. A Figura 4 mostra a valorização real do câmbio após duas experiências de estabilização baseadas na âncora cambial, durante o regime militar, quando um sistema de minidesvalorizações pré-anunciadas e abaixo da inflação (a '*tablita*') foi adotado, e depois de abril de 1991, com o Plano de Convertibilidade, que colapsaria em 2002. Houve também forte apreciação do câmbio real após a crise de 2002, mas associado a um boom do preço externo das *commodities*, com o que no último caso a restrição externa não foi relevante até recentemente.

Deve ser notado que depois do fim do colapso do sistema de Bretton Woods, com suas taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis e extensivos controles de capital, a administração da política cambial tornou-se mais complicada, e as pressões para a abertura da conta financeira do balanço de pagamentos por parte dos Estados Unidos e do Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a ser mais fortes. Nesse sentido, não deve surpreender que o uso da âncora cambial tivesse sido acompanhado em ambas as ocasiões pela liberalização financeira, por entradas de capital especulativo que buscavam a remuneração elevada dos títulos argentinos, mas que demonstraram ser demasiado voláteis para sustentar o arranjo cambial por um período prolongado.

Do mesmo modo, a opção por uma conta financeira mais aberta reflete os interesses dos grupos econômicos interessados em retornar a um modelo caracterizado por uma maior integração com a economia global, inclusive no âmbito financeiro, e um menor peso das atividades industriais. Deve ser notado que isso não significou um papel reduzido do Estado, pelo menos inicialmente, no que diz respeito ao papel da política fiscal, uma vez que os déficits fiscais permaneceram elevados e as transferências financeiras para os principais grupos econômicos continuaram a ser importantes (BASUALDO, 2010).

A Tabela 3 mostra o resultado primário, global e os gastos com juros ao longo das décadas começando com os anos sessenta. Fica evidente que os déficits globais e primários na verdade crescem nas décadas de

transição do modelo desenvolvimentista ao neoliberal (setenta e oitenta), e um ajuste profundo somente ocorre após o colapso da Convertibilidade, quando superávits globais e nominais tornam-se a norma.

Tabela 3

Resultados fiscais			
POLÍTICA FISCAL (% PIB)	RESULTADO PRIMÁRIO	RESULTADO GLOBAL	JUROS
1961-70	-3,4	-4,0	0,6
1971-80	-6,0	-7,0	1,0
1981-90	-5,1	-7,0	1,9
1991-00	0,1	-2,1	2,2
2001-08	2,4	0,1	2,3

FONTE: Damill, Frenkel e Juvenal (2003).
Naciones Unidas (2017).

Adicionalmente, fica evidente a financeirização do gasto público com crescentes transferências para os detentores de títulos públicos, chegando a mais de 2% ao ano do produto no século atual. Isso mostra que a natureza da intervenção estatal mudou depois da crise da dívida e da abertura da conta financeira do balanço de pagamentos, com um maior papel do estado na transferência de recursos para grupos rentistas. Finalmente, deve ser notado, que a política monetária foi, em geral, expansionista durante o período da industrialização liderada pelo Estado.

A política monetária foi mais ativa no período da substituição de importações através de mecanismos de promoção de crédito, com bancos públicos financiando a atividade industrial, mas nos períodos de crise externa, tanto a política monetária quanto a fiscal passavam a ser contracionistas para, junto com a depreciação promover o equilíbrio externo. Nesse sentido, a política macroeconômica, que foi expansionista no período da substituição de importações, também se via limitada pelo desempenho da conta corrente, e a partir dos anos oitenta passou a estar fundamentalmente ligada ao processo de estabilização. Nesse sentido, o período pós-Convertibilidade, depois de 2002, pelo menos até o reaparecimento da restrição externa depois da crise global de 2008, marca um retorno da política macroeconômica pró-crescimento, pelo menos até a eleição de Macri em 2015.

Estado, capital estrangeiro e competitividade espúria

As características do modelo de crescimento no pós-guerra são bem conhecidas, a saber: um mercado doméstico mais fechado caracterizado por maior proteção tarifária, por controles quantitativos e por restrições burocráticas, favorecendo a importação de bens de capital e restringindo em particular bens de consumo duráveis e de luxo, uma maior inserção do setor público na economia, através das políticas de compras, da produção direta em certos setores, e do financiamento ao investimento privado, com a criação de instituições públicas como o Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA), instituído em 1944, que chegou a conceder quase 80% do crédito do setor manufatureiro, e várias outras entidades similares que o seguiram até o fechamento do Banco Nacional de Desarrollo (BNADE) em 1993.

Em vários setores o ingresso de capital estrangeiro foi estimulado como forma de incorporar conhecimento tecnológico, em particular nas áreas ligadas ao setor petroquímico e do complexo metalomecânico, como o setor automotor (SOURROUILLE; KOSACOFF; LUCANGELI, 1985, p. 39). A relativa abertura em relação ao capital externo ocorreu em 1953, ainda durante o governo de Perón, permitindo vantagens como maior liberdade para as remessas dos lucros das empresas transnacionais. É nesse período que vários grupos multinacionais, como Fiat, Mercedes-Benz, Siemens e Bayer se instalam no país. As empresas estrangeiras tiveram maior participação não somente no setor de automotriz, mas também no de medicamentos, equipamentos elétricos e de comunicação, enquanto as empresas de capital nacional gravitavam para o setor de autopartes, têxtil, de processamento de alimentos e siderurgia. O Estado investia pesadamente nos bens intermediários como as refinarias e a siderurgia, para garantir custos relativamente baixos ao capital privado (BASUALDO, 2010, p. 89).

Além disso, a companhia petroleira nacional (Yacimientos Petrolíferos Fiscales, YPF) assinou nesse período contratos de exploração com companhias estrangeiras, em particular a *Standard Oil* americana (hoje chamada Exxon Mobile), e, que ao contrário do que ocorreu no México de Lázaro Cárdenas e no Brasil de Getúlio Vargas, a participação do capital externo no setor energético foi maior na Argentina peronista. Nesse sentido, parece importante qualificar a noção do governo peronista como uma coalizão simples de interesses nacional desenvolvimentistas de cunho populista. Embora durante o período peronista a entrada do capital estrangeiro não tenha

sido estimulada como no governo dito desenvolvimentista de Arturo Frondizi (1958-62), certamente não foi excluído.

O processo de industrialização na Argentina, como de resto em boa parte da América Latina, foi mais dependente da entrada de capital e tecnologia estrangeira do que em outras regiões periféricas, em particular na Ásia. Como no caso brasileiro, a industrialização argentina esteve baseada no tripé do Estado, do capital estrangeiro e do capital privado nacional. A participação do capital estrangeiro no processo de industrialização não foi central por seu volume, como notado por Altamir, Santamaría e Sourouille (1967, p. 374), mas por seu caráter estratégico ligado à sua destinação para setores de alto valor agregado e tecnologia complexa. O posterior *boom* do investimento externo direto (IED) nos anos noventa esteve fundamentalmente ligado ao processo de privatização e não à formação bruta de capital fixo.⁹

A Tabela 4 mostra a participação elevada do investimento público durante o período da substituição de importações, e seu declínio subsequente após o processo de liberalização. Fica claro que a redução do investimento público no total não foi revertida no último período associado ao *boom* das *commodities*, depois de 2003. Outro elemento importante da trajetória do investimento é que sua queda depois de 1976 pode ser fundamentalmente atribuída à queda do investimento público. De fato, no último período há uma elevação do investimento privado, que é, entretanto, insuficiente para contrabalançar a queda do investimento do público. Cabe notar que a recuperação do investimento privado no período pós-Convertibilidade não é acompanhada pelo investimento público que permanece deprimido, apesar de ter crescido após a crise de 2002.

Tabela 4

Investimento Público e Privado

COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO	(% PIB)		
	1960-1975	1976-2002	2003-2009
Investimento Público	7,2	4,3	2,2
Investimento Privado	15,3	15,5	17,8
Investimento Total	22,5	19,8	19,0

FONTE: World Bank (2017).
Argentina (2017).

Finalmente, uma outra característica do investimento durante o processo de substituição de importações na Argentina diz respeito à dimensão

⁹ Para uma discussão do papel das empresas transnacionais nos anos noventa ver Chudnovsky e López (2002).

das empresas nacionais, que, quando comparadas com empresas de outros países, permaneceram relativamente pequenas, se medidas tanto pelo número de empregados quanto pela capacidade energética por estabelecimento fabril (VITELLI, 1999, p. 556-562). Por outro lado, as empresas estrangeiras têm um papel destacado nos setores mais oligopolizados. Parte do problema das empresas de menor porte e, que por questões de escala e escopo, elas tendem a ser menos dinâmicas do ponto de vista tecnológico, o que pode explicar, junto com a dependência das empresas multinacionais, que realizam suas atividades inovadoras na matriz, o reduzido dinamismo tecnológico das empresas de capital nacional.

O processo de industrialização até os anos setenta não engendrou uma carga pesada em termos de endividamento externo. O crescimento desproporcional do endividamento externo, com a utilização das empresas públicas como veículos do crescente endividamento e com a eventual nacionalização da dívida pelo Banco Central, é um fenômeno dos anos setenta, e do novo contexto internacional ligado à reciclagem dos petrodólares no Euromercado. A política liberalizante de Martínez de Hoz exacerbou os problemas nesse período, facilitando as importações e os movimentos de fundos, que eventualmente se materializaram em elevada fuga de capitais.

Na Tabela 5 vemos que a dívida externa como proporção da Renda Nacional Bruta era de aproximadamente 19.1% em 1970 e cresceu aproximadamente 85% nos anos setenta, mais do que o dobro do crescimento da dívida na década seguinte. Adicionalmente, podemos notar que a dívida não somente cresceu mais nos anos setenta, como ela continuou crescendo durante a década perdida e o processo de liberalização ligado ao chamado Consenso de Washington nos anos noventa. É somente depois do default de 2002 que o peso da dívida se reduz, em particular os gastos com o serviço da dívida se contraem de mais de 70% para menos de 13% das exportações. Esses números sugerem a dimensão da restrição externa imposta ao país ao longo dos anos oitenta.

Tabela 5

INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA	Dívida externa				
	1970	1980	1990	2000	2007
Dívida/RNB	19,1	35,6	46,0	53,3	50,0
Dívida/Exportações	ND	242,4	373,7	380,4	174,0
Juros/Exportações	ND	37,3	37,0	70,5	13,0

FONTE: World Bank (2017).

Tabela 6

Desempenho externo		
		(% PIB)
PERÍODOS	EXPORTAÇÕES	TERMOS DE TROCA
1930-1975	6,7	0,7
1976-2002	9,5	0,7
2003-2008	18,3	5,3

FONTE: Ferreres (2005).
Naciones Unidas (2017).
NOTA: Cálculos dos autores.

Na etapa final, o decréscimo da razão juros sobre exportações resulta não somente da renegociação dura da dívida durante o governo de Néstor Kirchner (2003-2007) e de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), mas também do bom desempenho das exportações e dos termos de troca em boa parte do período. A Tabela 6 mostra o crescimento médio das exportações e a variação dos termos de troca e fica claro que o desempenho no Século XXI se deve em grande medida ao *boom* exportador em um ambiente internacional favorável.

O *boom* exportador esteve em grande medida associado à expansão da soja, e à contração da produção e exportação relativa de trigo e outros cereais e da carne. A tabela 7 mostra as mudanças na produção agropecuária da década de sessenta em diante, fica claro que o crescimento da soja foi a característica marcante.¹⁰ Além disso, a razão entre exportação de oleaginosas e cereais passou de 0,0015% em 1966 para 67,7% em 2004 (FERRERES, 2010). Essa mudança implicou um novo arranjo do comércio internacional, com as exportações para a China passando de 0,0002% do total em 1950 para 7,9% em 2004, terceiro mercado para os produtos argentinos depois do Brasil e dos Estados Unidos. O bom desempenho exportador da soja parece indicar que a inelasticidade da oferta agropecuária é coisa do passado, e que, portanto, um novo impulso industrializante não encontraria pelo lado do conflito distributivo limites tão marcados. Cabe notar, entretanto, que os conflitos pelas retenções ao setor agrícola foram agudos.

¹⁰ Deve ser notado que começando com a liberalização dos anos setenta houve uma crescente 'agriculturização' do agronegócio argentino, com decrescente espaço para a pecuária e um crescente espaço para a produção de grãos, em particular a soja. O bom desempenho do setor agrícola ocorreu apesar do atraso cambial dos anos noventa, e do aumento dos custos salariais e dos impostos (retenções sobre as exportações) na presente década. Para uma discussão da longa trajetória da agropecuária argentina ver Barsky e Gelman (2001).

Tabela 7

Estrutura produtiva agropecuária			
PRODUTOS	1964	1980	2004
Soja (1)	14	3500	31500
Trigo (1)	8940	8100	14563
Milho (1)	5350	6400	15000
Gado Bovino (2)	46708	55761	(3)48539

FONTE: Ferreres (2005).

(1) Milhares de toneladas; (2) Milhares de cabeças; (3) 2002.

O desempenho do setor manufatureiro também mudou significativamente com as mudanças pós 1976. A Tabela 8 mostra a estrutura intraindustrial do fim do período da industrialização liderada pelo Estado em 1974 até a pós-Convertibilidade em 2007. Vale lembrar que a participação da indústria manufatureira como um todo no produto caiu de quase 20% para quase 16% e cresceu um pouco na pós-Convertibilidade até quase 17% (Ver Tabela 2). No setor industrial o principal ganhador foi o setor de alimentos e bebidas que cresceu de aproximadamente 20% para mais de 25% do setor manufatureiro, sendo o maior setor, e de materiais químicos, que inclui as refinarias de petróleo, que cresceu de 13% para mais de 21%. O maior perdedor foi o setor de mecânica, que inclui o setor automotor, que caiu de aproximadamente 29% até 16% para se recuperar na pós-Convertibilidade, como resultado de um regime especial de proteção, perfazendo quase 22% do total.

Surpreendentemente, apesar do processo de desindustrialização após 1976, o desempenho exportador do setor manufatureiro foi muito bom. Podemos notar que há nos anos oitenta uma expansão das exportações de manufaturas, tanto das Manufaturas de Origem Agropecuário (MOA) como as de Origem Industrial (MOI), e que estas se mantêm constantes nos anos noventa, e no período pós-Convertibilidade. Ou seja, o esforço exportador esteve associado ao fim do modelo de substituição de importações, e foi parte da reestruturação dos grandes grupos nacionais e internacionais (AZPIAZU; SCHORR, 2010). Deve ser notado, que o grosso das exportações argentinas ainda estão concentradas em produtos tradicionais, sendo que as exportações de manufaturas em 2004 eram pouco mais de 62% do total e disso, pouco mais da metade 34.5% eram no setor de alimentos e bebidas que domina as MOA, e o restante é dominado por três setores, o de refino e de insumos químicos, o de siderurgia básica, e o automotor que domina o setor mecânico. Segundo Azpiazu e Schorr (2010) isto reflete uma crescente especialização no aproveitamento de setores relacionados às vantagens comparativas derivadas das dotações de fatores naturais, e, portanto, um projeto industrializante com pouco dinamismo tecnológico.

Tabela 8

Estrutura intraindustrial

SETOR	1974	1983	1989	2001	2007
Alimentos	20,4	22,7	25,5	27,6	25,1
Têxtil	12,8	10,1	9,7	8,8	9,0
Química	13,1	16,9	18,7	25,7	21,4
Siderurgia	10,5	11,8	13,5	6,9	7,8
Mecânica	28,7	25,1	19,3	16,1	21,8
Outros	14,5	13,4	13,3	14,9	14,9

FONTE: Azpiazu e Schorr (2010).

Tabela 9

Desempenho exportador industrial

SETOR	1970	1976	1990	2001	2004
MOA	14,7	19,3	37,7	28,1	34,5
MOI	12,2	20,1	27,2	31,3	27,6
Têxtil	14,8	12,0	6,3	3,2	2,8
Química	25,3	16,3	15,5	17,8	21,2
Siderurgia	18,1	16,1	34,6	17,9	17,5
Mecânica	30,6	47,1	21,1	40,2	32,7
Total	26,9	39,4	64,9	59,4	62,1

FONTE: Ferreres (2005).

NOTA: Cálculos dos autores.

De alguma forma isto reflete as dificuldades apontadas por Fernando Fajnzylber (1989) quando ele se referia à competitividade espúria. Em outras palavras, a competitividade resultaria menos da capacitação tecnológica do que das vantagens associadas à especialização no processamento de recursos naturais e produtos primários, baixos salários, câmbio desvalorizado, e combinações de excessiva proteção doméstica com elevados subsídios à exportação. É nesse sentido, que Azpiazu e Schorr (2010) veem no desempenho pós-Convertibilidade uma continuidade com a estratégia pós 1976, e não uma mudança de estratégia de desenvolvimento. Poderíamos dizer que a continuidade é parcial, no sentido de que se bem houve um esforço significativo de expansão industrial após a crise de 2002, está foi incapaz de reverter o padrão de especialização da indústria, mais dependente dos bens primários e com um maior coeficiente de importação que o da indústria pré 1976.

Cabe aqui, contudo, qualificar o argumento de Fajnzylber, porque, se é verdade que a economia argentina permanece, em grande medida, direcionada para a exportação de bens primários e bens manufaturados associados aos recursos naturais (com exceção do setor automotor, onde as expor-

tações são essencialmente para o Brasil e outros países da região), e que a pior distribuição de renda teve nos últimos trinta anos um papel relevante na mudança da estrutura produtiva, não é evidente que o câmbio ou as políticas comerciais tenham sido os únicos elementos na expansão das exportações, uma vez que estas cresceram ao longo de todo o período pós 1976, se bem que mais aceleradamente após 2003, como políticas macroeconômicas bem diversas.

Longe de eliminar as barreiras impostas à expansão da economia argentina pareceria que a Argentina fez um esforço não por retornar ao velho modelo agroexportador, mas a uma versão *aggiornada* deste, com maior peso das exportações de manufaturas, mas que se mantém dependente das vantagens comparativas associadas intrinsecamente aos fatores ricardianos ligados à extrema competitividade das atividades agropecuárias do país. Deste modo, a questão da distribuição, e dos custos salariais mais baixos, não deve ser desligada da 'reprimarização', neste sentido amplo de dependência das vantagens competitivas ligadas aos recursos naturais, da economia argentina.

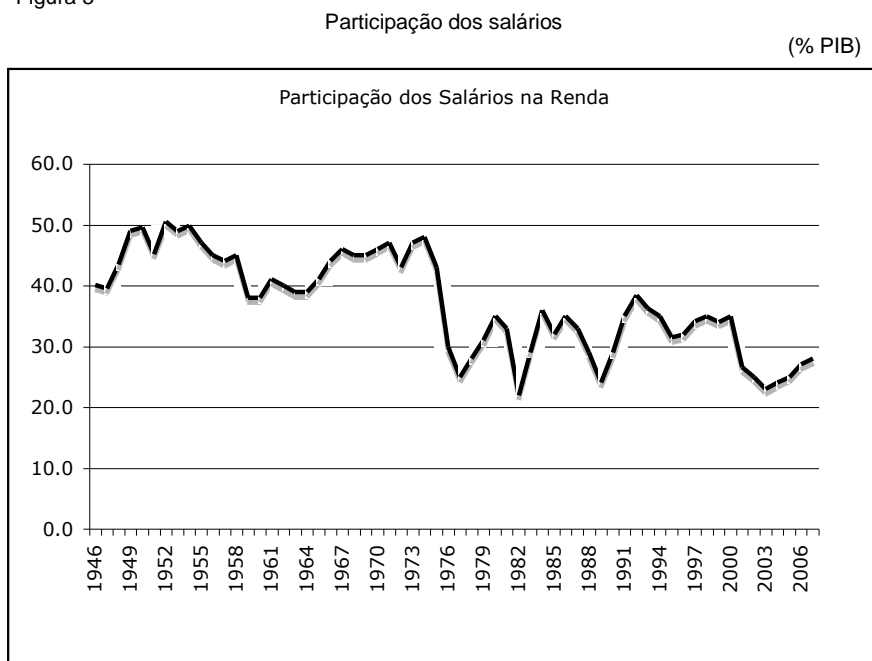
Desigualdade e reprimarização

Se há uma questão que parece mais problemática sobre as transformações da economia argentina nos últimos trinta anos, esta é a questão da distribuição de renda. A renda per capita pode ter atingido seu auge no início do século vinte, mas é somente no período da substituição de importações que a distribuição de renda atinge níveis que, por um período breve ao menos, se parece com os dos países centrais. Nos anos cinquenta, o coeficiente de Gini estava na casa dos 40, quando o do resto da América Latina estava por volta dos 50, e ao final do período ligado à ISI este índice era de aproximadamente 35, não muito diferente de alguns países da Europa Ocidental, em particular os do sul europeu e não do norte socialdemocrata (BIELSCHOWSKY; SILVA; VERNENGO, 2013, p. 48). Contudo, a partir do golpe de 1976 há uma significativa piora do índice de Gini, que converge para a média da região latino-americana.

A Figura 5 complementa a análise sobre a distribuição de renda, porque, ao contrário do coeficiente de Gini, que tende a enfatizar as diferenças entre assalariados, mostra a participação dos salários na renda total da economia, embora os números das séries utilizadas por Basualdo (2008, 2010) não sejam completamente compatíveis de devam ser tomados com certo grau de ceticismo. Fica evidente que o auge da melhoria da distribuição de renda se dá nos anos cinquenta e setenta durante os governos pe-

ronistas. As políticas salariais do governo Perón foram centrais na expansão da participação dos salários, e estes caíram depois do golpe de 1955, mas é claro que a recuperação nos anos sessenta começou muito antes do retorno peronista de 1972. De fato, a distribuição funcional de renda mostra dois claros períodos, um pré 1976 com uma participação média dos salários na renda de aproximadamente pouco mais do que 40%, e um período pós 1976 com uma participação levemente abaixo de 30%.

Figura 5



FONTE: Basualdo (2008, 2010).

Deve ser notado que a recuperação, nos anos, pós-Convertibilidade, é insuficiente para trazer a participação dos salários aos níveis do início dos anos sessenta, e muito menos dos dois auges peronistas. De fato, a recuperação dos salários de 2003 em diante deve ser vista como uma modesta alteração numa política de favorecimento do setor agrícola e do manufatureiro especializado na exportação de bens tradicionais, que na medida do possível favorece uma economia aberta com salários baixos e um tipo de câmbio mais desvalorizado. É bem verdade, que o câmbio mais desvalorizado protegeu a indústria local e por isso mesmo permitiu uma significativa ampliação da capacidade utilizada da indústria doméstica (AMICO, 2009).

De resto, o câmbio mais desvalorizado e os aumentos salariais explicam em parte as maiores taxas de inflação na Argentina no século XXI, quando comparadas com outros países da região. Contudo, na ausência de mecanismos de indexação e como resultado da maior abertura da economia, o risco de uma aceleração inflacionária como a dos anos oitenta parece exagerado.

Finalmente, o favorecimento do complexo agroexportador deve ser contextualizado pelo fato de que a desigualdade na posse da terra na Argentina permanece bastante elevada. O coeficiente de Gini da posse da terra na Argentina corresponde aproximadamente a 80, um nível muito superior aos dos países mais igualitários como Cuba depois da Revolução, com Gini de menos de 60, ou o México pós reforma agrária que tinham um Gini também menor do que 60 (INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT, 2001). Nesse sentido, transferências para o agro tendem a exacerbar as tendências em direção à maior desigualdade.

À guisa de conclusão

A história argentina recente pode ser vista como sendo composta por três etapas. Uma primeira etapa de integração bem-sucedida com a economia internacional, baseada na produção de bens primários. Um segundo período, não tão bem-sucedido, mas assim mesmo com crescimento pujante, ligado ao processo de industrialização liderado pelo Estado. Note-se que este segundo período era inevitável, uma vez que a antiga divisão internacional do trabalho tinha entrado em colapso com a Grande Depressão, e a produção de bens primários não fornecia uma estratégia viável de desenvolvimento. Além disso, a industrialização era necessária porque o desenvolvimento baseado na produção de bens primários para exportação era insuficiente para incorporar os excedentes de mão de obra, e nesse sentido a Argentina, como de resto todos os países com um processo continuado e sustentável de acumulação de capital estavam forçados a se industrializar, como argumentava Prebisch em 1949.

Os limites do processo de substituição de importações e a força política dos grupos contrários à industrialização levaram, a partir de meados dos anos setenta, a uma mudança na estratégia de desenvolvimento. Esta terceira fase estava caracterizada pela suposição de que era possível retornar ao modelo agrário-exportador, apesar das mudanças na estrutura da economia global. Em particular, durante o modelo primário-exportador original o país hegemônico, o Reino Unido, era importador de *commodities*, enquanto os Estados Unidos, novo centro hegemônico, é como a Argentina, um gran-

de produtor agropecuário. É também importante notar que nesta nova etapa há um maior componente de exportações de bens manufaturados ligados à exploração das vantagens comparativas ligadas aos recursos naturais.

De resto, a divisão internacional do trabalho mudou significativamente desde o entre-guerras com o aparecimento de cadeias globais de produção, e uma especialização na produção de bens primários, por mais que a economia seja extremamente competitiva, pela incapacidade de incorporar mão de obra e pelos reduzidos efeitos positivos na produtividade do trabalho tem poucas chances de produzir a prosperidade atingida durante a *Belle Époque*. Os países bem-sucedidos na periferia nos últimos sessenta anos tem seguido a trilha da exportação de manufaturas com maiores níveis de valor agregado e o desenvolvimento do mercado interno (AMSDEN, 2001).

Nesse sentido, embora seja compreensível a mudança na estratégia de desenvolvimento argentina como tentativa de retorno ao mítico paraíso perdido, por assim dizer, fica evidente que as possibilidades de sucesso eram limitadas. O bom desempenho no período que vai de 2003 até a crise global iniciada em 2008, com uma crise em 2009 e recuperação a partir do ano seguinte, não deve ser vista ainda como uma nova etapa, embora tenha havido um esforço significativo de mudança, mas simplesmente como resultado do funcionamento da estratégia liberalizante posta em marcha nos anos setenta. A estratégia funciona quando os bens primários encontram crescente demanda nos mercados internacionais. Mas quando os preços das *commodities* param de subir as possibilidades de crise ficam maiores, e no caso argentino ainda mais complicado pelo difícil processo de renegociação da dívida após o *default* de 2002.

A maior ruptura com o modelo neoliberal do período pós 1976 na etapa kirchnerista se deu na recuperação da capacidade intervenção do Estado, com a renacionalização do sistema de aposentadoria e da empresa petrolífera YPF, e com a mudança do funcionamento do Banco Central, mais virado para a expansão do crédito doméstico. Embora, as raízes do empate hegemônico tenham sido reduzidas, tanto pelo maior dinamismo exportador como pela redução do poder de barganha da classe trabalhadora, um processo de aprofundamento da industrialização demandaria uma retomada do investimento público e maior liderança do Estado como no passado. Os limites políticos dessa estratégia alternativa ficaram evidenciados na derrota eleitoral de novembro de 2015. Mas o projeto neoliberal, retomado no governo Macri, não tem a força que tinha nos 70, durante a última ditadura, ou nos anos 90, durante a fase do peronismo neoliberal de Carlos Menem.

Referências

ALTAMIR, O.; SANTAMARÍA, H.; SOURROUILLE, J. Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 7, n. 27, p. 361-376, 1967.

AMICO, F. **Crecimiento, tipo de cambio, y política fiscal en Argentina**. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento, 2009.

AMSDEN, A. **The rise of the rest**. New York: Oxford University Press, 2001.

ARGENTINA. Ministerio de Hacienda. Centro de Documentación e Información. [Site institucional]. 2017. Disponível em: <<http://cdi.mecon.gov.ar>>. Acesso em: 15 set. 2017.

AZPIAZU, D.; SCHORR, M. **Hecho en Argentina: industria y economía**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **Effective Exchange Rate Indices**. 2017. Disponível em: <<http://www.bis.org/statistics/eer.htm>>. Acesso em: 15 set. 2017.

BARSKY, O.; GELMAN, J. **Historia del agro argentino**. Buenos Aires: Sudamericana, 2001.

BASUALDO, E. **Estudios de Historia Económica Argentina**. 2. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010.

BASUALDO, E. **La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales**. Buenos Aires: FLACSO, 2008.

BIELSCHOWSKY, R.; SILVA, C.; VERNENGO, M. Visão de conjunto. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. v. 1, p. 21-77.

BRAUN, O.; JOY, L. A model of economic stagnation: a case study of the Argentine economy. **Economic Journal**, Cambridge, v. 78, n. 312, p. 868-887, 1968.

CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, A. The strategies of the multinationals in the 1990s Argentina. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 76, p. 151-166, 2002.

CORTÉZ CONDE, R. **Progreso y declinación de la economía argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1998.

DAMILL, M.; FRENKEL, R.; JUVENAL, L. Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en la Argentina. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 43, n. 170, p. 203-229, 2003.

DELLA PAOLERA, G.; GALLO, E. Epilogue: The Argentine puzzle. In: DELLA PAOLERA, G.; TAYLOR, A. (Ed.). **The New Economic History of Argentina**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 369-375.

DÍAZ-ALEJANDRO, C. F. **Ensayos sobre la historia económica argentina**. Buenos Aires: Amorrotu, 1970.

DÍAZ-ALEJANDRO, C. F. **Exchange-rate devaluation in a semi-industrialized country: the experience of Argentina**. Cambridge: MIT Press, 1965.

FAJNZYLBER, F. **Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”**. Santiago de Chile: CEPAL, 1989. (Cuadernos de la CEPAL, n. 60).

FERRER, A. **La Economía Argentina**. 3. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura, 2004.

FERRERES, O. **Dos siglos de economía argentina (1810-2009)**. 2. ed. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur, 2010.

FERRERES, O. **Dos siglos de economía argentina (1810-2009)**. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur, 2005.

INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD). **Rural Poverty Report: the challenge of ending rural poverty**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

JAURETCHE, A. **El Plan Prebisch: retorno al coloniaje**. Buenos Aires: Ateneo, 1956.

KALECKI, M. The Political Aspects of Full Employment. In: KALECKI, M. **Selected Essays on the Dynamics of Capitalist Economies, 1933-1970**. Cambridge: Cambridge University Press, 1943. p. 138-145.

KATZ, J.; KOSACOFF, B. **El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva**. Buenos Aires: CEAL/CEPAL, 1989.

LLACH, L.; GERCHUNOFF, P. **Entre la equidad y el crecimiento: ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.

MADDISON, A. **The World Economy: a millennial perspective**. Paris: OECD, 2001.

NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Base de Datos y Publicaciones Estadísticas**. 2017. Disponível em:

<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp>.

Acesso em: 15 set. 2017.

O'CONNELL, A. La Argentina en la depresión. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 23, n. 91, p. 479-514, 1984.

PÉREZ CALDENTEY, E.; VERNENGO, M. Back to the future: Latin America's current development strategy. **Journal of Post Keynesian Economics**, Armonk, NY, v. 32, n. 4, p. 623-644, 2010.

PORTANTIERO, J. C. Clases dominantes y crisis política. **Pasado y Presente**, Buenos Aires, v. 4, n. 1, p. 31-64, 1973.

RAPOPORT, M. **Historia económica, política y social de la Argentina**. Buenos Aires: Ariel, 2005.

SCHVARZER, J. **La industria que supimos conseguir**. Buenos Aires: Planeta, 1996.

SCHVARZER, J. **Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica**. Buenos Aires: CISEA, 1983.

SOURROUILLE, J.; KOSACOFF, B.; LUCANGELI, J. **Transnacionalización y Política Económica en la Argentina**. Buenos Aires: Centro editor de América Latina, 1985.

VITELLI, G. **Los dos siglos de la Argentina**. Buenos Aires: Prendergast, 1999.

WORLD BANK. **World Bank Open Data**. 2017. Disponível em: <<https://data.worldbank.org>>. Acesso em: 15 set. 2017.

