

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

ALICE FORJAZ LESBAUPIN

**O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA NA ARGENTINA:
REINTERPRETAÇÃO ATRAVÉS DOS CICLOS SISTÊMICOS DE ACUMULAÇÃO**

**FLORIANÓPOLIS
2009**

ALICE FORJAZ LESBAUPIN

**O DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA NA ARGENTINA:
REINTERPRETAÇÃO ATRAVÉS DOS CICLOS SISTÊMICOS DE ACUMULAÇÃO**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador: Prof. Helton Ricardo Ouriques

**Florianópolis
2009**

RESUMO

A década de 1980 marcou a consolidação de nova dinâmica de acumulação na economia-mundo que se configurava desde meados dos anos 1970, caracterizada pelo predomínio da esfera financeira e centralização do capital. Na Argentina, no mesmo período, o governo militar deu início à abertura financeira e comercial, que, entre outros efeitos, contribuiu para a desindustrialização do país. Tendo em vista a importância do setor industrial na economia argentina, bem como as limitações no tempo e espaço de grande parte dos estudos que abordam esse tema, a presente monografia procura oferecer elementos para uma reinterpretação da trajetória de industrialização argentina através da análise de sistemas-mundo, com ênfase nas décadas de 1970 e 1980. Para tanto, foi utilizado como referencial teórico o conceito de Ciclos Sistêmicos de Acumulação (CSA), elaborado por Giovanni Arrighi em *O Longo Século XX*. Com base em sua interpretação, foi analisado o contexto mundial durante a fase de expansão financeira de hegemonia norte-americana, identificando as repercussões das transformações globais na América Latina durante o período de 1970 e 1980. A revisão histórica da trajetória de industrialização argentina, desde 1880 a 1990, vista através da perspectiva da análise de sistemas-mundo, nos permite entender esse processo como parte dos ciclos sistêmicos de acumulação.

Palavras-chave: Ciclos Sistêmicos de Acumulação; Argentina; Industrialização.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
1.1 TEMA E PROBLEMA.....	5
1.2 OBJETIVOS.....	7
1.2.1 Objetivo Geral.....	7
1.2.2 Objetivos Específicos.....	7
1.3 JUSTIFICATIVA.....	8
1.4 METODOLOGIA.....	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO: OS CICLOS SISTÊMICOS DE ACUMULAÇÃO.....	16
2.1 CONJUNTURA DO SISTEMA MUNDIAL NO DECLÍNIO DA HEGEMONIA NORTE-AMERICANA.....	20
2.2 AS REPERCUSSÕES DA EXPANSÃO FINANCEIRA NA AMÉRICA LATINA.....	24
3. DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL ARGENTINO (1880 A 1975).....	27
3.1 O MODELO AGROEXPORTADOR COM INDUSTRIALIZAÇÃO (1880-1929).....	28
3.2 O MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES (1930-1975).....	31
3.2.1 Primeira fase do modelo de substituição de importação (1930-1945).....	31
3.2.2 Segunda fase do modelo de substituição de importação (1945-1975).....	37
4. ABERTURA ECONÔMICA E REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL (1976-1990).....	49
4.1 DITADURA MILITAR: DA REFORMA FINANCEIRA À CRISE ECONÔMICA (1976 A 1983).....	49
4.2 O RETORNO DA DEMOCRACIA E O NEOLIBERALISMO (1983 A 1990).....	57
4.2.1 Política econômica do governo de Alfonsín.....	57
4.2.2 A reestruturação industrial e a abertura exportadora.....	62
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS.....	71

1. INTRODUÇÃO

1.1 Tema e problema

A década de 1980 representa um ponto de inflexão na trajetória de desenvolvimento econômico e social na Argentina, quando o país consolidou um processo de transformações estruturais que se configurava desde meados dos anos 1970 e que se aprofundou nos anos 1990, determinando uma nova dinâmica de acumulação caracterizada pelo predomínio da esfera financeira, centralização do capital, distribuição de renda regressiva e fragmentação social.

Após o golpe de 1976, os militares deram início a um conjunto de reformas que reduziram a intervenção do Estado na economia, abrindo espaço à regulação automática do próprio mercado na busca pelo equilíbrio “natural” do sistema. Com o objetivo de controlar a inflação e promover o crescimento econômico, a estratégia do governo tinha como base a abertura financeira e comercial, através da redução de tarifas alfandegárias, liberalização do mercado creditício e das taxas de juros. Diferente do esperado, o resultado foi a massiva entrada de produtos importados e capitais externos no país, que afetou o balanço de pagamentos, multiplicou a dívida externa e provocou estagnação produtiva, sem solucionar o aumento de preços.

Assim, diante da conjuntura herdada do governo militar, alguns dos principais indicadores macroeconômicos revelavam a crítica situação interna entre 1980 e 1990: o PIB diminuiu 9,4%; o consumo interno teve queda de 15,8%; a renda per capita reduziu em 25%; a taxa de desemprego duplicou; a inflação aumentou mais de 5.000%; e a dívida externa chegou a US\$ 58 bilhões (KOSACOFF, 1993, p.29).

Essas deteriorações no conjunto da economia geraram alterações na dinâmica do setor industrial, materializando os processos cujas gêneses remetem ao esgotamento do modelo de substituição de importações. Em contraste com o período entre 1964 e 1974, quando o setor industrial era o motor de crescimento econômico do país, registrando altas taxas de expansão, progressivo aumento da participação no PIB, um forte processo de absorção do emprego, crescimento da produtividade e melhora nos salários reais do setor industrial, a década de 1980 caracterizou-se pela estagnação da atividade manufatureira. Com exceção do valor das exportações argentinas, que cresceram 78% entre 1980 e 1990, os demais índices do setor deterioraram-se. O PIB industrial registrou uma queda de 24%, o nível de emprego

manufatureiro e salário médio da indústria reduziram, respectivamente, cerca de 30% e 24%, acompanhados pela concentração produtiva, que se manifesta tanto no número de empresas envolvidas na atividade industrial, quanto na variedade de bens produzidos (*idem*, p.27).

A profunda deterioração da economia ocorreu não apenas na Argentina, mas também em grande parte da América Latina. Além das baixas taxas de crescimento e aumento da desigualdade de renda, a década de 1980 foi marcada por uma ofensiva liberal em torno do ajuste de suas economias para pagar o endividamento externo (SANTOS, 2000, p.22). Entre 1970 e 1982, a dívida da região passou de US\$ 27 bilhões a 328 bilhões e os pagamentos anuais de serviços e juros aumentaram de US\$ 2,5 bilhões a cerca de US\$ 30 bilhões. Além disso, entre 1982 e 1990, a transferência líquida de recursos da América Latina para o exterior¹ alcançou um montante acumulado de US\$ 217 bilhões (ESTAY, 2000, p.50).

No âmbito industrial latino-americano, igualmente, observa-se uma estagnação produtiva. Enquanto nos anos 1950 e 1960, os países da América Latina apresentaram elevadas taxas de crescimento industrial, que ultrapassavam o aumento global dessa produção, a partir de meados da década de 1970, no entanto, houve uma vertiginosa redução do ritmo de expansão de 7,3%, no período de 1960-1973, a 0,3%, entre 1981 e 1990. A participação do setor industrial no PIB na região aumentou sistematicamente nesse período, “as exceções foram os países do Cone Sul, nos quais as experiências neoliberais de meados da década de 1970 deram início a um processo de desindustrialização” (BETHELL, 2005, p.172).

Embora comumente se atribua à política econômica de cada Estado a responsabilidade pela conjuntura interna dos países, esses fenômenos são expressões de processos históricos globais, cujo entendimento só é possível a partir de uma análise nos diferentes tempos históricos. Nesse sentido, o presente trabalho propõe uma reinterpretação da trajetória de industrialização argentina, utilizando como referencial teórico os Ciclos Sistêmicos de Acumulação, elaborados por Giovanni Arrighi em sua obra *O Longo Século XX*. Procura-se relacionar as políticas econômicas adotadas na Argentina, com as transformações na economia-mundo capitalista, com ênfase nas repercussões da fase de expansão financeira da hegemonia norte-americana sobre o período de abertura da economia e reestruturação industrial, durante nas décadas de 1970 e 1980.

Tendo em vista esse objetivo geral, a monografia foi organizada em quatro capítulos, além desta introdução. No próximo capítulo, apresenta-se o referencial analítico utilizado, com a revisão teórica do conceito de Ciclos Sistêmicos de Acumulação (CSA), que

¹ Transferência líquida de recursos mencionada foi calculada a partir da diferença entre o total de capitais que entram na região e o pagamento líquido de serviços e juros (ESTAY, 2000, p.50).

descrevem os sucessivos regimes de acumulação da economia mundo capitalista a partir de transformações e tendências seculares do capitalismo histórico. Com base nessa interpretação de Giovanni Arrighi, no mesmo capítulo, analisa-se especificamente o contexto mundial durante a fase de expansão financeira de hegemonia norte-americana, para então identificar quais as repercussões dessas transformações globais na América Latina, durante o período de 1970 e 1980. Em seguida, no capítulo três, realiza-se uma revisão histórica do processo de industrialização argentino desde 1880 a 1975, caracterizando o modelo agroexportador e o modelo de industrialização por substituição de importações, considerando a conjuntura mundial. Esse capítulo serve de base para a análise da reestruturação industrial nas décadas de 1970 e 1980 apresentada no quarto capítulo, no qual se procura identificar a relação entre as políticas econômicas adotadas na Argentina e as transformações do capitalismo mundial no mesmo período. Por fim, organizam-se as idéias centrais expostas nos capítulos anteriores e colocam-se as considerações finais da interpretação proposta no presente trabalho.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Oferecer elementos para uma reinterpretação da trajetória de industrialização argentina através da análise de sistemas-mundo, com ênfase nas décadas de 1970 e 1980.

1.2.2 Objetivos Específicos

- i. Apresentar um referencial teórico para a análise sistêmica do processo de industrialização argentino, utilizando o conceito de Ciclos Sistêmicos de Acumulação;
- ii. Estudar o contexto da crise sinalizadora da hegemonia norte-americana nas décadas de 1970 e 1980 e identificar o papel da América Latina na economia-mundo capitalista durante esse período;

- iii. Revisar a trajetória de industrialização da Argentina desde 1880 com o modelo agroexportador até o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações em meados da década de 1970;
- iv. Analisar o processo de reestruturação industrial argentina nas décadas de 1970 e 1980, procurando identificar as repercussões das transformações da economia-mundo sobre as políticas econômicas adotadas no país.

1.3 Justificativa

Embora tenham percorrido trajetórias de desenvolvimento econômico diferentes, os países da América Latina convergem em alguns pontos: duas décadas e meia de baixo crescimento, redução da atividade industrial, aumento da pobreza e da desigualdade e altos graus de endividamento externo. Embora essas condições estejam, de fato, relacionadas à política liberalizantes e privatizantes, praticadas pelos governos de cada país durante as décadas de 1970 e 1980, não se justificam exclusivamente a partir de processos endógenos e tampouco podem ser entendidas através de estudos com curto horizonte temporal.

As políticas pró-mercado praticadas pelos governos latino-americanos estavam em consonância com um novo regime de acumulação em escala global, comandado pela nova potência hegemônica, os Estados Unidos. A reorganização da grande empresa capitalista, cujos processos produtivos e comerciais passaram a ter como horizonte espacial o globo terrestre, exigiu o aumento da mobilidade de mercadorias e capitais, demandando o fim das pretensões regulatórias por parte dos Estados. Seus dirigentes, além de facilitar a mobilidade, também criaram condições – controle da inflação, ajuste fiscal, liberdade comercial etc. – para garantir o pagamento das dívidas externas e internas.

A partir de uma perspectiva histórica de longa duração, esse processo de reestruturação da ordem mundial, longe de representar um fenômeno inédito, é interpretado como uma fase periódica no desenvolvimento do sistema capitalista mundial, marcadas por padrões de repetições e continuidades. Assim, a crise do final dos anos setenta, embora tenha rompido equilíbrios antigos, apenas reforçou as hierarquias de poder,

[...] criando um quadro incomparavelmente mais restritivo para aqueles países, os quais, um a um, foram sendo compelidos a sacrificar suas veleidades de desenvolvimento nacional autônomo e enquadrar-se na disciplina ditada pelos protagonistas da economia capitalista mundial (CRUZ, 2007, p.380).

Além disso, o caráter recorrente da forte instabilidade política nos países da América Latina indica, para Cruz, “a posição estruturalmente subordinada desses países no sistema de poder mundial, que se refletiria nos padrões marcadamente desequilibrados de desenvolvimento econômico e social que os caracterizam, e na debilidade intrínseca de suas respectivas ordens jurídicas” (2007, p.362).

O chamado neoliberalismo teve início em meados do século 1970 e, embora tenha imperado em grande parte dos países da América Latina, as políticas e seus resultados não são idênticos. Ao contrário, as diferentes trajetórias de desenvolvimento evidenciam as especificidades do tempo e do espaço das iniciativas geopolíticas de cada Estado latino-americano, refletindo conflitos e contradições internas. Portanto, estudar essas experiências numa perspectiva histórica e mundial nos permite desvendar as inter-relações e casualidades das conjunturas nacionais e os processos sistêmicos no âmbito global, abrindo a possibilidade, assim, de compreender as características históricas que determinaram nosso papel na economia-mundo e condicionam, até hoje, nossa realidade.

Esta pesquisa pretende contribuir nessa direção, centrando esforços no caso argentino, que se destaca pela profundidade e durabilidade das políticas econômicas recomendadas pelo chamado Consenso de Washington. Segundo Paulo Nogueira Batista Junior, “poucas nações, mesmo na América Latina, foram tão longe [quanto a Argentina] em matéria de liberalização, integração internacional e cessão unilateral de aspectos essenciais da autonomia da política econômica nacional” (2002, p.83).

O enfoque sobre o setor industrial justifica-se não apenas pela importância que o setor industrial adquiriu para economia argentina, mas também pela crença, até hoje difundida, de industrialização como meio para economias periféricas alcançarem a renda per capita dos países centrais. “Esta expectativa estava encastelada de tal modo nas clivagens teóricas – e ideológicas – a ponto de tornar a industrialização um sinônimo de desenvolvimento, e, portanto, um fim em si mesmo” (ARRIGHI, 2007, p. 3).

Além disso, o estudo faz-se ainda mais relevante devido às limitações no tempo e espaço de grande parte dos estudos sobre as transformações no setor industrial. Bethell (2005, p.172), por exemplo, procura entender as limitações da estrutura produtiva latino-americana a partir de aspectos conjunturais da região isolados, focando apenas nas políticas internas e na suposta incompetência empresarial da região:

A incapacidade de desenvolver um núcleo endógeno de atividades industriais que pudesse estimular outros setores da economia se deve em parte às políticas internas [...] e em parte à debilidade dos empresários locais, que se caracterizaram pela falta de inovações, de vitalidade e de uma abordagem de longo prazo do risco.

Chudnovsky (1991, p.2), por outro lado, ainda que considere o contexto macroeconômico mundial, busca compreender o processo de desindustrialização da economia argentina observando apenas as variáveis de uma única década:

En el caso argentino es imposible analizar la problemática industrial sin tomar en cuenta el complicado contexto macroeconómico. Es por eso ello que antes de entrar a abordar el tema industrial, hemos hecho un intento de caracterizar las principales cuestiones macroeconómicas.

Outros exemplos como esses não são difíceis de encontrar. O que vale ressaltar aqui é o fato de que, em geral, as análises sobre o chamado desenvolvimento econômico de um país ou região incorrem numa limitação temporal e espacial: em alguns casos, para explicar um período determinado, retornam apenas à conjuntura imediatamente anterior, enquanto que, em outros, miram apenas os condicionantes internos e pontuais, sem considerar o movimento do sistema mundial capitalista como um todo.

No presente trabalho, em contraste, ao utilizar a análise de sistemas-mundo, mais especificamente a contribuição de Giovanni Arrighi e seu conceito de Ciclos Sistêmicos de Acumulação, a intenção é oferecer alguns elementos que leve a uma nova interpretação da história econômica argentina e de seu processo de industrialização. Ainda que de forma lateral, esta proposta também busca retomar a crítica à interpretação comum que percebe industrialização como sinônimo de desenvolvimento.

1.4 Metodologia

Diante da dimensão do problema apresentado neste trabalho, é necessário adotar uma abordagem que compreenda a interrelação do desenvolvimento da economia-mundo capitalista e de suas partes integrantes a partir de uma perspectiva sistêmica e de longa duração. A análise de sistemas-mundo atende a tais exigências, surgindo como protesto moral e político contra a tradicional forma de pesquisa estabelecida desde meados do século XIX, baseadas em suposições *a priori* inquestionáveis que terminavam por servir de travas ao conhecimento sobre a realidade social ao invés de ampliarem o debate.

Segundo Wallerstein, a análise de sistemas-mundo “fueron un esfuerzo por combinar de manera coherente las preocupaciones respecto a la unidad de análisis, la preocupación por las temporalidades sociales y la preocupación por las barreras que se habían emergido entre las diferentes ciencias sociales” (WALLERSTEIN, 2005, p. 32). Com base nessa afirmação, pode-se dizer que a análise dos sistemas-mundo se caracteriza por três premissas principais.

Primeiramente, adota como unidade de análise os sistemas históricos, pois em oposição às predominantes abordagens cujos objetos de estudo são os Estados-nação e suas respectivas sociedades, considera-se “inútil analizar los procesos de *desarrollo social* de nuestras múltiples ‘sociedades’ (nacionales) como si fuesen estructuras autónomas, de evolución interna, cuando en realidad fueron y son ante todo estructuras creadas por procesos a escala mundial y como reacción frente ellos” (WALLERSTEIN, 2004, p. 131).

Sendo as partes indissociáveis, Wallerstein, assim como Braudel, constatou a insuficiência de analisar as economias nacionais sem inseri-las no seu contexto mais amplo e inseparável. Compreendeu então, que “esta estructura a escala mundial y los procesos de su desarrollo son el verdadero objeto de nuestra investigación colectiva” (idem, p.131). Assim, adotou como unidade de análise os sistemas históricos, ampliando, assim, o escopo espacial da pesquisa.

O que quero dizer como sistema histórico está implícito no próprio nome. O sistema é um sistema à medida que se constrói em torno de uma divisão existente do trabalho que lhe permite sustentar-se e reproduzir-se. As fronteiras do sistema são uma questão empírica, a ser resolvida através da definição das fronteiras da divisão do trabalho. Certamente, todo sistema histórico tem necessariamente vários tipos de instituições, as quais, com efeito, governam ou restringem a ação social de modo a realizar os princípios básicos do sistema social para um comportamento compatível com o sistema, mais uma vez ao grau possível. Nós podemos, se quisermos, designar várias dessas instituições como sendo econômicas, políticas e sócio-culturais, mas tais definições são na realidade imprecisas, considerando que todas as instituições agem de maneira a um só tempo política, econômica e sociocultural, e não podem ser efetivas se não o fizerem (Wallerstein, 2002, p.161).

O adjetivo “sistêmico” remete, assim, à rede de processos econômicos, políticos e culturais que figuram na base de coesão dos sistemas, que são necessariamente históricos. O qualitativo “histórico”, por sua vez, traduz o entendimento de que esses sistemas são fruto de processos, sujeitos a transformações eternas e delimitados temporalmente, isto é, tem início, meio e fim. Seus ciclos de vida, em geral, ostentam uma “*longue durée*” e extinguem-se no momento em que as contradições a eles inerentes chegam ao limite, conduzindo ao desaparecimento do sistema e à emergência de um ou mais substitutos.

Nessa perspectiva, existem vários sistemas históricos e a economia-mundo capitalista é apenas um deles. Este teve sua gênese na Europa ocidental do século XVI, surgindo como substituto do sistema feudal, que a princípio compreendia apenas parte do globo, mas uma vez consolidado, “adquiriu uma espécie de força perante os outros sistemas históricos, o que o capacitou para expandir-se geograficamente até absorver fisicamente o globo inteiro, ser o primeiro sistema histórico a levar a cabo esse tipo de expansão total” (WALLERSTEIN, 2002, p. 220).

Embora não tenha unidade política nem cultural, a economia-mundo capitalista é economicamente integrada através do intercâmbio de mercadorias que ultrapassam as fronteiras nacionais. Este intercâmbio é determinado pela divisão mundial do trabalho², na qual as etapas do processo produtivo são realizadas pelos elos das cadeias mercantis globais³ geograficamente díspares. As diferentes capacidades dos Estados de se apropriarem do excedente gerado em cada atividade produtiva definem uma estrutura espacial hierárquica. Os países centrais tendem a ser o lócus de atividades econômicas que geram acumulação de capital e poder mundial, enquanto as zonas periféricas concentram atividades de baixo valor agregado, onde predominam exploração e impotência (ARRIGHI, 1998).

Ao comandarem um maior número de processos produtivos centrais, os núcleos orgânicos se apropriam de praticamente todos os benefícios globais da divisão mundial do trabalho, enquanto os países da periferia incorporam pouco ou nenhum desses benefícios. Estabelece-se, então, a troca desigual. Se, por um lado, é crescente a capacidade dos Estados do núcleo orgânico de reter e atrair capital, para os Estados periféricos, ao contrário, tornam-se cada vez mais escassas as possibilidades de competir por atividades mais rentáveis. O resultado é a consolidação dos processos produtivos típicos de cada espaço e a polarização estável do espaço da economia mundial em zonas periféricas e zonas centrais. É neste processo, enfim, que se materializa a auto-reprodução da economia mundo capitalista.

Segundo Wallerstein (2002), o sistema capitalista é definido pela prioridade à *incessante* acumulação de capital. O interesse dos capitalistas em produzir está baseado na

² Raúl Prebisch foi pioneiro nas análises de centro-periferia da economia global. Afirmava que o comércio desigual, em favor dos países centrais, era fruto da “división axial de labor” entre os processos de produção das economias centrais e periféricas da economia-mundo capitalista. A análise do sistema-mundo incorporou sua categoria enfatizando, contudo, o caráter *relacional* do termo centro-periferia e a precisão do conceito que se refere aos processos de produção, não aos Estados (Wallerstein, 2005).

³ “Hopkins and I invented the term commodity chains to underline a basic process of capitalism that it involved linked production processes that had always crossed multiple frontiers and that had always contained within them multiple modes of controlling labor. Furthermore, we believe that a close study of such chains would indicate how and why surplus-value was distributed among its appropriators, and hence explain how the system of ‘unequal exchanged’ worked in practice” (WALLERSTEIN, 2000, p.221).

aquisição de um alto nível de lucro, fruto da grande margem relativa entre os custos de produção e os preços de venda. O mercado mundial verdadeiramente livre supõe a existência de um grande número de compradores e vendedores, com igualdade de informações, onde todos os fatores de produção possam deslocar-se entre as fronteiras sem qualquer restrição. Nessas condições utópicas, os consumidores teriam poder de barganha suficiente para negociar suas compras até reduzir o lucro dos vendedores a um nível ínfimo, eliminando, portanto, a própria razão de ser da produção capitalista.

Entretanto, por trás dessa retórica do livre mercado, há uma realidade bastante distante: a os monopólios (ou quase-monopólios). Na prática, apenas os processos produtivos periféricos ocorrem em um mercado pouco mais competitivo e nos países centrais praticamente não existe competição. Os processos estão controlados por quase-monopólios, protegidos por um conjunto de instituições e diferentes formas de intervenção estatal que estabelecem barreiras ao livre funcionamento do mercado e garantem taxas de lucro elevadas.

Nesta perspectiva, embora não seja a unidade de análise, os Estados soberanos têm participação determinante no processo de acumulação capitalista. São instituições criadas dentro do sistema interestatal em expansão, “quedando definidos por él y derivando su legitimidad de la combinación de la autoafirmación jurídica y el reconocimiento por otros, que es la esencia de lo que llamamos ‘soberanía’” (WALLERSTEIN, 2004, p.128). Sua capacidade de manipular as atividades econômicas dentro de suas fronteiras é, no entanto, restrita à divisão mundial do trabalho, que ultrapassa o domínio de qualquer Estado nacional. Constata-se que os fenômenos, por mais particulares que pareçam, estão sempre vinculados às conjunturas globais e, por isso, seu nome “história globalizante”. Esta pesquisa está de acordo com essa concepção braudeliana na medida em que busca compreender o específico processo de industrialização argentino a partir da totalidade do desenvolvimento da economia-mundo capitalista.

Outra característica fundamental da análise de sistemas-mundo é a ênfase às diferentes temporalidades. Introduzindo essa concepção no debate historiográfico, Braudel explica:

A história situa-se em patamares diferentes; eu diria, de bom grado, três patamares, simplificando bastante. Dez, cem patamares é o que seria preciso levar em conta; dez, cem durações diversas. Na superfície uma história ‘*événementielle*’ inscreve-se no tempo curto; é uma micro-história. À meia-encosta uma história ‘*conjuncturelle*’ segue um ritmo mais largo e mais lento... Mais além desse ‘recitativo’ da conjuntura, a história ‘*structuralle*’, ou de longa duração, envolve séculos inteiros; ela se encontra no limite do movimento com o imóvel e, pelos seus valores há muito tempo fixos, ela parece invariável frente a outras histórias, mais fluentes e prontas a realizar-se, e que, em suma gravitam em torno dela (BRAUDEL, 1961, *apud* SOUTO, 2003, p.17)

A realidade social, portanto, pode ser decomposta em diferentes perspectivas temporais, que desvelam as especificidades dos fenômenos sociais. A longa duração, segundo Braudel (1992), é a ligação entre a história e o presente e se este “no es más que una acumulación densa de fenómenos que corresponden a muy distintas temporalidades históricas, entonces su explicación adecuada sólo será posible si abrazamos, sucesivamente, los distintos tiempos históricos de dichos fenómenos” (ROJAS, 2003, p.158).

A análise dos sistemas-mundo incorpora esta concepção braudeliiana procurando desvelar as mudanças sociais na era moderna. No presente trabalho, os fenômenos da industrialização na Argentina são analisados considerando a constante interação entre os três processos temporais: estruturais, conjunturais e factuais, todos igualmente decisivos na economia-mundo.

Por fim, o terceiro elemento essencial na análise do sistema-mundo é o esforço no sentido de superar as tradicionais divisões das ciências sociais (economia, ciência política, sociologia, história, etc.) e ser capaz de analisar a totalidade do sistema social em sua longa duração. Wallerstein ressalta que, diferentemente do estudo de grupos e organizações, a investigação de sistemas sociais exige a eliminação das linhas clássicas de divisão “ancoradas numa concepção liberal do Estado e na sua relação com setores funcionais e geográficos da ordem social” (1990, p.22). Torna-se indispensável, portanto, a adoção de uma abordagem unidisciplinar⁴.

Braudel, nesse sentido, sugere que:

[...] as ciências sociais, provisoriamente, [cessem] de tanto discutir sobre suas fronteiras recíprocas, sobre o que é ou não a ciência social, o que é ou não é estrutura [...] Que procurem antes traçar, através de nossas pesquisas, as linhas, se existem linhas, que orientariam uma pesquisa coletiva, bem como temas que permitiriam atingir uma primeira convergência [...] Nada mais tentador, mais radicalmente impossível, que a ilusão de reduzir o social tão complexo e tão desorientado a uma só linha de explicação (1992, p.77-124).

Para Wallerstein, o estudioso faz parte do sistema social e seu papel seria:

[...] discernir, no quadro dos seus compromissos, a realidade presente dos fenômenos que estudam, derivar do seu estudo princípios gerais, dos quais se possam finalmente fazer aplicações particulares. Neste sentido, não há área de estudo que não seja <relevante>. Pois a correta compreensão da dinâmica social do

⁴ A noção de unidisciplinaridade difere-se da noção de multidisciplinaridade, na medida em que esta aceita as fronteiras das ciências sociais, sendo favorável a trabalhos que incluam descobertas de outras linhas de pesquisa (WALLERSTEIN, 2002, p.235)

presente exige uma compreensão teórica que só pode basear-se no estudo da mais vasta gama de fenômenos possível, e ao longo de todo o tempo e espaço histórico (1990, p.20).

Sucintamente, a análise do sistema-mundo se dedica à observação do espaço-tempo estrutural. Nessa perspectiva, para enfrentar o desafio de lidar com a paradoxal realidade dos sistemas históricos que se mantêm ao longo do tempo, mas que se transformam a cada instante, o cientista social, frente às grandes conseqüências de seu estudo para a estrutura de poder vigente, deve resistir às tentações das ciências sociais, que são principalmente três: a nomotética, a idiográfica e a retificadora (WALLERSTEIN, 2004).

Esta monografia pretende realizar uma revisão histórica da trajetória de industrialização argentina, adotando como unidade de análise os sistemas-mundo e partindo de um enfoque de múltiplas temporalidades, com o objetivo de fornecer elementos para uma reinterpretação desse processo. Para tanto, utiliza-se como base a interpretação proposta por Giovanni Arrighi em seu livro *O longo século XX*, já que nessa obra o autor procura aplicar, de uma forma particular, as premissas da análise de sistemas-mundo antes apresentadas. Sua contribuição à abordagem está, entre outros aspectos, na formulação dos Ciclos Sistêmicos de Acumulação (CSA), que evidenciam as continuidades e rupturas fundamentais nos processos mundiais de acumulação de capital ao longo dos séculos. Para o presente trabalho, a adoção de tais conceitos justifica-se pela clareza que nos permite identificar a relação entre as hegemonias do capitalismo histórico e as políticas econômicas implementadas na América Latina, especificamente, na Argentina. A perspectiva de Giovanni Arrighi (1996) é objeto de estudo do próximo capítulo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: OS CICLOS SISTÊMICOS DE ACUMULAÇÃO

O conceito de Ciclos Sistêmicos de Acumulação (CSA) foi criado por Giovanni Arrighi com o intuito de explicar a ascensão e a expansão do sistema capitalista mundial e, assim, compreender a expansão financeira iniciada na década de 1970. Arrighi realizou um estudo das transformações de tendências seculares sistêmicas, com base no método desenvolvido por Philip McMichael, denominado *comparação incorporada*. Como o próprio nome indica, essa metodologia propõe que o objeto de estudo emerge de um processo de investigação e comparação de suas partes, já que o objetivo do cientista social não é criar hipóteses imutáveis através da comparação entre casos uniformes, mas sim dar conteúdo aos processos históricos (o todo) por meio da comparação entre suas partes. “O todo, portanto, não existe independentemente de suas partes”⁵ (McMICHAEL, 1990 p.386). Nesse sentido, os Ciclos Sistêmicos de Acumulação, ao contrário de representarem partes subordinadas de um todo preconcebido, são construídos através da análise comparativa incorporada e constituem a essência do processo histórico de expansão capitalista.

Arrighi apresenta uma reconstrução da história fundamentada em algumas noções braudelianas. O ponto de partida de seu estudo foi a colocação de Braudel: “um aspecto essencial da história geral do capitalismo: sua flexibilidade ilimitada, sua capacidade de mudança e *adaptação*” (BRAUDEL, 1982, *apud* ARRIGHI, 1996, p.4, grifo no original), que o levou a concordar que, embora o capital tenha se especializado em determinados períodos de sua história, apenas assumia uma identidade específica como meio de garantir sua essencial liberdade de escolha em momentos futuros. Assim, diante do exercício de identificar as continuidades do capitalismo histórico, conclui que o que realmente permanece nesse sistema, desde os genoveses do século XIII até os ocidentais da atualidade, é o ecletismo do capital.

Outra fundamental noção braudeliana é a idéia de longa duração histórica, mencionada no capítulo anterior, a qual parte do princípio de que “jamais existe entre o passado, mesmo o passado longínquo, e o tempo presente uma ruptura total, uma descontinuidade absoluta ou, se preferirem, uma não contaminação. As experiências do passado não cessam de prolongar-se na vida presente” (BRAUDEL, 1987, p.33). A compreensão dos fatos em qualquer tempo e espaço exige não só uma análise conjuntural, como também uma análise estrutural do sistema social histórico.

⁵ “The whole, therefore, does not exist independent of its parts” (McMICHAEL, 1990 p.386).

Partindo dessa consideração, Arrighi, assim como Braudel e Wallerstein, descreve o capitalismo histórico como um processo de longa duração e realiza um estudo no qual “as respostas são buscadas numa investigação das tendências atuais à luz de padrões de repetição e evolução que abarcam todo o curso do capitalismo histórico como sistema mundial” (ARRIGHI, 1996, p.4). Ao ampliar o horizonte espaço-temporal da análise, verificou que a expansão financeira não é um acontecimento inédito da atual fase do capitalismo, mas sim uma tendência desse processo, um fenômeno periódico que marcou, ao longo de toda a era capitalista, a transição de um antigo para um novo regime de acumulação em escala mundial.

Os Ciclos Sistêmicos de Acumulação buscam, assim, “descrever e elucidar a formação, consolidação e desintegração dos sucessivos regimes pelos quais a economia capitalista mundial se expandiu, desde seu embrião subsistêmico do fim da Idade Média até sua dimensão global da atualidade” (ARRIGHI, 1996, p. 10). Tais ciclos correspondem à ascensão e à queda de regimes específicos de acumulação de capital e poder em escala mundial, cada qual correspondendo à hegemonia⁶ de certo bloco de agentes estatais e empresariais.

Dado o objetivo de sua obra, o enfoque analítico de Arrighi corresponde à camada superior da hierarquia do sistema - conceito novamente extraído de ensinamentos braudelianos, segundo o qual o capitalismo forma uma estrutura de três patamares, composta pela vida material, economia de mercado, além da zona do antimercado. Embora reconheça que a lógica da camada superior não possa ser plenamente compreendida sem sua relação com a dinâmica das zonas inferiores, seu foco justifica-se por ser naquela a camada onde residem os donos do dinheiro e do poder político, sendo, portanto, o lócus de desenvolvimento e expansão do sistema. Para Braudel, no “verdadeiro lar do capitalismo” estão os segredos da grande geração de lucros que permite reprodução do sistema em sua *longue durée*.

Partindo da fórmula DMD’ de Karl Marx, Arrighi propõe que cada um dos CSA possui duas fases: inicia-se com um período de *expansão material* (EM), correspondente à fase DM de Marx, seguido de uma fase final de *expansão financeira* (EF), que representaria a fase MD’. No primeiro deles, há a consolidação da hegemonia de determinada potência que lidera e controla o aumento cada vez maior do fluxo de mercadorias e de força de trabalho. Segundo Arrighi, “constituem fases de mudanças contínuas, durante as quais a economia

⁶ Para a análise de sistemas-mundo, o termo “hegemonia” se refere aos estados que adquirem simultaneamente superioridade econômica, política e financeira, além de sólidos poderes militares. Essas características conferem aos Estados hegemônicos o poder de determinar as regras do jogo e garantir a ordem do sistema interestatal por tempo limitado (WALLERSTEIN, 2005, p. 129). Arrighi utiliza esse mesmo conceito, retomando a concepção de Gramsci para as relações intra-estatais e transpondo-a para as relações interestatais (ARRIGHI, 1996, p.27-29).

capitalista mundial cresce por uma única via de desenvolvimento” (*idem*, p.09). Recebem este nome, pois a acumulação e reprodução do capital em maior escala dão-se primordialmente na esfera produtiva - produção e comercialização de mercadorias.

Na fase seguinte, as contradições do regime de acumulação hegemônico se acentuam e, concomitantemente, surgem novos regimes concorrentes, dentre os quais terá origem a próxima potência hegemônica. Nesse período, as taxas de retorno dos investimentos no comércio ou na produção são decrescentes e os lucros estão aquém da rentabilidade desejada pelos capitalistas. A flexibilidade do capital possibilita, então, que grande parte do lucro e da acumulação deixe de ser obtidos através da esfera produtiva, passando a ser realizados por meio de negociações financeiras. Assim, os períodos de expansão financeira “consistem em fases de mudanças descontínuas, durante as quais o crescimento pela via estabelecida já atingiu seu limite e a economia capitalista mundial ‘se desloca’, através de reestruturações e reorganizações radicais, para outra via” (*idem*, p.09).

Arrighi defende a maior validade dos Ciclos de Sistêmicos de Acumulação em relação aos ciclos de Kondratieff como indicadores das condições especificamente capitalistas no sistema mundial moderno. Argumenta que estes são apenas constatações empíricas baseadas nas flutuações de preços a longo prazo, que expressam alternância de períodos de maior ou menor concorrência, existentes há muito mais de quinhentos anos, independentes, portanto, da acumulação capitalista. Os Ciclos Sistêmicos de Acumulação, por outro lado, foram periodizados em sincronia com as expansões e contrações do sistema e,

[...] ao contrário da logística de preços e dos ciclos de Kondratieff, são, portanto, fenômenos intrinsecamente capitalistas. Apontam para uma descontinuidade fundamental nos processos mundiais de acumulação de capital nos tempos modernos. Mas também constituem rupturas fundamentais nas estratégias e estruturas que moldaram esses processos ao longo dos séculos (ARRIGHI, 1996, p.8).

Ao longo da história do capitalismo, Arrighi identificou quatro CSA consecutivos, todos com durações superiores a um século, razão pela qual surge a idéia de *longo século* como sua unidade temporal apropriada para a análise dos processos mundiais de acumulação. Denominou-os, então, de acordo com o Estado hegemônico: o ciclo genovês, que se estende do século XV ao início do século XVII; o ciclo holandês, que tem início no século XVI até a maior parte do XVIII; o ciclo britânico, da segunda metade do século XIX até o começo do século XX; e, por fim, o ciclo norte-americano, que prossegue na atual fase de expansão financeira. O desenvolvimento global do sistema capitalista ocorre através de uma série de

transições, no decorrer das quais o sistema desarticulou-se para ser reconstituído em bases mais amplas.

As expansões financeiras, apesar de serem periódicas, sempre são originais do ponto de vista dos níveis de concorrência e competição entre os Estados. Segundo Arrighi, a “acumulação por desapropriação e a produção do espaço em escala cada vez maior revolucionam a geografia e o modo de funcionamento do capitalismo mundial, assim como a sua relação com as práticas imperialistas” (ARRIGHI, 2008, p.244). No início de cada expansão financeira há uma crise sinalizadora do regime de acumulação dominante, na qual o principal agente da acumulação verifica a impossibilidade de manter sua lucratividade mediante as atividades produtivas rotineiras e, frente à conseqüente limitação de sua acumulação de poder, busca alternativas para investir o crescente volume de capital líquido. Neste contexto, as grandes potências iniciam projetos expansionistas com o objetivo de dominar uma quantidade cada vez maior de territórios e mercados consumidores. Esse embate somado à escassez de financiamento gera, freqüentemente, conflitos bélicos entre os Estados. O aumento da demanda pelo capital circulante eleva seu rendimento, criando, então, as condições essenciais para a expansão financeira.

A potência hegemônica encontra na esfera financeira uma forma de prolongar sua liderança, usufruindo de seu acesso privilegiado à alta liquidez dos mercados. No entanto, embora essa etapa possa renovar a riqueza e poder do agente hegemônico, ela “nunca representou uma solução duradoura para a crise sistêmica subjacente. Ao contrário sempre foi o preâmbulo de um aprofundamento dessa crise e da eventual superação do regime de acumulação ainda dominante por um novo regime” (ARRIGHI, 1996, p.220). Como resultado inevitável, a potência hegemônica perde progressivamente sua capacidade de regulação do sistema mundial, abrindo espaço para a ascensão de uma nova hegemonia com uma nova forma de organização, isto é, o início de um novo Ciclo Sistêmico de Acumulação. Assim, a chamada crise terminal marca a superação do regime de acumulação dominante e o fim do século longo, no qual esse regime cresceu, se desenvolveu e sucumbiu.

No sistema capitalista, o objetivo não é a permanência desses domínios e estruturas, ao contrário,

[...] la prioridad es siempre la acumulación incesante de capital, y ésta se logra de la mejor manera con un siempre cambiante cuadro de dominios políticos y culturales dentro del que las empresas capitalistas puedan maniobrar, obteniendo su apoyo de los estados pero buscando escapar de su tutela (WALLERSTEIN, 2005, p.85).

Nessa perspectiva, ao contrário da interpretação de que o poder do Estado se opõe à expansão do capitalismo, considera-se que esse sistema é absolutamente dependente do poder estatal e sua proliferação só é possível mediante a aliança entre capital e Estado.

As diferentes fases dos Ciclos Sistêmicos de Acumulação são facilmente identificadas na camada superior da hierarquia do capitalismo, mas, por se tratar de um sistema, suas repercussões atingem também a periferia e a semiperiferia de forma mais ou menos intensa de acordo com a profundidade dos laços comerciais e financeiros que ligam essas regiões ao centro. Apresentados os principais conceitos referentes aos Ciclos Sistêmicos de Acumulação, busca-se agora analisar os aspectos mais relevantes da conjuntura mundial que condicionaram as políticas econômicas América Latina.

2.1 Conjuntura do sistema mundial no declínio da hegemonia norte-americana

Conforme a interpretação proposta por Arrighi (1996), o século XX pode ser dividido em três períodos. O primeiro inicia-se na década de 1870 e se estende até 1930, compreendendo desde a crise sinalizadora até a crise terminal do CSA britânico. O segundo segue de 1930 até a crise sinalizadora da hegemonia norte-americana, que ocorreu por volta dos anos 1970. A partir de então, começa o último período, o qual terá fim com a crise terminal do regime norte-americano. Considerando que o enfoque do presente trabalho corresponde às transformações na indústria argentina durante as décadas 1970 e 1980, esta seção descreve especificamente a conjuntura mundial durante o último período citado.

A hegemonia norte-americana originou-se no final do século XIX e teve seu auge após a Segunda Guerra Mundial, período durante o qual os EUA controlaram o sistema mundial de acumulação, baseado nas grandes corporações. Em sua fase de expansão material, nas décadas de 1950 e 1960, o lucro foi reinvestido predominantemente na esfera produtiva, inaugurando novas formas de divisão do trabalho e cooperação entre empresas e organizações governamentais que criaram condições para um ritmo de expansão da economia mundo sem precedentes. Esse período, entretanto, foi similar às fases de expansão anteriores em uma questão essencial:

[...] seu próprio desdobramento numa grande intensificação das pressões competitivas sobre toda e qualquer organização governamental e empresarial da economia mundial capitalista, e numa conseqüente retirada maciça do capital

monetário do comércio e da produção. A mudança ocorreu nos anos cruciais de 1968-73 (ARRIGHI, 1996, p.308).

Assim, embora as transformações da década de 1970 sejam convencionalmente consideradas revolucionárias, para a análise de sistemas-mundo essas mudanças representam conseqüências de um fenômeno recorrente dos processos de acumulação em escala mundial desde o século XIV. Dando continuidade à tendência de longa duração do capitalismo histórico, a última fase de expansão financeira, com escala e sofisticação técnica ampliada, se seguiu ao esgotamento da acumulação produtiva, assinalando a crise sinalizadora do regime norte-americano, que se expressava em três escalas distintas: militar, financeira e ideológica. As dificuldades com a Guerra do Vietnã, somadas à impossibilidade de manter o padrão de câmbio ouro-dólar e à perda de legitimidade do governo no combate ao comunismo aceleraram o declínio do poder norte-americano.

Não obstante esses elementos, o principal fator de desestabilização da ordem monetária mundial foi a expansão repentina do mercado de eurodólares. Seu surgimento no contexto da Guerra Fria é freqüentemente atribuído à necessidade dos países comunistas de dispor de dólares sem o risco de sofrer retaliações do governo dos EUA. Entretanto, segundo Arrighi, foi devido ao grande volume de capital depositado pelas próprias corporações norte-americanas que esse mercado se tornou dominante nas finanças mundiais. As empresas multinacionais e os bancos nova-iorquinos usufruíam dos baixos custos e da maior liberdade nos mercado *offshore*, favorecendo os objetivos do governo norte-americano. Como resultado imediato, o desenvolvimento do mercado de eurodólar “fortaleceu o papel do dólar como moeda mundial, facilitou a expansão global do capital das corporações norte-americanas e tornou essa expansão financeiramente auto-suficiente, mediante a tomada de empréstimos na Europa” (ARRIGHI, 1996, p.311).

Tendo em vista que as empresas transnacionais norte-americanas eram as principais depositantes de dólares fora deste mercado, o aumento explosivo do mercado de eurodólares refletiu contradições internas ao regime norte-americano que levaram à desintegração do próprio sistema de acumulação hegemônico. Em 1968, o mercado de eurodólares havia aumentado US\$ 35 milhões em quatro anos e ampliou ainda sua taxa de crescimento a partir de então, chegando a movimentar US\$ 160 milhões no ano de 1973 (CHESNAIS, 1996, p.255).

Conforme a interpretação de Arrighi, inicialmente estabeleceu-se uma relação de complementariedade entre as transnacionais e o poder mundial do governo dos EUA, na qual a hegemonia do país representou uma condição *sine qua non* para a expansão e predomínio

das atividades nacionais no cenário externo, ao mesmo tempo que o expansionismo dessas multinacionais funcionou como base de apoio do domínio político e militar dos EUA na economia-mundo. Essa relação, no entanto, logo se transformou em um conflito de interesses entre as empresas e as bases nacionais de poder norte-americanas. Dessa forma, “longe se serem tais instrumentos [maleáveis] a disposição do poder estatal, essas empresas se transformaram no limite mais fundamental desse poder” (ARRIGHI, 1996, p.317).

Ainda que o próprio governo dos EUA, com a finalidade de ampliar os lucros e incorporar mais países à sua rede de poder, tenha concretizado a transferência das empresas nacionais para o território europeu, esse processo intensificou-se de forma autônoma e rapidamente saiu de seu controle. Suas diversas tentativas de manter seu domínio através da imposição de tarifas e regras à saída de capital do país não foram capazes de impedir a progressiva perda da centralidade de Washington na esfera produtiva e financeira. A nova estrutura organizacional de regulação da oferta mundial de dinheiro transferiu o controle da liquidez mundial de dólares dos bancos centrais para as iniciativas privadas.

Frente à perda do comando da moeda mundial por parte das autoridades norte-americanas, em 1971, o governo foi obrigado a substituir o sistema de paridade fixa ouro-dólar pelo sistema de câmbio flutuante, criando o puro padrão dólar, que lhe conferiu:

[...] uma liberdade de ação sem precedentes na produção do dinheiro mundial [uma vez que] somente os Estados Unidos estavam aptos a controlar os recursos do resto do mundo praticamente sem restrições, simplesmente emitindo a própria moeda. [...] Esses privilégios de fato proporcionaram ao governo e às empresas norte-americanas grandes vantagens competitivas, na escalada da luta intercapitalista pelos mercados e fontes de insumos primários do mundo (ARRIGHI, 1996, p.319).

Assim, uma série de condições criou os meios para a auto-expansão do capital norte-americano, dentre as quais podemos destacar: a melhora do desempenho comercial; a nova expansão de suas redes de acumulação; a eliminação das restrições ao movimento de capitais estrangeiros; e a ampla oferta de dólares. Por outro lado, sob regime de câmbio flutuante, o governo dos EUA estava sujeito a outras formas de restrições que ameaçavam sua hegemonia no sistema mundial. A grande variação das taxas de câmbio gerava crescentes riscos e incertezas, afetando não apenas as empresas transnacionais como também os governos, sobretudo do Terceiro Mundo, que comandavam economias altamente vulneráveis às oscilações externas.

O primeiro choque do petróleo, em 1973, impulsionou ainda mais a expansão financeira, aprofundando os desequilíbrios ao reinvestir no setor financeiro o grande volume

de capital adquirido pelos membros da OPEP. Diante da incerteza do abastecimento energético, os Estados centrais, principais consumidores de petróleo, usufruíram da flexibilidade cambial e da liquidez aparentemente infinita, aplicando políticas deflacionárias e adquirindo mais créditos no mercado de eurodivisas. Essas medidas aumentaram os lucros do petróleo e impulsionaram a expansão do mercado de eurodólares, que dobrou o volume movimentado a cada três anos durante o período de 1973 a 1981 (CHESNAIS, 1996, p.254). Com câmbio flutuante e a completa liberalização de empréstimos e investimentos, o resultado foi uma forte inflação mundial. Segundo Arrighi, este processo traz em si outras características:

Por baixo dessa aceleração da inflação e da crescente desordem monetária da década de 1970, podemos identificar, sob formas novas e mais complexas, a dinâmica que fora típica das crises sinalizadoras de todos os ciclos sistêmicos de acumulação anteriores. Como em todos esses ciclos, a rápida expansão do comércio e da produção mundiais havia intensificado as pressões competitivas sobre os principais agentes de expansão, provocando um conseqüente declínio dos lucros do capital (ARRIGHI, 1996, p.324)

Já em 1978, evidenciavam-se os sinais de uma crise iminente. Diante da gravidade da crise monetária e das persistentes tentativas de recuperar a lucratividade do regime de acumulação, a credibilidade no dólar como moeda mundial começou a ser questionada. Os EUA enfrentavam, simultaneamente, crises militares e de legitimidade, além de crescentes dificuldades decorrentes da descolonização do mundo. A formação de um Terceiro Mundo se tornou uma ameaça à hegemonia norte-americana na medida em que o exercício da soberania desses países tendia a reduzir a flexibilidade na utilização dos recursos naturais e humanos essenciais às necessidades das nações do Primeiro Mundo, sobretudo em meio à corrida armamentista americano-soviética.

Paul Volker, presidente do Federal Reserve Bank no último ano do governo de Carter, promoveu então, “uma mudança draconiana na política monetária dos Estados Unidos” (HARVEY, 2005, p.32). Adotou medidas rigorosas para a redução da oferta monetária, abandonando as políticas keynesianas e priorizando a contenção da inflação por meio de altas taxas de juros sem medir as conseqüências. Reagan complementou os incentivos à manutenção da centralidade da economia mundial nos EUA através da desregulamentação financeira das empresas nacionais e estrangeiras proporcionando a elas liberdade de ação praticamente ilimitada.

Contudo, “as tentativas do governo dos Estados Unidos de preservar o controle sobre o capital norte-americano transnacionalizado, lançando mão de meios legais e de políticas

monetárias frouxas, foram ineficazes, na melhor das hipóteses, e contraproducentes, na pior” (ARRIGHI, 1996, p.330). O resultado foi “uma duradoura recessão profunda que esvaziaria as fábricas e destruiria os sindicatos dos Estados Unidos, além de levar os países devedores à beira da falência, dando início à longa era dos ajustes estruturais” (HARVEY, 2005, p.32).

Na América Latina, as políticas econômicas adotadas estão profundamente relacionadas a esse processo transnacional de âmbito sistêmico e não podem ser explicadas apenas por fatores internos independentes da dinâmica global. Braudel argumenta que “não existe uma conjuntura simples: temos de visualizar uma série de histórias sobrepostas, em desenvolvimento simultâneo” (1998, p.29). Sendo assim, descritos os principais elementos da crise sinalizadora norte-americana durante a década de 1970, segue-se com a análise da conjuntura latino-americana no mesmo período.

2.2 As repercussões da expansão financeira na América Latina

Dentro da perspectiva dos Ciclos Sistêmicos de Acumulação, o esgotamento da fase de expansão material da hegemonia norte-americana gerou um aumento da disponibilidade e da mobilidade de capital circulante em âmbito mundial. Nesse contexto, “el capital financiero prescinde de la producción, adquiere su independencia e instala su hegemonia” (ODDONE, 2004, p.53), inaugurando a fase de expansão financeira, que levou à diminuição dos investimentos externos diretos dos EUA em todo o mundo, inclusive, na América Latina.

Em 1971, quando o regime de câmbio fixo se tornou insustentável para o governo norte-americano, os países da América Latina foram profundamente afetados pela alta volatilidade do câmbio que influenciava o valor de seus ganhos de exportação, pagamentos pelas importações e receitas governamentais. Segundo Arrighi, “as alterações dessas taxas de câmbio foram o mais importante fator isolado a determinar a posição dos países do Terceiro Mundo na hierarquia do valor adicionado da economia-mundial capitalista” (1996, p.322).

Diante da impossibilidade de grande parte desses países de sustentar as oscilações cambiais, o governo norte-americano estimulou a obtenção de créditos no exterior. Essa alternativa era extremamente vantajosa para os capitalistas em um momento de abundância e liberalização do crédito no mercado financeiro internacional, porém, demasiado custosa para seus tomadores. A solução proposta pelo Consenso de Washington atribuiu à América Latina um papel fundamental na expansão financeira: devedores globais, que serviram para mitigar os desastrosos efeitos da crise nos países centrais.

Já em 1979, a adoção de uma política monetária restritiva por parte das autoridades norte-americanas, embora não tenha solucionado a crise de superacumulação norte-americana, serviu para colocar “os países do Terceiro Mundo de joelhos” (ARRIGHI, 1996, p.334). A multiplicação da dívida externa, resultado do aumento das taxas de juros internacionais, somada à grande queda nos preços reais das exportações desses países, devido à redução da demanda global de produtos primários, levou diversos países ao colapso. A moratória mexicana em 1982 foi apenas a primeira, pois “as crises financeiras eram tanto endêmicas como contagiosas” (HARVEY, 2005, p.103).

Segundo Wallerstein (2001, p.239),

A crise da dívida perdurou na imprensa e depois essa imprensa esqueceu dela. Para os países endividados, porém, a crise ainda está aí, não apenas como carga a onerar o orçamento, mas como castigo em vista das exigências draconianas do FMI que foram impostas a esses estados. O nível de vida tem caído em todos eles, sobretudo para a camada mais pobre, que abrange 85-95% da população.

Diante do risco de grandes perdas para os banqueiros norte-americanos, o governo Reagan “descobriu uma maneira de unir os poderes do Tesouro norte-americano e do FMI para resolver a dificuldade rolando a dívida, mas exigiu em troca reformas liberais” (HARVEY, 2005, p.38). O reescalonamento da dívida dependia, portanto, da adoção de medidas de austeridade fiscal, abertura comercial, privatizações etc. por parte dos países devedores. Os EUA pregavam na América Latina “a tradicional cantilena neoclássica: abrir as fronteiras econômicas, permitir o investimento estrangeiro, criar a infra-estrutura necessária para fomentar o desenvolvimento, concentrar-se em atividades para as quais esses países teriam ‘vantagem comparativa’” (WALLERSTEIN, 2001, p.224-225).

Os anos de 1978-80 são, de fato, considerados por diversos autores um ponto de inflexão na história social e econômica global. Foi precisamente durante esse período que Deng Xiaoping iniciou a liberalização econômica da China, cujo governo era comunista e que abrangia 20% da população mundial; além disso, Margaret Thatcher foi eleita primeira-ministra com a missão de solucionar a estagnação inflacionária na Grã-Bretanha; e, ainda, Paul Volker assumiu a direção do Banco Central americano e, apoiado pelo presidente Reagan, transformou drasticamente a até então política monetária frouxa em restritiva.

Emergia, nesse contexto, a ideologia conhecida como “neoliberalismo”, que rapidamente “se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo” (HARVEY, 2005, p.13). O

argumento utilizado pelas autoridades era que, diante do fracasso do capitalismo e do comunismo em suas formas puras e a conseqüente crise de superacumulação da década de 1970, a melhor alternativa seria encontrar uma combinação perfeita entre o mercado, as instituições democráticas e o Estado, que supostamente deveria diminuir seu papel.

No entanto, de acordo com Immanuel Wallerstein (1990), em todas as conjunturas os diversos países reagem de formas distintas, dando origem às desigualdades nas trajetórias de desenvolvimento, que, em seu conjunto, fazem a história. As políticas neoliberais na América Latina de maneira geral contribuíram temporariamente para o equilíbrio das contas fiscais, mas em pouco tempo, os desequilíbrios tornaram-se evidentes. A abertura da economia conduziu a um processo de substituição da produção nacional por importações, sobretudo nos setores de maior conteúdo tecnológico. Além disso, as privatizações de grandes empresas públicas e incorporação de investimentos privados diretos aumentaram a participação do capital estrangeiro e implicaram na perda do controle de setores estruturais da soberania nacional.

Harvey observa que, ainda que os resultados variem de acordo com as especificidades de cada país,

[...] um fato persistente no âmbito dessa complexa história da neoliberalização desigual tem sido a tendência universal a aumentar a desigualdade social e expor os membros menos afortunados de toda e qualquer sociedade [...] ao frio glacial da austeridade e ao destino tenebroso da crescente marginalidade (HARVEY, 2005, p.128).

Assim, considerando que as reformas orientadas para o mercado estão longe de constituir um movimento ordenado, sincrônico e uniforme (CRUZ, 2007, p.21), é importante analisar como as políticas econômicas neoliberais se expressaram na Argentina, precisamente sobre sua atividade industrial. Antes disso, porém, é importante revisar o processo de industrialização na Argentina desde seu início.

3. DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL ARGENTINO (1880 a 1975)

Até meados do século XIX, a indústria era praticamente inexistente na Argentina. Os estabelecimentos fabris eram oficinas de trabalho manual com escassa ou nula mecanização, cujas atividades baseavam-se na transformação de matérias-primas produzidas no país, como o couro e a madeira. O processo de industrialização propriamente dito teve início por volta de 1880 a partir do modelo agroexportador.

A produção industrial cresceu progressivamente desde então, chegando a 28% do Produto Interno Bruto (PIB) na década de 1960. Na medida em que cresciam, essas atividades geravam condições favoráveis para o aprimoramento de técnicas, a qualificação da mão de obra e a incorporação de tecnologia. Pouco a pouco, a organização dos mercados e a articulação com outras atividades econômicas configuraram uma estrutura produtiva tipicamente periférica na divisão internacional do trabalho (KOSACOFF, 1993, p.15).

No âmbito latino-americano, os efeitos fluentes desse processo na Argentina condicionaram uma estrutura social mais adequada ao desenvolvimento da produção manufatureira, que alcançou grande destaque entre as economias da região. No entanto, a partir dos anos 1970, as transformações na economia mundial tiveram grandes repercussões na política econômica argentina e provocaram, entre outras conseqüências, um retrocesso industrial que se estendeu até o início da década de 1990.

O processo de industrialização argentino pode ser dividido em três grandes períodos: (i) o modelo agroexportador com industrialização entre 1880 e 1929; (ii) o modelo de substituição de importação, o qual possui duas subfases, a primeira corresponde aos anos de 1930 a 1945 e a segunda, de 1946 a 1975; (iii) por fim, um período de reestruturação industrial com abertura da economia, também constituído de duas subfases, sendo a primeira os anos de ditadura militar, de 1976 a 1983, e a segunda, o neoliberalismo, de 1984 a 1990. Com base nessa divisão, este capítulo apresenta as principais características do setor industrial argentino à luz da conjuntura internacional nos dois primeiros períodos citados.

3.1 O Modelo agroexportador com industrialização (1880-1929)

No final do século XIX, o funcionamento da economia mundial baseava-se em um intercâmbio de bens, capital e trabalho definido: 40% da manufatura e bens de capital eram levadas à Ásia, América do Sul e Oceania; a Inglaterra, Alemanha e França absorviam 45% do comércio de matéria-prima e alimentos; e 97% da migração, durante os anos 1815 e 1920, destinava-se ao continente americano (RAPOPORT, 2005, p.25).

Quando a Argentina passou a ter uma participação efetiva como país agroexportador no mercado mundial, o reinado do liberalismo, no qual se fundamentava a rígida divisão internacional do trabalho, passava por um importante processo de transformação. Coincidindo com a chamada “fase B” do ciclo de Kondratieff e o final da hegemonia britânica, a queda dos preços nos principais mercados mundiais em função do aumento massivo na produção e exportação de produtos primários deu origem à primeira grande crise do capitalismo e colocou em pauta – já naquela época – a incessante polêmica do protecionismo versus liberalismo.

À luz desse debate, a *Ley de Aduanas* de 1877 procurou refletir a opção argentina por uma estrutura produtiva onde o setor agropecuário coexistisse com uma indústria nacional capaz de gerar riqueza e crescimento econômico, minimizando a vulnerabilidade externa. Os direitos aduaneiros estabelecidos, entretanto, eram tão inconsistentes que pouco contribuíram, quando não prejudicaram, o desenvolvimento industrial argentino, razão pela qual a política vigente ficou conhecida como “protecionismo ao revés”.

Consolidada a “desproteção” da atividade manufatureira nacional, o primeiro período do processo de industrialização argentina caracteriza-se pelo desenvolvimento da indústria ligado direta ou indiretamente ao setor agroexportador, que correspondeu aos anos de 1880 a 1929. Na ausência de incentivos à atividade manufatureira, a vantajosa abundância de recursos naturais proporcionou ao país forte competitividade na produção de tecidos e alimentos (especialmente grão e carne), favorecendo sua participação no comércio mundial como exportador de bens primários – assim como a imensa maioria dos países periféricos e alguns semiperiféricos.

Internamente, a produção estava organizada da seguinte maneira: grandes empresas comandavam os setores de alta tecnologia responsáveis pela produção agroindustrial, todos destinados à exportação; enquanto o mercado interno era abastecido predominantemente por pequenas e médias empresas, cujas atividades eram semi-artesanais. Nessas condições e

diante de uma economia agroexportadora aberta e regulada pelo padrão ouro, a situação financeira do país era extremamente vulnerável não apenas às variações climáticas, mas principalmente aos ciclos econômicos.

Ainda assim, se comparado aos outros países latino-americanos, um conjunto de circunstâncias tornava a Argentina um país mais propício ao desenvolvimento de atividades industriais, consolidando sua posição de destaque na região. Dentre essas condições favoráveis, é importante destacar a chegada de imigrantes europeus com experiência no setor industrial e a precoce generalização da educação, que permitiram o aprimoramento de técnicas e a qualificação da mão-de-obra. Além disso, a produção industrial argentina contou com o progressivo crescimento do mercado interno, condição essencial para o desenvolvimento endógeno de suas forças produtivas (KOSACOFF, 1993).

A indústria argentina possuiu papel secundário no desenvolvimento econômico. Seu crescimento era inferior ao aumento da taxa de importações e, com exceção do setor alimentício, em especial frigorífico (que cresceu tanto em número de estabelecimentos quanto em volume de emprego), as demais atividades evoluíram de forma bastante lenta. Mesmo as oficinas têxtil, metalúrgicas e de construção, consideradas as mais dinâmicas, eram ainda rudimentares e estavam vinculadas exclusivamente à satisfação das necessidades básicas da população.

A Primeira Guerra Mundial criou uma conjuntura contraditória ao processo de industrialização argentina. Se por um lado, a restrição do comércio mundial, sobretudo os entraves no intercâmbio com Grã-Bretanha, impeliu o país a sobreviver com seus próprios recursos, criando condições para o aprimoramento de suas indústrias, na prática, porém, esse impulso industrial não aconteceu por duas razões de natureza estrutural do sistema produtivo argentino. Em primeiro lugar, a dificuldade para importar bens de capital e matérias-primas impossibilitou a produção de diversas manufaturas. Somado a isso, a contração da demanda européia por produtos agropecuários e a conseqüente contração dos investimentos mais que compensou o tênue aumento da produção industrial no país, resultando um decréscimo da produção nacional.

Terminada a guerra, a recuperação econômica local foi ativada graças ao crescimento econômico mundial e à grande exportação de capital pelas regiões do centro e o aumento dos investimentos sustentou o início de uma trajetória de intenso crescimento industrial. Em um contexto de aumento de gastos públicos e redução das receitas tributárias devido à queda nas importações, a disponibilidade de capital circulante nos mercados mundiais – característica das fases de expansão financeira - permitiu ao Estado financiar o crescente déficit fiscal

através da contração de empréstimos externos, ampliando progressivamente o endividamento estatal argentino (FILOMENO, 2006).

Levando em conta a ineficiente política econômica estatal mencionada anteriormente, não é surpreendente que esse maior estímulo à indústria tenha vindo do exterior. Grandes empresas norte-americanas e européias adotaram a estratégia de substituição de exportações e passaram a produzir em território estrangeiro com o objetivo de facilitar a inserção nos mercados externos e a reduzir custos de transporte e matéria-prima.

Na Argentina, a origem dos capitais estrangeiros variou de acordo com a transição hegemônica: a participação dos investimentos britânicos caiu, enquanto a participação dos capitais norte-americanos cresceu permanentemente ao longo da década de 1920. Nesse período, “a produtividade continuou a aumentar mais depressa nos Estado Unidos do que em qualquer dos países devedores, acentuando ainda mais a vantagem competitiva dos negócios norte-americanos as dificuldades dos países devedores de amortizar e muito menos quitar, suas dividas” (ARRIGHI, p.282).

A onda de investimentos contribuiu para o incremento de 90% no valor industrial produzido entre 1920 e 1929, responsável por cerca de 20% do PIB em 1929. Ainda mais importante do que a magnitude desse crescimento industrial, foi sua transformação qualitativa. A diversificação da produção somada à maior capacidade técnica e produtiva deu origem a uma profunda revolução técnica e organizativa na estrutura econômica argentina. Além disso, o aprofundamento dos vínculos econômicos internos teve grande influência na criação de diversas firmas subsidiárias nacionais (KOSACOFF, 1993, p.17).

Como conseqüência dessas mudanças, a indústria começa a abandonar seu caráter complementar às atividades agropecuárias, sinalizando um novo perfil de desenvolvimento e uma nova forma de inserção na divisão internacional do trabalho. O limite da expansão das fronteiras agropecuárias e a crescente absorção da produção nacional pelo consumo interno assinalavam o esgotamento das principais fontes de crescimento que sustentaram o país até então. Com a Grande Depressão, em 1929, a conjuntura pouco favorável determinou o fim da predominância do modelo agroexportador.

3.2 O modelo de substituição de importações (1930-1975)

3.2.1 Primeira fase do modelo de substituição de importação (1930-1945)

A primeira fase deste modelo se estende de 1930 a 1945 e corresponde ao processo de substituição de importações não planejada pelo Estado. A queda na capacidade de importação após a crise de 1929 induziu ao desenvolvimento da indústria nacional de bens de consumo não duráveis, cuja produção passou a variar de acordo com a capacidade ociosa do setor industrial e conforme a demanda da população, que antes era satisfeita pela importação.

3.2.1.1 A conjuntura internacional: crise mundial e Segunda Guerra

A crise de 1929 foi apenas o início de um longo período de recessão mundial, conhecido como uma das mais profundas crises do sistema capitalista. Além do seu caráter mundial e sua longa duração, a Grande Depressão foi singular pela amplitude do retrocesso industrial e da queda do emprego, com índices jamais vistos anteriormente. No país mais afetado, os Estados Unidos, a queda dos preços das ações, de 80% entre 1929 e 1933, foi apenas um sintoma do cataclismo real que vivia a economia. A produção industrial norte-americana caiu 45%, durante o período de 1929 a 1938, e os desempregados chegaram a 25% da população economicamente ativa em 1933 (GERCHUNOFF e LLACH, 2003, p.112).

Seus efeitos propagaram-se ao resto do mundo, atingindo diferentes esferas da economia que se manifestaram na forma de restrições monetárias e financeiras, contração da atividade econômica, redução dos preços e salários, espiral deflacionista etc. A contração do comércio internacional levou à queda da produção industrial e à inevitável diminuição da demanda por matéria-prima. Conseqüentemente, os países produtores de bens primários reduziram suas compras de equipamentos e manufaturas, gerando a diminuição nos preços dos produtos exportados também por países industrializados.

Ao contrário do que previam os economistas liberais, as forças do mercado não foram capazes de restabelecer o equilíbrio da economia. A gravidade da situação exigiu uma série de mudanças na política econômica mundial, que delineou a nova forma de funcionamento da economia. O capitalismo liberal, sustentado pela teoria clássica, foi substituído por um capitalismo nacionalista, fortemente influenciado pela idéias de John Maynard Keynes. O

teórico inglês, rejeitando postulados clássicos de equilíbrio econômico natural e pleno emprego, propunha soluções originais para assegurar a sobrevivência do sistema, através do papel ativo do Estado no incremento da demanda e na correção das imperfeições do mercado (KEYNES, 1985).

Assim, fundamentado pelas idéias keynesianas, grande parte dos governos da época intervinha em suas economias com o intuito de aumentar a proteção de seus mercados e reservar a demanda interna às empresas nacionais, recorrendo a medidas como controle do câmbio, aumento das tarifas alfandegárias e restrições a importações.

Um dos programas econômicos mais importantes da época foi implementado em 1933, nos Estados Unidos, onde os efeitos da crise foram particularmente devastadores. O chamado *New Deal* buscava recuperar a economia através da forte intervenção estatal no estímulo à demanda e na criação de novos postos de trabalho. Para tanto, o governo proporcionou facilidades na concessão de créditos e promoveu grandes obras públicas, bem como estimulou atividades de empresas privadas em diversos setores. Também adotou políticas sociais que melhoraram a qualidade de vida da população norte-americana.

Em termos de resultados, pode-se dizer que as políticas de caráter keynesiano adotadas pelo presidente Franklin D. Roosevelt alcançam saldos positivos nos seguintes aspectos: aumento da renda nacional, crescimento da produção e melhora na infra-estrutura produtiva. No entanto, seis anos depois da implementação do *New Deal* a economia norte-americana ainda não havia recuperado seu nível de atividade anterior à crise de 1929.

A partir de uma análise mais ampla, Rapoport defende que:

[...] las soluciones de carácter ‘mercantilista’, que procuraban salvar la situación económica de un país de una forma aislada resultaron contraproducentes y produjeron un efecto en cascada: las políticas proteccionistas se generalizaron en el mundo conduciendo a una desorganización completa de la red de intercambios mundiales (RAPOPORT, 2005, p.192).

Assim, longe de solucionarem a crise, essas políticas levaram a uma redução de 65% do comércio mundial durante os cinco anos após o início da Grande Depressão.

Ao longo de uma década de profunda depressão mundial, as dificuldades econômicas enfrentadas fortaleceram regimes políticos autoritários que buscavam amenizar os efeitos da crise através de medidas expansionistas e agressivas. Tanto nos Estados Unidos quanto na maior parte dos países a recuperação foi conseqüência, não das políticas intervencionistas estatais, mas sim do extraordinário esforço bélico durante a Segunda Guerra Mundial, que levou ao desejado aumento da produção mundial.

Além de reaquecer as atividades econômicas, “esse confronto traduziu-se no estabelecimento de uma nova ordem mundial, centrada nos Estados Unidos e organizada por este país” (ARRIGHI, 1996, p.283). Determinou também uma nova configuração do comércio internacional, em que os países da Europa Ocidental se tornaram importadores de quase todos os tipos de produto e perderam o controle marítimo e comercial para nova potência hegemônica, os Estados Unidos. Para os países da América Latina, a Segunda Guerra Mundial representou, por um lado, um avanço no processo de substituição de importação, iniciado com a crise de 1929 e, por outro, um novo estrangulamento externo devido à impossibilidade de importar bens de capitais essenciais à produção de manufaturas, o que levou ao desenvolvimento dos setores industriais de baixa tecnologia.

3.2.1.2 A conjuntura nacional

A crise de 1929 marcou o esgotamento do modelo agroexportador argentino ao suprimir a conjuntura externa favorável à acumulação de capital. Ao procurarem se defender da concorrência externa através da imposição de barreiras comerciais, os governos causaram a redução dos fluxos de capitais e a forte queda dos preços de commodities, que prejudicou, sobretudo, os países que, assim como a Argentina, tinham se especializado na exportação de produtos agrícolas.

Nesse contexto, a Argentina viu-se particularmente afetada pela mudança da tradicional postura livre-cambista da Inglaterra, país ao qual destinava cerca de 40% de suas exportações. Devido à sua forte dependência comercial e financeira, a recessão mundial impactou diretamente o setor externo da Argentina, que registrou grande déficit na balança comercial em 1930. Nos anos seguintes, a progressiva queda das exportações levou à redução na capacidade de importação, inclusive de insumos industriais, gerando uma drástica diminuição nos investimentos. Entre 1929 e 1932, o valor das exportações e importações argentinas caíram cerca de 40%. Além disso, com a queda dos preços de bens primários, os termos de intercâmbio passaram de 90,4 a 58,7, com maior declínio dos preços agropecuários e não tanto industriais (RAPOPORT, 2005, p.208).

A partir de 1932, o setor manufatureiro adquiriu novo impulso. Porém, em contraste com a espontaneidade da dinâmica industrial no período anterior, o processo de substituição de importações dependeu fortemente das intervenções estatais. O governo estabeleceu o aumento das tarifas alfandegárias, desvalorização da moeda e controle do câmbio, buscando

estimular o ingresso de capitais e proporcionar maior proteção para a indústria argentina frente à competitividade externa. Conforme a tendência mundial, priorizou acordos bilaterais e, na medida em que fechou a economia, reduziu progressivamente a importância do comércio internacional para o PIB argentino.

Assim, sobre as bases da embrionária indústria desenvolvida no período anterior, a recuperação se deu inicialmente a partir da utilização da capacidade ociosa e prosseguiu com a retomada dos investimentos industriais. “Este desarrollo industrial no se limitaba, como antes, a los frigoríficos, molinos, ingenios, bodegas y otras industrias subsidiarias de las actividades primarias tradicionales, y destinadas antes que nada a la exportación. Habían florecido en la Argentina industrias manufactureras para satisfacer el consumo interno”. Dentre os setores mais dinâmicos, destacam-se os relacionados aos insumos locais, sobretudo têxtil e metalurgia leve, que aumentaram suas participações no total da produção industrial em 74% e 44%, respectivamente, durante a década de 1930. Somado a esse conjunto, a produção de bens de consumo, cuja importação é de fácil substituição, contribuiu para reduzir o peso do déficit comercial e ainda diminuir a vulnerabilidade externa da produção agropecuária (GERCHUNOFF e LLACH, 2003, p.142).

Na medida em que essas atividades cresciam, propagavam seu desenvolvimento para outros setores. A expansão da indústria têxtil, por exemplo, satisfazia a crescente demanda interna, permitindo, concomitantemente, o emprego de matérias-primas como a lã e o algodão, que eram produzidos localmente e encontravam-se prejudicados pela recessão mundial. Nesse período, as atividades tradicionais vinculadas ao modelo agroexportador cresceram mais lentamente e perderam, pouco a pouco, participação relativa no conjunto da produção industrial.

Paralelamente às novas políticas do governo, algumas condições internas foram fundamentais ao desenvolvimento da indústria nacional. Uma vez superados os efeitos iniciais da crise, a evolução dos preços relativos do setor industrial contribuiu para a atratividade dos investimentos e se complementou pela crescente disponibilidade de mão-de-obra vinda do campo para as cidades. O aumento do emprego e o avanço no processo de urbanização, por sua vez, estimularam o crescimento do mercado interno, essenciais ao desenvolvimento industrial nacional.

O investimento industrial percorreu uma trajetória semelhante à variação da produção. Após sua vertiginosa queda nos dois primeiros anos de crise mundial, o investimento começou a se recuperar não apenas como efeito das intervenções estatais no estímulo às atividades, mas também devido à entrada de recursos estrangeiros. Dando continuidade à

dinâmica da década anterior, tal foi o volume desses investimentos que, até 1935, a maior parte das indústrias argentinas era de propriedade norte-americana ou européia.

Além do capital externo, os grupos nacionais também tiveram sua participação nesse processo de expansão industrial, sobretudo nos pequenos e médios negócios. Esses empreendimentos eram, muitas vezes, realizados por imigrantes europeus que, fugindo dos regimes nazistas e fascistas, buscavam novas oportunidades. No entanto, os principais investidores de origem nacional foram os proprietários de terra que passaram a investir sua renda, não mais na agricultura, cuja rentabilidade diminuía constantemente, mas sim na próspera indústria. Esse interesse na industrialização se transformou em expressões objetivas a favor de medidas protecionistas e se consolidou na formação de uma nova classe dominante.

As grandes empresas (aquelas que empregavam mais de 1.000 trabalhadores) concentravam a maior parte dos investimentos e da produção. Em 1939, representavam apenas 1,4% do total de estabelecimentos e geravam 57,2% do valor total produzido pelas indústrias. As pequenas e médias empresas, por outro lado, tinham participação pouco significativa. Mesmo após a expansão de suas atividades, os 82% dos estabelecimentos geravam apenas 10,7% da produção e 22,8% do emprego total (RAPOPORT, 2005, p.275).

De fato, a importância das pequenas e médias empresas não estava em sua produtividade, mas sim na satisfação da demanda interna por produtos específicos, que não eram ofertados pelas grandes empresas. Além disso, alguns desses estabelecimentos, que na época não alcançavam grandes volumes de produção, cresceram significativamente ao longo dos anos. O terceiro e, talvez, o mais relevante motivo da importância das pequenas e médias empresas, foi a consolidação delas como um grupo de interesse, que mais tarde evoluiu para a formação da *Confederación General Económica*, grande organização de apoio ao governo peronista.

Além da concentração produtiva, a industrialização foi também concentrada regionalmente. O acentuado processo de urbanização foi ao mesmo tempo causa e consequência do crescimento industrial. A Grande Buenos Aires se tornou um importante centro industrial, pois, entre outros motivos, comportava um vasto mercado consumidor com alto poder aquisitivo, abundância de mão-de-obra, grande infra-estrutura, concentração financeira e fácil acesso tanto por linhas ferroviárias quanto por via marítima. Para Mario Rapoport, essas condições favoráveis são resultado de “un proceso histórico moldeado por las especiales estructuras económicas y políticas que fueron desarrollándose a lo largo del tiempo, en que se privilegiaron los vínculos con ultramar por sobre los intraregionales” (2005, p.275). Segundo o autor, a ausência de uma política para a dispersão dos investimentos e a

falta de um planejamento espacial no país permitiram o aprofundamento da desigualdade regional, sob a qual se apoiou o processo de industrialização argentino.

É importante ressaltar que, embora as décadas de 1920 e 1930 se caracterizem por um intenso crescimento industrial, existiam ainda limitações fundamentais no processo de industrialização argentino. Desde o ponto de vista microeconômico, parte dos novos produtos nacionais eram apenas adaptações de projetos estrangeiros com tecnologia já obsoletas segundo os parâmetros internacionais. As máquinas e equipamentos utilizados também estavam freqüentemente antiquados para a produção, bem como o *lay-out* fabril. A falta de um mercado de capitais razoavelmente organizado também prejudicava o investimento industrial.

Desde o ponto de vista macroeconômico, as dificuldades eram ainda maiores. Apesar do rápido crescimento de importantes indústrias, como automobilística, metalúrgica e química, os setores tradicionais mantinham sua grande participação na produção industrial. Alimentos, bebidas, tabaco, têxtil e manufaturados correspondiam a mais de 50% do total produzido. Nesse caso, a política econômica não foi passiva, mas tampouco eficiente. Na tentativa de evitar o surgimento de indústrias que necessitassem matérias-primas inexistentes no país, o governo estabeleceu altos impostos para importação de insumos e acabou favorecendo a produção das indústrias que utilizavam insumos nacionais em detrimento àquelas que necessitavam matérias-prima estrangeiras.

Entre outros efeitos, essas políticas eliminaram a possibilidade de um avanço tecnológico, levando, conseqüentemente, ao aumento da dependência externa de bens de capital e insumos intermediários. Dessa forma, começou a configurar-se nesse período uma característica que se aprofundou nas décadas seguintes: o crescimento da produção gerava inevitavelmente um aumento das importações, fato que levaria o país a enfrentar no futuro sérios problemas no balanço de pagamentos.

No processo de industrialização argentino, é possível identificar duas transformações importantes em relação ao passado. Em primeiro lugar, a indústria que, ao longo de todo o período agroexportador, apenas crescia junto ao resto da economia, a partir de 1933 passou a ser um dos setores impulsores do crescimento do PIB. Em segundo lugar, a estrutura produtiva evoluiu no sentido de acelerar o processo de substituição de importações que caracterizou a indústria nacional no pós-guerra.

Entre 1939 e 1945, a política econômica na Argentina favoreceu mais a indústria do que o comércio ou a agricultura. O governo estabeleceu facilidades para a concessão de créditos destinados ao setor industrial e elaborou planos de promoção industrial no âmbito

municipal e provincial. Em meio à conflituosa conjuntura internacional, a criação de indústrias básicas ligadas aos armamentos militares foi considerada fundamental. Dessa forma, sob o pretexto de reduzir a dependência dos produtos estrangeiros e garantir a segurança nacional, o governo estimulou as fábricas de materiais bélicos, controlou o comércio externo de bens estratégicos e criou o Banco de Crédito Industrial.

Nesse período, a taxa de crescimento do PIB industrial foi maior do que o PIB total e as iniciativas militares tiveram influência significativa nessa expansão. Junto ao setor bélico, o setor têxtil (que representava 15,7% da estrutura industrial da época), a indústria química e de alimentos tiveram importante participação nas altas taxas de crescimento industrial. O setor manufatureiro, por sua vez, também se expandiu e a Argentina, beneficiada pelas restrições de abastecimento da guerra, passou a exportar esses produtos a diversos países, sobretudo latino-americanos. Assim, as exportações manufatureiras que representavam, em 1940, 39,3% do total exportado, aumentaram para 68,4% em 1944 (GERCHUNOFF e LLACH, 2003, p.145).

3.2.2 Segunda fase do modelo de substituição de importação (1945-1975)

Considerando o enquadramento temporal proposto por Wallerstein (2004), os anos de 1945 até o início do século XXI correspondem ao período típico de um ciclo de Kondratieff da economia-mundo capitalista. Neste ciclo, a fase A de expansão econômica se estende de 1945 a 1967-1973, coincidindo com a segunda fase do modelo de substituição de importações argentino, datado por Kosacoff (1993) de 1945 a 1978. Segundo Arrighi, este período corresponde ao ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, o qual está formado por uma fase de expansão material, que, em linhas gerais, vai de 1945 a 1973, e uma fase de expansão financeira, que seguiria desde então aos dias atuais.

3.2.2.1 A conjuntura internacional: a Guerra Fria e a fase de expansão material norte-americana

Após a Segunda Guerra Mundial, diante da destruição dos principais centros produtivos mundiais, os Estados Unidos emergiram como única potência, inaugurando uma nova fase de expansão econômica. O desenvolvimento industrial de longo prazo e as vantagens produtivas garantiram o rápido domínio dos produtos norte-americanos no mercado mundial. A Inglaterra, por outro lado, perdeu grande parte de seus ativos estrangeiros e, assim

como outros países europeus, se deparou com grandes desequilíbrios no balanço de pagamentos. Para fazer frente à reconstrução de sua economia, precisou conquistar novos mercados consumidores de suas exportações e negociar mais créditos. Os Estados Unidos, como principal credor inglês, exigiu, entre outras coisas, o restabelecimento da conversibilidade da libra. Sem alternativas, o governo inglês suspendeu os contratos e pagamentos em libras e, após a inevitável desvalorização da sua moeda, em 1949, foi consolidada a hegemonia do dólar.

Os Estados Unidos pretendiam estabelecer uma nova ordem mundial a partir de fundamentos liberais, na qual prevaleceria o sistema de comércio multilateral, com câmbio fixo e conversibilidade das moedas nacionais. Na defesa dos interesses das principais economias, sobretudo norte-americana, foram criadas instituições internacionais: de orientação política e concessão de créditos, o Fundo Monetário Internacional (FMI); de reconstrução e desenvolvimento, o atual Banco Mundial (BM); de incentivo ao fim das restrições comerciais, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT); de preservação da paz e segurança global, a Organização das Nações Unidas (ONU).

Paralelamente, na esfera política, a nova potência hegemônica sentia-se fortemente ameaçada pela expansão soviética, sobretudo nos países da Europa e da Ásia, que se encontravam na ausência de poder após a derrota do Eixo. Assim, em 1947, empenhados na tarefa de “contenção do comunismo”, os Estados Unidos implementaram o Plano Marshall, que estrategicamente se dedicava a agilizar a recuperação europeia, através da renovação da infra-estrutura, do aumento da produção, do financiamento e do estímulo a políticas monetárias para estabilização, além de, “direta e indiretamente, dar uma contribuição decisiva a decolagem da expansão do comércio e da produção mundiais nas décadas de 1950 e 1960” (ARRIGHI, 1996, p.306).

Essa “ajuda” econômica e financeira foi responsável pelo aprofundamento dos déficits no balanço de pagamento de diversas nações, que foram obrigadas a contrair mais créditos. Calcula-se que, em 1947, as reservas em ouro norte-americanas correspondessem a 70% do total mundial (ARRIGHI, 1996, p.284) e que, durante o período de 1947 a 1955, os Estados Unidos tenham fornecido à Europa Ocidental cerca de US\$ 35 milhões, entre ajudas militares, doações e empréstimos de longo prazo (RAPOPRT, 2005, p.311).

Entretanto, o Plano Marshall também gerou resultados positivos, contribuindo para o período conhecido como os “trinta anos gloriosos” da Europa, que se estende do final da Segunda Guerra Mundial até o choque do petróleo em 1973. A recuperação econômica favoreceu a formação de uniões aduaneiras e acordos de cooperação econômica, aumentando

suas trocas comerciais e, conseqüentemente, o incremento de suas reservas em ouro e dólar. Além disso, sob predomínio de idéias keynesianas, os governos aumentaram os gastos públicos para garantir um satisfatório nível de emprego, demanda e investimento. As intervenções na economia e na política foram realizadas através da nacionalização de empresas, da planificação e da criação de instituições promotoras do “Estado de Bem-Estar”. Na maioria dos casos, essas políticas levaram à modernização da estrutura produtiva, à melhora na qualidade de vida da população e ao aumento da rentabilidade das empresas.

Além desses resultados, o Plano Marshall determinou a divisão do mundo entre dois blocos: socialista e capitalistas. De um lado, os países do bloco oriental, que sob influência da União Soviética, recusaram a ajuda norte-americana e criaram o COMECON para garantir o auxílio dos países socialistas. Do outro lado, os países do bloco ocidental, que reconstruídos com ajuda norte-americana, se reuniram na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). O surgimento dessa organização, em 1949, marcou o início efetivo da Guerra Fria.

O conflito se caracterizou pela forte tensão entre duas superpotências mundiais, que disputavam poder político, ideológico e militar através do estímulo a enfrentamentos armados em diversas partes do mundo, fora de seus territórios. Os Estados Unidos usufruíram de sua grande capacidade industrial e financeira para alcançar seus objetivos de construir um sistema mundial essencialmente capitalista. Enquanto os norte-americanos injetavam capitais nos países da Europa ocidental a fim de comprovar a superioridade do sistema defendido, Stalin promovia a cooperação entre os países socialistas, militarizando suas áreas de fronteiras, investindo na construção de armas atômicas e avançando na consolidação de sua influência sobre o território leste europeu. Os gastos militares, mais uma vez, resolveram os problemas de liquidez da economia mundial do pós-guerra, fornecendo todo capital necessário à expansão da economia-mundo, que, de fato, cresceu numa velocidade sem precedentes (ARRIGHI, 1996).

Uma das mais importantes repercussões da Guerra Fria foi o processo de descolonização dos impérios coloniais e a crescente inserção dos países da periferia na economia global. Os países da América Latina, contudo, não fizeram parte do grupo de beneficiados. Excluídos no Plano Marshall e na contra-tendência dos países subdesenvolvidos, tiveram suas participações reduzidas no comércio internacional. De 1946 a 1955, suas exportações caíram de 13,5% para 8,9% do total exportado no mundo, indicando não apenas a queda dos termos de intercâmbio dos seus produtos, mas também sua marginalização no comércio mundial (RAPOPORT, 2005, p.313).

3.2.2.2 A conjuntura nacional

A segunda fase do processo de substituição de importações, entre 1945 e 1975, se caracteriza pelo crescimento acelerado da indústria, que se articulou na expansão das atividades com base na utilização intensiva de mão-de-obra e na ampliação do mercado interno. Pela primeira vez na história da Argentina, o governo assumiu uma posição fortemente industrializante e o Estado passou a ter um papel essencial tanto na produção de insumos básicos quanto na promoção de políticas econômicas voltadas à indústria.

Na concepção econômica peronista, o funcionamento do capitalismo de livre mercado conduzia a uma crescente desigualdade social, prejudicando a demanda e reduzindo o crescimento. A indústria, acompanhada por uma política de renda, era considerada a base a partir da qual seria possível avançar em termos de distribuição de renda, nível de emprego e autonomia para satisfazer as demandas internas. Conforme exposto na Memória do Banco Central de 1946,

[...] la experiencia de los seis años de la guerra había señalado la extrema conveniencia de que en la economía del país se alentasen los procesos industriales. Pudimos ver en esos años, en contra de arraigadas creencias, que la Argentina era capaz de producir muchísimos bienes que hasta ese momento importaba; y pudo verse también que una mayor incorporación de trabajo a las materias primas que tan abundantemente producía era el único camino para elevar el estándar de la vida de su población (Memoria Anual del Banco Central de la República Argentina, *apud* RAPOPORT, 2005, p.363).

Partindo dessas premissas, o governo adotou uma política nacionalista e estatizante em consonância com as tendências mundiais. O Primeiro Plano Quinquenal estabeleceu a orientação econômica da Argentina durante o período 1947-1951, buscando essencialmente a transformação da estrutura econômico-social por meio da expansão industrial.

Ainda que seus alcances sejam discutíveis, a nacionalização de diversas empresas foi determinante na evolução do conjunto da economia por vários fatores. Primeiro, pois, ao adquirir a propriedade das companhias inglesas de estradas de ferro, do setor de telefonia, da distribuição de gás, do transporte urbano, entre outros, o governo passou a ter uma forte influência sobre o investimento privado e sobre a evolução dos agregados macroeconômicos. Somados a isso, os efeitos das decisões de investimentos públicos sobre a distribuição de renda (tanto pelo pagamento de salários quanto pelo peso dos impostos sobre a cesta básica das famílias) e a geração de empregos permitiu ao Estado corrigir parte dos desequilíbrios

econômicos. Por fim, suas novas funções aumentavam a influência das políticas públicas na orientação setorial e regional da produção.

O papel do Estado como produtor e prestador de serviços concretizou-se não apenas através do processo de nacionalização, mas também na criação e expansão de empresas. A modernização do setor de transporte aéreo e naval, bem como o investimento em fontes naturais de energia foram prioridades no governo peronista, conferindo ao país maior autonomia em setores estratégicos.

Aproveitando a escassez mundial de produtos primários no pós-guerra, o governo criou o *Instituto Argentino para la Promoción Del Intercambio* (IAPI) com o objetivo de monopolizar a comercialização e a distribuição de cereais e oleaginosos. A fixação dos preços agropecuários por parte do Estado mantinha a valorização dos termos de intercâmbio argentinos e garantia a entrada de recursos para consolidar outras atividades de interesse nacional. O IAPI tornou-se um dos principais instrumentos de política econômica do governo peronista ao sustentar as políticas de nacionalização, ampliação dos serviços públicos e fomento à industrialização, por meio da transferência de renda do agronegócio para o setor industrial.

Sob o regime de *Protección y Promoción a las Industrias de Interés Nacional* o governo priorizou o desenvolvimento de setores básicos, conforme os recursos e aptidões “naturais” ao país. Dessa forma, enfatizava o desenvolvimento de indústrias leves, sobretudo aquelas com utilização intensiva de mão-de-obra e reduzida necessidade de capital. Os setores que exigiam a importação de insumos, tecnologia ou mão-de-obra qualificada, por outro lado, estavam em grande desvantagem em um contexto de relações externas conflituosas. Não por acaso, a característica central da industrialização durante o peronismo foi a substituição de importações de produtos não duráveis, isto é, de fácil substituição.

Paralelamente à política tarifária, a proteção da indústria doméstica frente à concorrência externa foi garantida pela fixação de cotas, controle de importação e um sistema de tipos de câmbio múltiplos, que variavam de acordo com o produto negociado. O governo exigia autorização prévia para obtenção de divisas estrangeiras, concedida quase exclusivamente à importação de matéria-prima e bens de capital, cuja demanda não era atendida pela produção interna. Por isso, em 1947, 83,1% das permissões prévias de câmbio corresponderam ao comércio de matérias-primas, produtos industriais semi-elaborados, maquinarias e equipamentos para transporte (RAPOPORT, 2005, p.365).

Os subsídios governamentais também tiveram grande influência na expansão do setor industrial. Indiretamente, a redução dos custos de transporte e a concessão de taxas de juros

negativas beneficiaram de forma significativa as empresas nacionais. Ainda mais relevante no estímulo à industrialização foi a elaboração de uma política creditícia específica para a indústria. O Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA) foi criado, em 1944, com o objetivo de outorgar créditos para o fomento da indústria nacional. Desempenhou importante papel, sobretudo nos primeiros dez anos, ao assegurar a consolidação de pequenas e médias empresas através da concessão de créditos baratos - muitas vezes com taxas de juros negativas, decorrentes do processo inflacionário - e do financiamento de projetos para a substituição de importações nos setores mais dinâmicos.

Contudo, os empréstimos destinados a essas atividades representaram parte pouco significativa no total de créditos concedidos. Na prática, o banco forneceu altas porcentagens de seus empréstimos a grandes empresas, inclusive a instituições que não exerciam atividades no setor industrial. Assim, contrariando seu objetivo principal, tornou-se essencialmente um provedor de créditos para a simples manutenção de indústrias já instaladas e apenas mais um canal de recursos do Banco Central, destinado a atender objetivos gerais da política econômica peronista.

A falta de uma política creditícia orientada a atividades específicas do setor industrial levou à canalização do seu financiamento, não tanto a setores, mas sobretudo a empresas, independentemente de sua atividade econômica. No âmbito regional, também não houve um planejamento adequado de distribuição dos créditos, resultando na concentração de 62,9% dos empréstimos na Capital Federal e em seu entorno, em 1952, confirmando o aumento do desequilíbrio inter-regional argentino (MACOR e TCACH, 2003, p.275).

Apesar de todas as suas limitações, a política econômica peronista contribuiu fortemente na evolução da indústria nacional. Terminada a Segunda Guerra Mundial, em um contexto internacional favorável, grandes investimentos amenizaram a progressiva obsolescência de bens de capital e impulsionaram um vertiginoso crescimento. Pela primeira vez, em 1945, a participação do setor industrial no PIB ultrapassou a do agropecuário e manteve-se praticamente estável em torno de 23%, ao longo dos onze anos do governo peronista.

Em 1946, a Argentina era o país mais industrializado da América Latina, responsável por 25,5% do total exportado pelos países da região. A comparação entre os censos nacionais de 1947 e 1954 evidencia a magnitude do crescimento industrial: o número de estabelecimentos aumentou em 76%; o valor da produção incrementou em 36%; e as empresas passaram a empregar 14% a mais de pessoas. No conjunto da estrutura industrial, os setores alimentício e têxtil foram preponderantes, representando, respectivamente, cerca de

25% e 15% do valor agregado total das atividades manufatureiras entre 1944 e 1955 (RAPOPORT, 2005, p.368-372).

Não obstante, os reflexos de uma estrutura produtiva periférica rapidamente se fizeram notar. O dinamismo do setor industrial enfrentou grandes dificuldades diante da crescente obsolescência tecnológica e da impossibilidade financeira de arcar com os custos da importação de bens de capital. Embora o governo mantivesse o estímulo ao setor industrial, essas políticas passaram a ser insuficientes frente ao esgotamento do modelo de substituição de importações fáceis, no qual se baseava a industrialização argentina desde 1930. A manutenção do crescimento exigia inevitavelmente investimentos, inovações e tecnologia sofisticada.

O golpe de Estado que derrubou o governo de Perón, em setembro de 1955, inaugurou uma nova forma organizacional estipulada e, de certa forma, exigida pelo mundo que, concluída a fase de reconstrução do pós-guerra e já em plena Guerra Fria, concebia um capitalismo reconstruído. O novo regime de acumulação que emergiu nos Estados Unidos, o chamado “capitalismo de corporações” - materializado pela formação de empresas com diversas unidades, integradas verticalmente e com administração burocrática - destruiu as estruturas de acumulação do regime britânico e centralizou em seu lócus de origem a liquidez, o poder aquisitivo e a capacidade produtiva da economia mundial. O espaço econômico dos Estados Unidos era suficientemente dinâmico, amplo e diversificado a ponto de permitir que as empresas norte-americanas se transnacionalizassem “combinando as vantagens de extensa divisão ‘técnica’ do trabalho (economias internas) com as vantagens da extensa divisão ‘social’ do trabalho (economias externas)” (ARRIGHI, 1996, p.303)

Assim, os Estados Unidos buscavam criar condições políticas para inserir a Argentina na nova divisão internacional do trabalho, o que explica a rápida substituição dos setores nacionalistas tradicionais pelos partidos mais modernos vinculados aos interesses norte-americanos. Para Pedro Paz, “desde fines de los 50 y durante toda la década de los 60, la ideología liberal y el desarrollismo sirven de marco para la nueva inserción dependiente de la economía argentina en la fase de la internacionalización del capital bajo la hegemonía norteamericana” (*apud* EGGERS-BRASS, 2004, p.571).

A bandeira democrática sustentada pela “Revolução Libertadora” coincidiu com as tendências do Ocidente de integração e liberalização das relações econômicas globais. Questionando o rumo do processo industrial percorrido até então, os desenvolvimentistas argumentavam que os desequilíbrios externos seriam insolúveis enquanto o país fosse dependente de insumos e equipamentos estrangeiros. Defendiam, portanto, que o

desenvolvimento deveria partir da criação da indústria de base, que abasteceria o mercado interno com aço, petroquímica, energia, transporte e metalurgia nacionais, tornando possível o rompimento do sistema de trocas desiguais.

A experiência histórica mostrou que esse desenvolvimento não ocorreria de forma espontânea. De fato, o papel do Estado foi essencial na promoção de políticas específicas para esses setores, bem como na atração de capital estrangeiro, sobretudo, destinados a grandes projetos considerados prioritários. A expansão de empresas transnacionais - que revertiam em benefícios próprios o protecionismo de outros Estados, mediante investimentos externos diretos - marcou o ritmo do crescimento industrial no início da década de 1960 e pouco a pouco estimulou também empreendedores nacionais.

O resultado dessa onda de investimentos se manifestou no aumento da participação percentual da indústria no PIB, que passou de 23,4% no final do governo peronista para 34% em 1965. Outra transformação relevante diz respeito à importância dos diferentes setores industriais. A produção de bens de consumo não duráveis, que liderou o crescimento no período anterior, manteve-se relativamente estável e, a partir de 1958, perdeu sua posição para os setores de insumos intermediários e bens de consumo duráveis. Os complexos metalúrgico, petroquímico e, especialmente, automotor passaram a ser o motor da expansão econômica, se destacando como base da acumulação de capitais e geração de emprego.

Nessa nova etapa de substituição de importações, as mudanças na estrutura produtiva impulsionaram o estabelecimento de cadeias de montagem do tipo fordista e atividades horizontais, gerando um efeito multiplicador para frente e para trás. O caráter capital-intensivo desses setores muito influenciou o expressivo aumento da produtividade industrial, porém pouco contribuiu para a geração de emprego. Sob o domínio de empresas transnacionais, iniciou-se um acelerado processo de desenvolvimento tecnológico baseado na incorporação de tecnologia dos países avançados, adaptadas às necessidades do país.

Contudo, o reduzido mercado interno argentino raramente atendia a escala mínima de produção necessária à eficiente utilização dos métodos organizacionais trazidos do exterior. O reduzido mercado não se refere exclusivamente ao volume populacional, mas, sobretudo às barreiras estruturais ligadas ao caráter subdesenvolvido do país, as quais podemos destacar: o precário sistema de comunicações, as desigualdades regionais e a falta de continuidade das políticas econômicas (creditícias, monetárias, fiscais).

Não menos prejudicial à expansão da indústria argentina foi a permanente dependência de importações de insumos e de bens de capital para a instalação das novas fábricas, que variavam conforme a disponibilidade de divisas e dos fluxos de investimento

externo. Ademais, ao optar pelo financiamento externo, o governo “no tuvo en cuenta que la radicación de empresas extranjeras sin un estricto control de nuestro Estado no contribuía a cortar con la dependencia, sino a reforzarla” (EGGERS-BRASS, 2004, p.542). O esforço desenvolvimentista resultou no estabelecimento de um fluxo contínuo e crescente de divisas enviadas ao exterior em forma de dividendos ou pagamento de juros.

Dessa forma, apesar dos inegáveis avanços, as promessas desenvolvimentistas de industrialização com um crescimento rápido e auto-sustentável estavam cada vez mais distantes da realidade argentina. A estrutura produtiva manteve-se incompleta em setores vitais (tais como químico, plástico, metalúrgico e siderúrgico) e permanecia deficiente na produção de máquinas e materiais de transporte – precisamente os setores com maior potencial para a acumulação de capital.

A passagem de um modelo de substituição de importação para um de expansão exportadora dependia de melhorias em termos de eficiência e demandava uma ampliação da escala de produção. Dado o baixo nível de competitividade das indústrias argentinas, as possibilidades de inserção nos mercados dos países centrais eram remotas. Já os mercados latino-americanos pareciam mais acessíveis devido à proximidade regional e à menor concorrência. No entanto, tendo em vista que quase todos os países da região, com diferentes graus de profundidade, haviam empreendido um processo de industrialização semelhante, continuavam vinculados às metrópoles industriais como importadores de bens de capital e fornecedores de produtos tradicionais. Por isso, o comércio inter-regional concentrou-se no intercâmbio de bens de consumo, o qual não solucionava a profunda dependência extra-regional nem contribuía para a diversificação da produção.

O período de 1955-1966 terminou com a mesma insatisfação dos setores que derrubaram Perón dez anos antes. Novamente justificado pela manutenção da ordem constitucional e da segurança nacional, o golpe de Estado de junho de 1966 teve apoio de diversos setores da sociedade argentina (imprensa, empresários, produtores agropecuários, partidos políticos) e, em nível internacional, foi legitimado pelos Estados Unidos, que já sustentava a ditadura brasileira e todos os modelos políticos que estivessem de acordo com seus interesses. Sob o comando do General Juan Carlos Onganía, a primeira fase da “Revolução Argentina” se caracterizou pelo “choque autoritário”, com dissolução do parlamento e partidos políticos, redução dos ministérios, afastamento dos militares das decisões políticas e a repressão de todas as expressões de pensamento crítico.

Do ponto de vista econômico, a Argentina manteve um considerável ritmo de crescimento até meados de 1973. O bom desempenho da economia se deve em parte ao

programa econômico do ministro Krieger Vasena, lançado em 1967. Seguindo as diretrizes daqueles que se auto-intitulavam liberais, buscava, em primeiro plano, a prolongada estabilização da economia e, no longo prazo, estimular as empresas consideradas mais eficientes, cuja atividade favoreceria o funcionamento da economia como um todo. Se por um lado, a nova política reduziu as funções do Estado do Bem-Estar Social, por outro, ampliou as do Estado intervencionista, que beneficiava os grandes empresários multinacionais em detrimento dos empreendedores nacionais.

Especificamente no âmbito industrial, a política creditícia, o investimento estatal em infra-estrutura e a compra de empresas públicas tiveram efeitos positivos. A partir da segunda metade da década de 1960, o produto e as exportações industriais cresceram de maneira sustentável até 1975, em função de conjunto de fatores, dentre os quais podemos destacar: a maior competitividade alcançada após a desvalorização; a consolidação dos investimentos realizados no período anterior; os acordos comerciais com países da região; e a necessidade de buscar novos mercados para a ampliação da escala de produção e aproveitar melhor a capacidade instalada. Assim, em meados de 1970, o produto alcançou 45% do PIB e as exportações já representavam cerca de 20% das exportações totais (ROMERO, 2000, p.263).

Apesar dos avanços, o crescimento industrial continuava ditado pela dinâmica do mercado interno e mantinha uma balança comercial deficitária. Coerentemente aos princípios liberais, as autoridades diagnosticavam que a baixa competitividade da indústria nacional era resultado de um alto grau de proteção do setor. Assim, com o objetivo de aumentar a eficiência e modernização da estrutura produtiva, eliminaram barreiras alfandegárias e fortaleceram os estímulos à entrada de capitais externos, que já usufruíam de vantagens creditícias e tecnológicas dos países de origem. As empresas estrangeiras contavam também com o maior poder de compra de suas moedas e facilidades para importação de bens de capitais. Além disso, solucionados os problemas de transporte e energia por meio de obras públicas, criaram-se condições bastante favoráveis para o investimento de empresas internacionais.

Nesse período, “muchas empresas instaladas en la época de Frondizi empezaron por entonces a producir a pleno, pero además hubo compras de empresas nacionales por parte de extranjeras [...] de manera que la desnacionalización se hizo más manifiesta” (ROMERO, 2000, p.237). Dos US\$ 740 milhões ingressados na Argentina durante o período de 1967 a 1970, a maior parte se destinou ao setor financeiro, no âmbito de atividades especulativas e não produtivas. A pequena porcentagem que foi efetivamente investida na indústria, não se direcionou à criação de novas fábricas como ocorreu durante o governo anterior, mas

concentrou-se na compra de diversas empresas nacionais e na ampliação da capacidade instalada de multinacionais já estabelecidas na Argentina.

Na prática, o progressivo crescimento industrial verificado ao longo do período 1967-1974 correspondeu predominantemente à expansão de setores com grande porcentagem de capital estrangeiro e com algum grau de oligopólio, consolidando o processo de concentração produtiva, com destaque aos setores automobilístico e metalúrgico. Mais uma vez, pouco avançaram os setores nos quais a substituição de importação era ainda incipiente, como a indústria siderúrgica, metalúrgica e de maquinaria. Conservava-se, conseqüentemente, uma estrutura industrial dependente e vulnerável a evolução das contas externas.

A etapa da Revolução Argentina, portanto, caracterizou-se pela desnacionalização de empresas, processo pelo qual o capital estrangeiro desloca o capital nacional sem a contrapartida na criação de empregos ou transferência de tecnologia.

Em 1970, após a queda de Onganía, a política foi se tornando cada vez mais nacionalista e menos liberal. Nessa trajetória, o ministro da economia Aldo Ferrer abandonou a prioridade pela estabilização e pelo capital externo, inaugurando regimes de promoção industrial que incluíam princípios nacionalistas. Partindo da idéia de que a certa canalização dos recursos internos era a chave para o desenvolvimento econômico, criou o *Banco Nacional de Desarrollo* (BND) com o objetivo de concentrar os recursos nacionais para a decisão de financiamento de empresas industriais.

A falta de recursos, entretanto, prejudicou a eficiência de suas medidas, que refletiram as características de uma sociedade na qual o poder das empresas dentro de sua estrutura produtiva e social era determinante. O BND atuou de forma ambígua no desenvolvimento industrial argentino. Sua contribuição foi, por um lado, essencial na promoção de grandes empresas de capital local. Contudo, reforçou as distorções estruturais do setor ao sustentar a atividade de empresas ineficientes já instaladas em detrimento de possíveis empresas mais competitivas.

A volta de Perón, em 1973, tornou o viés nacionalista ainda mais evidente ao restringir a transferência de capital ao exterior e estabelecer regras rígidas para a aquisição de empréstimos externos. O empresariado de origem argentina se beneficiou também com a limitação de investimentos externos apenas a determinadas áreas e a proibição oficial de qualquer tratamento favorável a indústria estrangeira, além do amplo apoio creditício e técnico dado às pequenas e médias empresas.

Os resultados dessa transformação na política econômica foram notáveis com a vertiginosa queda no consumo de bens importados e com os níveis recordes de exportações

industriais. Os índices de atividade em 1974 também foram excepcionais: 6,7% de crescimento do PIB e apenas 2,5% de desemprego. Por outro lado, a conjuntura internacional deixou de ser tão favorável em função da crise econômica mundial do final dos anos 1960, cujos sintomas (aumento da inflação e da volatilidade dos fluxos econômicos) repercutiram negativamente sobre os preços relativos argentinos (GERCHUNOFF e LLACH, 2003, p.346).

Contribuindo para agravar esse contexto pouco favorável, a morte de Perón, em julho de 1974, significou o fim de um dos fatores essenciais para equilíbrio político vigente. A atuação de um grande número de ministros da fazenda durante os vinte meses do governo sucessor de Eva Perón indica o grau de instabilidade econômica no país⁷ e o fracasso dos programas estatais elaborados na tentativa de conter a aceleração vertiginosa da crise política e econômica.

No âmbito industrial, a intervenção do governo tampouco foi capaz de solucionar as dificuldades enfrentadas. A proteção tarifária e cambial era ainda uma condição necessária, porém, não mais suficiente para sustentar uma nova transformação qualitativa da indústria argentina. Assim, a inevitável redução dos investimentos e das taxas de crescimento, somadas às turbulências políticas e sociais, evidenciaram o limite do modelo de industrialização por substituição de importações.

⁷ De maio de 1973 a março de 1976, passaram pelo Palácio da Fazenda seis ministros: José Ber Gelbard, Alfredo Gómez Morales, Celestino Rodrigo, Pedro José Bonanni, Antonio Cafiero e Emilio Mondelli.

4. ABERTURA ECONÔMICA E REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL (1976-1990)

Após quase um século de desenvolvimento, a indústria argentina apresentava características contraditórias. Enfatizando os aspectos positivos, com exceção de alguns períodos adversos, seu crescimento foi contumaz e intenso, conduzindo a expansão de toda a economia. A diversificação avançou a passos lentos, mas persistentes, incorporando novas atividades e ampliando o nível de integração vertical das cadeias produtivas. Na medida em que aumentava a eficiência dos processos produtivos, as exportações se tornaram mais competitivas no mercado mundial e seus saldos, cada vez mais relevantes para a balança comercial do país.

Por outro lado, durante essa trajetória, a indústria preservou certas limitações, que a distanciaram progressivamente da estrutura produtiva dos países centrais. A debilidade dos setores de insumos industriais e de bens de capitais, por exemplo, tornava os desequilíbrios comerciais inerentes à produção manufatureira. Dessa forma, a permanente necessidade de importação desses bens, além de manter a atividade produtiva vulnerável à disponibilidade de reservas, reforçava a importância da produção de bens primários e tornava cada vez mais remoto o desenvolvimento próprio de tecnologia.

Apesar de seus problemas estruturais, a indústria foi o setor mais dinâmico da economia argentina até o princípio dos anos 1970. A partir de então, a expansão financeira do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano provocou grandes transformações na política econômica do sistema-mundo capitalista. Na Argentina, essas mudanças se manifestaram inicialmente através de reformas financeiras e medidas neoliberais, cujo efeito foi, entre outros, o rompimento da dinâmica industrial vigente desde a Grande Depressão. O propósito deste capítulo é analisar o processo de reestruturação da indústria de meados de 1970 ao final dos anos 1980, período conhecido como desindustrialização da economia argentina.

4.1 Ditadura Militar: da reforma financeira à crise econômica (1976 a 1983)

Em meio ao caos econômico, à crise de autoridade e à morte de Perón, o Golpe de Estado foi recebido pela maioria da população com alívio e grandes expectativas no restabelecimento da ordem. Em março de 1976, a Junta Militar, integrada pelo general e

futuro presidente Jorge Rafael Videla, o almirante Eduardo Massera e o general-de-brigada Orlando Ramón Agosti, assumiu o poder com a justificativa da “imposibilidad de la recuperación del proceso por sus vías naturales” (ROMERO, 2000).

A ditadura militar argentina, além dos seus evidentes efeitos políticos – cerca de 30 mil desaparecidos, entre os quais 30% oriundos da classe operária e 20% estudantes⁸ –, teve também conseqüências econômicas graves. No que se refere à indústria, foco deste trabalho, a política econômica adotada modificou profundamente a orientação do desenvolvimento industrial seguida desde 1930. Em contraste com a ideologia nacionalista do governo peronista, as diretrizes do *Proceso de Reorganización Nacional* estavam fundamentadas na plena confiança nos mecanismos reguladores do mercado e no papel secundário do Estado na economia. A partir dessa concepção, o novo plano de governo instituiu a liberalização dos mercados e a abertura da economia como estratégias para a modernização e eficiência da estrutura produtiva argentina.

Diante do perfil produtivo argentino, o governo diagnosticou que as debilidades eram intrínsecas à natureza da indústria local e, portanto, os empresários deveriam buscar nichos de mercado nos quais obtivessem alguma vantagem comparativa. Essa perspectiva desconsiderava o contexto macroeconômico no qual se dava o desenvolvimento das forças produtivas, bem como excluía a possibilidade de “criar” vantagens competitivas a partir de uma política específica para o setor industrial.

Assim, com sua racionalidade de curto prazo e operando a nível exclusivamente microeconômico, o ministro José Alfredo Martínez de Hoz, empresário proveniente das vertentes mais liberais da democracia cristã, definiu os novos fundamentos da política econômica, de acordo com a conjuntura da época, caracterizada pela incipiente hiperinflação e pelas dificuldades de pagamento das contas externas. Em seu discurso inaugural, argumentou que o investimento privado e a redução dos déficits fiscais eram condição prévia para a estabilidade de preços e seriam, portanto, prioridade em seu plano de ação. Além disso, enfatizou a importância do comércio internacional e do aumento das exportações, razão pela qual suas medidas estariam direcionadas também à abertura da economia.

Conforme bem colocou Gerchunoff e Llach,

[...] el enfoque que subyacía en los anuncios de Martínez de Hoz no era únicamente una respuesta a una nueva encrucijada de la historia argentina. Tenía mucho que ver, también, con un clima de época que a principios de los 70 recién estaba amaneciendo. Sorpresivamente, el consenso intelectual de los años 60, asociado a

⁸ Dados disponíveis na seguinte página: <http://www.me.gov.ar/efeme/24demarzo/dictadura.html>

conceptos como keynesianismo, Estado de Bienestar o pleno empleo pasó en esos años a una fase de crepúsculo acelerado (2003, p.352).

As crises econômicas e monetárias no final da década de 1960 e princípios dos anos 1970 transformaram as premissas econômicas vigentes e tiveram grandes repercussões no funcionamento do sistema financeiro internacional. Embora Keynes tenha previsto o aumento da inflação como resultado do esforço estatal para a redução do desemprego, seus postulados teóricos passaram a ser questionados diante da vertiginosa aceleração dos preços mundiais no final da década de 1960.

Nesse contexto, Milton Friedman e Edmund Phelps iniciaram a discussão sobre as consequências de uma política econômica expansiva, como prelúdio ao debate sobre o papel do Estado. Difundida a partir de 1973, após o primeiro choque do petróleo, as teses da macroeconomia fundamentada nas expectativas racionais questionava a eficiência dos instrumentos de política econômica e a capacidade do Estado de intervir na economia, argumentando que, independente da ação dos governos, existia uma tendência de equilíbrio da economia intrínseca ao sistema, que garantiria o desemprego em sua “taxa natural”.

As transformações no mundo das idéias respaldaram as políticas econômicas mundiais, consolidando o chamado neoliberalismo, cujos maiores representantes foram Margaret Thatcher (1979 a 1990) e Ronald Reagan (1981 a 1989). A retórica da proteção industrial para alcançar o desenvolvimento econômico e bem-estar da sociedade foi substituída pelo prêmio à eficiência. A participação do Estado no direcionamento da economia, da mesma forma, daria lugar à regulação do próprio mercado – dito automático e impessoal – que organizaria os recursos conforme a eficiência, sem qualquer interferência de corporações ou grupos de interesses. Segundo Arrighi (1996), essas mudanças abriam caminho para a fase de expansão financeira do CSA norte-americano. Embora se tratasse de transformações similares a todo sistema-mundo capitalista, a resposta local foi muito mais destrutiva que construtiva.

Na Argentina, o governo militar definiu três objetivos principais na linha das tendências globais: a estabilidade de preços, o crescimento econômico e a distribuição de renda. Como estratégia antiinflacionária, o governo liberou os preços, congelou os salários e gradualmente ajustou o tipo de cambio à inflação. A combinação dessas políticas a princípio foi eficaz, já que no primeiro ano do governo a balança comercial foi superavitária, o déficit fiscal estava em declínio e a inflação, controlada. No entanto, os bons resultados foram passageiros e no ano seguinte os preços e déficits retomaram sua trajetória ascendente.

Caminhando rumo à liberalização do comércio externo, o governo reduziu as tarifas de importações de 90% a 40% no ano de 1977 e eliminou um conjunto de regras e subsídios que privilegiavam a indústria, bem como outorgou às empresas estrangeiras igualdade de direitos frente às empresas nacionais. A consequência imediata foi o aumento de 175% das importações entre 1978 e 1980, que correspondia predominantemente a compras de bens supérfluos. Assim, os produtos de consumo final – quase todos produzidos internamente – passaram de 2,2% a 17,6% do total importado nos anos 1976 e 1980. O mesmo movimento ocorreu também nos setores de bens intermediários e de capitais, cujas importações substituíram a produção nacional (DIAMAND e NASZEWSKI, 1987, p.25).

O impacto do aumento das importações não causou maior estrago no balanço de pagamentos devido ao impulso exportador provocado pela eliminação de grande parte dos impostos de venda ao exterior. Apesar da expansão do valor exportado ter compensado as altas taxas de importação, seu saldo esteve longe de cobrir os gastos com turismo e com pagamento de juros, que chegaram respectivamente a US\$ 4.466 milhões e US\$ 5.644 milhões entre 1976 e 1981. A captação de empréstimos de curto prazo por parte das empresas públicas e privadas foi responsável pelo crescente pagamento de juros ao exterior. Somado a essas despesas, registrou-se a saída de US\$ 9.200 milhões em remessas financeiras ao exterior, possibilitadas pela total liberdade cambiária naquele período (idem, p.26).

Ainda dentro do projeto militar de reestruturação da economia, a reforma financeira destaca-se como uma das principais transformações em função do papel determinante que o setor financeiro adquiriu na captação e direcionamento dos recursos. Seu objetivo era evitar um possível colapso no mercado de capitais argentino, tendo em vista que as taxas de juros reguladas raramente acompanhavam a crescente inflação, gerando taxas de juros reais negativas durante longos períodos de sua história, sobretudo durante os governos peronistas.

Justificado pela ineficiência desse sistema tão regulado, as autoridades liberaram o mercado creditício e as taxas de juros, possibilitando, conforme previsto, rendimentos reais positivos. Em resposta à mudança, os depósitos a prazo passaram de 5,9% a 16,5% do PIB de 1976 a 1980. Entretanto, o aumento da rentabilidade das aplicações financeiras tornou menos atrativo os investimentos produtivos de longo prazo, conduzindo a economia a uma dinâmica predominantemente especulativa. Além disso, considerando que as taxas de juros nacionais passaram a ser determinadas pela taxa de juros internacional acrescida do risco cambial argentino, os grupos econômicos que tinham acesso ao mercado externo adquiriam créditos mais baratos, enquanto aqueles que não tinham outra opção se não recorrer ao mercado interno arcavam com taxas bastante elevadas (GERCHUNOFF e LLACH, 2003, p.360).

Essas mudanças do setor financeiro argentino, de fato, estavam em consonância com a necessidade do grande capital mundial transferir seu lócus de acumulação das esferas produtivas para o âmbito financeiro. Na Argentina, tais mudanças geraram um desequilíbrio de poder entre os diversos grupos econômicos e, simultaneamente, induziram as empresas industriais a um comportamento fundamentado na lógica do curto prazo, no qual se priorizava transações financeiras em detrimento de investimentos em bens de capital, criação de tecnologia e expansão da capacidade produtiva. As altas taxas de juros eram incomparáveis às taxas de retorno produtivas, de tal forma que, em termos de rentabilidade, nenhuma atividade podia competir com a especulação.

Em função dessa dinâmica, muitas fábricas foram negociadas como parte da especulação, outras compensaram os prejuízos de suas operações produtivas com lucros da atividade financeira e grande parte entrou no ciclo vicioso do endividamento até que seus custos financeiros ultrapassaram os limites possíveis de pagamento, resultando na quebra de inúmeras empresas. Na medida em que se buscava solucionar os endividamentos através da captação de mais depósitos, as taxas de juros aumentavam ainda mais, colocando em evidência as graves conseqüências da política governamental de garantir os depósitos e eliminar o controle das instituições financeiras.

A transformação se completou, em 1978, com o estabelecimento da *tablita cambiaria*, que programou uma desvalorização mensal do peso em relação ao dólar durante oito meses consecutivos a partir do início de 1979. A sobrevalorização do peso, contudo, antecipava a desvalorização prevista, criando um clima de incertezas que invalidou a estratégia tanto no controle da inflação quanto na redução das taxas de juro internas.

Como nova tentativa de controlar a inflação, o governo promoveu o racionamento dos gastos estatais com o objetivo de reduzir a demanda. No entanto, considerando que grande parte da redução dos gastos correspondeu a cortes de investimentos públicos, a medida não só foi inócua em relação aos preços, como levou a redução das taxas de investimentos bruto e a conseqüente deterioração da infra-estrutura produtiva, prejudicando ainda mais a competitividade do setor industrial argentino.

Uma nova onda de reduções tarifárias do comércio externo, então, buscou conter o aumento dos preços através da exposição da produção nacional à concorrência externa. Desta vez a tentativa fracassou devido a três fatores principais. Em primeiro lugar, a facilidade de créditos no mercado internacional – resultado da busca do capital internacional por se reproduzir na esfera financeira – reduzia consideravelmente os custos dos produtores internacionais, diminuindo a competitividade das empresas argentinas. O segundo fator diz

respeito à estratégia de baixos preços fixados artificialmente pelas multinacionais, que eliminava os produtores locais que não podiam arcar com a concorrência. Por fim, o fato de a abertura comercial afetar apenas os bens e serviços comercializáveis permitia que os preços dos produtos não comercializáveis fossem constantemente reajustados, aumentando os custos de todos os bens que dependiam daqueles produtos e estavam sujeitos à concorrência externa.

Tento em vista esses três fatores, percebe-se que a diferença de competitividade muitas vezes se originava de condições estruturais desfavoráveis à produção interna, cujas soluções não se dariam com a exposição da indústria à concorrência externa. Ao contrário, a redução das barreiras alfandegárias, somadas à sobrevalorização do peso, agravou a situação financeira no país através dos efeitos negativos na balança comercial e nas contas públicas.

A crise se tornou evidente a partir do início de 1980, quando o Banco Central decidiu fechar quatro dos maiores bancos privados argentinos, que comandavam os grupos de empresários. O fim do mandato do presidente Videla e do ministro Martínez de Hoz coincidiu com o fracasso de seus principais projetos. A *tablita* foi abandonada, o sistema bancário começou a revelar suas fragilidades e a abertura econômica tornava-se insustentável. Ao deixar uma economia inflacionária, endividada e recessiva, não surpreende que durante o triênio 1981-1983 uma sucessão de políticos tenham tentado solucionar a crise⁹.

No entanto, nenhum deles conseguiu reverter os desequilíbrios herdados nas diferentes esferas da economia. Os déficits comercial e fiscal, bem como a fuga de capitais se mantiveram. O peso desvalorizou cerca de 400% e a inflação esteve acima dos 100% anuais ao longo de 1981. A desvalorização foi catastrófica para as empresas endividadas em dólares e para o Estado, que havia nacionalizado a dívida privada das empresas. Com a moratória mexicana, em 1982, os créditos fáceis aos países latino-americanos cessaram e, junto com as taxas de juros, cresceu o volume da dívida, passando de US\$ 8,5 milhões em 1979 a US\$ 45 milhões cinco anos depois, sendo quase 70% desse total pertencente ao Estado (ROMERO, 2000, p.296).

A política econômica foi, de uma maneira geral, antiindustrialista. Suas medidas resultaram na invasão do mercado interno por bens importados e geraram uma queda de 12% no valor da produção industrial entre 1976 e 1983, o que gerou uma redução de três pontos percentuais na participação do PIB. No mesmo período, o setor expulsou 35% da mão-de-obra empregada e reduziu, ainda, 18% do salário real da indústria manufatureira. Ao contrário do

⁹ Três presidentes da república e quatro ministros da economia sucederam a saída de Jorge R. Videla e Martínez de Hoz: Roberto E. Viola e o ministro Lorenzo Sigaut; Leopoldo F. Galtieri e Roberto Alemann; Reynaldo B. Bignone e seus dois ministros José M. Dagnino Pastore e Jorge Wehbe.

que anunciou Martínez de Hoz - que “el verdadero incentivo para el aumento de los saláries deberá provenir de la mayor productividad global y, en particular, del de la mano de obra” já que “así como no si puede haber distribución sin crecimiento, tampoco si puede admitirse el crecimiento sin distribución” - esses dados indicam que o incremento do lucro após a duplicação da produtividade, de forma alguma se traduziu em benefícios para a classe trabalhadora (*apud*, RAPOPORT, 2005, p. 686).

As medidas adotadas tiveram impacto pouco homogêneo sobre as diferentes atividades do setor industrial. Algumas empresas demonstraram melhor capacidade na captação de recursos e consolidaram sua posição no mercado, enquanto muitas outras desapareceram. A discrepância de desempenho das empresas também pode ser explicada pela política econômica indiscriminada do governo, tanto no que se refere ao estímulo à exportação quanto ao regulamento de importações.

Evidentemente, os setores mais prejudicados foram aqueles vulneráveis à concorrência externa, como a indústria têxtil e madeireira, que reduziram o valor de sua produção, respectivamente, em 29,5% e 35,5%, nos anos de 1975 a 1983. A redução de 18,4% da produção de maquinarias e equipamentos no mesmo período é particularmente significativa, não tanto pela queda de volume, mas pela importância do setor na superação das debilidades estruturais da indústria argentina. Sendo um dos setores mais novos e ainda dependente de tecnologia importada, era também um dos mais frágeis, razão pela qual pela abertura comercial foi tão prejudicial (RAPOPORT, 2005, p. 685).

No outro extremo, as indústrias química, papelreira e de metais básicos foram as únicas a obter uma taxa de crescimento positiva, em função da existência de abundantes matérias-primas e da crescente inserção no mercado externo. Em um contexto macroeconômico pouco favorável, os investimentos do setor privado eram realizados apenas na condição de grandes subsídios. Por isso, a lei de promoção industrial para bens intermediários, sancionada em 1977, teve grande influência no crescimento desses setores ao oferecer um conjunto de benefícios como redução de impostos, regras de importações, amortizações de ativos.

No entanto, dada ausência de critérios bem definidos para a restrição das importações ou estímulo à exportação, os ramos de bens de consumo e de capitais viram-se prejudicados pela abertura da economia entre 1977 e 1981. Em um contexto de sobrevalorização do câmbio, redução das tarifas alfandegárias e modificação da lei de promoção industrial, no sentido de reduzir a intervenção estatal no estímulo ao desenvolvimento nacional de tecnologia, o governo facilitou a incorporação de máquinas e equipamentos importados.

Além disso, os incentivos fiscais destinaram-se predominantemente aos ramos de produção oligopolizados, como a siderurgia, papel e petroquímica, beneficiando, portanto, os mercados onde já existiam barreiras institucionais a entradas de novos concorrentes e acentuando o processo de concentração das atividades. (CHUDNOVSKY, 1991, p.39). Este com características diferentes daquele que ocorreu entre 1958 e 1963, cujo principal papel era das empresas estrangeiras. Segundo os dados de Eggers-Brass (2004), o regime de promoção industrial beneficiou grandes grupos econômicos nacionais e poucos internacionais, destinando um terço de todo subsídio concedido à exportação para apenas dez empresas, dentre elas Celulosa Argentina, Acindar, Alpargatas e Bridas.

O período de 1976 a 1983 caracteriza-se, portanto, pela concentração produtiva não apenas das atividades industriais, mas no interior delas. As empresas de maior destaque foram aquelas que empreenderam um processo de diversificação da produção industrial concomitantemente à incorporação de atividades comerciais, financeiras e de serviços. O sucesso dos empreendimentos na época dependia de vínculos com instituições financeiras que permitissem transações rápidas e independentes, bem como de relações vantajosas com o Estado.

Em um contexto de contração dos salários reais e do mercado interno com abertura comercial, a alternativa exportadora foi, de certa forma, um resultado dessa concentração, uma vez que o acesso ao mercado externo estava restrito a empresas com um volume produtivo e tecnológico mínimo. Sendo assim, em contraste com a tendência do período anterior, as exportações centraram-se em um grupo específico de commodities, relacionados quase sempre a transformação de insumos de origem agropecuários e mineiros, como carne, azeite e derivados de petróleo.

Sucintamente, pode-se dizer que a tendência de crescimento e diversificação da produção industrial iniciada nas décadas de 1930 e 1940 foi interrompida pela política econômica adotada pelo governo militar. A fase de substituição de importações, na qual o setor industrial liderou o crescimento da economia, seguiu-se a um período de substituição de produções locais por insumos importados. A dinâmica industrial anterior foi então substituída pelo seu inverso: redução da produção, desaparecimento de inúmeras atividades e simplificação da estrutura produtiva. Sendo assim, além de suas antigas limitações produtivas, a indústria argentina encontrava-se ainda mais dependente de importações e vulnerável ao comércio exterior.

4.2 O retorno da democracia e o neoliberalismo (1983 a 1990)

A década de 1980 se caracterizou por um período de instabilidade da economia internacional, que se manifestou através de grandes flutuações nos preços, nas taxas de crescimento e nos fluxos de capitais e de comércio. Como resposta a esses fenômenos, os países centrais adotaram diferentes estratégias de ajuste macroeconômico e reestruturação industrial. Muitos adquiriram maior competitividade e aumentaram suas participações no mercado mundial de produtos industriais.

Na América Latina, o mesmo período foi de estagnação e graves desequilíbrios macroeconômicos, sendo os episódios de hiperinflação uma das expressões mais evidentes da profunda crise que enfrentavam muitos países da região. Em um contexto de redução dos investimentos, aumentos do desemprego, salário real em declínio e piora nos índices de distribuição de renda, a inflação absorvia a maior parte dos esforços de política econômica, agravando os problemas estruturais e aprofundando os desequilíbrios internos e externos (CHUDNOVSKY, 1991, p.1).

O processo de reestruturação da indústria argentina iniciado com o governo militar segue durante os anos 1980, sendo sua manifestação mais visível a crise da dívida e o aumento da participação adquirida pelos grandes grupos econômicos na atividade industrial.

4.2.1 Política econômica do governo de Alfonsín

Desde 1981 a economia se encontrava em estado de “desgoverno” e quase de caos: a inflação descontrolada, a dívida externa se multiplicando, o Estado carente de recursos, sem possibilidade de atender as demandas da sociedade. Quando Raúl Alfonsín assumiu a presidência, em dezembro de 1983, contava com o respaldo de grande parte da sociedade, que vivia uma euforia pelo retorno a democracia. A expectativa em torno do novo regime era grande e o desafio inicial do governo parecia ter caráter essencialmente político. Tratava-se de eliminar o traumático autoritarismo, construir um Estado de direito, fundado em valores éticos, consolidando formas autênticas de representação e um conjunto de regras que solucionasse os conflitos de forma pacífica, transparente e equitativa.

Ainda que não estivesse tão evidente, a questão econômica era igualmente preocupante. Ao retirarem-se do poder, os militares deixaram a inflação acima de 400%, uma dívida externa de quase 70% do PIB argentino e o déficit fiscal em ascensão. Além disso, a

estagnação da economia desestimulava os investimentos e, diante da queda dos fluxos de capitais destinados à Argentina, as despesas com juros multiplicavam a dívida externa, cujo valor correspondeu a mais de cinco vezes as exportações anuais do país em 1983. Esse endividamento foi, sem dúvida, o legado mais problemático do governo militar, pois exigia elevados excedentes comerciais em um momento não apenas pouco propício para investimentos, como também de baixa dos preços de produtos tradicionalmente exportados pela Argentina (RAPOPORT, 2005, p.738).

Diante desse quadro, parece inquestionável a gravidade da situação econômica. Entretanto, “si a la distancia la necesidad de encarar soluciones de fondo puede resultar evidente, en el momento pareció necesario subordinarlas a las necesidades de la reconstrucción de un sistema democrático todavía débil y de un Estado más débil aún” (ROMERO, 2000, p.349). Assim, priorizando o caráter democrático e equitativo, a política econômica do governo radical se baseou no controle de créditos e do câmbio, centrando esforços na distribuição de renda e nos programas sociais. Os resultados não alcançaram as ambiciosas propostas eleitorais, mas no primeiro ano apontaram incrementos nos salários nominais dos trabalhadores e uma significativa melhora nas condições de vida dos setores médios e populares.

Apesar de essa política ter contribuído para reativar o mercado interno e ampliar a utilização da capacidade ociosa das indústrias, incitou a ativa oposição dos empresários, que consideravam esse aumento de demanda artificial e transitório, razão pela qual responderam com ínfimo incremento da produção e do nível de emprego. Acusavam a ineficiência do populismo e intervencionismo estatal, bem como a incapacidade das autoridades para reagir de forma eficaz frente à deterioração do aparato produtivo e à magnitude do déficit e da dívida externa.

Além das pressões monopolísticas dos novos grupos econômicos, o governo se deparou com importantes dificuldades, tais como: a volta da inflação, enfrentamentos sindicais, déficits fiscais e barreiras na negociação da dívida externa. A inércia dos gastos correntes e o fracasso no aumento das receitas estatais inviabilizaram a meta de redução do déficit fiscal e levaram à inevitável redução dos investimentos públicos. Uma vez que o esforço de eliminar a dívida externa tampouco foi efetivo, as autoridades foram obrigadas a realizar novas negociações com organismos financeiros internacionais, que exigiram maior rigidez nas políticas monetária e fiscal em troca da extensão dos prazos de pagamento. Cada vez mais dependentes dos credores, o governo cedeu às exigências externas e implementou, a

partir de 1984, um forte aumento de tarifas públicas e das taxas de juros, bem como passou a reajustar os salários abaixo dos índices de inflação.

Apesar da recessão econômica e da redução dos salários reais, a elevação dos preços e dos déficits fiscais se manteve principalmente devido a dois fatores inter-relacionados. Em primeiro lugar, a deterioração dos termos de intercâmbio, como resultado do aumento da competição entre produtores agrícolas e da conseqüente superprodução, reduzia a entrada de divisas no país. Em segundo lugar, as altas taxas de juros da dívida pública implicavam na progressiva ampliação das despesas estatais, dificultado ainda mais o ajuste das contas públicas. Dessa forma, contrariando as expectativas das autoridades econômicas nacionais, as receitas com exportações não foram suficientes equilibrar o balanço de pagamentos nem quitar seus débitos.

Frente à manutenção e, até mesmo, o aprofundamento das dificuldades, a alternativa era criar um plano de ajuste severo. Apoiado pelo governo norte-americano e pelas principais instituições econômicas internacionais, o ministro da economia Juan Sourrouille anunciou, em 1985, o chamado Plano Austral, cujo objetivo era superar a conjuntura adversa e estabilizar a economia, atuando precisamente sobre a inflação. Para tanto, o governo adotou medidas heterodoxas, procurando eliminar os mecanismos de indexação, responsáveis pela sua manutenção inercial, através do congelamento de preços, salários e tarifas de serviços públicos, bem como da regulação do câmbio (desvalorizado em 0,15% e logo fixado em 0,80 centavos por dólar) e da redução das taxas de juros. Estabeleceu também a redução da oferta monetária, acompanhada de uma rígida disciplina em gastos e ingressos para equilibrar o déficit fiscal. Símbolo de uma nova etapa, o peso foi substituído pela moeda austral, que valia 1.000 pesos.

O plano conquistou o apoio geral da sociedade por seus efeitos positivos imediatos, ao frear a inflação e gerar, conseqüentemente, melhoras nas finanças públicas e credibilidade ao país frente aos credores externos. Contribuiu também para o incremento das exportações e a decorrente possibilidade dos devedores de liquidarem suas divisas. Após a queda do PIB global de 4,6% em 1985, ele cresce 5,3% no ano seguinte, com 12,9% de aumento na produção manufatureira, cuja expansão se baseou principalmente na redução dos salários e transferência de recursos do agronegócio para o setor industrial (CHUDNOVSKY, 1991, p.26).

A estabilização foi, contudo, passageira e os êxitos de curto prazo ocultaram as insuficiências estruturais que logo se tornaram evidentes. A situação econômica, pouco a pouco, começou a dar sinais de deterioração. O déficit público global que, entre 1985 e 1986,

havia caído pela metade, chegando a 3,5% do PIB argentino, já no ano seguinte retomou sua trajetória de crescimento, até alcançar 7,6% do PIB, em 1989. Os preços e taxas de juros, por sua vez, estavam novamente em ascensão no final de 1986 e as remunerações reais em quase todos os setores da economia, em queda. Além disso, a redução de cerca de 25% nos preços mundiais de cereais, decorrentes de medidas protecionistas nos países centrais e das vendas subsidiadas dos Estados Unidos e da URSS, afetou a rentabilidade das exportações e a arrecadação aduaneira (RAPOPORT, 2005, p. 742 e 748).

Segundo Romero, “la reaparición tan rápida de los viejos problemas indicaba que, en el fondo, nada había cambiado demasiado” e o “plano de todos” representou uma verdadeira “ilusión democrática” de que “todos, con solidaridad y sin dolor, podían solucionarse los problemas más complejos, aun aquellos que implicaba choques de intereses más profundos” (ROMERO, 2000, p.353). Assim, na medida em que se tornava mais evidente a necessidade de reformas estruturais, o governo buscou acordos com grandes grupos corporativos, abandonando os ideais de defesa dos interesses gerais da sociedade e rendendo-se ao domínio do interesses particulares dos distintos setores da sociedade, entre eles, naturalmente, os mais poderosos.

No ano de 1987, em um contexto de deterioração da economia e inflação crescente, as autoridades estabeleceram um novo plano de reformas, procurando conciliar a necessidade de ajuste do Estado com o interesse dos grandes empresários. Propunham medidas mais rígidas, acompanhadas por um programa de privatização de empresas estatais, de redução nos gastos públicos e abertura comercial. No entanto, as propostas foram executadas apenas parcialmente, devido à conjuntura internacional pouco favorável e à grande oposição do governo. Sendo assim, os resultados esperados não foram alcançados, gerando um aumento da instabilidade da economia e da deslegitimidade do governo.

Em 1988, enquanto se definiam as estratégias para as eleições presidenciais no ano seguinte, a situação econômica retrocedia: a inflação chegava a 400% no semestre, o salário havia caído 33% nos últimos quatro anos, o desemprego alcançava 6,3% da população economicamente ativa e a dívida externa a US\$ 58 bilhões. A queda no saldo da balança comercial conduziu ao esgotamento das reservas do Banco Central e, diante da deterioração dos indicadores fiscais e monetários, o Fundo Monetário Internacional retirou seu apoio ao governo, que, por sua vez, suspendeu o pagamento da dívida dos bancos comerciais, decretando moratória do país (CHUDNOVSKY, 1991, p.27).

O novo plano econômico, denominado “Primavera”, foi lançado em agosto de 1988 com o propósito de chegar às eleições com a inflação controlada, porém, sem realizar ajustes

que pudessem contrariar os interesses da população. Essa última tentativa de estabilização do governo radical “si bien tiene un cierto éxito inicial, se descalabra a principios de 1989 con una crisis en el mercado cambiario y abona las condiciones para la hiperinflación del segundo trimestre de 1989” (CHUDNOVSKY, 1991, p.27).

O efeito antinflacionário do Plano Primavera, de fato, durou ainda menos que o efeito do plano anterior. Seis meses após sua implementação os preços voltaram a subir, distorcendo as tarifas públicas e as taxas de câmbio. Assim, o controle do Banco Central sobre a oferta monetária foi se debilitando diante do crescente déficit fiscal e, simultaneamente, a possibilidade de um futuro bloqueio impositivo das contas bancárias levou a uma massiva inadimplência fiscal. A incapacidade de administrar os desequilíbrios econômicos ampliava as incertezas e a debilidade do governo, o qual sofria crescentes pressões dos partidos políticos opositores.

Após sucessivas crises, no início de 1989, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional anunciaram corte na concessão de créditos ao governo argentino, levando à desvalorização do peso e dando início a um período de descontrole da economia, em que o dólar e os preços subiram vertiginosamente. Chegando à hiperinflação, a dívida externa cresceu exponencialmente, a moeda e os salários perderam valor, afetando a produção e circulação dos bens.

Após a renúncia de Alfonsín, em 1989, Carlos Saúl Menem assumiu a presidência, eleito pela maioria da população, inaugurando um novo rumo à economia argentina. Com apoio explícito dos maiores empresários e dos Estados Unidos, se dedicou a aplicar estritamente o receituário liberal, aprofundando a política de abertura e desregulamentação econômica ensaiadas desde 1975. Os preços e as importações foram liberados, os mercados financeiros desregulamentados e as políticas industriais eliminadas. Simultaneamente, no mercado de trabalho, houve um processo de flexibilização dos contratos e restrição dos direitos dos trabalhadores, bem como a redução da capacidade de negociação das organizações sindicais.

O *Plan de conversibilidad*, implementado em 1991 pelo ministro da economia Domingo Cavallo, estabeleceu a paridade do novo peso ao dólar, com o comprometimento do governo de não emitir moedas sem respaldo. O compromisso exigiu uma drástica redução nos gastos e concomitante aumento na arrecadação do Estado. Assim, o governo colocou em prática uma série de medidas, como o corte de verbas destinadas a diversas áreas de serviços públicos básicos, a rigidez fiscal e o estímulo a entrada de capitais especulativos, atraídos pelas altas taxas de juros.

Aparte dessas medidas, a carência de recursos estatais foi solucionada principalmente através da sistemática eliminação de suas empresas, seja pelo fechamento, seja pela privatização de empresas públicas. Mais do que uma fonte de receitas, o processo de privatizações pode ser considerado um ponto central da nova política, não apenas por expressar a redução da interferência estatal na economia e o predomínio das regras de mercado, mas também porque aceitava como parte dos pagamentos da dívida externa cobrados a valores nominais – muito superiores aos valores de mercado – que causavam uma revalorização dos títulos da dívida externa. Em quase todos os casos, os compradores eram associações de grandes grupos econômicos locais ou internacionais, o que concentrou ainda mais a renda e o grupo de empresários que possuía peso nas decisões da economia do país.

Em conjunto,

[...] lo que el presidente Menem denominó ‘cirugía mayor, sin anestesia’ representó la culminación de las tendencias que venían esbozándose desde mediados de la década de 1970, pero también una verdadera revolución respecto de lo que había sido las políticas intervencionistas y benefactoras del Estado argentino, instaladas precisamente por el peronismo a mediados de la década de 1940 (ROMERO, 2000, p.370).

O resultado inicial foi, por um lado, uma drástica redução da inflação e o alívio da estabilidade, mas, por outro, o abandono de parte das funções básicas do Estado teve graves conseqüências para o país tanto no âmbito social quanto no âmbito econômico. No campo internacional, estabeleceu uma estreita relação com os EUA, concedendo tudo aquilo que lhe era demandado pelas autoridades norte-americanas (como, por exemplo, o envio de tropas ao Iraque) e, inclusive, aceitando recomendações sobre a política interna da Argentina. O governo de Menem se caracterizou por um estilo autoritário e exercício de poder sem limitações, o que se traduziu, em determinadas situações, em apelações a recursos ilegítimos, como violência e suborno, sempre fundamentados pelo amplo triunfo no discurso político e na imposição de idéias liberais.

4.2.2 A reestruturação industrial e a abertura exportadora

Para o setor produtivo argentino, a década de 1980 foi particularmente danosa. A política econômica de Alfonsín não foi capaz de amenizar as repercussões da conjuntura mundial pouco favorável e tampouco de reverter a herança adversa deixada pelo governo

militar. Promoveu, ao contrário, um aprofundamento das transformações nas estruturas econômicas iniciadas por Martínez de Hoz que direcionava o país à especialização de um reduzido conjunto de bens e à crescente saída exportadora dos setores correspondentes. Favoreceu, simultaneamente, um processo de concentração econômica de determinado grupo de empresas, que se destacaram pelo ganho de competitividade no mercado e pelo estabelecimento de fortes vínculos com o governo, garantindo sua fonte de financiamento e subsídios.

Nesse sentido,

[...] el gobierno radical no produjo modificaciones sustanciales ni en el nuevo balance de poder entre los diferentes sectores económicos, ni en la orientación general del proceso económico. [...] Por eso, es posible afirmar que el patrón de acumulación que comenzó a perfilarse durante la dictadura se prolongó durante la etapa de Alfonsín, para consolidarse por completo durante la posterior experiencia menemista (RAPOPORT, 2005, p. 754).

O novo padrão de acumulação e as condições inauguradas geraram profundas transformações na estrutura produtiva do país, caracterizada como um processo de reestruturação “regressiva” e de “crescente heterogeneidade estrutural”. Seu caráter regressivo se deve ao fato da reestruturação não ter partido dos conhecimentos e habilidades adquiridos no modelo de substituição de importações para buscar a superação das dificuldades que levaram ao seu esgotamento. Houve, ao invés disso, um esquecimento de seus aspectos positivos a favor de mudanças no âmbito empresarial, setorial e tecnológico. O caráter “crescente heterogeneidade”, por sua vez, se refere ao fechamento, atraso e redução de inúmeras empresas em detrimento da expansão de outras poucas, cujas exitosas atividades não foram suficientes para definir um novo caminho de crescimento sustentável da economia (KOSACOFF, 1993, p.27).

Em contraste com a dinâmica industrial dos anos 1950 e 1960, o setor encontrava-se em estagnação produtiva, escasso investimento, redução de sua participação no PIB global e no emprego a partir de meados da década de 1970. Segundo Chudnovsky (1991), esse processo de reestruturação caótico foi, de certa forma, influenciado por uma política industrial subordinada às necessidades de ajustes macroeconômicos, bem como pelo racionamento de créditos na economia mundo e altas taxas de juros internacionais, mas o que de fato parece ter determinado as modificações nos processos produtivos e no comportamento das empresas nacionais foram os sistemas de subsídios explícitos ou implícitos do governo argentino.

Essas transformações se manifestaram em quatro aspectos fundamentais, que serão analisados particularmente com o intuito de traçar o novo perfil do setor industrial da Argentina nos anos 1980.

Primeiramente, a abertura comercial implementada entre 1977 e 1981 e os regimes de promoção industrial provocaram modificações no peso relativo dos diferentes ramos de produção manufatureira, apontando para o declínio da participação de produtos com maior conteúdo tecnológico e mão-de-obra qualificada na evolução da indústria argentina. Os automotores ou maquinarias e equipamentos (eletrônicos, agrícolas e industriais), que registravam maior destaque anteriormente, reduziram sua participação média de 14,6% e 15,1% a 2,8% e 8,53%, respectivamente, no período de 1974 a 1976 e 1988 a 1989. Por outro lado, no mesmo período, há uma expansão de produtos, baseados em recursos naturais e intensivos em escala e capital, como por exemplo o ferro, petróleo e substâncias químicas, cujos ramos contribuía com menos de 32% no primeiro período e passaram a 47% no último período, e lideraram junto com o setor siderúrgico a produção industrial dos anos 1980 (RAPOPORT, 2005, p.756).

As agroindústrias mantêm sua importância para a produção do país, mas dentro dela diminui o peso dos frigoríficos e vinhos, aumentando significativamente a produção de azeite de 16,3% para 46,8% entre os dois períodos citados. No setor têxtil e de confecção, o aumento das importações somado à redução do consumo interno afetou a produção local que iniciou uma trajetória decrescente, cuja taxa de variação anual passou de 12,8% em 1983 para 5,4% negativos em 1989, refletindo a redução do número de pequenas e médias empresas, além da integração horizontal e vertical das grandes firmas (*idem*, p.757).

Dentro dessa nova configuração industrial mais concentrada e oligopolizada, observa-se uma segunda característica fundamental: uma maior heterogeneidade de tamanhos e comportamentos empresariais, que se manifestam, por um lado, na maior participação de grandes grupos econômicos nacionais na produção e exportação manufatureira e, por outro, no menor peso relativo das empresas transnacionais. Embora o governo militar tenha promovido a liberalização dos investimentos estrangeiros, a participação deles na produção industrial diminuiu de 30,4% em 1974 a 26,8% em 1984, como resultado da saída de muitas empresas estrangeira e da queda na produção de automóveis, máquinas e equipamentos – ramos onde o capital externo tinha posição dominante. Já as 250 maiores empresas nacionais ampliaram seu peso relativo de 13,4% a 16,8% na produção e 12,9% a 17,4% nas vendas durante o período de 1973 a 1983, com tendência de expansão das atividades (CHUDNOVSKY, 1991, p.41).

Os grandes grupos econômicos em destaque, em muitos casos, realizaram associações com empresas transnacionais e iniciaram um processo de diversificação das atividades com produções agropecuárias, extrativas, financeiras e manufatureiras, condições que lhes permitiram não apenas adaptar-se a nova conjuntura econômica, como também ter acesso facilitado aos canais de financiamento locais e internacionais.

O terceiro aspecto fundamental da nova estrutura industrial se refere à abertura exportadora que foi favorecida por um conjunto de fatores. Além da contração da demanda interna, da desvalorização cambial que tornavam as exportações mais vantajosas, indiretamente, a inflação exponencial e a conseqüente tendência declinante dos salários reais também favoreciam a competitividade da produção nacional no mercado externo, devido aos reduzidos custos com mão-de-obra. Somado a esses aspectos conjunturais, a políticas econômicas do governo radical também beneficiou as atividades exportadoras.

De acordo com sua proposta de “modernização”, a economia deveria aumentar sua produtividade incorporando novas técnicas de produção e, em um contexto em que comércio mundial constituía o eixo dinâmico do crescimento, caminhar em direção ao desenvolvimento de um modelo exportador. Assim, desde outubro de 1984, as empresas contavam com medidas legais de promoção à exportação, sendo elas incentivos fiscais, financeiros e estímulos variados (como reembolsos, extensão de prazos para os pagamentos de impostos internos e financiamentos).

Além disso, com o objetivo de fortalecer os vínculos com os sócios comerciais argentinos, o governo criou um programa de integração econômica gradual e flexível, buscando a adaptação progressiva dos setores internos às novas condições, ao mesmo tempo em que se estimulava o desenvolvimento de diferentes ramos de produção. Dessa forma, verificou-se o rápido crescimento das exportações de produtos primário e, sobretudo das exportações industriais, que ampliaram significativamente sua participação no comércio exterior, com um aumento de 165% no valor exportado entre 1982 e 1989, chegando a representar 82% do total das exportações argentinas no último ano (RAPOPORT, 2005, p.755).

No que se refere ao destino das vendas, o Brasil adquire uma posição relevante, com a compra de 11,4% do total exportado pela Argentina, permitindo, pela primeira vez em 1989, um superávit comercial significativo com esse país. Em seguida, como crescentes parceiros comerciais, destacam-se Chile e Uruguai, a quem se exporta, respectivamente, US\$ 360 e US\$ 208 milhões no mesmo ano (CHUDNOVSKY, 1991, p.44).

Frente ao baixo nível de atividade da economia argentina, o comércio exterior constituiu uma importante válvula de escape para algumas empresas nacionais, que amenizaram os efeitos da instabilidade econômica e da contração do mercado interno através das vendas ao exterior. Esse foi um dos motivos pelo qual se tornaram notórias as disparidades de comportamento dos distintos setores, entre aqueles que consolidaram suas atividades no exterior e outros que dependiam do mercado interno. Assim como se destacaram em termos do volume de produção, os ramos industriais de ferro, petróleo, substâncias químicas e azeite constituíram os segmentos de maior incremento nas exportações durante a década de 1980. Igualmente, deixaram de ser exportados produtos como maquinaria agrícola, aparelhos eletrônicos e bens de capital.

Dadas as condições acima descritas, conclui-se que a abertura exportadora, apesar de oferecer uma alternativa a algumas empresas, não permite a superação das limitações estruturais da economia argentina. Pelo contrário, resultou na concentração das atividades, não apenas no que se refere ao número de empresas que participavam do comércio externo, como também no reduzido conjunto de produtos exportados, revertendo a tendência de diversificação verificada no período anterior de substituição de importações.

Por fim, o quarto e último aspecto, diz respeito à estagnação do desenvolvimento tecnológico. Embora esse nunca tenha sido um ponto forte da economia argentina, isto é, a dependência do capital e tecnologia estrangeira representou um dos maiores obstáculos no processo de industrialização e uma das características mais controversas do modelo de substituição de importações, pode-se dizer, ainda assim, que houve durante esse período um aprendizado tecnológico significativo. A adaptação de produtos e processos gerados nos países centrais às condições locais permitiu reduzir a lacuna entre os preços e as qualidades dos produtos nacionais e importados.

No entanto,

Las condiciones en que se desenvuelve la economía argentina desde fines de los años 1970 no sólo interrumpen muchos de estos esfuerzos sino que tampoco estimulan demasiados esfuerzos tecnológicos por parte de las firmas manufactureras. En ese sentido, los escasos gastos que el país destina a investigación y desarrollo (apenas 0,5% del PIB y casi todo el esfuerzo concentrado en el sector público), la bajísima inversión productiva y el estancamiento de la producción y dentro de ella de las actividades más basadas en recursos humanos calificados son indicadores elocuentes del retroceso argentino (CHUDNOVSKY, 1991, p.51).

Esse retrocesso tecnológico é particularmente preocupante em um contexto de aceleradas mudanças no cenário mundial, no qual a eficiência organizativa e tecnológica são

variáveis essenciais para a ativa participação da Argentina no comércio internacional. De fato, ao longo dos anos 1980, a importação de bens de capital que possibilitavam a incorporação de tecnologia diminuiu 70%, sendo a queda mais significativa no segmento de máquinas (CHUDNOVSKY, 1991, p.51).

Além da queda nas importações, a instabilidade da economia teve efeitos restritivos sobre o investimento público e privado, o que foi especialmente prejudicial ao setor produtivo. Diante da ausência de medidas que estimulassem a produção os planos de ajustes e suas rápidas rupturas de preços, que caracterizaram a economia Argentina desde meados dos anos 1970, impediam a realização dos lucros produtivos e favoreceram o investimento de caráter especulativo de curto prazo.

Considerando que “la inversión constituye un barómetro importante de la evolución de largo plazo de la economía, por cuanto refleja el comportamiento de la capacidad de producción del país”, os dados empíricos indicam um distanciamento progressivo das etapas mais dinâmicas da economia Argentina (RAPOPORT, 2005, p. 744). Ao comparar a formação bruta de capital fixo durante o período de vigência de modelo de substituição de importações e os anos de 1983 a 1989, observa-se uma ampla redução dessa taxa média anual, que passou de 25% a 18% do PIB, evidenciando a decadência da capacidade produtiva Argentina. Ainda, se analisado apenas o último período em questão, foram registradas taxas negativas de variação em cinco dos sete anos observados e seu índice mais baixo, 15,5% do PIB, no último ano confirma a tendência de queda no investimento produtivo a níveis inferiores a amortização do capital, impossibilitando até mesmo a reprodução da capacidade produtiva e produzindo uma descapitalização do setor (GONZÁLEZ, 2005, p.16).

Em suma, durante a segunda metade da década de 1970 e toda a década de 1980, houve uma nítida de desindustrialização na Argentina. Se bem é certo que para se compreender este processo adequadamente é preciso considerar as especificidades históricas do país em questão, vale notar também que este mesmo processo adquire maior clareza e entendimento quando visto como parte do movimento mais amplo de expansão financeira do CSA norte-americano.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise histórica do processo de desenvolvimento industrial argentino, pretende-se agora recuperar sistematicamente os argumentos desenvolvidos ao longo do presente trabalho, na tentativa de evidenciar as relações entre as fases de industrialização e os Ciclos Sistêmicos de Acumulação.

Durante todo o período agroexportador, entre 1880 e 1929, a política econômica argentina teve autonomia limitada para influenciar o ciclo econômico e era fortemente dependente das circunstâncias externas. Sob o declínio da hegemonia britânica, o aumento da disponibilidade de capital circulante em nível mundial e o acirramento da rivalidade entre os centros financeiros mundiais – fenômenos típicos das expansões financeiras – viabilizaram políticas expansionistas sustentadas pelo endividamento externo do Estado. Entretanto, na ausência de incentivos à atividade manufatureira, o desenvolvimento industrial esteve direta ou indiretamente ligado ao setor agroexportador, favorecido pela exploração de seus abundantes recursos naturais, que tornou o país um dos maiores exportadores mundiais de bens primários, sobretudo grãos e carne.

Com a crise de 1929, a amplitude espacial e temporal da recessão econômica favoreceu, no mundo todo, políticas governamentais intervencionistas e protecionistas fundamentadas pelas idéias de Keynes em detrimento das diretrizes liberais vigentes até então. Apesar dos esforços estatais no sentido de estimular a demanda e amenizar os efeitos negativos da Grande Depressão, a retomada da atividade econômica ocorreu apenas com as despesas bélicas durante a Segunda Guerra Mundial. O conflito militar traduziu-se no estabelecimento de um novo regime de acumulação, dessa vez sob a hegemonia dos Estados Unidos, reproduzindo o padrão da economia-mundo capitalista.

Na Argentina, a crise de 1929, além de gerar efeitos recessivos na produção nacional, como na maior parte dos países tipicamente exportadores, evidenciou sua grande vulnerabilidade comercial e financeira. Sob as novas condições de um comércio externo restrito, tanto as atividades vinculadas ao modelo agroexportador quanto o comércio internacional foram perdendo sua importância na dinâmica industrial argentina, dando início à primeira fase do modelo de substituição de importações, o qual se apoiou na incipiente industrialização para o desenvolvimento da produção manufatureira nos segmentos de “fácil” substituição, entre eles, os bens de consumo (alimento e têxtil), metalurgia e maquinarias leves. Ao contrário do modelo anterior, a produção industrial esteve voltada ao consumo interno e, desde 1933, se tornou um dos principais impulsionadores do crescimento do PIB

argentino. Ainda que a política governamental tenha contribuído de forma significativa para o crescimento da produção industrial nacional, essa expansão se caracterizou pela concentração regional e produtiva das atividades, bem como pela manutenção das dependências externas em relação à tecnologia, aos bens de capital e aos insumos intermediários.

O final da Segunda Guerra Mundial marca o início da segunda fase do modelo de substituição de importações, cujo início se caracteriza pelo acelerado crescimento da indústria, com clara especialização dos bens de consumo e mediante a ativa participação do Estado tanto na produção de insumos básicos e quanto na promoção de políticas industriais. A expansão, no entanto, encontrou seu limite na dificuldade de desenvolver sua própria tecnologia e, ao mesmo tempo, impossibilidade financeira de seguir importando.

A partir de 1958, a expansão se intensifica e a indústria se constitui o motor do crescimento econômico na Argentina, sobretudo os setores de petroquímico e metal mecânico, acompanhado pelo processo de desnacionalização da produção industrial argentina. Não por acaso, conforme a perspectiva dos Ciclos Sistêmicos de Acumulação, esse período de dinamismo da indústria coincide com a fase de expansão material do novo regime de acumulação sob domínio dos EUA, durante o qual as empresas transnacionais expandiram-se usufruindo mutuamente dos benefícios proporcionados pelo protecionismo norte-americanos e de outros Estados, através dos investimentos externos direto. Nesse contexto, embora os indicadores econômicos assinalem aumento da atividade industrial, crescimento do PIB e redução do emprego, a indústria seguiu dependente das importações de bens de capital e de adaptações de tecnologias externas ao ambiente nacional, mantendo-se deficitária no comércio internacional.

Com o golpe militar, em 1976, a política de Martínez de Hoz estabeleceu um conjunto de reformas financeiras, que diminuíram a participação do Estado na economia, abrindo espaço à regulação do próprio mercado. Segundo Arrighi (1996), transformações similares ocorriam em todo sistema-mundo, inaugurando a fase de expansão financeira do CSA norte-americano. Nesse contexto, a recomendada abertura comercial, interrompeu a tendência de crescimento e diversificação da produção industrial iniciada na década de 1930, gerando grandes déficits na balança comercial, bem como induzindo a fuga de capitais e a invasão de produtos importados no mercado argentino, com os quais a indústria nacional não podia competir. Dessa forma, o período de 1976 a 1983 caracteriza-se pela concentração produtiva tanto das empresas quanto dos segmentos industriais, favorecendo aqueles que tinham acesso ao mercado externo e estavam relacionados à transformação de insumos de origem agropecuários e mineiros. Os únicos segmentos que apresentaram uma taxa de crescimento

positiva foram os setores de química, papelaria e de metais básicos, enquanto as indústrias têxtil e madeireira foram as mais prejudicadas. De maneira geral, houve redução da produção, desaparecimento de inúmeras atividades e simplificação da estrutura produtiva, aprofundando a vulnerabilidade do setor industrial argentino às contrações da economia mundial.

Nos anos 1980, a crise tornou-se evidente, não apenas na Argentina como em grande parte da América Latina. Frente ao aumento das taxas de juros internacionais, à flexibilização cambial e ao conseqüente déficit estatal, a concessão de crédito foi estimulada pelo Estado hegemônico como uma alternativa extremamente rentável aos capitalistas em um momento de liquidez e abundância de crédito no mercado mundial. O efeito imediato foi o aumento dos desequilíbrios das contas públicas e a prioridade das aplicações financeiras em detrimento dos investimentos produtivos. As transformações na economia argentina iniciadas em meados de 1970, portanto, se aprofundaram ao longo da década de 1980. Sobre o setor manufatureiro, observa-se uma estagnação produtiva, redução da participação do setor no PIB nacional e descapitalização.

Pois bem, ainda que essas transformações devam ser estudadas utilizando como referência fundamental os elementos sócio-históricos específicos do país em questão, ao considerar o movimento cíclico do sistema mundial capitalista em sua longa duração, é possível esboçar uma interpretação mais consistente – no sentido de mais ampla no espaço e no tempo – da dinâmica de industrialização e desindustrialização argentina. Neste sentido, e partindo da proposta interpretativa baseada no conceito de Ciclos Sistêmicos de Acumulação, da mesma forma como o processo de industrialização na Argentina, pese suas características peculiares, pode ser mais bem entendido como um fenômeno social integrado à transição hegemônica entre a Grã Bretanha e os Estados Unidos e, sobretudo, à fase de expansão material do CSA centrado neste último estado, também o processo de desindustrialização, vivenciado a partir da década de 1970 e aprofundado nas duas décadas seguintes, tem como pano de fundo a fase de expansão financeira na qual havia entrado, desde então, o CSA norte-americano.

Mesmo utilizando uma bibliografia sobre a história econômica argentina cuja abordagem e conceitos não correspondem ao marco teórico aqui retomado, foi possível, através de uma leitura entrelaçada com os movimentos cíclicos do sistema mundial capitalista, trazer novos elementos para uma reinterpretação do processo de industrialização e da posterior desindustrialização da Argentina.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Globalização e desenvolvimento desigual. *Revista de Estudos e Pesquisa sobre as Américas*, v.1, n.1, 2007.

_____. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. 5ª impressão. Rio de Janeiro, Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. Argentina: uma crise paradigmática. *Revista de Estudos Avançados*, v. 16, n. 44, p.83-96, 2002.

_____. O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Cadernos da dívida Externa*, n.6. São Paulo, PEDEX, 1994.

BETHELL, Leslie. *História da América Latina: a América Latina após 1930*. São Paulo: Editora USP; Brasília, DF: Fundação Alexandre Gusmão, 2005.

BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

_____. *Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII*. 3 v. - São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. *Escritos sobre a história*. 2ª ed. - São Paulo: Perspectiva, 1992.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *La reconstrucción del Estado en América Latina*. Revista de la CEPAL, 1998. Disponível em: www.cepal.org. Acesso em: junho de 2009.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Editora Xamã, 1996.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *Trajatórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, v.29, n.1, p.3-23, 2009.

EGGERS-BRASS, Teresa. *Historia Argentina 1806-2004: una mirada crítica*. 2ª ed. – Buenos Aires: Maipué, 2004.

ESTENSSORO, Luis. *Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003 (Tese de Doutorado).

ESTAY, Jaime. A dívida externa da América Latina: notas sobre o fenômeno e suas interpretações. In: SANTOS, Theotônio dos (org). *América Latina no limiar do século XXI*. Niterói: EdUFF, 2000.

FERRER, Aldo. *La economía Argentina*. 4ª ed. - Buenos Aires: FCE, 2004.

FILOMENO, Felipe Amim. *Brasil e Argentina nos quadros da economia-mundo capitalista: dívida externa e política econômica (1870/1930)*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2006 (Dissertação de Mestrado).

GONZÁLEZ, Javier Adrián. *Cambios de la estructura industrial 1993-2003: las causas de la tendencia histórica al estancamiento del desarrollo industrial argentino y su posible resolución*. Buenos Aires: Ediciones del INTI, 2005.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

MARIUTTI, Eduardo Barros. Considerações sobre a perspectiva do sistema-mundo. *Novos Estudos*. CEBRAP, v. 69, p. 89-103, 2004.

McMICHAEL, Philip. Incorporating comparison within a world-historical perspective: an alternative comparative method. In: *American Sociological Review*, 55, 1990.

ODDONE, Carlos Nahuel. Crisis financiera internacional y mercados emergentes: el caso argentino a la luz de las experiencias de México y el Sudeste Asiático.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). *50 anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Editora Record. 2000.

PIMENTA, Camila Augusto. *A argentina na economia-mundo: uma análise sobre o neodesenvolvimentismo na América Latina*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2008 (Monografia).

RAPOPORT, Mario. *Historia económica política y social de la Argentina 1880-2003*. 1ªed. – Buenos Aires: Ariel, 2006.

ROJAS, Carlos Antonio Aguirre. *América Latina en la encrucijada*. 4ª ed. México: Editorial Contrahistorias, 2007.

_____. *Para comprender el mundo actual: una gramática de larga duración*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2003.

SANTOS, Theotônio dos. Desenvolvimento e dependência: América Latina no sistema mundial. In: SANTOS, Theotônio dos (org). *América Latina no limiar do século XXI*. Niterói: EdUFF, 2000.

SOUTO, Américo Augusto da Costa. Fernand Braudel em três dimensões: dialética da duração, didática e geo-história. *Revista Percursos*, v. 4, n. 1, p. 11-28, 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Impensar a ciência Social: os limites dos paradigmas do século XIX*. Aparecida: Idéias & Letras, 2006.

_____. *Análisis de sistemas-mundos: una introducción*. México: Siglo XXI, 2005.

_____. *Capitalismo histórico y movimientos antisistemicos: un análisis de sistemas-mundo*. Madrid: Akal, 2004.

_____. *O fim do mundo como o concebemos: ciência social para o século XXI*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

_____. *The Essential Wallerstein*. New York: The New York Press, 2000.

_____. *O sistema mundial moderno (volume I)*. Porto: Afrontamento, 1990.