



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

GUSTAVO OLIVEIRA TELES DE MENEZES

ESTADO E DESENVOLVIMENTO NA ARGENTINA PÓS-CONVERSIBILIDADE

FORTALEZA

2015

GUSTAVO OLIVEIRA TELES DE MENEZES

ESTADO E DESENVOLVIMENTO NA ARGENTINA PÓS-CONVERSIBILIDADE

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas, da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

M511e Menezes, Gustavo Oliveira Teles de.
Estado e desenvolvimento na Argentina pós-conversibilidade / Gustavo Oliveira Teles de Menezes. – 2015.
117 f. : il. color. ; 30 cm.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2015.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

1. Moeda – Conversão - Argentina. 2. Desenvolvimento econômico - Argentina. I. Título.

GUSTAVO OLIVEIRA TELES DE MENEZES

ESTADO E DESENVOLVIMENTO NA ARGENTINA PÓS-CONVERSIBILIDADE

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas, da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Jair do Amaral Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Pablo José Lavarello
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET – Argentina)

Aos meus pais, Sandra e Franklin.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio e incentivo irrestritos durante os anos de estudo;

Ao Professor Dr. Carlos Américo Leite Moreira, pelo constante estímulo e paciente esforço de orientação durante a preparação do texto da monografia;

Ao Professor Dr. Jair do Amaral Filho, pelas lições de Desenvolvimento Econômico que forneceram inspiração para o tema deste trabalho, assim como pela disposição em compor a banca examinadora;

Ao Professor Dr. Pablo José Lavarello, pela disposição em compor a banca examinadora da monografia e ceder material bibliográfico de grande valia para a redação do texto;

À minha tia Márcia Regina pela valiosa ajuda na formatação do texto da monografia.

RESUMO

Utilizando o arcabouço teórico das literaturas institucionalista e do Estado Desenvolvimentista, analisa-se a trajetória de desenvolvimento da Argentina no período posterior ao colapso do regime de conversibilidade entre o peso e o dólar. Delimita-se o Estado Desenvolvimentista como aquele cujo objetivo primordial é a modernização estrutural da economia, promovendo sua especialização em atividades de maior valor agregado, intensivas em tecnologia e conhecimento. Admite-se, em seguida, a perspectiva de que o Estado Desenvolvimentista atua de maneira mais incisiva em arranjos institucionais como tipo de intervenção mais condizente com seus alvos estratégicos. Nesse sentido, argumenta-se que a efetividade de tal padrão de intervenção é significativamente condicionada pelas capacidades institucionais do Estado em suas relações com outros atores sociais envolvidos no esforço desenvolvimentista. Posteriormente, investiga-se o ativismo estatal na economia argentina em perspectiva histórica, procurando compreender sua natureza e suas principais características, assim como a maneira como influenciou sobre o desenvolvimento e a construção de capacidades institucionais do Estado argentino. Por fim, procede-se à análise do ativismo estatal na era pós-conversibilidade, abarcando os anos 2002-2014. Conclui-se que o padrão de intervenção estatal no período não teve pleno caráter desenvolvimentista, uma vez que o arcabouço institucional utilizado para tanto foi limitado. Além disso, outros objetivos políticos, em especial o da equidade social, se sobrepuseram ao da modernização estrutural. Adicionalmente, constata-se que, apesar de relativas melhorias, as capacidades institucionais do Estado argentino conservaram fraquezas herdadas de épocas precedentes.

Palavras-chave: Argentina. Estado Desenvolvimentista. Economia Institucionalista. Desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

Utilizing the theoretical framework of Institutional economics and the Developmental State, Argentina's post-convertibility economic development is evaluated. The Developmental State is defined as the one whose main goal is the structural modernization of an economy, promoting the latter's specialization in high value-added, knowledge and technology-intensive activities. Assuming that the Developmental State relies more heavily on interventions in institutional arrangements in the pursuit of its strategic goals, it is argued that the effectiveness of such intervention pattern is to a great extent conditioned by State's institutional capabilities in dealing with other social actors involved in the developmental effort. After, Argentina's state activism is investigated in historical perspective in order to understand its nature and main characteristics, as well as the way in which it influenced economic development and the building of institutional capabilities of the Argentine State over time. Finally, state activism during the post-convertibility era is analyzed, covering the years 2002-2014. It is concluded that the pattern of state intervention in this period was not of developmental nature, given that the institutional framework for it was very limited. Besides, other political objectives, especially social equality, overrode structural modernization. Additionally, it is noted that, in spite of relative improvements, the institutional capabilities of the Argentine State kept certain weaknesses inherited from earlier periods.

Keywords: Argentina. Developmental State. Institutional economics. Economic development.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Taxa de crescimento real do PIB argentino, 2002-2014 (ano base: 2004)	13
GRÁFICO 2 – Resultado da conta corrente argentina como porcentagem do PIB, 2002-2014	14
GRÁFICO 3 – Dívida externa argentina como porcentagem do PIB, 2002-2013	15
GRÁFICO 4 – Balanço fiscal como porcentagem do PIB, 2002-2013 (Setor Público não-financeiro)	15
GRÁFICO 5 – Taxa de crescimento real do PIB industrial argentino a preços constantes, 2002-2012 (ano base: 1993)	16
GRÁFICO 6 – Formação bruta de capital fixo como porcentagem do PIB, 2002-2013	16
GRÁFICO 7 – Taxa de desemprego da população economicamente ativa, 2002-2014	17
GRÁFICO 8 – Percentual da população vivendo com menos de US\$5,00 por dia, 2002-2011	18
GRÁFICO 9 – Inflação anual na Argentina, 2002-2014	22
GRÁFICO 10 – Termos de troca líquidos, 2002-2013 (2000 = 100)	73
GRÁFICO 11 – Valor das exportações FOB a preços correntes, 2002-2013 (2000 = 100)	73
GRÁFICO 12 – Gasto público como porcentagem do PIB, 2002-2014	83
GRÁFICO 13 – Percentual de Produtos primários, Manufaturas de origem agrícola (MOA), Manufaturas de Origem Industrial (MOI) e Combustíveis sobre o total de exportações argentinas, 2002-2013	88
GRÁFICO 14 – Comércio bilateral Argentina-China em milhões de dólares, 2009-2013	89
GRÁFICO 15 – Investimento Estrangeiro Direto (IED) na Argentina, 2005-2013	91

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 –	Exportações de Produtos Primários e Exportações de Manufaturados em relação ao total de exportações, 2002-2013 (%)	22
TABELA 2 –	Participação do setor industrial no PIB argentino, 1925-1955 ...	49
TABELA 3 –	Estrutura da indústria argentina segundo ramos selecionados, 1935-1954	50
TABELA 4 –	Indústria argentina – volume físico da produção (1960 = 100) ..	51
TABELA 5 –	Evolução da atividade da indústria argentina, 1975-1983	61
TABELA 6 –	Evolução da participação de ramos selecionados dentro da produção manufatureira argentina, 1970-1996	62
TABELA 7 –	Gastos em P&D como porcentagem do PIB, 2002-2011	75
TABELA 8 –	Subsídios econômicos do setor público nacional argentino como porcentagem do PIB, 2006-2013	82
TABELA 9 –	Participação de feijão de soja e óleo de soja no total de exportações argentinas para a china, 2008-2014 (categorias 1201 e 1507 do HS1996/COMTRADE)	89
TABELA 10 –	Participação de máquinas e equipamentos elétricos e mecânicos no total de importações argentinas da China (categorias 84 e 85 do HS1996/COMTRADE)	90

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	TRAÇOS GERAIS DA ECONOMIA ARGENTINA NO PERÍODO PÓS-CONVERSIBILIDADE	13
3	ESTADO DESENVOLVIMENTISTA: ASPECTOS TEÓRICOS	24
4	ESTADO E DESENVOLVIMENTO NA ARGENTINA: BREVE PANORAMA HISTÓRICO	43
4.1	1930-1976: ascensão, auge e queda da modernização estatista	44
4.2	1976-2001: desmonte da modernização estatista	59
4.3	Conclusão	68
5	O PERÍODO PÓS-CONVERSIBILIDADE (2002-2014)	70
5.1	O desenvolvimento argentino sob o modelo de câmbio real estável e competitivo (2002-2008)	71
5.2	Tensões e contradições no modelo	80
5.3	Abandono do modelo de câmbio real estável e competitivo (2008-2014)	85
5.4	Conclusão	95
6	CONCLUSÃO GERAL	100
7	REFERÊNCIAS	107

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho lida com a trajetória de desenvolvimento da Argentina no período pós-conversibilidade (2002-2014) do ponto de vista do intervencionismo do Estado, tema que historicamente tem angariado bastante atenção dentro da literatura do desenvolvimento econômico. Seu objetivo é discutir as relações entre as políticas estatais (macroeconômicas, setoriais, industriais) e desenvolvimento no horizonte temporal delimitado, identificando os meios e instrumentos adotados e verificando o comportamento de indicadores relacionados ao desenvolvimento. Desse modo, pretende-se qualificar o ativismo estatal estudado a partir dos subsídios fornecidos pela literatura do Estado Desenvolvimentista e da Economia Institucionalista.

Após o colapso do sistema surgido dos ajustes estruturais realizados nos anos 1990, quando o ativismo estatal na economia argentina é significativamente reduzido em favor de uma perspectiva liberalizante e pró-mercado, os anos 2000 testemunharam uma grande mudança no padrão de intervenção do Estado, em um processo no qual este deu mostras de recuperar o protagonismo que havia exercido em períodos anteriores da história do país.

Dessa forma, a partir de 2002 é observada maior assertividade na condução das políticas fiscal, monetária e comercial, por exemplo. Dentro desse novo arcabouço, teve início um círculo virtuoso de crescimento econômico com melhoria das contas externas, redução da pobreza, diminuição da desigualdade social e recuperação do setor industrial. Em consequência, a trajetória argentina, em especial durante seus anos iniciais, foi alvo de análises que destacavam as virtudes do intervencionismo em contraposição ao modelo de desenvolvimento liberal do período anterior, e algumas das reflexões o enxergaram sob o prisma do Estado Desenvolvimentista.

Entretanto, passada mais de uma década do fim do regime de conversibilidade, o país enfrenta novamente problemas típicos que o assolaram em diversos períodos da história, como a inflação alta e as dificuldades no balanço de pagamentos. Além disso, traços estruturais da economia argentina, como a especialização produtiva no setor agro-exportador e a dependência tecnológica, permaneceram marcantes.

Dessa maneira, a questão central discutida aqui é a natureza do novo intervencionismo estatal argentino: em que medida é adequado atribuir-lhe caráter desenvolvimentista? Tendo em mente esse problema principal, são analisadas ainda questões pertinentes como o quanto ele difere qualitativamente de padrões de intervenção de outros períodos da história econômica do país e como afetou o desenvolvimento no decorrer do período delimitado.

A trajetória argentina pós-conversibilidade constitui um caso de especial relevância para a literatura do desenvolvimento econômico. A permanência, sob diferentes graus de ativismo estatal, de dificuldades na superação de problemas crônicos de uma economia historicamente bastante instável acena para a insuficiência das abordagens centradas na polarização entre Estado e mercado. Nesse sentido, o estudo do intervencionismo a partir do enfoque institucionalista pode oferecer contribuições mais ricas para o entendimento dos problemas enfrentados.

Para empreender a análise, a metodologia empregada é a pesquisa bibliográfica. O ponto de partida teórico são os questionamentos levantados por Fiani (2012, 2013) sobre o Estado Desenvolvimentista e o papel das instituições como condicionantes das políticas adotadas para atingir seu objetivo. Dada a natureza multidisciplinar do enfoque escolhido, recorreu-se não só a fontes restritas aos assuntos econômicos tais como estudos históricos e análises empíricas sobre as políticas argentinas, em especial as políticas industriais. Foram consultados também outros trabalhos que se ocuparam de temas relacionados ao sistema e história políticos do país, na medida em que o estudo de sua evolução oferece importantes subsídios para compreender as transformações das capacidades institucionais do Estado argentino.

A estrutura do trabalho se divide em cinco capítulos além desta introdução. No primeiro, é oferecido panorama geral da experiência argentina pós-conversibilidade, provendo diferentes visões na literatura sobre ela. A seguir, é explicitado o referencial teórico seguindo as mencionadas discussões apresentadas por Fiani (2012, 2013).

No capítulo seguinte, analisa-se resumidamente a história econômica argentina de 1930 a 2001, período que compreende o processo de ascensão e queda do ativismo estatal como protagonista no desenvolvimento do país. Esse

capítulo está dividido em três partes: a primeira se ocupa do período da industrialização por substituição de importações; a segunda, do período em que predomina perspectiva liberal, pró-mercado e menos estatista na economia argentina, com início em 1976; a ela, por fim, se segue breve trecho resumindo as principais conclusões sobre a análise histórica precedente.

No capítulo posterior, é vista a trajetória de desenvolvimento no período pós-conversibilidade, analisando as relações entre Estado e desenvolvimento na Argentina de 2002 a 2014. Ela compreende a breve presidência de Eduardo Duhalde e os três mandatos kirchneristas, encerrando a análise no ano de 2014. Aqui, a divisão interna se dá em quatro partes: na primeira, são explorados os traços gerais do desenvolvimento argentino nos primeiros anos que se seguiram ao colapso da conversibilidade entre o peso e o dólar, quando é consolidado o modelo baseado no câmbio real estável e competitivo.

Em seguida, são analisadas as tensões e dificuldades surgidas da gestão do modelo tendo em vista a necessidade de enfrentamento de restrições de ordem econômica, assim como de conciliação com outros objetivos políticos. É analisada a maneira como as autoridades lidaram com tais problemas.

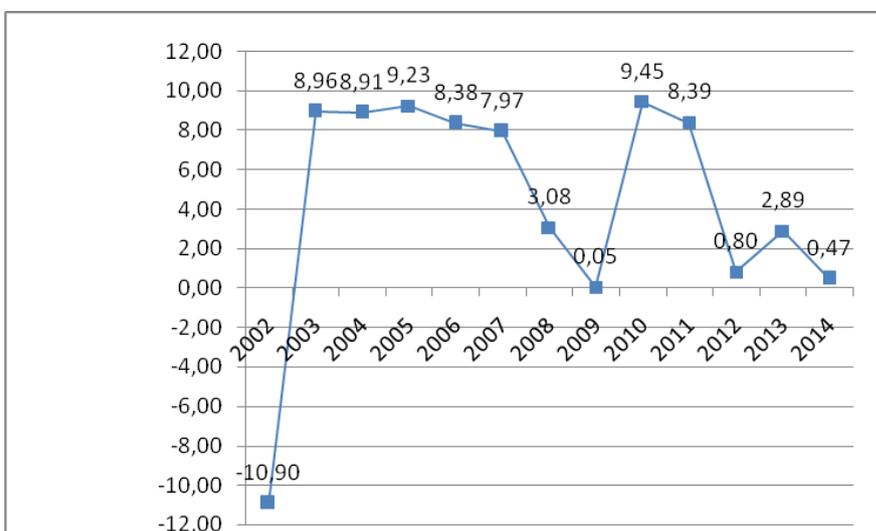
Posteriormente, é analisado o período pós-crise mundial de 2008, quando o ritmo de crescimento da economia argentina passa a desacelerar, e diversos indicadores favoráveis observados na fase inicial apresentam sensível deterioração, de forma que o intervencionismo aumenta notavelmente na tentativa de lidar com tais problemas. Depois, são resumidas as conclusões referentes ao período pós-conversibilidade como um todo.

No último capítulo, procede-se ao fechamento do trabalho, com breve recapitulação teórica e as conclusões gerais a respeito do objeto de estudo.

2 TRAÇOS GERAIS DA ECONOMIA ARGENTINA NO PERÍODO PÓS-CONVERSIBILIDADE

A economia argentina experimentou prolongado ciclo de expansão após o histórico colapso do sistema de conversibilidade ao final de 2001. Após a recessão do final dos anos 1990, que precedeu o default do início da década e culminou com queda de mais de 10% do produto no auge da crise, em 2002, o país registrou taxa de crescimento média de 5,7% de 2003 a 2014 (ver gráfico 1).

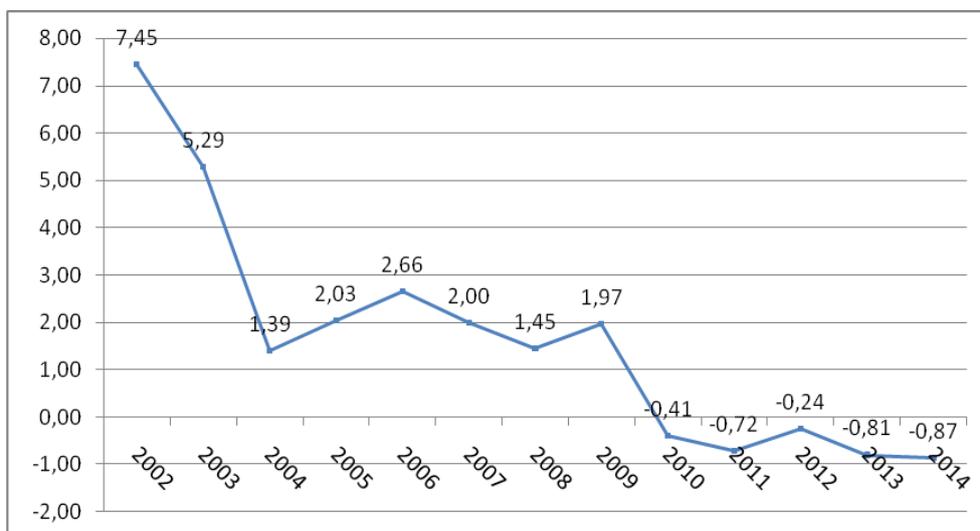
Gráfico 1 – Taxa de crescimento real do PIB argentino, 2002-2014 (ano base: 2004).



Fonte: Elaboração própria a partir de Fundo Monetário Internacional (2015).

O período também se caracterizou por sensível melhora nas contas externas do país, alicerçada na renegociação da dívida externa e nos superávits em conta corrente possibilitados pelo câmbio competitivo e pela alta dos preços nos mercados internacionais de *commodities*. O crescimento das exportações permitiu o acúmulo de superávits em conta corrente, registrados por 7 anos seguidos, de 2002 a 2009 (ver gráfico 2).

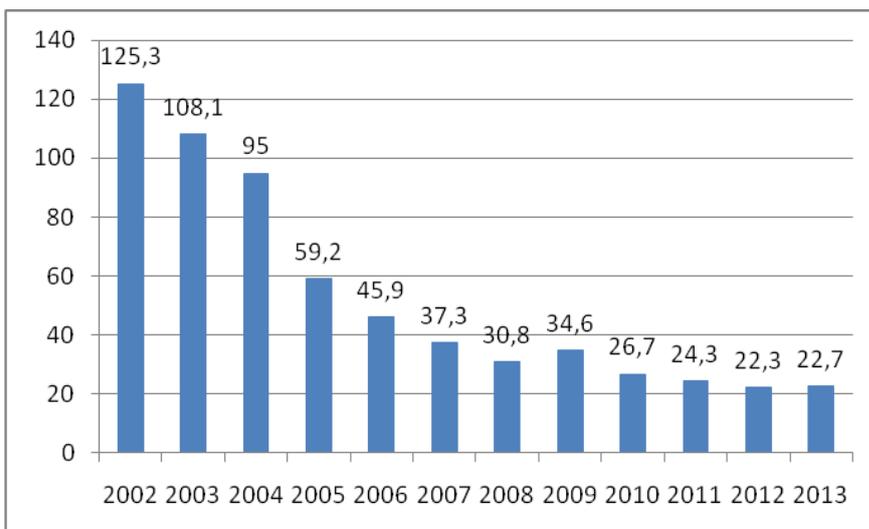
Gráfico 2 – Resultado da conta corrente argentina como porcentagem do PIB, 2002-2014.



Fonte: Elaboração própria a partir de Fundo Monetário Internacional (2015).

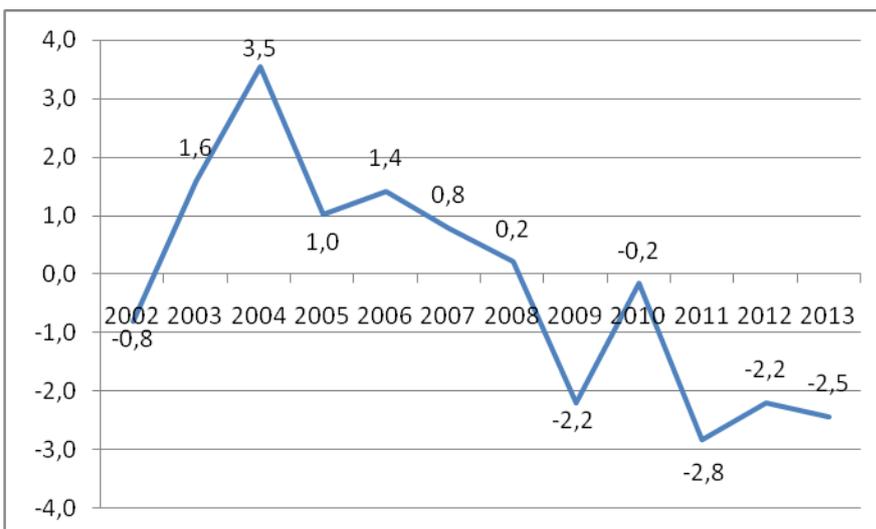
A dívida externa, como porcentagem do PIB, reduziu-se dos 125,3% atingidos no estalar da crise aos 22,7% observados em 2013 (ver gráfico 3). Em conjunto com os referidos superávits nas contas externas de 2002 a 2009, houve também seguidos superávits fiscais de 2002 a 2008, compondo o cenário conhecido na literatura como superávits gêmeos (ver gráfico 4). A melhoria fiscal criou margem para maior investimento público e políticas de distribuição de renda, angariando maior legitimidade para o modelo econômico surgido a partir de 2002 (ROMERO, 2013).

Gráfico 3 – Dívida externa argentina como porcentagem do PIB, 2002-2013.



Fonte – Elaboração própria a partir de Banco Mundial (2015a).

Gráfico 4 – Balanço fiscal como porcentagem do PIB, 2002-2013 (Setor Público não-financeiro).

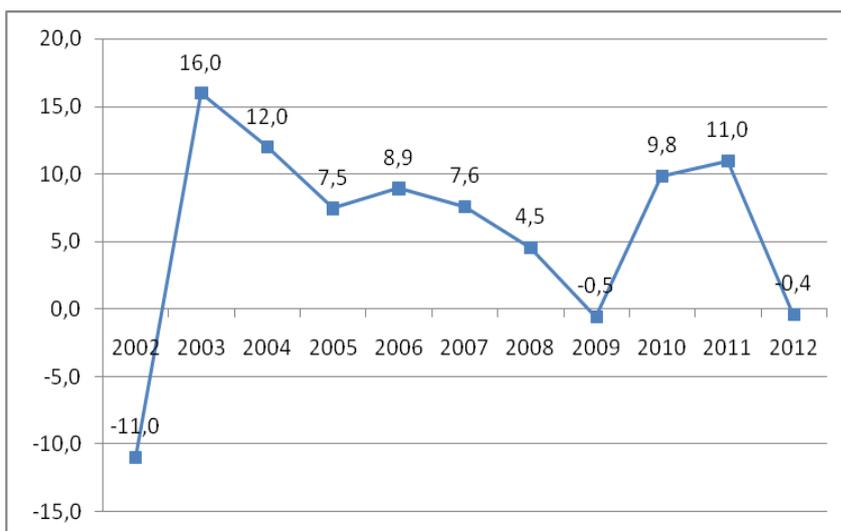


Fonte: Elaboração própria a partir de Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (2015).

Do ponto de vista da estrutura produtiva, observou-se crescimento industrial, invertendo padrão consolidado desde o período da ditadura militar estabelecida em 1976, e agravado com as reformas liberalizantes promovidas nos anos 90. Durante a maior parte dos anos 2000, a recuperação foi geral, de modo que o PIB industrial cresceu a taxa média superior a 9% de 2003 a 2008, ano da eclosão da crise econômica mundial (ver gráfico 5). Houve aumento das

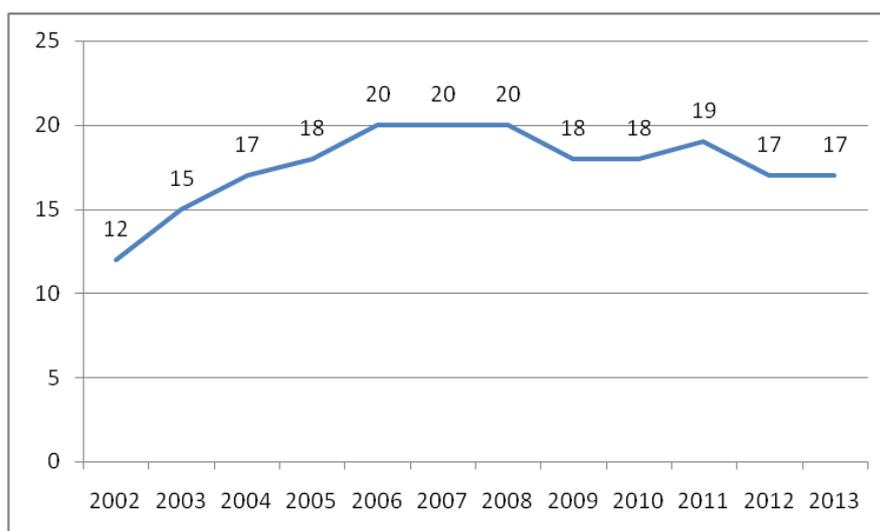
exportações de manufaturados, tanto de origem agropecuária quanto de origem industrial (PORTA; BUGNA, 2012). A taxa de formação bruta de capital fixo, por sua vez, cresceu 8 pontos percentuais até 2008, passando a flutuar, em seguida, em torno de valores próximos (ver gráfico 6).

Gráfico 5 – Taxa de crescimento real do PIB industrial argentino a preços constantes, 2002-2012 (ano base: 1993).



Fonte: Elaboração própria a partir de CEPAL (2015).

Gráfico 6 – Formação bruta de capital fixo como porcentagem do PIB, 2002-2013.

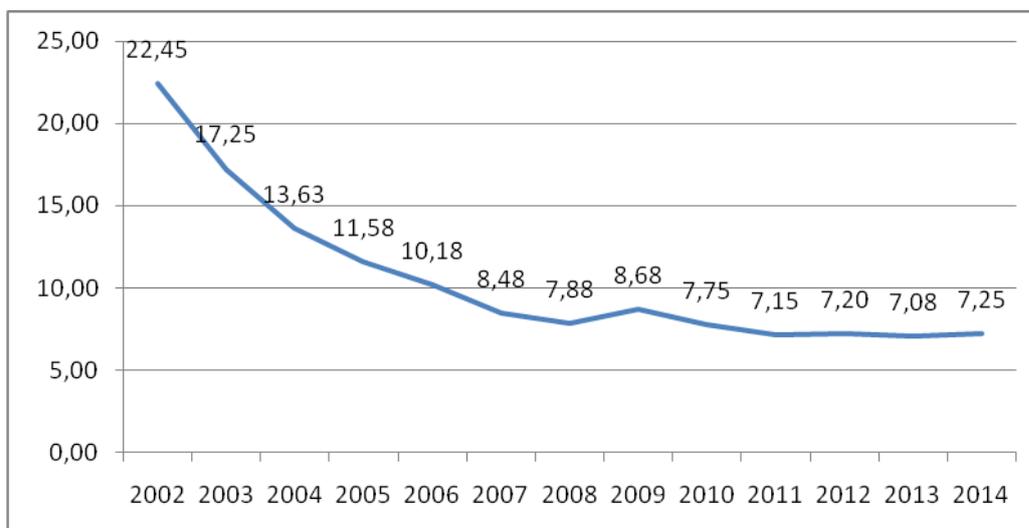


Fonte: Elaboração própria a partir de Banco Mundial (2015b).

A virtuosa conjunção de recuperação das capacidades fiscais, favorável situação do setor externo e retomada do crescimento da indústria local se refletiu

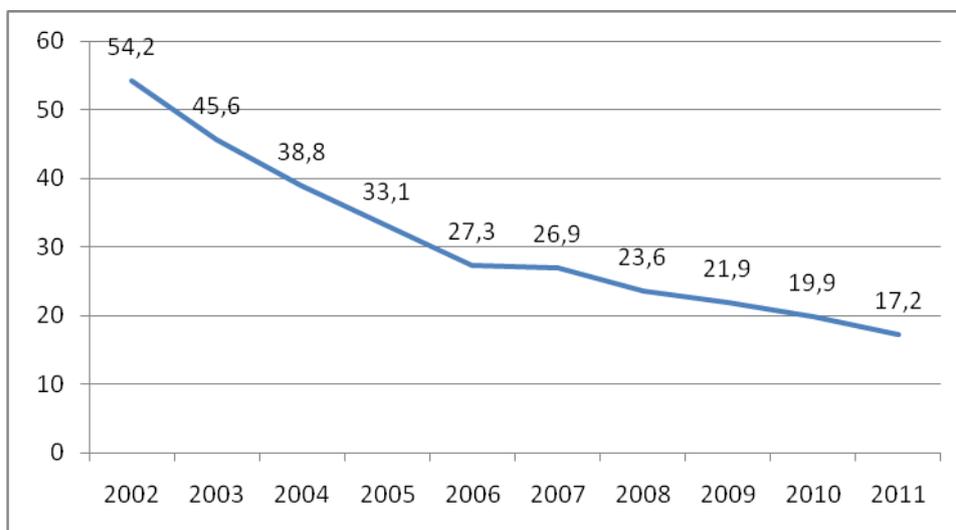
notavelmente na melhoria dos indicadores sociais da Argentina. A taxa de desemprego, que chegou a ser de um quinto da população economicamente ativa no início da década, se estabilizou em torno de 7-8% no final dos anos 2000 (ver gráfico 7). Estatísticas do Banco Mundial, utilizando padrões internacionais de mensuração, apontam que o percentual de famílias abaixo da linha da pobreza (menos de 5 dólares americanos por dia), reduziu-se substancialmente, de mais de 50% em 2002 para 17% em 2011 (ver gráfico 8). A desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini, também se reduziu de 0,538 para 0,436 (BANCO MUNDIAL, 2015c). De forma ainda mais importante, todo esse processo ocorreu dentro da ordem democrática que tem perdurado desde a abertura política de 1983 e esteve imune a crises sucessórias como as de 1989 e 1999-2001, evidenciando grau de estabilidade política atípica para um país marcado por numerosas crises e episódios de violência que culminaram em seis golpes de Estado no século passado.

Gráfico 7 – Taxa de desemprego da população economicamente ativa, 2002-2014.



Fonte: elaboração própria a partir de Fundo Monetário Internacional (2015).

Gráfico 8 – Percentual da população vivendo com menos de US\$5,00 por dia, 2002-2011.



Fonte: Elaboração própria a partir de Banco Mundial (2015c).

A percebida excepcionalidade do período tem sido ainda o elemento principal para a legitimação do grupo político que está no poder desde o fim do sistema de conversibilidade. Às vésperas de concluir seu segundo mandato presidencial, Cristina Kirchner exalta os feitos das gestões da *Frente para la Victoria*, facção do peronismo fundada pelo ex-presidente Néstor Kirchner. No discurso oficial, trata-se de uma “década ganha”, em clara alusão à chamada década perdida, como ficou conhecida a longa recessão da América Latina nos anos 80 (CRISTINA, 2013).

A visão favorável sobre o modelo pós-conversibilidade também esteve presente em documentos oficiais de órgãos de governo. Em *Lineamentos Estratégicos para el Desarrollo Productivo de la Argentina* (2007), houve menção explícita ao fato de estar sendo conduzida uma estratégia nacional de desenvolvimento, cujo objetivo primordial era diversificar a estrutura produtiva do país em favor de setores industriais com distribuição de renda e prudência fiscal (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCION, 2007). Em outro documento de 2011, publicado pelo Ministério de Economía e Finanzas Públicas, reiterou-se a necessidade de se aprofundar os fatores que contribuíram para os anos de crescimento e inclusão social lançados em 2002 (MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCION, 2011). Já o Ministério de Indústria, com seu Plano Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020), pretende atingir crescimento econômico anual médio de

5% puxado por uma ainda mais alta taxa de 7% no setor industrial, com políticas de promoção de competitividade nos mais variados setores – do calçadista ao de desenvolvimento de *softwares* (MINISTERIO DE INDUSTRIA, 2015).

Rapoport (2010) considera que a experiência pós-conversibilidade pode ser interpretada como uma ruptura com o modelo de desenvolvimento neoliberal que veio a prevalecer a partir da metade dos anos 70, fundado na acumulação rentista-financeira. Bresser Pereira (2007), escrevendo ainda na fase final da gestão de Néstor Kirchner, afirmou que a Argentina vinha conduzindo um modelo de desenvolvimento que se opunha ao pensamento econômico ortodoxo e buscava a neutralização da doença holandesa e a retomada do setor industrial. O sucesso sob as novas condições evidenciava a inviabilidade do ideário neoliberal. O país estaria rompendo com as políticas econômicas que bloqueavam o crescimento.

Cunha e Ferrari (2009) argumentam no mesmo sentido, mostrando como a manipulação dos instrumentos de política econômica conducentes ao crescimento argentino pós-conversibilidade se aproximavam de uma estratégia Novo Desenvolvimentista, ao mesmo tempo que expressaram cautela quanto à possibilidade de sustentação do êxito obtido até o momento, tendo em vista o ressurgimento de tendências inflacionárias e as dificuldades de o Estado argentino executar tarefas complexas necessárias para sustentar uma estratégia de desenvolvimento de mais longo prazo.

Basualdo (2011) afirma que, em que pesem os progressos do modelo pós-conversibilidade em termos de crescimento, retomada do crescimento industrial e redistribuição de renda, o Estado argentino não tem sido capaz de lançar mão de instrumentos mais robustos para superar de uma vez por todas a hegemonia do setor agrário-exportador e do setor financeiro associado ao capital externo. Salama (2012) afirma que o novo modelo foi responsável por possibilitar um círculo virtuoso que chamou de “milagre argentino”, mas que este se encontra ameaçado pela incapacidade de se implantarem políticas econômicas voltadas para a superação das fragilidades estruturais do atrasado setor industrial nacional, de onde viriam os impulsos inflacionários ocasionados pela incapacidade de atender crescente demanda.

Kosacoff (2007) afirma que a recuperação registrada no período não configura uma tendência rumo à mudança estrutural da economia argentina e de seu

padrão de especialização. Fanelli (2012) destaca as circunstâncias únicas da primeira década dos anos 2000, que a diferenciam de ciclos de crescimento anteriores. Notavelmente para a história econômica argentina, os superávits gêmeos, o aumento da poupança e do investimento (predominantemente endógenos), bem como a redução da vulnerabilidade externa configuram situação excepcional para o país, que não via período de tão longo crescimento sustentado desde o início do século anterior. Não obstante, permanecem deficiências na construção de vantagens competitivas e de diversificação setorial, relacionadas, entre outros, à baixa capacidade de inovação do empresariado local e às debilidades estatais para traçar e implementar políticas públicas.

Dammil, Frenkel e Rapetti (2014) afirmam que os primeiros anos pós-conversibilidade foram caracterizados por um modelo alicerçado no câmbio real estável e competitivo (*Stable and Competitive Real Exchange Rate*, ou SCRER, no original), fruto de acertadas políticas econômicas lançadas ainda no momento de transição imediatamente posterior ao fim do sistema de paridade com o dólar. Gradualmente, no entanto, os fundamentos de tal modelo teriam sido abandonados para dar lugar a um de natureza populista, cujo objetivo primordial seria somente a manutenção do prestígio da atual gestão tendo em vista processos eleitorais vindouros. De acordo com os autores, o modelo populista é fundamentado na proteção do nível de renda da sociedade e na sustentação das políticas distributivistas por métodos mutuamente contraditórios, as quais levariam ao seu próprio colapso. Bresser Pereira (2013), principal teórico do Novo Desenvolvimentismo, também admite a derrocada da Argentina no mesmo sentido, evidenciada principalmente pelo que chama de populismo fiscal e cambial.

Quiroga (2009), Novaro, Bonvecchi e Cherny (2014) e Novaro e Yeyati (2013) argumentam que as gestões pós-conversibilidade careceram de visão estratégica, inclinando-se, desse modo, a manipulações discricionárias de caráter *ad hoc* sobre as políticas econômicas com vistas a consolidar seu poder. Isso seria facilitado pela particular fragilidade do sistema político argentino em limitar as prerrogativas do poder executivo. Edwards (2010) afirma que a bonança da primeira década pós-conversibilidade não foi acompanhada de reformas necessárias no sentido de modernizar a economia, promover a inovação e a competitividade e

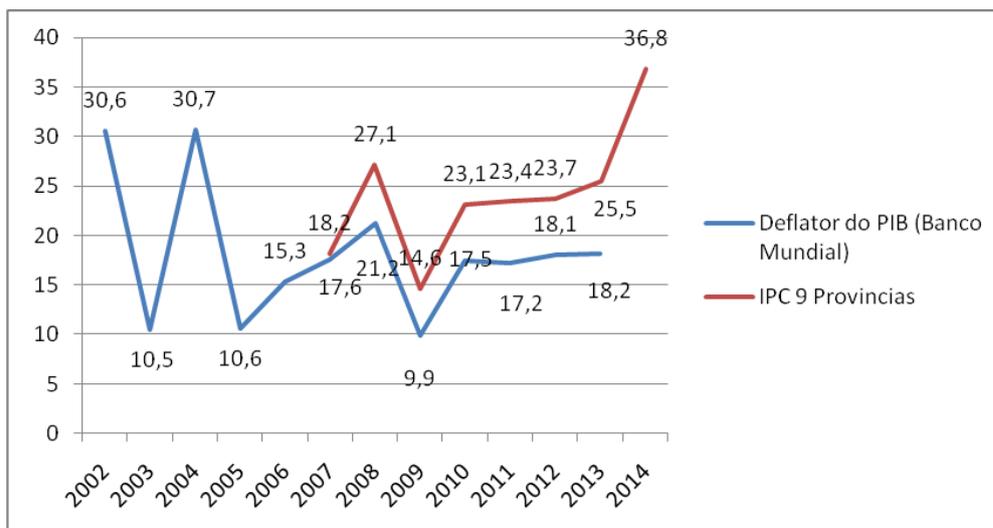
fortalecer as instituições, o que deixaria perspectivas desfavoráveis para o desenvolvimento da Argentina em longo prazo.

Não obstante as diferentes interpretações sobre a essência da experiência argentina desde 2002, atribui-se ao Estado papel fundamental na conformação e posterior condução do modelo de desenvolvimento em vigor desde o início da década. De fato, pilares lançados ainda no período de transição, durante a presidência de Eduardo Duhalde, como o câmbio competitivo, as intervenções no mercado exportador de produtos primários e a renegociação da dívida externa são fruto da vitória de uma visão específica de que caminho deveria seguir a economia local, em um contexto no qual alternativas contrárias, de cunho notavelmente mais ortodoxo, foram ventiladas¹. Os efeitos alocativos do novo conjunto de políticas trouxeram bons frutos para a sociedade argentina ao mesmo tempo que, como afirmam as diversas visões mencionadas – mesmo as mais favoráveis – permanecem dificuldades na construção de uma estratégia mais robusta para a superação de problemas estruturais.

Os sinais de esgotamento são evidentes. Desde a crise de 2008, à exceção de 2010 e 2011, as taxas de crescimento foram em média bastante inferiores às registradas em 2002-2007, e projeções para o futuro apontam tímida melhora para os próximos anos (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2015). Já a inflação tem se mantido insistentemente em níveis altos, deteriorando a competitividade via taxa de câmbio real e ameaçando os ganhos salariais dos trabalhadores (ver gráfico 9). A conta corrente vem seguidamente registrando déficits. A pauta exportadora, por sua vez, segue excessivamente concentrada nos setores primários, responsáveis por mais de dois terços do total exportado pelo país (ver tabela 1).

¹ Para os detalhes da implementação das medidas principais, bem como da renegociação das dívidas, ver Lenicov (2002), Damml, Frenkel e Rapetti (2005) e Bonvecchi, Cherny e Novaro (2014).

Gráfico 9 – Inflação anual na Argentina, 2002-2014.



Fonte: Elaboração própria a partir de Banco Mundial, 2015d, e Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2015).

Tabela 1 – Exportações de Produtos Primários e Exportações de Manufaturados em relação ao total de exportações, 2002-2013 (%).

	Primários	Manufaturados
2002	69,4	30,6
2003	73,2	26,8
2004	71,4	28,6
2005	69,2	30,8
2006	67,8	32,2
2007	68,7	31,3
2008	68,8	31,2
2009	67,4	32,6
2010	66,8	33,2
2011	67,6	32,4
2012	67,9	32,1
2013	66,9	33,1

Fonte: CEPAL (2015).

Aliada ao baixo acesso aos mercados de capital internacionais e ao recente imbróglio judicial com parte dos credores reminiscente das negociações da dívida em 2005, a piora das contas externas, com diversas fugas de capital registradas no decorrer da década, ameaça a estabilidade de reservas argentinas e a capacidade de importar bens necessários para a indústria local. A situação fiscal também tem piorado de forma acentuada, com os déficits recentes bastante

distantes da prudência orçamentária característica dos anos iniciais do círculo virtuoso, que permitiram então o aumento do investimento público e a sustentação de políticas de distribuição de renda.

A persistência de maus sinais levanta, portanto, a necessidade de reflexões sobre o modelo de desenvolvimento argentino pós-conversibilidade. A maior assertividade estatal parece não oferecer perspectivas de superação permanente de antigos problemas que tem assolado a economia argentina no decorrer da história, tendo em vista importantes discussões em torno de sua contraposição aos precedentes modelos de desenvolvimento sobre bases liberais e do debate sobre a especialização produtiva do país, em especial no que tange à primarização da pauta exportadora².

² Algumas reflexões analisaram a trajetória pós-conversibilidade a partir de matriz teórica do Estado desenvolvimentista. Nesse sentido, ver Cunha e Ferrari (2009) e Bresser Pereira (2007, 2013). Sobre a diversificação da pauta exportadora, ver Bekerman e Dulcich (2013).

3 ESTADO DESENVOLVIMENTISTA: ASPECTOS TEÓRICOS

A definição do que consiste o desenvolvimento econômico é um processo dinâmico e historicamente delimitado (FIANI, 2012). Assim, nos primórdios da economia do desenvolvimento, nos anos iniciais do Pós-Guerra, ele era antes de tudo associado ao crescimento, à industrialização e ao pleno emprego, mas, posteriormente, com o avanço do pensamento econômico, os domínios do estudo do desenvolvimento foram significativamente estendidos. Chenery e Srinivasan (1988), afirmam que o desenvolvimento lida com a redução da pobreza, melhoramentos em saúde e educação, aumento da capacidade produtiva e elevação da renda per capita em uma dada sociedade. Além dos aspectos produtivos, sociais e institucionais mencionados, a sustentabilidade ambiental foi mais recentemente incorporada como objetivo do desenvolvimento econômico (CASTELAR, 2009).

Em que pesem a diversidade e temporalidade conceituais, o planejamento e intervenção estatais historicamente assumiram posição relevante como eixo de discussões da economia do desenvolvimento (SEN, 1983), no que tem destaque as perspectivas sobre o Estado Desenvolvimentista presentes em diversas tradições na literatura econômica. Assim, antes de nos aprofundarmos na abordagem do assunto, é necessário ter em mente algumas importantes considerações iniciais de natureza teórica para tornar mais clara a perspectiva adotada no presente trabalho.

De acordo com Fiani (2012), o Estado Desenvolvimentista tem sido frequentemente identificado como aquele que promove o progresso industrial em uma economia rumo ao nível tecnológico dominado pelas economias mais avançadas, tendo como consequência a ascensão dos países atrasados dentro do sistema de divisão internacional do trabalho. Ocorre que tal objetivo, entendido de forma mais ampla como a modernização da estrutura produtiva nacional, seria apenas um componente das concepções atualmente prevalecentes sobre o desenvolvimento. Surge aí, portanto, a necessidade de delimitar os objetivos do Estado Desenvolvimentista e distingui-lo de Estados não-Desenvolvimentistas, uma vez que é prática comum em qualquer Estado a adoção de políticas voltadas para o desenvolvimento nos termos descritos no início desse capítulo:

[...] é preciso distinguir entre a presença de *políticas desenvolvimentistas* como componentes de um conjunto mais amplo de políticas – que podem incorporar outros objetivos paralelamente, tais como distribuição de renda, estabilidade de preços, aumento de emprego e renda etc. – e o fato de que um determinado Estado possui como *objetivo político central o desenvolvimento*.

Com efeito, políticas visando ao desenvolvimento de determinados setores da economia e da sociedade de forma a alcançar padrões considerados mais elevados, podem ser identificadas em praticamente todos os Estados. O que vai distinguir um ED dos demais Estados é a consistência com que busca e a prioridade que atribui a políticas de desenvolvimento. (FIANI, 2012, p. 12, grifos do autor).

Outra dificuldade para a qual o autor alerta é a de que o conceito de Estado Desenvolvimentista na literatura está fortemente associado a construções teóricas *a posteriori* sobre experiências concretas de industrialização tardia, o que traria problemas quanto à sua generalização:

Ocorre que o conceito original de Estado Desenvolvimentista se originou a partir dos casos históricos e, portanto, concretos de Estados do Extremo Oriente que foram bem-sucedidos na promoção de seu desenvolvimento. Trata-se, assim, de um conceito construído *a posteriori*, para dar conta de um *fenômeno histórico*. Por isso, trata-se de um conceito que somente pode fazer sentido a partir de uma discussão de sua *especificidade histórica*. Os Estados que serviram de modelo para o conceito de Estado desenvolvimentista foram essencialmente Japão, Coreia do Sul e Taiwan, ainda que eventualmente Hong-Kong e Cingapura sejam mencionados também como exemplos de Estado Desenvolvimentista. O fato de que o conceito de Estado Desenvolvimentista teve como base um conjunto particular de Estados em circunstâncias históricas específicas tem consequências importantes para a compreensão do conceito, especialmente quando se consideram as recentes reinterpretações a que o conceito de Estado desenvolvimentista tem sido submetido, tais como a proposta de um “Estado do bem-estar social desenvolvimentista”. (FIANI, 2012, p. 26, grifos do autor).

Para os fins de nosso trabalho, a análise do Estado Desenvolvimentista seguirá a conotação tradicionalmente identificada na literatura tal como afirma Fiani (2012). Assim, por uma questão de simplificação, os termos “desenvolvimento” e “desenvolvimento econômico” serão vistos sob a perspectiva da modernização estrutural dentro da divisão internacional do trabalho. Tal escolha arbitrária não significa, naturalmente, a desconsideração dos avanços da economia do desenvolvimento no sentido de incorporar novas agendas como a igualdade social e sustentabilidade ambiental. Trata-se de uma questão de escopo, de forma que a seguinte incursão sobre a literatura se concentrará no referido recorte temático.

Entendida desse modo, a noção de Estado Desenvolvimentista, embora tenha ganhado novo impulso a partir dos estudos de caso das economias do Leste Asiático na segunda metade do século XX, pode ser estendida e abstraída para incorporar outras experiências históricas. Seria o caso das tentativas de reprodução dos processos de industrialização pioneiros. Em perspectiva histórica, observou-se que diversas das nações atualmente consideradas desenvolvidas, na tentativa de equipararem seu poder político e econômico frente aos países pioneiros da industrialização, empreenderam a emulação dos processos que possibilitaram a ascensão dos pioneiros (CUNHA, 2013).

Chang (2004) afirma que o problema enfrentado pelas economias em ascensão é o de atingir o domínio de atividades de maior valor agregado. O autor interpreta a necessidade de intervenção em termos de falhas de coordenação entre os agentes privados, cuja interação descentralizada, desprovida de visão estratégica, não necessariamente conduziria ao desenvolvimento de capacidades necessárias para ao progresso estrutural da economia (CHANG, 2003). Nesse sentido, afirma que o Estado Desenvolvimentista é aquele cujo objetivo primordial é promover a eficiência dinâmica de uma economia, superando a eficiência estática, alocativa, *a priori* garantida por mercados eficientes livre de perturbações, isto é, intervenções estatais. Agindo de um ponto de vista estratégico, o Estado Desenvolvimentista é aquele que procura orientar a sociedade sobre os caminhos pelos quais vai se direcionar o desenvolvimento local.

Evans (1995) argumenta que a economia internacional funciona sob um sistema hierarquizado de divisão do trabalho, em que setores mais dinâmicos cabem às economias chamadas desenvolvidas, enquanto que as economias subdesenvolvidas se especializam em setores de menor valor agregado. Assim, o objetivo do Estado Desenvolvimentista seria induzir a transformação estrutural das últimas, isto é, movê-las para cima na hierarquia internacional da divisão do trabalho, consolidando a transformação industrial com setores de tecnologia avançada por meio do estímulo à acumulação de capital.

Johnson (1982), em seu estudo pioneiro sobre o desenvolvimento japonês, define o Estado Desenvolvimentista como aquele que estabelece julgamentos normativos sobre a estrutura produtiva do país. Sua atuação se concentra na transformação das economias de acordo com dada visão normativa,

que subtende o progresso de sua indústria e o aumento de sua competitividade internacional, orientando-se por uma abordagem estratégica. Ele se diferencia, por exemplo, do que o autor chama de Estado Regulador, cujo maior expoente seriam os EUA, e que se restringe ao *enforcement* de regras e procedimentos universais, de forma que os resultados em termos da composição estrutural e de competitividade da economia são um tema secundário.

Amsden (2001) considera como principais propulsores do desenvolvimento econômico a absorção, o domínio e a manipulação sobre ativos baseados em conhecimento e tecnologia. O conhecimento, entretanto, está sujeito a falhas de mercado como a informação imperfeita e a dificuldade de controle sobre os direitos de propriedade. Se os governos não forem capazes de intervir no sentido de minorar tais problemas (ou simplesmente optarem por não fazê-lo), as forças de mercado acabariam por levar as economias a ajustes periódicos para restaurar sua competitividade em níveis artificiais tendo em vista problemas no balanço de pagamentos. Nessa perspectiva, o objetivo do Estado Desenvolvimentista é construir vantagens comparativas sólidas a partir da promoção do aprendizado tecnológico interno, culminando com o processo de mudança do padrão de especialização. Assim, proceder-se-ia à transição de atividades primárias, exploradas com mão de obra de baixa qualificação, para atividades baseadas no conhecimento, exploradas por mão de obra altamente qualificada.

O paradigma do Estado Desenvolvimentista encontrou ainda forte expressão dentro do contexto especificamente Latino-Americano, no qual se insere o objeto de estudo deste trabalho. Destaca-se nesse sentido, a corrente estruturalista capitaneada pela atuação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe das Nações Unidas). O pensamento cepalino passou por diversas transformações no decorrer das décadas de atividade do órgão, adaptando-se às novas realidades das economias latino-americanas (frequentemente forjadas pela própria atividade desenvolvimentista) e incorporando novas pautas. Uma análise detalhada dessas transformações, no entanto, foge ao escopo deste trabalho, de forma que serão analisados somente os fundamentos da teoria,

lançados nas contribuições pioneiras e posteriormente adaptados de acordo com as novas circunstâncias referidas³.

A exemplo das reflexões acima descritas, o estruturalismo latino-americano enxergava o atraso das economias subdesenvolvidas como resultado primariamente de sua posição na divisão de trabalho no sistema capitalista, em que a inserção periférica dos países da região nos circuitos comerciais e financeiros internacionais determinavam a condição subdesenvolvida. O subdesenvolvimento, portanto, seria uma condição historicamente determinada, e não uma simples etapa num suposto processo linear de progresso das economias.

A relação assimétrica entre as novas regiões periféricas exploradas e os centros decisórios e de poder ao qual foram forçosamente submetidas seria a perpetuação do atraso tecnológico, responsável por tornar intransponíveis – na ausência de perturbações mais graves nesse equilíbrio – os obstáculos para a ascensão dentro do sistema capitalista (BIELSCHOWSKY, 2000; FURTADO, 1983). O binômio centro-periferia teve origem nas incursões iniciais dos países europeus e se aprofundou com a industrialização nesses últimos, em conjunto com a ascensão dos Estados Unidos como nova potência industrial, trazendo como efeito o aprofundamento da especialização da América Latina como fornecedora de gêneros primários.

O diagnóstico estruturalista era o de que a referida inserção latino-americana na divisão internacional do trabalho impedia a difusão de renda para além do setor primário, bloqueando o surgimento de um modelo de desenvolvimento capaz de diversificar a estrutura econômica, se emancipar da dependência dos mercados mundiais de produtos primários e incluir o grosso da população no circuito de consumo e produção.

Prebisch (2000) argumentou que o modelo de inserção internacional com especialização em produtos primários era prejudicial ao desenvolvimento periférico, posto que a crescente heterogeneidade de produtividade entre os setores industriais centrais e os primários periféricos impedia a distribuição igualitária do progresso técnico entre os dois polos, condenando os países subdesenvolvidos ao atraso relativo. Além disso, o autor destacou outras tensões estruturais, como a baixa elasticidade-renda da demanda por produtos primários nos países centrais, o que

³ Para uma visão profunda do pensamento estruturalista cepalino, suas principais correntes e autores, ver Bielschowsky (2000).

causaria a deterioração dos termos de troca do comércio internacional do ponto de vista da periferia.

De forma similar, Tavares (2011) aponta que a razão fundamental para o subdesenvolvimento latino-americano era a dissociação entre fatores exógenos, oriundos das relações comerciais com a economia mundial, e os fatores endógenos, como o investimento e criação de tecnologia internos. Na América Latina, como resultado de sua inserção na divisão internacional do trabalho, o único setor autônomo da economia era o exportador, cuja renda impulsionava moderado nível de industrialização por substituição de importações concentrado em fábricas de bens de consumo não duráveis de baixo nível de produtividade.

Desse modo, o objetivo do Estado Desenvolvimentista dentro do pensamento estruturalista seria conduzir a superação dessas assimetrias inerentes à condição subdesenvolvida da periferia, canalizando recursos para o processo de dinamização interna, forjando setores industriais diversificados de maior produtividade e com capacidade de absorção da mão de obra que se encontrava nesses países. Tratava-se, em outras palavras, de empreender uma mudança estrutural por meio da correção dos impedimentos engendrados pela especialização agrário-exportadora. Nos termos de Celso Furtado (1983), a atuação do Estado nesse contexto deveria ser de natureza “qualitativa”, isto é, condutora da alteração do sistema produtivo nacional, e não simplesmente “quantitativa”, ou seja, orientada pelo manejo de variáveis relacionadas aos ciclos econômicos.

Com o passar do tempo, o pensamento estruturalista passou por mudanças significativas, porém sem perder de vista as questões da mudança estrutural e da inserção internacional. Assim, a partir dos anos 1980, a influência da perspectiva evolucionista, com sua ênfase nos aspectos micro e mesoeconômicos do aprendizado tecnológico como fundamentos da especialização produtiva, e a consciência das significativas mudanças na economia mundial responsáveis por alterar os condicionantes do desenvolvimento periférico, passam a balizar os debates emanados da CEPAL (ABELES; LAVARELLO; MONTAGU, 2013).

Dentro da tendência de internacionalização das cadeias globais de valor, em especial a partir dos anos 2000, o processo de construção do domínio local de tecnologia é dificultado pelas estratégias competitivas das firmas multinacionais, protagonistas daquele processo. Em vez de propiciar o transbordamento de

conhecimento para a economia local, o que frequentemente ocorre é a racionalização dos processos produtivos para aproveitar vantagens comparativas em localização e dotação de recursos naturais, dificultando, portanto, a mudança estrutural das economias em desenvolvimento. Essas limitações, portanto, constituem um desafio para a conformação de políticas de caráter desenvolvimentista tendo em vista as perspectivas de integração mais favoráveis dentro da globalização (ABELES; LAVARELLO; MONTAGU, 2013).

Ademais, nas novas condições do capitalismo global, os países em desenvolvimento devem também assumir posição mais assertiva quanto aos fundamentos macroeconômicos recomendados pelos organismos multilaterais, que incluem, por exemplo, a liberalização das contas externas e o controle da inflação como orientação básica das políticas econômicas. Essa perspectiva privilegiaria somente os fluxos financeiros internacionais em detrimento das necessidades de investimento produtivo local, constituindo um novo obstáculo externo ao desenvolvimento periférico (FFRENCH-DAVIS, 2007).

Por fim, outra corrente intelectual nascida no continente e inspirada na mesma matriz teórica do Estado Desenvolvimentista é o chamado Novo Desenvolvimentismo. De acordo com Bresser Pereira, líder intelectual dessa corrente:

O novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas econômicas através das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos. [...]. É o conjunto de ideias que permite aos países em desenvolvimento rejeitarem as propostas e pressões dos países ricos por políticas econômicas e de reforma, como a liberalização da conta de capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas são tentativas neoimperialistas de neutralizar o crescimento econômico dos países concorrentes [...] É o meio pelo qual empresários, funcionários governamentais, trabalhadores e intelectuais podem juntos se constituir como uma verdadeira nação para promover o desenvolvimento econômico. (BRESSER PEREIRA, 2010, p. 17).

Repete-se, aqui, a visão sistêmica do capitalismo, em que cada região compete dentro da divisão internacional do trabalho pela primazia econômica. O Estado Novo Desenvolvimentista se inspira abertamente nas experiências de industrialização tardia do Leste Asiático, embora mantenha como referências básicas as macroeconomias keynesiana e estruturalista. A exemplo das definições oferecidas anteriormente, também nos marcos do Novo Desenvolvimentismo o papel

do Estado é de natureza estratégica, com o fim de promover o *catch-up* tecnológico das economias em desenvolvimento a partir da mediação de um pacto social envolvendo o empresariado nacional, a burocracia estatal e a classe trabalhadora.

Tal pacto se refletiria na consecução de políticas predominantemente restritas ao domínio da macroeconomia conducentes à maior competitividade das economias em desenvolvimento. Para o Novo Desenvolvimentismo, a maior ameaça para esses países é a chamada doença holandesa, isto é, a série de efeitos deletérios da especialização em produtos primários sobre a competitividade dos setores industriais com potencial de difusão tecnológica (BRESSER PEREIRA; THEUER, 2012).

Visto breve panorama sobre o conceito e os objetivos do Estado Desenvolvimentista de modo geral, faz-se necessário agora arrolar os traços que caracterizam mais detalhadamente sua operação e os instrumentos utilizados para atingir seus alvos, a partir de discussão emprestada de Fiani (2012, 2013), cujo referencial teórico é o da Economia Institucionalista. Para tanto, é fundamental ter em vista uma importante distinção nessa literatura sobre que tipo de ação estatal é mais virtuosa para o desenvolvimento econômico, incluindo aí seus desdobramentos do ponto de vista da transição estrutural descrita na seção anterior. Assim, de acordo com Fiani, a literatura Institucionalista divide-se entre os defensores da primazia da atuação estatal restrita à provisão de ambiente institucional adequado e os defensores da superioridade da intervenção direta nos arranjos institucionais como meio mais favorável para superação do atraso relativo:

Instituições são as regras – formais e informais – que regulam as interações sociais [...] um *ambiente institucional* (*institutional environment*) é constituído pelas regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento do sistema econômico. Essas regras gerais e básicas definiriam o sistema *político e econômico*, transcendendo as regras que os agentes privados estabeleceriam para si, nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares, as quais, por sua vez, constituiriam *arranjos institucionais*. (FIANI, 2013, p. 8. grifos do autor).

Nas abordagens vinculadas ao ambiente institucional, o desenvolvimento econômico é visto sob o prisma mais amplo da ordem ou sistema político vigente em uma dada sociedade. A perspectiva parte do ponto de vista de que a destruição criativa schumpeteriana altera drasticamente a alocação de recursos e

consequentemente os interesses econômicos dos atores sociais, de modo que os agentes afetados competem entre si, por meio da ação política de organizações como partidos, pela institucionalização de tais interesses incongruentes. Soluções socialmente ótimas para o conflito de interesses só são encontradas quando a mesma liberdade existente na economia existe também na liberdade de ação política. Isso significa que o funcionamento do mecanismo schumpeteriano na economia deve ser ancorado em um de igual natureza no âmbito da política, o que implica a restrição ao favorecimento discricionário de atores melhor posicionados na distribuição de poder político e econômico na sociedade. Isso requer o bom funcionamento de meios de *checks and balances* formais ou informais responsáveis por garantir o império da lei e o tratamento igualitário a todos os atores (NORTH; WALLIS; WEINGAST, 2009). Poderes legislativo e judiciário fortes, por exemplo, atuam nesse sentido, assim como organismos de controladoria governamentais.

Em sistemas políticos fechados, a garantia da igualdade e liberdade política e econômica é frágil, dada a debilidade dos meios de *checks and balances*. Esse tipo de sistema desfavorece o desenvolvimento econômico, dado que a atuação do Estado se confunde com as próprias preferências das elites que o controlam, uma vez que, como afirmam Acemoglu, Johnson e Robinson (2004), estão em posição assimétrica na distribuição de poder na sociedade, restringindo as atividades econômicas de modo a não permitir a competição e o usufruto dos recursos por agentes alheios ao círculo imediato de atores próximos ao poder. Assim, a destruição criativa é significativamente castrada, de modo que as sociedades se tornam menos eficientes na resolução de problemas e conflitos de natureza econômica e política. Economias funcionando sob tal tipo de ambiente institucional tendem a ser incapazes de crescimento sustentado, uma vez que bloqueiam soluções eficientes e condizentes com o processo de destruição criativa na economia.

Desse modo, a visão do ambiente institucional enxerga que o tipo de ação estatal virtuosa é aquela que facilita a competição econômica e a alocação eficiente dos recursos conducentes ao desenvolvimento (i.e., investimento, poupança). Ela pressupõe a existência de um arcabouço de regras universais, impessoais e não-discricionárias para que cada agente individualmente tomado tenha segurança de

que não terá suas atividades obstruídas. Nesse sentido, a efetiva proteção dos direitos de propriedade privados e da competição é de suma importância:

De importância primária para os resultados econômicos são as instituições econômicas dentro da sociedade como a estrutura de direitos de propriedade e a presença de perfeição dos mercados. Instituições econômicas são importantes porque influenciam a estrutura de incentivos na sociedade. Sem direitos de propriedade, indivíduos não terão incentivos para investir em capital físico ou humano ou adotar tecnologias mais eficientes. Instituições econômicas são também importantes porque beneficiam a alocação de recursos para seus usos mais eficientes, determinando quem obtém lucros, rendas e direitos residuais de controle. Quando os mercados estão ausentes ou são ignorados (como o foram na União Soviética, por exemplo), os ganhos das trocas não são explorados e os recursos são mal-alocados. Sociedades com instituições econômicas que facilitam e encorajam a acumulação de fatores, a inovação e a alocação eficiente de recursos irão prosperar. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2004, p. 1. Tradução nossa).

Diversos exemplos confirmariam essa tese, vindos dos mais diferentes períodos da história do capitalismo. Assim, North (1990) atribui a discrepância no desenvolvimento originário entre os países do norte da Europa e os países da Península Ibérica à diferença na maneira como o Estado, nas duas regiões, tendia a se comportar frente aos direitos de propriedade de seus cidadãos.

Na Inglaterra e nos Países Baixos, por exemplo, os governantes gradualmente fizeram concessões aos seus habitantes em troca da possibilidade de extração de recursos para fins fiscais. Em vez do uso da força, foram criados mecanismos de proteção da propriedade para os detentores dos títulos da dívida pública. Em decorrência, forjou-se ambiente favorável para transações envolvendo esses bens, estimulando o desenvolvimento dos mercados financeiros e de capital nos países. A sofisticação cada vez maior desses mercados permitiu a criação de instrumentos de gestão do comércio e financiamento das incipientes indústrias locais, em ambiente de crescente dinamismo econômico.

Em contraste, utilizando o caso da Espanha, North expõe como direitos de propriedade mal-definidos e mal-protegidos tiveram efeito deletério para a economia local. Ao contrário dos casos britânico e holandês, a coroa espanhola, na ausência de instâncias políticas e da sociedade civil de *checks and balances* sobre seu poder discricionário, permaneceu lançando mão de métodos como a expropriação, o confisco, a tributação excessiva e o controle de preços. Isso consolidou a longo prazo um esquema de incentivos contrário ao empreendedorismo

e ao florescimento da competição via mercados, atrasando a diversificação da economia local frente às outras potências da época.

Sokoloff e Engerman (2000) defendem a tese do atraso relativo da América Latina como consequência da institucionalização, frequentemente legalizada, da desigualdade econômica, isto é, a restrição do acesso aos recursos produtivos pelo grosso da população. Acemoglu, Johnson e Robinson (2004) oferecem uma série de exemplos de marcos regulatórios mal-concebidos, politicamente determinados, que inibiam a competição e extraíam excessiva parcela do esforço produtivo dos agentes econômicos, desestimulando a dinamização da atividade econômica.

Falando sobre a economia argentina, Fanelli (2012) afirma que os baixos níveis de poupança e investimento do país, bem como a tendência a conservar a ativos fora dele, são consequência do temor quanto à coerência das políticas econômicas e à possibilidade de confisco de bens, como foi o caso do bloqueio das contas bancárias em 2001 e a pesificação dos depósitos que se seguiu a ele. Alesina *et al.* (1992) também trazem evidência empírica do efeito deletério da instabilidade política sobre o crescimento econômico, assumindo a insegurança que eventos traumáticos ocasionam quanto a regras e defesa de direitos de propriedade.

Diversas análises do desenvolvimento do Leste Asiático atribuem seu sucesso principalmente a um ambiente de respeito aos direitos de propriedade, que, em conjunto com fatores demográficos e a prudência macroeconômica dos governos locais, teria fornecido os estímulos para a alocação de recursos propícia para o *take-off* daquelas economias (WORLD BANK, 1993; PESSOA, 2009).

Dessa forma, conclui-se que a visão do ambiente institucional vê no Estado função importante, porém indireta no desenvolvimento econômico. As interações sociais atomizadas dentro de um conjunto de regras estabelecido e regulado por ele⁴ por meio de instâncias legislativas e jurídicas, por exemplo, seriam a verdadeira força por trás desenvolvimento. Tem-se, aí, um impasse: a perspectiva do ambiente institucional, com relação aos objetivos a serem alcançados e instrumentos utilizados, seria insuficiente, ou mesmo contrária, à existência do Estado Desenvolvimentista nos termos explicitados na seção anterior.

⁴ Refere-se, aqui, às chamadas instituições formais, isto é, àquelas legalmente sancionadas.

Isso porque ela se preocupa com os elementos mais básicos subjacentes ao funcionamento da economia. A tarefa primordial do Estado, nesse contexto, seria o *enforcement* de marcos legais e políticas transparentes e não-discrionárias, cujos efeitos, ao reduzir custos de transação e criar incentivos corretos para os agentes econômicos, conduziria a alocações de recursos ótimas. O resultado das interações dentro de tal esquema de incentivos, em termos de especialização produtiva, seria uma questão secundária.

Essa abordagem se distancia, portanto, da posição normativa identificada pela literatura do Estado Desenvolvimentista. O desenvolvimento tardio nos marcos do Estado Desenvolvimentista contou com a adoção de políticas mais incisivas, menos implícitas e mais discricionárias. Para Wade (1990), o Estado Desenvolvimentista requer relações mais intervencionistas, interagindo com os mercados de forma a conformar o modelo de Mercado Governado, termo que cunhou a partir de seu estudo sobre o desenvolvimento de Taiwan:

A teoria do Mercado Governado diz que a superioridade da performance econômica do Leste Asiático é devida em grande parte à combinação de: (1) níveis muito altos de investimento produtivo, resultando em transferência mais rápida de técnicas novas na produção; (2) mais investimento em certas indústrias chave do que ocorreria na ausência de intervenção governamental; (3) exposição de muitas indústrias à competição internacional, tanto em mercados externos ou a nível local. Essas são as causas aproximadas. Em um segundo nível de causalidade, elas são em si mesmas resultado, em importante grau, de um conjunto de políticas econômicas do governo. Usando incentivos, controles, e mecanismos de dispersão do risco, essas políticas possibilitaram ao governo guiar os processos de alocação de forma a produzir diferentes resultados produtivos e de investimento em relação ao que ocorreria tanto em mercados livres ou na presença de políticas de simulação de livre mercado. Em um terceiro nível de explicação, as políticas foram sustentadas por certo tipo de organização do Estado e do setor privado. (WADE, 1990, p. 26-27. Tradução nossa).

Concretamente, o Estado governaria os mercados a partir de uma variedade de instrumentos e políticas capazes de alterar os preços relativos de forma favorável aos setores tidos como de maior interesse estratégico. No campo da macroeconomia, isso significa a manipulação das variáveis monetárias, cambiais e fiscais. No que se refere à política comercial, a adoção de regimes tarifários protetores. Nas políticas industriais, estabelecimento de subsídios, direcionamento de crédito e apoio ao aprendizado e incorporação de tecnologia. Empresas estatais

também geralmente figuram no repertório de instrumentos comumente utilizados pelos Estados Desenvolvimentistas.

Sendo assim, as prerrogativas básicas da perspectiva do ambiente institucional são substancialmente relaxadas em favor de visões que favorecem as intervenções nos arranjos institucionais como meio mais eficiente de promoção do desenvolvimento. Os arranjos institucionais podem ser definidos da seguinte forma:

[...] o conjunto de regras que governa a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar e/ou competir. Por exemplo, um mercado, com as suas regras peculiares – como uma bolsa de valores ou uma bolsa de cereais –, ou as regras que presidem uma aliança entre empresas – como uma *joint-venture* – seriam casos de arranjos institucionais. Desse modo, arranjos institucionais são regras que definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade. (FIANI, 2012, p. 22).

Assim, o arcabouço de intervenções do Estado Desenvolvimentista extrapola esferas mais gerais como a macroeconomia, envolvendo primordialmente estruturas institucionais próprias, específicas, para o desenvolvimento (FIANI, 2012). Nesse sentido, o argumento em defesa da intervenção estatal surge das limitações que possuem arranjos institucionais descentralizados como os mercados, nos quais a incerteza de cenários e a complexidade das informações, aliadas à racionalidade limitada dos indivíduos, aumentam de forma exacerbada os custos de transação de modo a dificultar a cooperação entre os agentes econômicos.

Nesse sentido, Rodrik (2004) afirma que existem falhas de coordenação inerentes ao mecanismo de mercado que impedem soluções alocativas condizentes com tal processo. Deveria-se lançar mão, por exemplo, de políticas industriais desenhadas para estimular a mudança dos rumos da especialização da economia em favor da eficiência dinâmica, distanciando-se da neutralidade alocativa.

Esse problema se torna ainda mais grave nas transações envolvendo ativos específicos, isto é, ativos cuja concepção e uso são limitados a certos tipos de aplicações. Empregados para outros fins, perdem significativamente seu valor. Como exemplos de ativos específicos, podem-se mencionar tecnologias de produção, bens de infraestrutura e mão de obra qualificada, recursos fundamentais para o processo de desenvolvimento (FIANI, 2013). No caso dos bens intensivos em conhecimento e tecnologia, por exemplo, seu domínio exige custoso processo de aprendizado que potencialmente envolve externalidades positivas, de forma que,

sob condições de livre mercado, há tendência ao subinvestimento em inovação. Isso dificultaria, portanto, o processo de mudança estrutural (HAUSMANN; RODRIK, 2003).

Sendo assim, o sentido da intervenção Estatal nos arranjos institucionais está nas possibilidades que ele oferece como meio de solucionar tais impasses e modificar o comportamento dos agentes nas transações, moderando suas decisões a partir de sua autoridade política e de sua condição como representante do interesse coletivo.

Outra possibilidade de intervenção similarmente virtuosa nos arranjos institucionais se dá com o curso do próprio processo de desenvolvimento. Admite-se que o desenvolvimento econômico, no recorte escolhido para os fins deste trabalho, é dotado de uma dinâmica particular na qual surgem novos cenários não antecipados ou não compreendidos por agentes individuais em contexto de grande quantidade de informação dispersa pela sociedade.

De acordo com a visão dos arranjos institucionais, os atores privados não teriam capacidade de enxergar o processo de forma sistêmica, e sofreriam com alto grau de incerteza quanto ao comportamento de outros atores. Chang (2003) vê nesse sentido uma função empreendedora do Estado, sugerindo que, à diferença dos agentes individuais, o Estado gozaria de posição privilegiada como agente do interesse coletivo para detectar e sugerir direcionamentos pelos quais a economia poderia seguir o processo de desenvolvimento, oferecendo ainda objetivos e instituições que suportem os novos mecanismos de coordenação.

Por fim, uma última função relacionada aos problemas surgidos no curso do desenvolvimento é a de moderação de conflitos. O desencadeamento de processos de mudança estrutural causa distúrbios e mudanças na estrutura alocativa dos fatores de produção. Agentes que se julguem potenciais perdedores na nova estrutura podem obstruir o florescimento de novos atores e capacidades, invocando a necessidade de minimização do custo social desse tipo de conflito no que tange ao seguimento do processo.

Nesse sentido, Evans e Rueschemeyer (1985) apontam a oposição de certos grupos sociais às mudanças como importante entrave para o processo de desenvolvimento. Dado que seus interesses são incongruentes com o processo de desenvolvimento e mudança estrutural, eles buscam se apropriar de rendas

extraordinárias a partir da captura do Estado em seu favor, de forma que é necessária a intervenção de um ator forte capaz de impor-lhes soluções desfavoráveis, mas condizentes com a modernização, extraindo recursos dos setores tradicionais e transferindo-os para aqueles com maior potencial de difusão de ganhos tecnológicos.

A autoridade política do Estado como garantidor fundamental dos direitos de propriedade seria sua principal vantagem em comparação a arranjos institucionais descentralizados na desobstrução de tais cenários, provendo estruturas de governança que ofereçam tipos de garantia aos perdedores, dado que na ausência de estruturas adequadas de gestão de conflitos, os agentes relutarão em despender recursos em certas decisões de investimento (CHANG, 2003).

Casos bem-sucedidos de atuação estatal nos moldes descritos acima poderiam ser encontrados desde as mais antigas etapas históricas do capitalismo. Fiani (2013) traz exemplo do desenvolvimento da indústria têxtil da Grã-Bretanha a partir do século XIV, estimulado por política oficial de imigração de tecelões flamengos especializados. Na ótica da intervenção nos arranjos institucionais, o Estado britânico estaria facilitando a absorção de um ativo específico, a mão de obra qualificada. Dessa forma, foi reduzido o risco de a indústria local competir em tal mercado sem contar com um ativo específico que lhe era complementar. A indústria local foi conduzida para um equilíbrio superior, com a coordenação entre a formação de mão de obra e o investimento das empresas. O Estado, atuando como centro estratégico, promoveu “[...] decisões de investimento privado na indústria de lã, cooperativa e coordenadamente, sem o que a indústria têxtil britânica dificilmente teria se desenvolvido” (FIANI, 2013, p. 44-45). A promoção estatal do setor têxtil foi posteriormente aprofundada, passando a envolver políticas tarifárias e controles administrativos para monitorar a qualidade da produção local.

O desenvolvimento das futuras potências industriais a partir do século XIX também contou largamente com mecanismos de natureza similar. Chang (2004) apresenta evidência de intervenções em arranjos institucionais em países como Estados Unidos, Alemanha, Grã-Bretanha, França e Japão. As intervenções eram os pilares do que o autor chama de Política Industrial, Comercial e Tecnológica (ICT), que incluía, entre outros: política alfandegária protecionista, favorável aos setores tidos como estratégicos; política tecnológica voltada para a apropriação de

tecnologia, seja via importação de mão de obra especializada ou via imitação e quebra de patentes; concessão de subsídios e privilégios tributários; estímulo à pesquisa e desenvolvimento; administração dos mercados, no sentido de criar estruturas favoráveis à maior eficiência da produção, envolvendo mesmo barreiras à entrada e a concessão de monopólios; empreendimentos conduzidos na forma de parcerias público-privadas; concessão de crédito sob condições favoráveis aos setores estratégicos, prática conhecida na literatura como “repressão financeira”; e provisão de infraestrutura de transportes e comunicação.

Para Chang, esses fatores eram componentes de estratégias explícitas de *catch-up*, e somente foram relaxados quando foi atingido nível de fronteira em determinadas atividades. A partir desse momento, segundo o autor, a manutenção da posição de liderança exercida por essas economias passaria por métodos agressivos, que impediam o desenvolvimento de outras regiões.

Estratégias de *catch-up* similares estiveram no cerne das experiências de desenvolvimento tardio do Leste Asiático, analisadas mais eminentemente por Amsden (1992), Wade (1990) e Johnson (1982), e que foram também largamente baseadas naqueles tipos de arranjo institucional (adaptados, naturalmente, às circunstâncias econômicas e políticas internas e externas do momento). Nesses países (respectivamente, Coreia do Sul, Taiwan e Japão), políticos e burocratas em regimes autoritários puseram em prática uma visão estratégica fundamentada na transição para o domínio de indústrias de alta tecnologia e valor agregado, lançando mão de diversos tipos de políticas industriais, controle sobre o setor financeiro e outros tipos de intervenção (CHANG, 2003). Hausmann e Rodrik (2003) enxergam as intervenções dos Estados do Leste Asiático como bem-sucedidas tentativas de aumentar o *payoff* da inovação, constituindo estímulo para a atividade empresarial privada nesse sentido.

Arbix e Ferraz (2009), analisando a experiência finlandesa, explicitam como o país se especializou em setores de alta tecnologia e inovação a partir de uma visão estratégica impulsionada pelo Estado, que identificou o potencial de desenvolvimento a partir da indústria de tecnologia e *software* local. A partir dos anos 80, o Estado finlandês passou a ser um relevante ator no fortalecimento do sistema nacional de inovação, promovendo o diálogo entre capital e trabalho e financiando a pesquisa científica no país.

Exemplo similar, de acordo com Chang (2003) teria sido a opção japonesa pelas indústrias de alta tecnologia. Para Mazzucatto (2012), mesmo nos Estados Unidos, tidos como expoente do *laissez-faire*, o governo exerce função empreendedora ao prover visão estratégica para a economia. Ela se reflete, por exemplo, no investimento em pesquisa básica em áreas financeiramente não atrativas para o setor privado, estabelecendo arranjos institucionais como marcos regulatórios e instâncias de cooperação entre academia e empresas.

Os casos bem-sucedidos, no entanto, não significam que o voluntarismo seja suficiente para garantir a ascensão de economias em desenvolvimento. Chang (2003) alerta para o fato de que o Estado não necessariamente tem habilidade superior para identificar melhores possibilidades para o desenvolvimento estratégico nem as capacidades organizacionais e o anseio de explorar suas vantagens. Assim, a exemplo do empreendedorismo privado, aquele exercido pelo Estado também está sujeito a riscos e custos, o que requer meios de formação de consensos para que as consequentes intervenções sejam adequadamente projetadas, implementadas e avaliadas.

Hausmann e Rodrik (2003) alertam para as possíveis consequências deletérias do ativismo estatal em busca do desenvolvimento. Por meio de suas políticas, os governos poderiam criar novas ineficiências em termos alocativos e de estruturas de mercado, relacionadas ao problema de não conseguir ou não ser dotado da capacidade de detectar claramente as atividades ou firmas merecedoras de suporte desde um ponto de vista estratégico dentro do que chamam de processo de “autodescobrimento” – no original, *self-discovery* – da especialização. Há também, os problemas de economia política relacionados ao risco de captura do Estado e à disputa pela configuração do uso de seu poder fiscal para outros fins, tal qual alertam as perspectivas centradas no ambiente institucional.

Para Amsden (2001), a probabilidade de sucesso de processos de desenvolvimento tardios é aumentada quando existe reciprocidade entre Estado e sociedade. De acordo com a autora, é fundamental a consecução de modelos heterodoxos, baseados em mecanismos de controle extramercado entre Estado e sociedade civil:

Um mecanismo de controle é um conjunto de instituições que impõem disciplina ao comportamento econômico. O mecanismo de controle no “resto”⁵ girava em torno do princípio da reciprocidade. Subsídios (“ativos intermediários”) eram alocados de forma a tornar a manufatura rentável – facilitar o fluxo de recursos de ativos de produtos primários para ativos de conhecimento – mas não se tornaram doações. *Receptores de subsídios estavam sujeitos a padrões de performance mensuráveis de natureza redistributiva e focados nos resultados*. O mecanismo de controle recíproco do “resto” transformou então a ineficiência e venalidade associadas à intervenção governamental em um bem público, da mesma forma que a “mão invisível” do mecanismo de controle guiado pelo mercado no Atlântico Norte transformou o caos e egoísmo das forças de mercado em bem-estar geral. (AMSDEN, 2001, p. 8. Tradução nossa. Grifos da autora).

O argumento de Amsden pode ser entendido à luz do que Soskice e Hall (2001) chamam de “economias de mercado coordenado”. Nessa variante do capitalismo, as firmas dependem largamente de soluções extramercado em sua interação com outros atores tendo em vista o aprimoramento de competências. Tais mecanismos extramercado são baseados na construção de relações mais colaborativas e menos competitivas (como as que predominariam num puro ambiente de mercado), que incluem compartilhamento de informações e redes de monitoramento de comportamento. O comportamento de equilíbrio é resultado da interação estratégica entre os atores componentes do sistema, e não das forças de oferta e procura prevalentes nas chamadas “economias de mercado liberal”, outro polo na abordagem desenvolvida pelos autores.

A efetividade de tal coordenação depende crucialmente da existência de uma burocracia estatal responsável por executá-la. Tendo o caso do Japão como referência, Johnson (1982) afirma que a ela caberiam as tarefas de identificar setores estratégicos, os meios de promover seu desenvolvimento e supervisionar suas atividades de acordo com mecanismos de disciplinamento competitivo próximos à lógica de mercado, criando, dessa forma, incentivos condizentes com os objetivos estratégicos traçados. O autor alerta, no entanto, que esse sistema não está livre de tensões, principalmente no que diz respeito à sua legitimidade perante a sociedade civil. A exclusão de certas agendas pode ocasionar protestos e pressões por maior abertura, mudança de prioridades ou canalização para outras demandas. Adicionalmente, a ampla margem de ação conferida à burocracia em sua cooperação com o setor privado pode entrar em conflito com obstáculos de natureza

⁵ Termo que a autora utiliza para se referir a uma série de países fora do Atlântico Norte que tiveram sucesso em estabelecer indústrias de relativa sofisticação tecnológica.

legal, razão pela qual surgiriam conflitos com instâncias jurídicas e legislativas do país.

Para Rodrik (2008), o sucesso das políticas como a industrial, em variantes coordenadas como a descrita acima, depende de três fatores cruciais. O primeiro diz respeito à proximidade dos *policy makers* com os atores do mercado, na qual a troca de informações entre ambos possa diagnosticar as necessidades de intervenção, para que posteriormente sejam traçadas e implementadas políticas correspondentes. O segundo, à provisão de incentivos corretos para os beneficiados pelas políticas, isto é, condicionar os benefícios à boa performance, evitando desperdício de recursos em áreas inviáveis ou que apresentem maus resultados. O terceiro, por fim, diz respeito à responsabilidade (no original: *accountability*) dos funcionários estatais perante a sociedade, no sentido de as políticas públicas estarem sujeitas a métodos de planejamento, execução e monitoramento transparentes, submetendo-as, em última instância, ao controle dos cidadãos.

Esses argumentos ecoam a abordagem de Evans (1995) e Evans e Rueschemeyer (1985) que também enfatizam o papel central da burocracia estatal no Estado Desenvolvimentista. A formulação e implementação de políticas voltadas para a transformação estrutural da economia requerem a autonomia do Estado frente aos interesses privados, isto é, o insulamento da burocracia frente a pressões de atores que desejam obter benefícios ou obstruir políticas contrárias a seus interesses. Trata-se da existência de uma burocracia weberiana, profissionalizada, altamente especializada e racional, sujeita a controles públicos e comprometida com a consecução de metas coletivas do Estado enquanto representante da sociedade.

Do ponto de vista do Estado Desenvolvimentista, no entanto, o insulamento burocrático não é suficiente, visto que não dá conta de um aspecto fundamental para o desenho de políticas públicas: a colheita de informação sobre as necessidades de intervenção, uma vez que os problemas são enfrentados pelos atores da sociedade civil de forma dispersa. É necessário, portanto, que a burocracia também seja parceira do setor privado com vistas a maximizar as possibilidades de efetividade das intervenções estatais. A burocracia não sendo autônoma, o Estado é capturado por atores privados, desinteressados do fim social das políticas públicas; não sendo parceira, é incapaz de detectar e tentar corrigir os problemas existentes na economia.

4 ESTADO E DESENVOLVIMENTO NA ARGENTINA: BREVE PANORAMA HISTÓRICO

O objetivo deste capítulo é oferecer um apanhado geral das relações entre Estado e economia na Argentina dentro do processo de desenvolvimento econômico do país. A divisão temporal entre 1930-1976 e 1976-2001 se dá por estes serem comumente tidos na literatura em história econômica e política do país como períodos de surgimento, consolidação e decadência de modelos de desenvolvimento que romperam com padrões anteriores e estabeleceram novos marcos de ativismo estatal no país.

No primeiro caso, a ruptura foi com o modelo agrário-exportador, sobre o qual caberá breve digressão a fim de melhor compreender o processo de transição para o modelo de desenvolvimento baseado na industrialização por substituição de importações. Este, por sua vez, foi dotado de matizações resultantes das diferenças entre os grupos que se alternaram no poder e, portanto, executaram políticas desenvolvimentistas. Ao mesmo tempo, o período é marcado pela permanência do ativismo em diversos aspectos estratégicos como a perspectiva de integração à economia mundial e a promoção setorial como meio de influir sobre a industrialização do país.

Já o ano de 1976, quando ocorre o último golpe de Estado na Argentina até o presente momento, dá início a uma reviravolta qualitativamente mais robusta do que as rotineiras (mas frequentemente violentas) transições de poder ocorridas desde a primeira intervenção militar em 1930. Pelas duas décadas seguintes, nas quais se inclui o período da crise fiscal e hiperinflacionária dos anos 1980, observa-se uma drástica mudança no padrão de intervenção estatal na economia argentina. O ativismo característico da fase anterior passa por um crescente processo de restrições, que no futuro ganharia aspecto jurídico cada vez mais enfático.

Durante a seguinte discussão, serão analisadas de modo geral as posições e ações do Estado argentino frente a questões como a estrutura e especialização produtiva, tendo em vista ainda as capacidades e a natureza do padrão intervenção e de que maneira elas influenciaram os resultados econômicos observados.

4.1 1930-1976: ascensão, auge e queda da modernização estatista

A economia argentina emerge no contexto mundial a partir da segunda metade do século XIX, após o estabelecimento de um pacto federativo e da consolidação e expansão territorial que garantiram ao país o amortecimento da elevada instabilidade política que marcara a história da região desde que ela se emancipou do domínio espanhol. Foi nesse período que ocorreu a expansão da fronteira agrícola em direção ao sul, abarcando a pampa úmida. Nos círculos intelectuais, na burocracia estatal e na elite política argentinas da época, o liberalismo predominava como doutrina econômica, de modo que a especialização no setor primário a partir das vastas e férteis terras incorporadas ao país, exploradas de forma extensiva, era vista como elemento chave para a inserção do país na economia internacional sob a égide das vantagens comparativas (RAPOPORT, 2010). A viabilização do chamado modelo agrário-exportador se deu com a liberalização das contas externas, da proteção dos direitos de propriedade privados e de marcos regulatórios favoráveis para atrair o investimento externo e superar a escassez de capital do país, grande entrave para a concretização do projeto de desenvolvimento liberal (CORTÉS CONDE, 1998).

A Argentina se consolida a partir de então como região complementar ao desenvolvimento industrial europeu, especializando-se na provisão de gêneros primários. Da década de 1860 até a eclosão da Primeira Guerra Mundial, a taxa de crescimento econômico anual foi em média de 5% (DÍAZ ALEJANDRO, 1983), ao passo que a das exportações foi de 6,1%. Inicialmente, a Argentina se especializa na exportação de lã, que gradualmente cede espaço para carnes e cereais, mas o período comportou certo progresso industrial. Antes de 1880, isto é, no período antecedente ao *boom* exportador, a indústria local era rudimentar, concentrada em poucos estabelecimentos fabris e em setores tradicionais (RAPOPORT, 2010). Cortés Conde (1993) assinala que a especialização primária constituiu relevante estímulo para a industrialização, na medida em que exigia uma série de atividades complementares de processamento para exportação dos gêneros pecuários e agrícolas:

O crescimento que mudou a Argentina era baseado na exploração de alimentos: produtos agropecuários que encontraram espaço nos mercados internacionais. Entretanto, ele não era limitado a apenas isso. Devido à maior intensidade de trabalho na produção agrícola e pecuária, elas tinham mais encadeamentos, especialmente encadeamentos para trás. Por outro lado, transporte, habitação e roupas eram necessárias para a população das novas áreas agrícolas e dos centros urbanos que cresceram nas suas proximidades, separados dos portos. Esses centros eram os mercados primários e secundários para a produção agrícola. A demanda por esses bens levou ao surgimento de indústrias domésticas de construção residencial, alimentos e bebidas, e produção têxtil, cuja localização e vantagens comparativas dependiam da proximidade dos mercados, menores custos de transportes e, no caso dos alimentos, menor custo das matérias-primas locais. O uso mais intensivo do trabalho permitiu melhor distribuição de renda e aumento da demanda. Igualmente, ele proveu um incentivo adicional para investimentos em outras atividades dentro do mercado doméstico. (CORTÉS CONDE, 1993, p. 75. Tradução nossa.).

Nesse contexto, Díaz Alejandro (1983) questiona a visão de que prevaleceu uma estratégia de neutralização da indústria local, argumentando que a Argentina, em perspectiva internacional, fora uma nação protecionista, onde prevaleceram altos obstáculos tarifários para a importação de manufaturados. O autor reconhece, no entanto, o caráter limitado de intervencionismo em favor da industrialização, ilustrado pela ausência de estímulo ao seu desenvolvimento por outros meios como a subsidização de crédito e a capacitação de mão de obra, assim como intervenções no sistema financeiro no sentido de desviar recursos das empresas comerciais e agrícolas, atividade na qual se concentravam os bancos estabelecidos na Argentina de então. Aldo Ferrer argumenta que o baixo desenvolvimento da indústria local era contrapartida da opção pelo livre cambismo, cuja pauta importadora resultante, intensa em produtos industriais e bens de capital, dificultava o florescimento local de produtores competitivos nesses setores – com todos os efeitos negativos que esse fato tinha sobre a formação de um sistema nacional de inovação (FERRER, 2006).

A transição para um novo modelo de desenvolvimento se dá a partir da década de 1930. A origem da mudança foi o choque na economia internacional em 1929, que, ao interromper os fluxos comerciais com o resto do mundo, afetou seriamente o equilíbrio das contas externas da Argentina, que se viu pressionada pela redução drástica do influxo de divisas a partir do setor exportador, motor da economia nacional. Então, o governo argentino incorreu em medidas de proteção do balanço de pagamentos e da renda interna, prática comum em economias agrário-exportadoras que consistiam em restrições e controle das importações, elevação da

taxa de câmbio e compra de excedentes ou financiamento de estoques, tendo em vista primordialmente a defesa das contas externas, e não o estímulo da atividade interna (TAVARES, 2011).

Mas a grande inovação institucional dos anos 1930, no entanto, foi um aprofundamento do intervencionismo que qualitativamente o diferenciava dos típicos ajustes de balanço de pagamentos, e que ampliou seu escopo para novos arranjos institucionais, embora não a princípio voltados para o desenvolvimento. Exemplo dessa tendência é a instituição em 1935 do Banco Central da República Argentina, ainda como entidade mista (isto é, com participação de atores privados em seus quadros e no desenho de políticas). Ao romper definitivamente com o sistema de conversibilidade em vigência desde o século XIX, a entidade surgiu com margens significativamente maiores para a consecução de políticas monetárias, além de regular o sistema financeiro nacional, tendo como mandato a estabilidade monetária e o amortecimento dos ciclos econômicos. A tendência se refletiu em diversos mercados, que passaram a ser administrados por novas agências reguladoras. Esses organismos funcionavam como autarquias, e, assim como o Banco Central, eram constituídos em parte por representantes dos respectivos setores (RAPOPORT, 2010).

A mudança de preços relativos, o amortecimento da renda da população e as restrições à entrada de produtos do exterior como forma de preservação da perda de divisas cria ambiente favorável para a produção interna dos bens antes importados. O investimento e os fatores de produção são realocados para as novas atividades substitutivas de importação, aumentando a importância do setor interno como componente autônomo, dinâmico da economia nacional, de forma que se registrou avanço nas indústrias leves, como a têxtil, alimentícia e de bebidas. Refinamento de petróleo e metalurgia também se expandiram de forma vigorosa (RAPOPORT, 2010). Em compensação, setores intermediários, de bens de capital e maquinaria cresceram a taxas inferiores à elasticidade-renda da demanda interna, mantendo latente o problema dos equilíbrios no balanço de pagamentos (DÍAZ ALEJANDRO, 1983). De forma geral, apesar de seu caráter involuntário e de todas as insuficiências, a industrialização dos anos 1930 deixou marcas indeléveis no futuro desenvolvimento da Argentina:

A industrialização não foi, sem embargo, o fruto de uma iniciativa deliberada por parte das classes dirigentes que chegaram ao poder em 1930, mas sim constituiu uma consequência de determinadas condições conjunturais, como a diminuição dos mercados externos, produto da Grande Depressão mundial desses anos, e, brevemente, da eclosão da Guerra. Para recompor a rentabilidade do setor agropecuário, teve de se criar mecanismos que favoreceram, em princípio, indústrias dedicadas à transformação de matérias primas produzidas localmente. Através do intervencionismo de Estado se transformaram, assim, os padrões de crescimento da economia argentina, que começou a se dinamizar em torno da indústria e dos serviços. (RAPOPORT, 2010, p. 115. Tradução nossa).

A opção industrializante foi explicitamente assumida a partir dos anos 1940, com a ascensão do peronismo. Sobre as bases institucionais forjadas na década anterior, o governo de Perón consegue com grande sucesso impor série de reformas trabalhistas e agenda industrializante altamente ideologizadas, com a equidade social constituindo um dos objetivos políticos maiores do regime. Isso o faz entrar em conflito com tradicionais e poderosos opositores vinculados ao setor agroexportador e a certos ramos da indústria argentina. O regime se utiliza largamente de instrumentos como controle de preços e subsídios a artigos de consumo popular, além de outros mecanismos de proteção social (ROUGIER, 2012).

As políticas industriais tomam grande impulso, envolvendo a restrição de importações de bens produzidos pelos setores prioritários nacionais, a concessão de subsídios e a redução de impostos de importação de matérias-primas, bens intermediários e bens de capital. Fez-se largo uso do crédito subsidiado à indústria a partir do estatizado sistema financeiro nacional e de bancos de fomento como o Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA). Por meio da atuação do Instituto Argentino de Promoção do Intercâmbio (IAPI), a exportação de produtos primários foi monopolizada pelo Estado, que os adquiria a preços artificialmente menores dos produtores internos e os revendia ao exterior aos preços mundiais. As divisas obtidas nessas transações eram apropriadas pelo BCRA, que assim conseguia irrigar o sistema de crédito para a indústria, constituindo efetivamente transferência de renda do campo para a cidade (RAPOPORT, 2010).

É importante ressaltar, no entanto, que a política industrial não fugia aos imperativos de justiça social do peronismo. O objetivo ambicioso de transformação da estrutura econômica e social do país, por exemplo, atribuía mais importância ao desenvolvimento de indústrias leves, intensivas em mão de obra e que prescindiam de alta sofisticação tecnológica. Era uma opção por continuar o processo da

substituição de importações nas áreas “fáceis”, à exceção de projetos vinculados às Forças Armadas no setor siderúrgico e de bens de capital (ROUGIER, 2012). Del Bello (2014) afirma que esses últimos projetos, apesar de obedecerem à lógica geopolítica, tinham certa complementaridade com a substituição de importações, dentro de uma estratégia de desenvolvimento tecnológico local.

Do ponto de vista institucional, a expansão estatal durante o peronismo resultou em arranjos geridos por uma burocracia débil, uma vez que não havia quadros capazes de executar tarefas complexas em virtude do alto grau de doutrinação e da ausência de metas e mecanismos de avaliação nas políticas de promoção setorial. Ilustrativas, nesse sentido, são as políticas creditícias para a indústria, concedidas indiscriminadamente e sem aparente sentido de reciprocidade entre Estado e beneficiados. O resultado foi a proliferação de ineficientes empresas de pequena e média escala, frequentemente salvas da falência justamente pela intervenção dos organismos de crédito estatais. Dessa forma as contradições do projeto de industrialização peronista acabaram por intensificar problemas de estrangulamento externo.

Para Cortés Conde (1998), isto ocorria porque os objetivos distributivistas do peronismo e a postura isolacionista e autárquica em relação à economia internacional eram inerentemente conflitantes com o aumento da competitividade da economia argentina, e se provaram uma fonte de tensão duradoura para o resto da história econômica do país.

Como afirma Tavares (2011), falando sobre a dinâmica do processo de substituição de importações, o surgimento de novos produtos e a alteração da demanda interna por bens manufaturados requerem a necessidade de constante avanço no processo de substituição dos bens para evitar que a demanda fosse canalizada para as importações, situação na qual as novas pressões sobre o balanço de pagamentos abortariam o processo como um todo.

Dessa forma, era necessário iniciar um processo contínuo de desenvolvimento de setores locais que operassem em estado-da-arte. Dito de outro modo, somente a progressiva incorporação de progresso técnico e aumento da competitividade garantiriam a sustentabilidade do processo de mudança estrutural. No caso argentino, a capacidade produtiva local não estava a par da alta elasticidade-renda da demanda por bens industriais, e os desequilíbrios nas contas

externas levaram finalmente a uma revisão dos fundamentos econômicos do regime, que assume postura menos hostil ao capital externo e ao campo (ROUGIER, 2012).

Não obstante os defeitos da industrialização peronista, a importância do período está no fato de que, pela primeira vez, foi posta de lado a ideia do favorecimento ao campo como setor estratégico para a sustentação da renda nacional, abandonada em favor de uma estratégia de desenvolvimento focada na industrialização voltada para o mercado interno. Assim, a industrialização cresce de forma acelerada, em processo de expansão das atividades já existentes que se aproveitou da incorporação de uma massa de novos trabalhadores ao mercado interno, de forma que permaneceu a concentração nos bens de consumo destinados a satisfazer essa demanda (KOSACOFF, 2007).

Tabela 2 – Participação do setor industrial no PIB argentino, 1925-1955

Ano	%
1925-1929	17,7
1930-1934	18,4
1935-1939	20,4
1940-1944	21
1946	23,6
1947	24,5
1948	23,5
1949	23
1950	23,4
1951	23,2
1952	23,1
1953	21,4
1954	22,3
1955	23,4

Fonte: Elaboração própria a partir de Rapoport (2000) e Rapoport (2010).

Tabela 3 – Estrutura da indústria argentina segundo ramos selecionados, 1935-1954

Ramo	1935-1939	1940-1944	1945-1949	1950-1954
Alimentício	28,8	27,6	24,1	23,5
Têxtil	13,2	15,7	17	15,2
Couro	3,6	4,9	4,3	3,3
Papel	1,5	1,8	1,7	2
Produtos Químicos	7,3	8,7	5,5	5,1
Borracha	1,4	0,6	1	1,5
Metais	8,4	6,4	7,4	10
Veículos e maquinaria	6,5	6,2	9,1	8,9
Aparelhos elétricos	1,3	1,1	1,4	2,3

Fonte: Rapoport (2000).

Com a queda do peronismo em 1955, nos três anos seguintes, prevalece opção mais liberal, e que pretende reintegrar a Argentina aos circuitos comerciais e financeiros mundiais. Mas já em 1958 entra em cena o chamado *desarrollismo* (desenvolvimentismo) do presidente Arturo Frondizi, que, não obstante a manutenção de perspectiva mais aberta quanto ao capital externo, assume orientação decididamente em favor do aprofundamento da industrialização rumo a setores tecnologicamente mais complexos. A interpretação era de que tendência crônica de problemas no balanço de pagamentos advinha da pauta de comércio exterior argentina, exportadora de gêneros de baixo valor agregado e importadora de bens de alto valor agregado, o que conduzia à deterioração dos termos de troca e perpetuação do atraso relativo da Argentina enquanto país periférico.

Ao mesmo tempo, a perspectiva era integracionista: diante da escassez relativa de poupança interna, o Estado deveria se aliar ao capital estrangeiro direcionado aos referidos setores estratégicos. Ele somente deveria assumir função produtora, como durante o peronismo, quando o setor privado não pudesse assumir a responsabilidade por determinado empreendimento (RAPOPORT, 2010). O resultado foi um grande fluxo de Investimento Estrangeiro Direto (IED) no país com os novos marcos regulatórios estabelecidos, que garantiam igual tratamento ao capital estrangeiro, havendo aumento substancial das inversões nos referidos setores estratégicos. No caso do petróleo, um dos maiores gargalos da economia nacional, a Argentina inclusive atingiu autossuficiência (VACCAREZZA, 2012).

Tabela 4 – Indústria argentina – volume físico da produção (1960 = 100)

Ramo	1955	1958	1961	1965
Alimentício	93,2	112,9	105,3	122,9
Têxtil	99,2	108,6	102,8	109,7
Indústria de madeira	107,4	119,7	118,6	129,9
Papel e imprensa	96,2	133,8	117,9	138,9
Indústrias Químicas	76,6	96,2	113,3	156,7
Minerais não Metálicos	87,4	107,5	112,3	127,3
Metálicas básicas	73,9	103,3	120,4	182,3
Maquinaria e equipamento	56,8	83,5	113,9	145,2
Outras	95,4	103,4	104,1	115,9
Total indústria manufatureira	81,1	101,3	110	134,9

Fonte: Rapoport (2000).

O experimento desenvolvimentista é bruscamente encerrado por mais um golpe de Estado em 1962, e a gestão do presidente Arturo Illia desfaz em grande medida o arcabouço institucional que possibilitou o adensamento industrial alicerçado no capital externo. Posteriormente, durante a chamada Revolução Argentina sob o comando do general Juan Carlos Onganía, na segunda metade dos anos 1960, é promovida a exportação de gêneros não tradicionais, de modo que a participação de produtos industriais passou 30,6% a 37,% do total exportado (RAPOPORT, 2010). Entre 1965 e 1969, houve progresso nos setores de maquinaria, químico, minerais e metais, que cresceram mais rapidamente que os ramos tradicionais, contando com crescente participação do capital estrangeiro. Nesse período, as indústrias químicas e de metais aumentaram seu volume físico de produção em quase 30% (VACCAREZZA, 2012).

Na segunda fase da revolução, durante o período 1970-1973 teve lugar a chamada tentativa de “argentinização” da economia. Seu objetivo era impulsionar o crescimento de indústrias dinâmicas localmente controladas, estimulando a expansão da escala e exportação da produção local, dentro de uma concepção segundo a qual o capital estrangeiro deveria ter papel periférico, complementar ao do capital nacional. As políticas industriais foram barradas pelas estruturas de mercado excessivamente concentradas nas mãos de multinacionais (FERRER, 2006). Por fim, o modelo de desenvolvimento lançado em 1930 entra em decadência irreversível no breve período de restauração democrática sob o comando do

reabilitado peronismo, de 1973 a 1976, quando a agenda distributivista e nacionalista volta com força e contribui para acirrar o ambiente político tenso que culmina com o golpe de 1976 (RAPOPORT, 2010).

O processo de mudança estrutural que se estende da queda de Perón até meados dos anos 1970 é classificado por Kosacoff (2007) como o último período do processo de substituição de importações, com início em 1958 e fim em meados dos anos 1970. O balanço da industrialização por substituição de importações na Argentina revela resultados relativamente positivos. Então, a intervenção estatal foi capaz de criar vantagens comparativas onde de outra forma elas não existiriam. Uma estratégia de desenvolvimento tecnológico nacional, iniciada no peronismo, foi afirmada com a criação de diversas agências e comissões voltadas para a investigação científica (DEL BELLO, 2014).

Aldo Ferrer aponta que houve transição de tarefas relativamente simples para outras de maior complexidade, como a fabricação própria de maquinário agrícola e industrial, equipamento elétrico e de comunicações, material de transporte, produtos eletroeletrônicos e de automóveis com elevado conteúdo local. Entre 1950 e 1970, elas responderam por 80% do valor adicionado na indústria manufatureira (FERRER, 2006). Essa fase foi também uma de relevante progresso tecnológico, baseado na incorporação de tecnologias dos países desenvolvidos adaptadas às condições locais, processo possibilitado pela maior abertura ao capital externo. Houve também progresso na competitividade internacional da produção industrial argentina, que em 1975 chegou a compor inéditos 25% do total das exportações, aliviando a pressão do estrangulamento externo (KOSACOFF, 2007).

Um aspecto que chama atenção durante o período é a grande volatilidade de políticas e orientações, que andaram de mãos dadas com as traumáticas transições de poder ocorridas desde 1930. Fanelli e Albrieu (2012) argumentam que os efeitos deletérios da volatilidade econômica na Argentina estão no fato de que momentos de crise modificam de forma irreversível o conjunto de “regras do jogo” na economia, levando à redefinição de planos, direitos e obrigações e trazendo como consequência fortes mudanças na distribuição de riqueza e renda. Os agentes econômicos alteram seu comportamento e perdem confiança nas políticas públicas e na própria interação com outros agentes, trazendo indesejáveis consequências alocativas do ponto de vista social.

Os desequilíbrios resultantes foram marcados pela presença constante dos ciclos de *stop-and-go*, nos quais ocorreram numerosas desvalorizações cambiais, pressões no balanço de pagamentos e reversão de contratos, em processo estreitamente vinculado com a visão estratégica dos grupos no poder. A elevada instabilidade acena para a natureza do Estado argentino como arena de ferozes conflitos de interesse e visões estratégicas.

Cortés Conde (1998) enxerga nos marcos institucionais lançados pelo peronismo os principais obstáculos para um desenvolvimento mais equilibrado e eficiente. Apesar de os governos pós-peronistas terem tido agendas díspares, todos tiveram em comum a intenção de desmontar o aparato estatal herdado. A tarefa, no entanto, nunca foi realizada, em virtude do pessimismo quanto à especialização primária, os conflitos com grupos de interesses e o confronto com os setores populares que formavam a base de sustentação do movimento peronista.

Tentativas mais incisivas de aprofundamento da industrialização sob outras bases, como o desenvolvimentismo de Frondizi e a Revolução Argentina de Onganía, falharam justamente ao ceder perante métodos tradicionais de gestão dos conflitos distributivos. Seria o caso do descontrole fiscal e monetário e dos tabelamentos de preços e salários, que culminaram em novas crises políticas. O autor descreve a baixa autonomia do Estado argentino, qualificando-o como *locus* de conflitos contrários ao desenvolvimento, e assim explica a lógica do intervencionismo estatal:

O excepcional na Argentina não foi a proteção ou os privilégios, mas sim sua exagerada dimensão. Enquanto que para alguns ele podia ter sua origem no particular caráter dos argentinos, se tratou na realidade de que o Estado era muito débil e o sistema político pouco maduro para manter uma relativa distância entre os interesses setoriais e o governo. Os mecanismos de proteção tiveram um efeito distinto onde existiram sistemas políticos maduros e Estados fortes. Em um sistema político débil, a competição pela busca de rendas econômicas leva quase sempre à corrupção. Ao lograr com êxito influir sobre o Estado, os grupos de interesse (*lobbies*) aprenderam, se fortaleceram e maximizaram os investimentos em influência. Mas, ao não estarem seguros de sua duração – cientes da falta de legitimidade dos privilégios – buscaram lograr os maiores ganhos no mais curto prazo possível. A inexistência de consenso sobre os direitos de propriedade de rendas econômicas foi motivo de insegurança permanente. No longo prazo, isso foi muito negativo para o investimento. (CORTÉS CONDE, 1998, p. 113-114. Tradução nossa.).

A interpretação de Cortés Conde é próxima da clássica visão liberal da intervenção estatal como resultado de barganhas por ganhos econômicos espúrios

entre funcionários do Estado e grupos privados⁶. Métodos comuns para a satisfação de tais barganhas seriam intervenções na forma de tarifas aduaneiras, o monopólio e discriminação do acesso a divisas, o crédito subsidiado, a exclusividade de conteúdo nacional nas compras públicas ou o socorro a empresas em processo de falência, de forma que “Durante décadas os argentinos se especializaram em descobrir métodos para obter do Estado rendas econômicas” (CORTÉS CONDE, 1998, p. 115), consolidando a atuação de poderosos grupos de interesse.

Prosseguindo sua análise, o autor atribui a prevalência de políticas industrializantes às maiores capacidades organizacionais com as quais o setor industrial conta para exercer pressão sobre o Estado. Entre suas vantagens, estariam a maior quantidade de pessoas empregadas e a tendência à aglomeração em grandes cidades. Nessas circunstâncias, as coalizões urbanas de empresários e sindicatos tiveram êxito em pressionar por políticas de barateamento de alimentos e criação de barreiras protetoras do nível de emprego e do mercado interno frente às importações. O maior prejudicado foi o setor agropecuário, devido à sua dispersão geográfica à baixa quantidade relativa de atores envolvidos nele, de modo que somente nos momentos de crise do balanço de pagamentos ele era incluído na coalizão política, uma vez que permanecia sendo a maior fonte de divisas para a economia argentina.

Entretanto, a permanência de tensões com os setores urbanos implicava a volta ao esquema de favorecimento da indústria uma vez estabilizada a situação das contas externas. Sobre essas bases, a economia argentina cresceu a longo prazo sob o signo do aumento da desigualdade de renda, a corrupção e a desconfiança da sociedade perante o Estado, como ilustram as várias fugas de capital e episódios de desmonetização da economia nacional. As desastradas políticas econômicas distorciam ferozmente o esquema de incentivos necessário para o investimento produtivo, uma vez que alteravam a rentabilidade relativa dos empreendimentos, aumentavam os custos de transação e desencorajavam a tomada de risco.

Cunha e Ferrari (2009) apresentam perspectiva similar quanto às raízes do sucesso apenas parcial da industrialização estatista. A operação do modelo em condições de pleno emprego (a partir do surto dos anos 1930, e consolidada pelo

⁶ Para uma breve análise da literatura do *rent seeking*, ver Fiani (2011).

peronismo) conferia alto poder de barganha dos setores populares, e sua inserção como atores de alta relevância na arena política trouxe definitivamente o problema do conflito distributivo como eixo de decisões econômicas dos governos.

Ao mesmo tempo, a incapacidade de prosseguir a diversificação econômica implicava a dependência do setor agrário-exportador como fonte maior de riqueza. O problema estava na incapacidade de simultaneamente canalizar essa riqueza para o financiamento da industrialização e satisfazer as demandas dos setores populares cada vez mais afluentes e politicamente ativos. Conseqüentemente, o período de 1930 a 1976 foi palco de intensos conflitos de visões quanto à distribuição mais conveniente da riqueza vinda do setor tradicional, conflitos esses que se refletiram nas frequentes e bruscas mudanças de orientação econômica a cada transição de poder.

Em que pesem todas essas deficiências, Vaccarezza (2012) afirma que, durante as quatro décadas que precederam o desmonte iniciado em 1976, houve êxito no desenvolvimento de setores capital-intensivos, como o siderúrgico, o petroquímico e o metalúrgico. As políticas econômicas argentinas tenderam a oscilar entre estratégias mutuamente contraditórias de semiabertura e estratégias de semiautarquia. A primeira opção se orientava para a exploração dos setores onde o país tinha vantagens comparativas e capazes de atingir escala para competir internacionalmente, apostando na aliança com o capital estrangeiro para neutralizar a crônica insuficiência de poupança local para tal empreendimento. A ela se contrapôs a segunda opção, que favoreceu o desenvolvimento industrial privilegiando atores e recursos endógenos, ignorando possíveis vantagens do capital externo como dinamizador da economia.

De acordo com o autor, as duas estratégias se intercambiaram conforme ciclos de abertura e fechamento da economia argentina ditadas por problemas no balanço de pagamentos. Genericamente, os ciclos se iniciavam com a abertura e desregulamentação da entrada de recursos externos, que conseguiam estabilizar a economia e a moeda locais. Na etapa seguinte, aproveitava-se o arcabouço criado pela fase anterior para redirecionar recursos para uma pretensa burguesia nacional dentro de uma estratégia de substituição de importações. A terceira etapa era a consolidação dos esforços de autarquia da fase anterior, mas estes já trazem resultados negativos em termos de eficiência, com o estrangulamento externo se

tornando insustentável. Por fim, tem início transição para novo ciclo de abertura como forma de regular os desequilíbrios ocasionados pela substituição de importações.

Para Chudnovsky e Lopez (2007), a alternância de orientações também foi um componente que impediu maior sucesso da industrialização substitutiva de importações em impulsionar o aprendizado tecnológico (em especial com a chegada de multinacionais) e consolidar a economia sobre novas bases industriais. A volatilidade política agiu em conjunto com outras particularidades de natureza política e social que contribuíram para criar ambiente contrário ao progresso da industrialização. Nesse sentido, outro fator importante, e relacionado às idiosincrasias argentinas, é a debilidade do Estado nacional como condutor de políticas públicas. Nas palavras dos autores, as fragilidades da industrialização argentina poderiam ser resumidas da seguinte forma:

Embora seja verdade que as estratégias rentistas proliferaram durante a industrialização por substituição de importações (ISI), o fato é que o intervencionismo estatal não foi uma particularidade argentina, mas um elemento chave do Consenso de Desenvolvimento do Pós-Guerra. O problema, então, é explicar por que a versão argentina da ISI gerou comportamentos mais rentistas e menos “Schumpeterianos” do que o socialmente desejável. Certo número de fatores pode contribuir para explicar esse resultado, incluindo: (1) instabilidade macroeconômica e institucional; (2) alto nível de incerteza sobre a continuidade das políticas públicas; (3) a orientação excessivamente interna do regime de ISI adotado na Argentina; (4) fortes conflitos distributivos em contexto de crescente violência política; (5) fracas ligações entre educação, ciência, tecnologia e produção; (6) baixo nível de desenvolvimento financeiro; (7) deficiências na formulação e implementação de políticas pró-industriais. (CHUDNOVSKY; LOPEZ, 2007, p. 65. Tradução nossa).

A burocracia não era suficientemente qualificada e independente, condição agravada pela alta rotatividade de quadros. Isso desfavoreceu o desenho e implementação de políticas adequadas, de forma que estavam ausentes os mecanismos de disciplinamento dos setores protegidos. Arranjos institucionais na forma de regimes de promoção comumente careciam de requisitos de avanço tecnológico, aumento do encadeamento local ou crescimento das exportações. Em vez disso, o critério mais frequentemente adotado era a mera capacidade de substituir importações – no que a excessiva proteção alfandegária colaborou –, apontando para uma abordagem centrada mais na resolução dos problemas de

balanço de pagamentos em si do que em sua superação como consequência da resolução dos problemas estruturais da economia (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2007).

No caso dos setores tidos como estratégicos, como o automobilístico, o metalúrgico e o petroquímico, isso por vezes impediu a realocação das áreas ineficientes para áreas com maior potencial, a um alto custo tributário. As falhas de implementação ocorreram ainda em outras políticas. O crédito subsidiado era concedido sem observância dos objetivos declarados de fomento setorial, sendo canalizado frequentemente para organismos dentro do próprio governo ou empresas à beira da falência. As políticas de ciência e tecnologia tardaram a aparecer, e a abordagem utilizada foi uma de insulamento no setor público, havendo pouca integração com o setor privado. O problema da parceria como requisito da efetividade da cooperação entre Estado e sociedade, portanto, também estava presente (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 2007).

Amsden (2001) afirma que a Argentina foi exceção à tendência de desenvolvimento tardio na segunda metade do século XX no sentido de ser incapaz de construir mecanismos de controle e reciprocidade entre Estado e setor privado. Durante todo o período de industrialização, predominou o uso de instrumentos pouco robustos de competitividade, principalmente desvalorizações cambiais, de forma que o país deixou de construir capacidades em setores de média e posteriormente alta tecnologia.

Braude *et al.* (2009) também afirmam que o ativo papel do Estado no período 1940-1970 não foi adequadamente modelado de forma a monitorar e avaliar os custos e benefícios dos arranjos implantados. Houve intervenções tanto de caráter horizontal, isto é, mais amplas e menos setorialmente direcionadas, quanto de caráter vertical, focadas em setores particulares, como no caso das indústrias básicas (siderúrgica, alumínio). Os arranjos mais comumente utilizados se davam nas políticas comercial, com proteção do mercado local a partir de obstáculos alfandegários às importações; na de compras públicas, em que a provisão de bens e serviços públicos privilegiava o conteúdo local; e na creditícia, com financiamento subsidiado, não raro inclusive a taxas de juros negativas. No caso dos setores básicos, as iniciativas auxiliaram a instalação e consolidação de grandes grupos por meio de isenções fiscais.

Ainda segundo os autores, não obstante o relativo sucesso em promover o avanço da indústria argentina como um todo, as políticas do período de substituição de importações falharam em estimular a produção de bens de maior valor agregado e complexidade tecnológica, de forma que não se tirou proveito dos potenciais de encadeamento que os empreendimentos apoiados teriam sobre a economia. Sem contar com mecanismos de reciprocidade, em muitos casos as intervenções estatais acabaram criando estruturas de mercado altamente concentradas e excessivamente protegidas, nas quais as empresas líderes, beneficiárias das ações de diferentes governos, tendiam a se comportar de forma crescentemente rentista.

Segundo Baruj, Kosacoff e Porta (2005), as políticas industriais argentinas negligenciavam a competitividade em favor da simples criação e expansão das firmas locais, usando predominantemente instrumentos de natureza fiscal para minorar seus custos e garantir reservas de mercado a elas. Aspecto mais uma vez destacado é a incapacidade burocrática, cujo reflexo era a falha de coordenação nas ações dos diversos organismos governamentais. Nesse sentido Sikkink (1991, *apud* BUSTELO, 2012) descreve a debilidade histórica do funcionalismo público argentino. Os mecanismos de recrutamento de funcionários careciam de padronização e eram vulneráveis às mudanças de governo, o que desestimulava o aprendizado e aprimoramento dos quadros. Iniciativas de racionalização e profissionalização do serviço público surgem somente a partir da década de 1950, de forma que seu tardio desenvolvimento não esteve à altura do paralelo processo de expansão das prerrogativas estatais durante as variadas etapas da substituição de importações, gerando falhas de formulação e implementação de grande relevância.

Esse deficiente arcabouço institucional intervencionista, cujo efeito sobre a estrutura produtiva argentina, é verdade, foi relevante, é gradualmente enfraquecido a partir da instalação do regime militar de 1976. Embora, como afirmado acima, os golpes de Estado tenham se tornado lugar comum na Argentina desde 1930, a junta que assumiu o poder em 1976 viria a ser a mais radical no sentido de promover uma duradoura reorientação do desenvolvimento econômico argentino, fundado na construção de um intervencionismo de bases declaradamente diferentes daquelas construídas a partir de 1930.

4.2 1976-2001: desmonte da modernização estatista

O diagnóstico do novo governo foi resultado da confluência de visões entre setores das Forças Armadas e setores conservadores sobre o desenvolvimento econômico da Argentina pós-1930. Segundo ele, o esforço industrializante excessivamente estatista e internacionalmente isolado surgido com a ascensão de Perón havia institucionalizado um tipo de populismo que destruiu os fundamentos da prosperidade geral que o país viveu sob a égide do modelo agrário-exportador. O Estado argentino teria entrado em uma contraditória transformação: ao mesmo tempo que estendia e fortalecia seus domínios sobre cada vez mais áreas de intervenção, mostrava-se excessivamente vulnerável a pressões de grupos de interesse, tanto do ineficiente empresariado industrial quanto dos setores populares.

Estes últimos, por sua vez, representavam um perigo do ponto de vista da segurança nacional, dado que se comportavam de forma crescentemente violenta quando desafiadas as bases do percebido paternalismo lançado nos anos 1940. O modelo de desenvolvimento por substituição de importações criara indústrias ineficientes e protegidas, que sugavam recursos da verdadeira fonte de riqueza da Argentina, a vasta região pampeana. O novo governo atribuiu a si a tarefa de corrigir o caos econômico e político gerado pela "artificial" industrialização argentina (NOVARO; PALERMO, 2007).

Apesar dos declarados propósitos de liberalização, a agenda econômica do *Proceso de Reorganización Nacional*, como ficou conhecido o regime, foi mais pragmática, balanceando receitas neoliberais, conservadoras e desenvolvimentistas. O objetivo primordial era redefinir o comportamento da sociedade com mercados mais eficientes e a intervenção mais seletiva do Estado:

A meta central desse programa seria, por consequência, muito mais política do que propriamente econômica: induzir uma mudança estrutural das relações de poder, alterar o equilíbrio das forças sociais domésticas. Não importava tanto deixar para trás a estagnação e a inflação crônicas quanto criar as condições estruturais, se possível irreversíveis, para que as relações entre capital e trabalho, e entre capital financeiro e o resto dos agentes econômicos, fossem completamente diferentes das do passado. Tratava-se da disciplina, via mercado e incentivos seletivos do setor público, do mundo da produção formado na economia substitutiva: empresários ineficientes, que prosperavam numa economia fechada, a qual permitia que os sindicatos pressionassem por salários em condições de pleno emprego.

Como complemento, o propósito era ampliar a influência do setor financeiro, que teria que se integrar fortemente ao movimento mundial de capitais. De tal sorte que esse setor adquiriria, por fim, uma capacidade de veto permanente de qualquer política que não lhe inspirasse “confiança”. (NOVARO; PALERMO, 2007, p. 56-57).

As mudanças institucionais introduzidas pelo Plano Martínez de Hoz foram um dos episódios de maior relevância desde a queda do modelo agrário-exportador. As contas externas foram desregulamentadas e o câmbio foi desvalorizado e unificado. O sistema alfandegário foi alterado substancialmente, com eliminação de grande parte dos subsídios à exportação e diminuição de entraves às importações. As novidades institucionais mais chamativas, em comparação com os numerosos ajustes anteriores, se deram nos mercados financeiros. A reforma financeira de 1977 instituiu o sistema de depósitos fracionários, liberou a precificação das taxas de juros e desregulamentou o processo de abertura de entidades financeiras. Os níveis de liquidez e solvência dos bancos passaram a ser regulamentados, e houve retorno da garantia dos depósitos pelo Banco Central (RAPOPORT, 2010).

Dessa forma, as políticas adotadas durante o *Proceso* criaram condições contrárias para o seguimento do processo de industrialização por substituição de importações. A abertura do mercado interno, conjugada com câmbio sobrevalorizado e as taxas de juros mais altas fixadas pelas forças de mercado prejudicaram a rentabilidade do setor de *tradables*, em especial da indústria manufatureira. A desregulamentação financeira favoreceu o crescimento exorbitante desse setor, e as novas condições de financiamento, em conjunto com o resultante esquema de preços relativos, fizeram as empresas industriais alterarem suas estratégias de produção.

A exploração de ativos financeiros passou a ser mais atraente do que a de investimentos em bens de capital e a inovação tecnológica, e a aposta exagerada nesse tipo de atividade acabou gerando o endividamento excessivo. De acordo com Kosacoff (2007), houve um processo de reestruturação industrial: atividades intensivas em capital humano e tecnologia, como as indústrias metalmeccânica e eletrônica, não conseguiram sobreviver ao choque, ao passo que foram mais beneficiadas atividades baseadas na exploração de recursos naturais e com baixo potencial de encadeamento de valor e difusão de tecnologia.

Tabela 5 – Evolução da atividade da indústria argentina, 1975-1983.

Setor	%
Alimentos, Bebidas e Tabaco	-6,1
Têxtil	-29,5
Indústria da madeira	-35,5
Papel	-20,6
Indústria química	8,6
Minerais não metálicos	-17,5
Indústrias metálicas básicas	10,1
Maquinaria e equipamentos	-18,4
Outros	-12,1
Total indústria manufatureira	-12

Fonte: Rapoport (2000).

A pauta exportadora teve tendência de primarização, processo acelerado pela conjuntura de preços mundiais favoráveis, ganhos de produtividade no campo e estabelecimento de relações comerciais mais próximas com outros países – em especial com a União Soviética. A composição das importações, por sua vez, regrediu, dado que a liberalização do comércio exterior e o câmbio sobrevalorizado pela inflação local tornaram mais atrativa a importação mesmo de bens de consumo (FERRER, 2006.). Indústrias argentinas que antes satisfaziam essa demanda, como a têxtil, não resistiram ao *boom* importador da segunda metade dos anos 1970 (ROMERO, 2006).

Os incentivos à promoção industrial tornaram-se mais escassos, voltados para o aumento da atividade produtiva e das exportações. Em âmbito nacional, como parte da referida reforma alfandegária, as importações de bens de capital foram facilitadas, ao passo que foram instituídos o *drawback* de exportações industriais e as restituições tributárias para projetos de investimento. Houve ainda uma série de incentivos à diversificação regional, no que se incluiu o regime de atração de empresas para outras províncias. Nesses casos, houve isenção de tributos sobre a importação de insumos e bens de capital, entre outros estímulos via redução de impostos. O efeito dos regimes, no entanto, foi tímido, uma vez que as empresas se guiaram pelo benefício pela redução de custos, não havendo orientação para a melhoria nas suas respectivas cadeias produtivas (VACCAREZZA, 2012). Um aspecto agravante para o desenvolvimento argentino nessa época foi a

política tecnológica do *Proceso*, pois a liberalização do comércio exterior, ao facilitar a importação de bens de capital, enfraqueceu a produção local. Além disso, a regulação estatal sobre a absorção de tecnologia do exterior, na forma de licenças, royalties e investimentos diretos foi mínima (DEL BELLO, 2014).

Tabela 6 – Evolução da participação de ramos selecionados dentro da produção manufatureira argentina, 1970-1996.

Setores industriais	1970	1996
Indústria metalmecânica (excluindo automotiva)	15.6	13.1
Indústria automotiva	9.9	12.1
Indústrias intensivas em recursos naturais. Alimentos, bebidas e tabaco e indústrias processadoras de recursos naturais	36.2	45.7
Indústrias de trabalho intensivo	38.2	29

Fonte: Chudnovsky e López (2007).

Do ponto de vista das relações do governo com o setor privado, o rentismo se afirmou como estratégia fundamental para o sucesso dos grandes grupos industriais, que usaram de sua proximidade com os funcionários públicos para obter benefícios na forma de subsídios e crédito (ROMERO, 2006). As relações promíscuas do governo com certos setores são bem ilustradas pelo seguro e subsídio das dívidas externas privadas por parte do Estado. Essa segunda cifra chegou a ser de 61,1% do total da dívida externa privada. Os setores mais beneficiados foram os de bens intermediários, como sintéticos e petroquímicos (RAPOPORT, 2010).

A ditadura promoveu o ainda maior enfraquecimento da burocracia como elemento de um Estado Desenvolvimentista. A voluntarista intenção de mudança radical proposta pelos líderes do regime levou ao desmantelamento do aparelho burocrático, transplantando de forma mais contundente a politização e o baixo profissionalismo (enquanto condutores de políticas econômicas) de seus quadros para diversos campos da arena estatal. A alocação de cargos obedecia à divisão tripartite entre Exército, Marinha e Força Área, de modo que houve um processo de transformação do Estado como “[...] uma associação cujos membros elaboravam suas estratégias e fundavam suas lealdades em princípios e regras completamente alheias àquelas próprias da racionalidade dos Estados ocidentais modernos” (SIDICARO, 2011, p. 156-157).

Assim, o projeto de modernização conservadora fracassou também pela ausência de condições para pô-lo em prática: o poder era integrado por líderes preocupados em defender prerrogativas corporativas e pessoais. Isso se refletiu, por exemplo, na massiva importação de armamentos, na estatização das dívidas privadas no início da década de 1980, e na excessiva subsidização de grandes grupos econômicos nacionais (SIDICARO, 2011).

Após o interlúdio da crise da dívida e da hiperinflação nos anos 1980, ocorrida paralelamente à democratização iniciada em 1983, os anos 1990 foram período de mais um ajuste institucional de grande alcance. Apesar de sua histórica vinculação com o estatismo, o nacionalismo econômico e o compromisso com a justiça social, o peronismo que emerge em 1989 havia passado por profundas mudanças ideológicas resultantes das transformações econômicas e sociais ocorridas desde sua última proscricção em 1976. Assim, ao assumir a presidência, Carlos Menem começa a executar modelo de orientação neoliberal, consonante com as perspectivas *a priori* positivas da globalização comercial e financeira (SIDICARO, 2011).

A lógica por trás das reformas era a conquista da confiança da sociedade argentina e dos investidores internacionais quanto à coerência e credibilidade das políticas econômicas, buscando desvinculá-las da acentuada instabilidade que caracterizou a condução dos assuntos econômicos na Argentina no decorrer do século (RAPOPORT, 2010). Assim, a Lei de Reforma do Estado e a Lei de Emergência Econômica estabeleceram as bases legais para uma radical mudança no padrão de intervenção estatal na economia argentina. O poder executivo ganhou prerrogativas para conduzir o processo vindouro de privatização de ativos públicos e tomar medidas relacionadas à superação da crise fiscal. Com ela, foram drasticamente abolidos subsídios, regimes de promoção setorial e reduzido o funcionalismo público (FERRARI, 2009; UNZUE, 2012).

Em abril de 1991 é aprovada a instituição-símbolo da Argentina dos anos 90: o Plano de Conversibilidade, adotado como alternativa mais drástica para a solução do problema inflacionário e das contas externas. A partir de então, foi decretada a livre conversibilidade entre a moeda nacional e o dólar americano na paridade de 1 para 1 – com o peso sobrevalorizado entre 30% e 40% –, e a emissão de pesos foi atada ao nível de reservas disponíveis em ouro, divisas e títulos

emitidos em moeda estrangeira. Para viabilizar o sistema de conversibilidade e superar a inflação, era necessário também liberalizar as contas externas da Argentina como forma de disciplinar tanto o governo como os produtores locais. A estrutura de impostos alfandegários foi simplificada, diminuindo ainda o nível geral de alíquotas sobre importações para patamares sem precedentes. As tradicionais retenções sobre exportações de produtos primários foram abolidas. O mercado de capitais foi totalmente liberalizado, e as remessas de lucros para o exterior completamente desobstruídas (FERRARI, 2009).

Para Ferrer (2006), no geral, tais movimentos representaram um grande retrocesso, uma vez que a tendência à primarização da pauta exportadora contribuía para conservar a disparidade tecnológica do país e impedia-o de participar dos segmentos mais dinâmicos do comércio internacional. O setor industrial foi severamente afetado pelas novas condições da economia argentina. Assim como nas reformas liberalizantes da segunda metade dos anos 70, a dos anos 90 trouxe como consequência o aumento das importações de bens de capital, que passaram a substituir a produção local (KOSACOFF, 2007).

A aposta no Investimento Estrangeiro Direto (IED), por sua vez, teve aspectos problemáticos. As fragilidades do processo de liberalização estavam na pretensa neutralidade de seus resultados no que diz respeito aos setores em que se concentraram e nas estratégias de mercado dos novos operadores estrangeiros, os quais não raro entraram em aliança com antigos proprietários nacionais. Cerca de 40% dos fluxos de IED foram destinados ao setor de serviços, ao passo que o setor manufatureiro foi alvo de pouco mais de 20%, evidenciando expansão do setor de não-transacionáveis em detrimento do de transacionáveis (FERRARI, 2009).

Dentro da indústria, os maiores beneficiados foram os setores alimentício, automotivo e extrativo – a primeira, inserida no tradicional esquema de vantagens comparativas da Argentina, enquanto que as duas últimas gozaram de regimes de promoção setorial. Assim, desde esse ponto de vista, a entrada de IED não representou grande aporte qualitativo para a economia argentina, uma vez que se concentrou excessivamente na apropriação do mercado interno (estendido, é verdade, com a integração do Mercosul). Além disso, os marcos regulatórios sobre licenças, patentes e marcas foram liberalizados, processo complementado pela assinatura de acordos multilaterais como o GATT e TRIPS (DEL BELLO, 2014).

Kosacoff (2007) afirma que, embora tenham introduzido importantes melhoramentos administrativos e em capital físico e humano, o IED para a Argentina nos anos 1990 pouco contribuiu para maior encadeamento produtivo no país e não se inseriu em ramos mais dinâmicos do comércio internacional, consequência da estratégia de competição desses capitais operando na Argentina. A isso se soma a mudança de estratégia dos conglomerados locais sobre as novas condições de competição introduzidas pela conversibilidade, passando a se concentrar nos setores de maior vantagem comparativa em detrimento daqueles intensivos em conhecimento e inovação tecnológica.

Quanto às políticas industriais, houve mudanças tanto na magnitude quanto na natureza das intervenções. Na primeira metade dos anos 1990, elas tenderam mais a iniciativas verticais, promovendo, principalmente por meio de isenções tributárias, os setores mineiro e automobilístico. Num segundo momento, como reação ao agravamento da situação das contas externas, tendeu-se a iniciativas de caráter horizontal, com promoção de exportações e alterações pontuais no sistema alfandegário e tributário (BRAUDE *et al.*, 2009; FERRARI, 2009). Sirlin (2001) mostra que as escassas políticas setoriais padeceram de usuais falhas de desenho, implementação e avaliação de outras épocas, as quais associa à decadência institucional da burocracia a partir das reformas de Estado adotadas por Menem. A isso, se junta a baixa capacidade de integração com o setor privado dentro dos marcos do sistema nacional de inovação.

Ainda do ponto de vista das capacidades institucionais do Estado, a época da conversibilidade teve em comum certos aspectos tanto com a fase de substituição de importações quanto com a tentativa de reorganização liberalizante do *Proceso*. Para Tommasi e Spiller (2008), a permanência de tais problemas tem raízes no sistema político argentino desde a restauração da democracia. Durante os anos 1990, houve tentativa de superar o problema da credibilidade com um radical choque de confiança com novidades como a Lei de Reforma do Estado, a Lei de Emergência Econômica e o sistema de conversibilidade. O objetivo dessas reformas foi a drástica redução da margem de manobra das autoridades locais em favor da regulação pelos mercados. No caso da reforma de Estado, procedeu-se ao enxugamento do setor público, ao passo que a Lei de Emergência atribuiu poderes

especiais ao presidente da república perante os poderes legislativo e judiciário para a instituição de medidas de maior importância para o funcionamento da economia.

Ainda dentro do sistema político, o federalismo constituiria outra fonte de deficiências. As leis eleitorais transferiam poder para os chefes políticos regionais em detrimento do poder legislativo e dos partidos de base nacional. Ao mesmo tempo, as províncias ainda dependiam fortemente do repasse de recursos do governo federal, de forma que se estabeleceram relações clientelistas entre o poder executivo nacional e os líderes locais. O poder legislativo, em consequência, ficou esvaziado, com os deputados e senadores sem incentivos para contrabalançar as iniciativas do executivo e pôr em escrutínio as políticas públicas adotadas no país.

O último elemento componente da argumentação de Tommasi e Spiller (2008) é a baixa qualidade da burocracia. A burocracia argentina é historicamente afetada pela volatilidade política do país e a consequente falta de consistência intertemporal das políticas econômicas. A cada transferência de poder, alteravam-se os quadros para acomodar seguidores e outros atores política e ideologicamente afins ao novo grupo governante, recrutados sem critérios administrativos racionais. O resultado é a precarização da burocracia estatal, incapaz ou relutante para desenvolver habilidades e desenhar políticas na ausência de incentivos para tanto. Esse fato foi agravado pela centralização de poder decisório na figura do presidente.

Nas palavras de Tommasi e Spiller, a conjunção desses três fatores contribui para explicar a ineficiência estatal argentina da seguinte maneira:

Heranças históricas e o contexto constitucional fazem do Congresso Argentino uma fraca arena de criação de políticas que carece de profissionalização. Os legisladores respondem às elites partidárias provinciais que não se preocupam com a qualidade de políticas nacionais. Além disso, ativos poderes presidenciais são muito extensos na prática. Como resultado, os criadores de políticas, como o presidente, os governadores provinciais e os grupos de interesse não têm uma arena institucionalizada onde possam chegar a acordos sobre políticas de forma intertemporal. Adicionalmente, eles não podem delegar a implementação de potenciais acordos sobre políticas para uma burocracia profissional porque a burocracia argentina tem várias fragilidades intrínsecas. Não podem, também, confiar no respeito aos contratos por parte do judiciário, porque este é fraco e facilmente politizado. Dessa forma, a criação de políticas se torna resultado de um jogo não cooperativo no qual cada ator age de forma oportunista e tenta maximizar benefícios de curto prazo. Isso causa volatilidade, má coordenação e má execução das políticas. (TOMMASI; SPILLER, 2008, p. 70. Tradução nossa).

Tais falhas se revelaram, por exemplo, no espaço da macroeconomia, onde a ausência de coordenação entre os níveis subnacionais e o governo central impediu o rígido controle das contas públicas, incorrendo em déficits fiscais (EDWARDS, 2010). Outra consequência da fragilidade burocrática foram processos de privatização dos ativos públicos, frequentemente corrompidos e pouco transparentes em favor de grupos de interesse com maior poder de influência sobre o Estado (SIDICARO, 2011).

Por fim, deve-se mencionar a relevância de aspectos externos da debilidade do Estado argentino durante a vigência do plano de conversibilidade. Moreira e Scherer (2002) afirmam que a autonomia dos Estados nacionais dentro do modelo neoliberal foi reduzida, de forma que o processo de reforma e racionalização lançado em 1989 não foi capaz de contornar a fragilidade inerente aos laços financeiros contemporâneos. O desenvolvimento dos mercados financeiros e a possibilidade de relações mais próximas entre devedores e credores fez com que os países entrassem numa feroz competição pela captação da poupança internacional, atraída pelas perspectivas de significativos ganhos de curto prazo com a arbitragem sobre taxas de juros e taxas de câmbio. A Argentina levou essa relação a um máximo, inserindo aí um novo tipo de estrangulamento externo em sua economia do qual não se mostrou capaz de sair frente ao poder de influência desse tipo de dependência financeira em nível global. Vaccarezza (2012) aponta ainda que a ratificação de acordos multilaterais concernentes a políticas industriais, comerciais e tecnológicas constituiu mais um entrave para o ativismo historicamente praticado no país.

Em suma, conclui-se que a profunda mudança do padrão de intervenção iniciada em meados dos anos 1970 e aprofundada durante o ajuste dos anos 90 conservou em grande medida as deficiências e contradições internas da gestão de políticas econômicas na Argentina. Tomados em conjunto, os problemas acima descritos, uma mistura de falhas de concepção, incoerência de políticas e baixas capacidades institucionais conduziram a economia argentina ao colapso em dezembro de 2001, após desesperadas – e agressivas, como no caso do confisco de poupança – tentativas de estabelecer o equilíbrio externo dentro da desastrosa tentativa de integração à economia global. A Argentina iniciava o século XXI em meio ao caos social e à drástica deterioração do nível de vida de sua população.

4.3 Conclusão

Os sentidos estratégicos do desenvolvimento argentino impulsionados desde o Estado como executor de políticas públicas passaram por transformações desde que ele assumiu papel mais assertivo na condução dos assuntos econômicos a partir da decadência do modelo agrário-exportador na década de 1930. Embora esse processo tenha tido início justamente com o setor agropecuário sendo o eixo sobre o qual recaíram os esforços de manipulação da estrutura produtiva do país, gradualmente novas, mas heterogêneas posições vieram a alternar sua hegemonia como condutoras do desenvolvimento argentino ao mesmo tempo que mantiveram, em geral, foco na alteração estrutural em direção à industrialização, intervindo com mais força em arranjos institucionais em matérias como a regulação sobre o capital estrangeiro, regimes de promoção setorial e de diversificação regional.

O grau em que a modernização estrutural foi buscada, por vezes, dificulta a aproximação do Estado argentino de uma natureza mais fortemente desenvolvimentista. O caso do peronismo é bastante ilustrativo nesse sentido. Então, houve uma indiscutível mudança de visão estratégica sinalizada pelo Estado, migrando para uma mais voltada para o mercado interno e menos para a plena integração da economia argentina como complemento das regiões industrialmente mais avançadas. No entanto, a opção industrializante estava fortemente subordinada ao objetivo política da equidade social defendido pela ideologia do regime, de forma que o avanço da substituição de importações assumiu papel menos central do que em outras experiências de desenvolvimento tardio.

O sucesso parcial da Argentina durante a fase de substituição de importações levanta ainda questões sobre o porquê de o país não ter tido melhores resultados quando arranjos institucionais similares foram adotados em países que enfrentaram problemas de natureza parecida, como os do Leste Asiático. Uma resposta frequentemente apontada é a debilidade do Estado argentino, que, como visto, nunca conseguiu contar com funcionalismo público suficientemente qualificado, autônomo e independente para exercer a reciprocidade necessária para que as políticas implementadas trouxessem resultados estrategicamente desejáveis.

Muitas vezes, o sentido da promoção setorial era meramente o alívio do balanço de pagamentos, sem contar em sua essência com a perspectiva de

construção de capacidades competitivas. A precariedade burocrática é mantida, e em certo sentido é significativamente agravada, com o desmonte do antigo modelo de desenvolvimento a partir dos anos 1970 e das reformas dos anos 1990, época em que se promove a retirada do Estado como ator relevante na economia nacional. Assim, Evans e Rauch (1999) colocam a Argentina no 30º lugar entre 35 países em desenvolvimento quanto ao grau de “weberianismo” de sua burocracia.

Outro aspecto relacionado à fragilidade institucional descrita é a baixa capacidade de lidar com o conflito distributivo. Essa foi uma tendência concomitante ao crescimento do ativismo promotor da industrialização, segundo a qual virou responsabilidade do Estado argentino impedir a reversão da ascensão econômica de setores populares. Esse objetivo seria incompatível com o aumento da competitividade da economia e a capacidade de criação de riqueza do país, que assim nunca conseguiu completa independência do setor agropecuário como fonte mais segura de renda (principalmente nos momentos de crise de contas externas), de forma que a inserção internacional tendeu a conservar sua essência mesmo com as mudanças de longo alcance observadas desde os anos 1930. O Estado argentino, portanto, não teria conseguido também desenvolver suas capacidades enquanto gestor de conflitos ocasionados pelo processo de desenvolvimento e pela mudança estrutural.

Por fim, cabe ressaltar que o processo de reformas dos anos 1990 foi acompanhado de novos fatores externos que diminuíram a capacidade de intervenção estatal em sentido estratégico, como, por exemplo, no que diz respeito à integração em acordos multilaterais regulando comércio e a transferência de tecnologia.

5 O PERÍODO PÓS-CONVERSIBILIDADE (2002-2014)

O objetivo deste capítulo é analisar as relações entre Estado e Desenvolvimento na Argentina desde 2002, abarcando, dessa forma, o curto período de transição entre o default de dezembro de 2001 e início da gestão de Néstor Kirchner em 2003, incluindo aí a breve presidência de Eduardo Duhalde, e os 3 mandatos kirchneristas, encerrando a análise no ano de 2014.

A análise está dividida em quatro partes. Na primeira, será abordada a fase inicial compreendendo as políticas de estabilização de 2002 e 2003 e seus reflexos sobre o desempenho da economia argentina durante os anos seguintes dentro do que Damill, Frenkel e Rapetti (2014) chamam de modelo de câmbio real estável e competitivo. Suas bases foram lançadas justamente no período de transição entre o fim da conversibilidade e os meses iniciais da gestão de Néstor Kirchner, com efeitos notáveis sobre a performance da economia argentina.

Em seguida, serão analisadas as tensões e dificuldades surgidas da gestão do modelo tendo em vista a necessidade de enfrentamento de restrições de ordem econômica, assim como de conciliação com outros objetivos políticos. Nesse sentido, houve diversos episódios particulares que receberam bastante atenção na literatura. Por uma questão de escopo, estes serão tratados de forma breve e não muito detalhada, com o objetivo primordial de enquadrá-los dentro da perspectiva geral que os condutores de políticas econômicas e públicas seguiram quando confrontados com a necessidade de manejar os fundamentos da bem-sucedida recuperação econômica iniciada em 2002.

Na terceira parte, analisar-se-á o período pós-crise mundial de 2008. A partir do fim da década de 2000, o ritmo de crescimento da economia argentina passa a desacelerar, e diversos indicadores favoráveis observados na fase inicial apresentam sensível deterioração, o que, por sua vez, influenciou de forma significativa as relações entre Estado e desenvolvimento no decorrer do período. Por fim, é oferecida conclusão sobre o período pós-conversibilidade como um todo.

5.1 O desenvolvimento argentino sob o modelo de câmbio real estável e competitivo (2002-2008)

O desmonte do sistema de conversibilidade se deu imediatamente após o default de 2001, no complicado momento de transição política e de elevada tensão social. Inicialmente, a taxa de câmbio foi desvalorizada e posteriormente liberada para flutuar de acordo com as forças de mercado. À semelhança do que havia ocorrido quando da gestão de Carlos Menem, ao poder executivo foram atribuídos poderes especiais pela Lei de Emergência Econômica para desmontar os pilares do sistema de conversibilidade, de modo que, ainda no ano de 2002, as tarifas de serviços públicos foram congeladas e desindexadas com relação à moeda dos Estados Unidos, os depósitos no sistema financeiro foram pesificados e foram reintroduzidas as retenções sobre as exportações de produtos primários. Adicionalmente, foi declarada moratória da dívida externa (FERRARI, 2009).

No decorrer do processo de desvinculação da conversibilidade, Damill, Frenkel e Rapetti (2014) afirmam que as políticas econômicas de 2002 e 2003 foram direcionadas para o estabelecimento de um novo esquema de preços relativos favorável à retomada do crescimento, possibilitado pelo saneamento da situação cambial, monetária e financeira. Em frequente desacordo com as recomendações do Fundo Monetário Internacional, o Banco Central da República Argentina atuou de forma bastante incisiva nesse sentido. Embora tenha cedido quanto à administração da taxa de câmbio, completamente liberalizada em fevereiro de 2002, ele lançou mão fortemente dos controles sobre transações em moeda estrangeira e em contas de capital, assim como de intervenções no mercado de divisas, para deter a disparada do preço do dólar. As intervenções no mercado de divisas conseguiram estabilizar a taxa de câmbio no início de 2003 em torno de 3 pesos por dólar – uma desvalorização de 115% em relação à que existiu no plano de conversibilidade –, nível que as autoridades julgavam adequado para a manutenção da competitividade da indústria manufatureira e de outras atividades envolvidas com bens transacionáveis.

A estabilização inicial conseguiu, então, introduzir expectativas otimistas no ambiente econômico argentino. Desse modo, criou-se o terreno para que os anos iniciais do período pós-conversibilidade fossem de crescimento rápido e prolongado.

A variável fundamental que viabilizou esse processo foi o câmbio. A ideia de preservação do câmbio real estável e competitivo, como afirmado acima, era um elemento chave da política econômica da gestão de Néstor Kirchner. Apesar de as autoridades nunca terem mencionado explicitamente uma meta específica, as intervenções iniciais nos anos de 2002 e 2003 foram essenciais para a manutenção da cotação do dólar estável em torno dos 3 pesos. Teoricamente, esse tipo de câmbio estimula o crescimento econômico por dois meios (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2014).

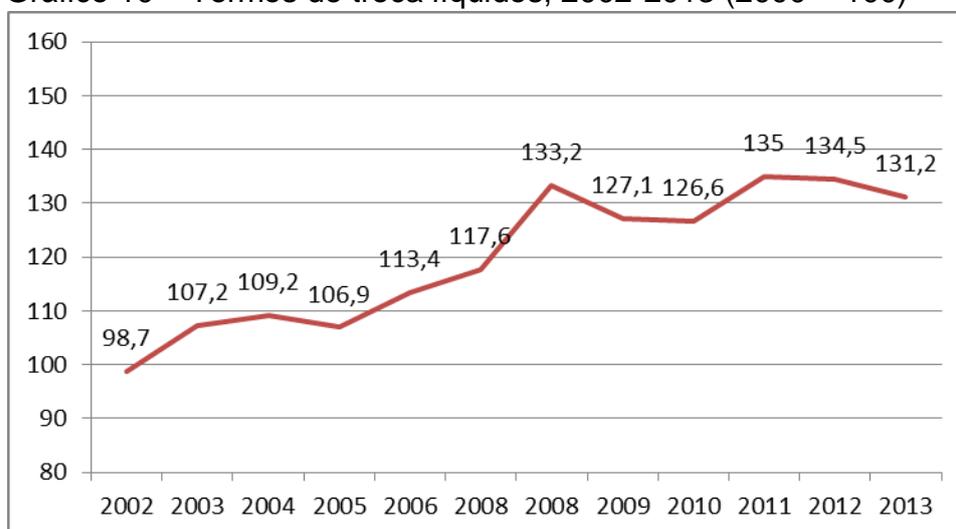
O primeiro deles é o aumento da rentabilidade de bens e serviços transacionáveis. Em conjunto com a redução da incerteza oriunda da manutenção implícita de uma taxa fixa, ela estimula o investimento nessas atividades. Dentro da perspectiva da composição estrutural da economia, os bens e serviços transacionáveis (por exemplo, *softwares*), exibem maior potencial de inovação tecnológica e retornos de escala crescentes na forma de externalidades e aprendizado tecnológicos. O segundo meio é a estabilidade macroeconômica, uma vez que o câmbio real estável e competitivo favorece a geração de superávits de conta corrente, que constituem um importante fator de diminuição da vulnerabilidade externa.

Na experiência concreta da Argentina, ambas as situações foram observadas no período inicial de recuperação pós-conversibilidade. A situação de solidez externa foi evidenciada pelos saldos positivos nas contas corrente e de capital, em claro contraste em relação ao cenário da conversibilidade. Assim, dos comuns déficits em conta corrente observados nos anos 1990, chegou-se a superávits consecutivos durante a maior parte dos anos 2000. Nesse sentido, o comércio exterior sob as novas condições de competição teve papel de suma importância. De 2003 a 2008, ele foi responsável em média por 31% do PIB, em contraste com os quase 16% durante a conversibilidade (1991-2001) (BANCO MUNDIAL, 2015e).

Os termos de intercâmbio, já no ano de 2003 observaram aumento de quase 9% em relação ao ano anterior, e até 2008 o crescimento acumulado foi de mais de 35% (ver gráfico 10). O valor da receita de exportações, por sua vez, cresceu em 172% no mesmo período (ver gráfico 11). O aumento das importações resultante do momento de crescimento não foi capaz de neutralizar o das

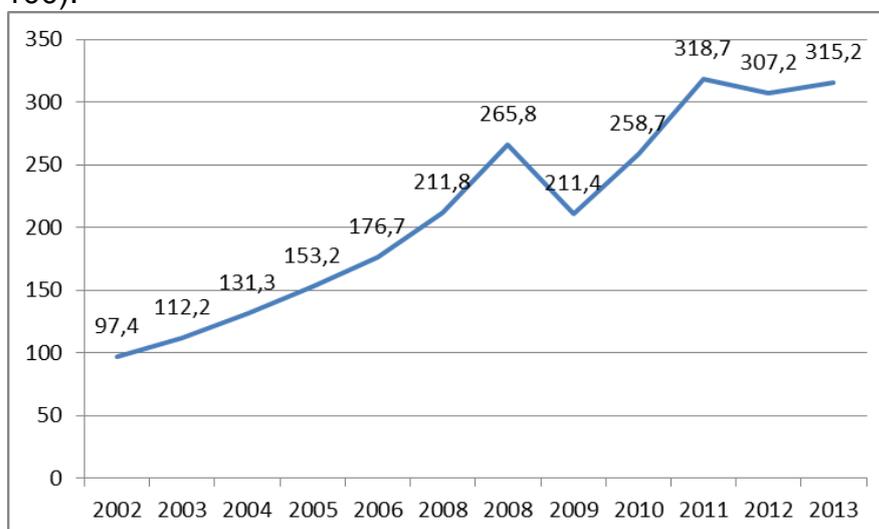
exportações, de modo que o período foi superavitário na balança comercial. Por fim, um desdobramento do modelo de câmbio real estável e competitivo, em conjunto o aumento dos preços e da demanda pelas exportações primárias argentinas, foi a sensível melhora da situação fiscal, na medida em que foram reintroduzidos tributos sobre elas. Um aspecto adicional que contribuiu para a melhora da situação externa, mas não diretamente relacionado à questão do câmbio e das flutuações no comércio exterior, é a bem-sucedida reestruturação da dívida externa em 2005 e 2006 (FERRARI, 2009).

Gráfico 10 – Termos de troca líquidos, 2002-2013 (2000 = 100)



Fonte: Elaboração própria a partir de Banco Mundial (2015f).

Gráfico 11 – Valor das exportações FOB a preços correntes, 2002-2013 (2000 = 100).



Fonte: Elaboração própria a partir de Banco Mundial (2015g).

Do ponto de vista da estrutura produtiva, o novo esquema de preços relativos de fato se redefiniu em favor da produção doméstica de bens transacionáveis, mas o alcance do processo de alteração estrutural preconizado pelo esquema de câmbio real estável e competitivo, no caso argentino, foi bastante matizado. Houve, então, retomada do crescimento industrial, rapidamente superando o pico de produção da década passada, atingido em 1998. A proteção efetiva resultante da taxa de câmbio desvalorizada permitiu ainda o início de leve processo de substituição de importações, concentrado em bens de consumo, mas débil em bens de capital e intermediários, cuja demanda continuou a ser largamente satisfeita pela importação (BUGNA; PORTA, 2007).

Os ramos mais dinâmicos nesse período inicial foram aqueles mais afetados pela reestruturação econômica da conversibilidade durante o decorrer da década de 1990. Incluem-se aí atividades intensivas em trabalho e orientadas para o mercado interno. Era o caso do setor têxtil e de confecções, de maquinaria e equipamento elétrico e o automotriz, sendo que este foi mais impactado especificamente durante a recessão de 1998-2002, uma vez que desde 1991 gozava de regime de promoção especial. Esse conjunto de atividades se aproveitou da crescente demanda interna, recuperada pelas políticas fiscal e monetária expansivas e de distribuição de renda, bem como da elevada capacidade ociosa herdada do período anterior, embora já então tenha se iniciado novo ciclo de investimentos. Do ponto de vista do emprego, essas atividades trouxeram ainda importante contribuição para o aumento da taxa de ocupação, uma das variáveis mais seriamente afetadas pela recessão precedente (BUGNA; PORTA, 2007).

Já os setores manufatureiros mais dinâmicos nos anos 1990, e que se provaram mais resistentes à recessão de 1998-2002, exibiram taxas de crescimento positivas, porém menores do que as observadas na década anterior. Foi o caso das atividades vinculadas aos recursos naturais e à produção de *commodities*, por exemplo: insumos básicos, metais, químicos básicos, papéis, combustíveis e alimentos. Isso se deu pela relativa exaustão da capacidade instalada e pela necessidade de grandes projetos de investimentos em expansão da produção, como no caso do aço e alumínio. Vale ressaltar que o viés exportador desses setores sob o novo esquema de preços relativos contribuiu para a sustentação de seu crescimento (BUGNA; PORTA, 2007).

O investimento aumentou sensivelmente, rapidamente superando também os picos da época da conversibilidade, com a diferença adicional de que foi concentrada na poupança interna (ver gráfico 6). Ele refletiu a estrutura produtiva argentina, concentrando-se na produção de commodities e produtos baseados em recursos naturais com viés exportador. No caso da indústria, também não houve alterações significativas, de modo que a produção de alimentos e bebidas, automóveis e peças, derivados de petróleo e gás e produtos químicos continuaram concentrando cerca de 70% do total de inversões em manufaturas (BUGNA; PORTA, 2007).

Uma debilidade mantida durante esse período diz respeito aos esforços de inovação e pesquisa e desenvolvimento (P&D) das firmas baseadas na Argentina. Embora os esforços em P&D como parte do PIB tenham aumentado, os níveis de atividade inovadora no país permaneceram concentrados na aquisição de tecnologia incorporada via importação de bens de capital nos marcos de um fraco e pouco integrado sistema nacional de inovação. A inovação industrial se deu mais frequentemente nas atividades vinculadas às vantagens competitivas em *commodities*, com baixo grau de diferenciação e menor conteúdo de conhecimento. Já o caso da produção agrária apresentou significativo esforço de renovação baseado em grande parte na introdução de novas técnicas de produção (ANLLÓ; LUGONES; PEIRANO, 2007).

Tabela 7 – Gastos em P&D como porcentagem do PIB, 2002-2011.

Ano	%
2002	0,39
2003	0,41
2004	0,44
2005	0,46
2006	0,49
2007	0,51
2008	0,52
2009	0,6
2010	0,62
2011	0,65

Fonte: Banco Mundial (2015h).

Quanto ao Investimento Estrangeiro Direto, o arcabouço institucional da conversibilidade foi mantido largamente intacto, à exceção das mencionadas restrições cambiais e de fluxos de capital de curto prazo, de modo que não houve, em geral, modificação nos arranjos institucionais voltados para os investimentos externos (FERRARI, 2009). Em geral, permaneceu a tendência de menor proporção de investimentos *greenfield* em detrimento das compras por estrangeiros de empresas já existentes (BUGNA; PORTA, 2007).

No entanto, houve certas mudanças qualitativas na composição dessa variável. Uma delas foi o maior fluxo para atividades manufatureiras e atividades exportadoras de base primária, isto é, setores transacionáveis, ao contrário do padrão dos anos 1990, quando a participação relativa das inversões no setor de serviços e infraestrutura, especialmente os vinculados ao processo de privatização dos ativos públicos, foi de maior vulto. Esses movimentos em grande medida também são atribuíveis ao novo esquema de preços relativos, uma vez que houve mudanças nos marcos regulatórios das concessões de serviços públicos, ao passo que a rentabilidade dos transacionáveis aumentou sensivelmente, em especial no caso das exportações primárias (BEZCHINSKY *et al.*, 2007; FERRARI, 2009.).

Houve também significativas alterações na origem dos capitais que ingressaram a partir de 2004. Novos investidores regionais, como Brasil, México e Chile, assumiram maior protagonismo dentro do processo de internacionalização das empresas latino-americanas, as “translatinas” (BEZCHINSKY *et al.*, 2007). Nesse sentido, o investimento proveniente do Brasil assume especial destaque. O país se torna o quinto maior investidor na Argentina, concentrando sua atuação também na compra de empresas já existentes. O investimento brasileiro, tanto vindo de grupos de controle nacional quanto de multinacionais que operam no país, buscou se ocupar essencialmente de nichos do mercado interno em indústrias tradicionais como alimentos e bebidas, além de setores exploradores de recursos naturais, como no caso do petróleo. Não houve, no entanto, maior tendência para o aprofundamento da integração produtiva entre os dois países.

Desse modo, Bugna e Porta (2007), apontam que, em que pesem as relevantes mudanças ocorridas nos anos iniciais do período pós-conversibilidade, não houve tendência de alteração estrutural, nem do ponto de vista intraindústria, nem do ponto de vista da estrutura produtiva como um todo. A especialização

permaneceu nos setores primários e atividades vinculadas, como evidencia o desenvolvimento do comércio exterior no período: de 2003 a 2008, os produtos primários e as manufaturas de origem agrícola corresponderam a ao redor de 70% da pauta exportadora argentina (ver tabela 1).

Esse processo esteve fortemente vinculado à ascensão da economia chinesa, que passou a assumir posição cada vez mais preponderante entre os destinos das exportações argentinas. Até 2006, o crescimento acumulado das exportações para o país asiático foi de 200%, possibilitado por uma série de acordos bilaterais, e a cesta exportadora esteve fortemente concentrada no complexo da soja, responsável por 80% do total vendido. Nesse sentido, conformou-se uma estrutura de comércio bilateral bastante assimétrica, segundo a qual a China vende à Argentina produtos de maior valor agregado, como máquinas, equipamentos e produtos químicos (FERRARI, 2009).

A exportação de manufaturas de origem industrial (MOI), por sua vez, cresceu acima da média geral das exportações. Isto se deveu predominantemente à recuperação da economia brasileira, à rearticulação da cadeia automobilística sul-americana e à elevação dos preços de *commodities* industriais como ferro e alumínio. No entanto, destacou-se tendência ao maior refinamento e diversificação dos produtos, como no caso das indústrias siderúrgicas e da automobilística. Esta última diversificou ainda seus destinos, diminuindo tradicional dependência do Mercosul, onde também se concentram as exportações de produtos de alto e médio valor agregado. Em termos gerais, a Argentina manteve seu padrão de superávits em ramos de baixa tecnologia e déficit no restante das categorias (BUGNA; PORTA, 2007).

No caso dos serviços, houve também marcada evolução nas exportações concentrada em atividades intensivas em mão de obra, altamente beneficiadas pela desvalorização cambial, como serviços de transporte. No entanto, houve sensível melhora também em atividades intensivas em mão de obra qualificada, como os serviços de informática e tecnologia de informação e os serviços empresariais, profissionais e técnicos (BIANCO; PORTA; VISMARA, 2007).

Esse breve balanço permite concluir que a experiência inicial pós-conversibilidade, não obstante significativo dinamismo, foi em certo sentido bastante limitada e insuficiente quanto a certos problemas estruturais da economia argentina.

Ferrari (2009) afirmou não ser adequada a classificação do que vinha ocorrendo como uma estratégia de desenvolvimento, tal como o governo argentino defendia. Isso porque a recuperação foi possibilitada pela forte dependência de condições favoráveis dos mercados mundiais dos principais produtos primários exportados pelo país, como evidenciam as novas relações comerciais de elevada complementaridade com a China. Os preceitos de integração ao comércio mundial e aos fluxos de capital e investimento externo continuaram, no que concerne aos arranjos institucionais, essencialmente intactos em relação aos anos 1990.

Ainda de acordo com Ferrari, as debilidades se revelavam também ao nível do Estado. As intervenções estatais, afirma, não foram guiadas para o desenvolvimento de setores chave, mas sim para acomodar as pressões setoriais no contexto de abundância de recursos. Os programas de incentivo ao investimento, por exemplo, obedeceram aos impulsos vindos do mercado, e não houve orientações específicas no sentido de promoção setorial estratégica. Nesse sentido, estariam se manifestando mais uma vez as particularidades da administração pública da Argentina, tendente a agir conforme uma lógica momentânea, de curto prazo.

Bugna e Porta (2007) apresentam argumento similar quanto às capacidades de promoção do desenvolvimento pelo Estado argentino:

A política econômica doméstica se concentrou na oferta e na criação de condições de estabilidade macroeconômica – via superávit fiscal, acumulação de reservas e recomposição da liquidez bancária –, na sustentação de um tipo de câmbio real alto diferenciado em favor dos setores relativamente menos competitivos e no estímulo ao crescimento da demanda agregada via planos assistenciais, em um primeiro momento, e da recuperação da massa salarial, depois. Desse modo, esses foram os principais e quase únicos instrumentos do que poderia se considerar uma política industrial no período; quanto a mecanismos mais específicos, não houve outra coisa senão a administração de regimes já existentes e o novo financiamento para promoção de investimentos via incentivos fiscais, que beneficiou majoritariamente um limitado conjunto de grandes empresas e empreendimentos com viés produtivo exportador. (BUGNA; PORTA, 2007, p. 68. Tradução nossa.).

Baruj, Kosacoff e Ramos (2007) afirmam que as políticas de promoção de competitividade na Argentina falharam em certa medida em cumprir o que qualificam como quatro aspectos essenciais para assegurar sua efetividade: compartilhamento de visão estratégica com o setor privado; garantia de seguimento intertemporal; coordenação e consistência com o restante das políticas públicas; e instituições de

monitoramento e avaliação da relação entre poder público e setor privado. Entretanto, houve também sinais de progresso nos delineamentos estratégicos e na criação de agências e secretarias governamentais, com novos mecanismos de coordenação interburocrática e espaços para a colaboração com o setor privado.

Os autores dividem sua análise das políticas no período em quatro eixos: inovação, promoção de exportações, promoção de investimento e atração de Investimento Estrangeiro Direto, e desenvolvimento de capacidades genéricas e melhora do desempenho. Os traços mais comuns a eles podem ser resumidos na falta de coordenação interburocrática, resultando em superposição de políticas e ineficiência de alocação dos recursos; a ausência de diretrizes estratégicas, em especial no caso do terceiro eixo; fracas relações com o setor privado no sentido do acompanhamento e avaliação dos resultados das intervenções; e confiança nos impulsos do mercado como indicador da alocação de recursos públicos no âmbito das intervenções de caráter horizontal.

Braude *et al.* (2009) analisaram sete das principais políticas industriais argentinas, algumas das quais remanescentes do período da conversibilidade ou de épocas a ela precedentes. Os autores concluem que o principal objetivo das políticas consideradas foi a ampliação da capacidade de produção, isto é, o aumento do investimento. Objetivos como a exportação, por exemplo, foram relegados a segundo plano (à exceção do caso da indústria de *softwares*), de modo que os sinais de estímulo nesse sentido vieram da esfera macroeconômica, em especial da taxa de câmbio. Uma segunda conclusão a que chegaram é a de que não houve muitos incentivos para a maior integração local da produção (à exceção do regime da cadeia automobilística e de autopeças), nem para o fortalecimento dos vínculos entre os diversos agentes (firmas, órgãos de governo) responsáveis pelas políticas.

Um traço particular em relação a épocas anteriores foi a tendência ao abandono dos incentivos de natureza protecionista, confirmando a permanência das bases lançadas pelas reformas de Menem. Em substituição ao protecionismo alfandegário, prevaleceram os benefícios fiscais e a subsidização do crédito, constituindo maior estímulo à oferta como fator dinamizador dos mercados. Outra novidade da gestão de Néstor Kirchner foi a maior preocupação com a promoção setorial (i.e., de natureza mais vertical, nos termos usados nas análises de política industrial), como foi o caso da indústria de *softwares* e da de autopeças.

Del Bello (2014) destaca que a partir do governo de transição de Eduardo Duhalde surgiram iniciativas setoriais em tecnologias de fronteira como a nanotecnologia e a biotecnologia, e mais progressos institucionais nesse sentido se observaram no decorrer do período. Na primeira gestão de Cristina Kirchner, por exemplo, foram criados o Ministério de Ciência e Tecnologia e o Fundo Argentino Setorial (FONARSEC) como organismos voltados para a melhoria da competitividade, o suporte à inovação e o desenvolvimento de setores estratégicos, fatos que julga de grande importância para a consecução de políticas desenvolvimentistas.

Embora tal aparato institucional tenha se consolidado e o gasto nacional em P&D se mantido abaixo do esperado, evidências apontam para relativa efetividade das políticas implementadas, ilustrada, por exemplo, pelo maior sucesso exportador dos beneficiários e o efeito complementar (e não substitutivo) dos recursos alocados sobre a estratégia das empresas. A permanência de falhas institucionais na articulação de políticas permaneceu grande obstáculo para o maior sucesso das intervenções desenvolvimentistas no país.

5.2 Tensões e contradições no modelo

Damill, Frenkel e Rapetti (2014) afirmam que o regime de crescimento alicerçado no câmbio real competitivo, apesar dos bons resultados no que concerne à recuperação do dinamismo da economia argentina, apresentava uma série de tensões em seus fundamentos macroeconômicos. O mais notório deles era a inflação, ocasionada em grande parte pela alta dos preços mundiais, mas também devida a fatores internos como as políticas fiscal, monetária e salarial.⁷

Do ponto de vista do câmbio, o aumento da inflação representava uma ameaça, uma vez que poderia potencialmente deteriorar a competitividade real que vinha sendo perseguida desde os ajustes de 2002 e 2003. Desse modo, a preservação do modelo dependeria de compensações à (autoimposta) baixa margem de manobra dentro da lógica da “convertibilidade de fato” ao redor dos 3

⁷ Existem, ainda, interpretações da inflação argentina como resultado das estruturas de mercado da economia do país e das características de seu parque industrial. A respeito, ver Rapoport (2011) e Salama (2012).

pesos por dólar. Isso significaria o aperto fiscal e monetário, bem como a adequação da política de renda às flutuações da produtividade.

Na prática, a abordagem das autoridades distou bastante disso. Novaro, Bonvecchi e Cherny (2014) afirmam que a gestão de Néstor Kirchner buscou manter a trajetória de crescimento e a renda interna como objetivo político supremo, recorrendo, para tanto, a contraditórias manipulações nas políticas cambial, salarial e tarifária, por exemplo. A essa lógica se subordinou o tratamento da inflação, e o principal instrumento de moderação foram os acordos de preços com maior incidência nos bens componentes do índice de preços ao consumidor.

Na medida em que a subida do nível de preços, embora em certa medida contida, permanecia avançando (principalmente em virtude dos bens que não compunham os acordos iniciais), o governo recorreu aos acordos salariais para recompor as perdas dos trabalhadores. Os ajustes nas negociações coletivas superavam em quase 10% a corrosão inflacionária, de modo que a política salarial contradizia os esforços para conter a elevação dos preços. Ao agir assim, a política econômica acabava estimulando a demanda e, conseqüentemente, pressionando uma oferta vinda de produtores com esgotamento de capacidade ociosa e em pleno ciclo de investimentos em ampliação da produção. Inseriu-se, desse modo, uma espiral na qual a recorrência ao método dos acordos de preços necessitava ser cada vez mais ampla e rígida, o que, por sua vez, frequentemente conduzia à piora das relações do governo com o setor privado, insatisfeito com os métodos das autoridades.

Ao triplo objetivo de “simultaneamente continuar estimulando o crescimento da economia, distribuir de maneira mais ampla seus benefícios e dissimular seus custos” (NOVARO; BONVECCHI; CHERNY, 2014, p. 209), contribuiu também a política tarifária e de subsídios, certamente um dos pontos mais polêmicos das administrações kirchneristas. O transporte público, a energia e os combustíveis foram pesadamente subsidiados com tarifas baixas, beneficiando principalmente os habitantes dos grandes centros urbanos, sem focalização quanto ao extrato social (BRIL-MASCARENHAS; POST, 2014). A política de subsídios econômicos também chegava mesmo a cobrir grandes grupos corporativos já consolidados, de variadas atividades, com o fito de baratear o consumo popular, como no caso das indústrias alimentícias. Em alguns casos, serviram também como

meio de política industrial, beneficiando também grandes grupos na promoção de suas exportações, além de empresas públicas reestatizadas como as Aerolíneas Argentinas (ROMERO, 2013).

Tabela 8 – Subsídios econômicos do setor público nacional argentino como porcentagem do PIB, 2006-2013.

Ano	%
2006	1,2
2007	1,8
2008	3
2009	2,9
2010	3,3
2011	4,3
2012	4,3
2013	4,6

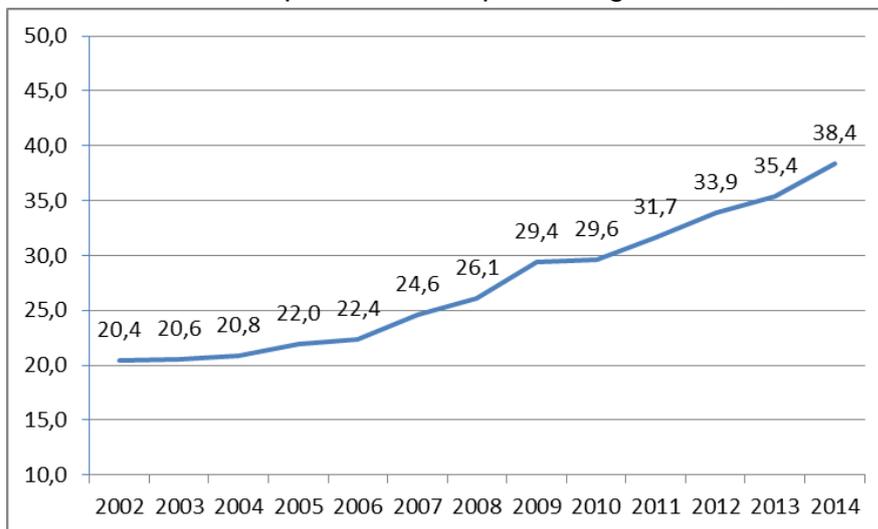
Fonte: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires (2014).

A concessão generalizada de subsídios gerava não só gradual estrangulamento dos setores afetados, em especial o energético, em virtude da demanda excessiva resultante da defasagem de preços, mas também significativo aumento do gasto público, corroendo a tendência de superávits dos anos iniciais pós-conversibilidade. A defasagem de tarifas reduziu a capacidade financeira e os incentivos para investimento das empresas do setor. Assim, naquele mesmo ano o país entrava em déficit energético, necessitando rever a política de subsídios (em detrimento da oferta e a favor do consumo residencial) e recorrer à importação de energia de países vizinhos, constituindo problema para o balanço de pagamentos (NOVARO; BONVECCHI; CHERNY, 2014).

Outra tendência de aumento no gasto público se deu em virtude da expansão dos gastos sociais. A partir de 2003, o Estado argentino passou a agir de forma cada vez mais proativa, lançando políticas tanto de caráter universal, como no caso dos bens públicos como saúde e educação, mas também de natureza mais específica, com reformas e aumentos no sistema de aposentadorias e pensões. Houve também tendência de expansão de iniciativas de caráter mais direcionado, como os diversos programas de proteção social, segurança alimentar, emprego e provisão de infraestrutura urbana. Assim, de 2003 a 2013, o gasto público social

teve trajetória ascendente que culminou em crescimento de 6 pontos percentuais com relação ao PIB, subindo de 9,5% para 15,5% no período (COGLIANDRO, 2013).

Gráfico 12 – Gasto público como porcentagem do PIB, 2002-2014.



Fonte: Fundo Monetário Internacional (2015).

As políticas e programas especificamente destinados ao combate à pobreza e à indigência foram uma área onde houve bastante avanço nas gestões kirchneristas. Ainda no governo de transição de Eduardo Duhalde, foram lançadas iniciativas nesse sentido, a mais relevante das quais o auxílio monetário do programa *Jefes y Jefas de Hogar*, cujo objetivo emergencial era aliviar a brusca queda de renda oriunda da crise final da conversibilidade. À medida que a saúde fiscal do governo foi aumentando, houve mais espaço para ampliar a rede de proteção social. No ano de 2009, é lançada a *Asignación Universal por Hijo*, auxílio monetário condicionado destinados a famílias em situação de risco e trabalhadores do setor informal, entre outros. Em 2013, o programa atinge quase 2 milhões de lares, e teve significativo efeito na redução da pobreza e da indigência (REPETTO, 2014).

As pressões inflacionárias decorrentes do aquecimento da demanda e da expansão do gasto público ameaçavam, enfim, a sustentabilidade do câmbio real, de forma que a perspectiva de desvalorização permaneceu presente, estimulando fugas de capital que se intensificaram em 2007. As tensões quanto à sustentabilidade do câmbio aumentaram com o crescimento dos preços internacionais dos alimentos a

partir de 2006, dado o prospecto de repasse ao mercado interno por parte dos produtores do campo. Nesse sentido, estava presente também a dimensão fiscal, uma vez que as retenções de exportações primárias, como visto, constituíam importante fonte de recursos orçamentários, configurando mais um elemento sobre o qual as autoridades teriam que agir para conciliar o crescimento com distribuição de renda e combate à inflação.

Em primeiro momento, a solução espúria encontrada para tratar o problema inflacionário foi a intervenção no INDEC (*Instituto Nacional de Estadística y Censos*), órgão público responsável pela mensuração dos índices de preços no país. Seus quadros foram reorganizados e recompostos por novos funcionários subordinados ao kirchnerismo. A metodologia de cálculo do índice foi forçosamente alterada pela simples manipulação de informações indesejáveis quanto à magnitude do aumento do nível de preços. O ataque à respeitada entidade constituiu uma intervenção sem precedentes em órgãos públicos desde a restauração da democracia, além de debilitar seriamente a credibilidade do governo, situação que teria desdobramentos futuros.

Posteriormente, o problema fiscal e inflacionário foi abordado também a partir da revisão da política de retenções sobre as exportações primárias. Em março de 2008, usando das prerrogativas atribuídas ao poder executivo sobre a política aduaneira, o Ministério de Economia anunciou a chamada Resolução 125, segundo a qual se aumentava o percentual de tributos pagos sobre a exportação de produtos primários, atingindo principalmente a soja e o girassol. Com isso, o governo esperava reduzir a pressão externa sobre os preços internos dos alimentos ao mesmo tempo que, por meio da manutenção do câmbio alto e dos subsídios aos combustíveis, compensaria as eventuais perdas de competitividade que os produtores de tais gêneros viriam a incorrer. No entanto, a medida causou forte oposição dos produtores e demais componentes da cadeia produtiva, que conseguiram mobilizar grande parte da sociedade em torno de sua causa. Deu-se aí o início de um longo conflito político que só foi resolvido após a presidente Cristina Kirchner ceder e permitir a votação da matéria no Congresso Nacional, onde a proposta foi finalmente derrotada (NOVARO; BONVECCHI; CHERNY, 2014).

5.3 Abandono do modelo de câmbio real estável e competitivo (2008-2014)

A crise mundial de 2008 atingiu a Argentina principalmente por dois canais. O primeiro deles foi o comércio exterior, dado que houve queda dos preços mundiais de *commodities* – no caso da soja, somente de agosto a dezembro de 2008, os preços internacionais despencaram de US\$ 470,00 para US\$ 320,00, constituindo uma significativa queda percentual de 30% (NOVARO; BONVECCHI; CHERNY, 2014). Dada a importância dos tributos sobre exportação de gêneros primários para a receita do governo, a repercussão fiscal também foi sentida. O segundo canal de contágio da crise mundial se deu nos mercados financeiros. A fuga de capitais da Argentina para países com mercados mais bem avaliados foi comparável às ocorridas em outros momentos de dificuldades financeiras do país, como na crise da dívida do início dos anos 1980, na crise da Tequila, em 1995, e no colapso da conversibilidade, em 2001/2002 (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2014).

Desta vez, no entanto, os impactos foram menos catastróficos do que nas crises anteriores, em virtude da melhor posição externa em que a economia do país se encontrava em comparação com os outros episódios mencionados. Além da baixa exposição resultante do próprio isolamento dos mercados financeiros internacionais ocasionados pelo default, ao longo da década, como visto, a Argentina acumulou um grande estoque de reservas, bem como superávits fiscais e de conta corrente. Além disso, o país reduziu significativamente sua dívida externa, todos fatores que permitiram amortecer o choque externo. O sistema financeiro também estava muito menos exposto ao risco do que em outras épocas: a dolarização dos balanços das entidades financeiras e dos bancos passou a sofrer restrições de forma a impedir o potencial destrutivo das flutuações cambiais

O retorno de condições favoráveis em certos aspectos do contexto externo contribuiu para a rápida recuperação do crescimento: em meados de 2009, o preço internacional da soja já havia retornado aos patamares pré-crise. O que mais se destaca no período pós-crise, no entanto, foi a consolidação da tendência de maior intervencionismo estatal na busca pela resolução das tensões e contradições na conciliação de crescimento alto e distribuição de renda.

Ainda em 2008, o governo estatizou o sistema de pensões e aposentadorias aberto ao mercado durante a gestão de Carlos Menem. Assim, sem

a necessidade de aumentar impostos, ele se apropria de uma nova fonte de recursos na forma dos aportes mensais dos contribuintes do sistema de pensões, que giravam ao redor de 500 milhões de dólares à época da operação, além do estoque de capital acumulado de cerca de 30 bilhões de dólares. Dessa forma, o insucesso da imposição da Resolução 125 foi compensado (NOVARO; BONVECCHI; CHERNY, 2014). No mesmo ano, ocorreria ainda a reestatização das Aerolíneas Argentinas, após anos de alta ingerência do governo nas suas operações (VELLOSO *et al.*, 2014).

Nesse sentido, o evento de maior importância foi certamente a reestatização da petrolífera YPF. Nos marcos da política energética durante as gestões kirchneristas, segundo a qual o objetivo primordial era a manutenção de preços baixos ao consumidor dentro do esquema de subsídios descrito acima, o setor energético como um todo sofreu um processo sistemático de descapitalização com significativos efeitos sobre a produção, cujos reflexos se manifestaram na dificuldade de abastecimento e na profunda alteração na balança comercial de combustíveis.

Ciente da difícil situação energética do país, a gestão de Cristina Kirchner consegue a expropriação das ações majoritárias (totalizando 51%) da YPF em poder do grupo espanhol Repsol, que a operava desde a aquisição em 1999. O objetivo da reestatização era o aumento dos investimentos e a recuperação da capacidade produtiva, de forma que novo plano estratégico vem sendo executado, no que se tem observado relativo sucesso, como mostram o aumento do lucro, da produção e a quase duplicação do nível de inversões da empresa. No entanto, a execução das ambiciosas metas dependerá da atração de capital em larga escala, em especial para a exploração de fontes não convencionais como as de *shale gas*, na qual a Argentina possui boas dotações naturais (GAITANO, 2014).

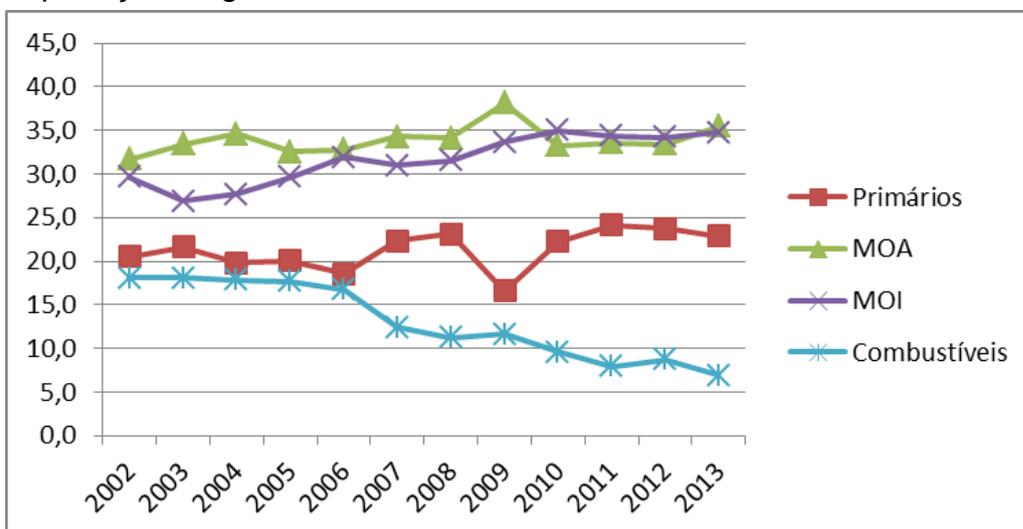
A tendência ao maior intervencionismo se manifestou também na condução dos fundamentos macroeconômicos do modelo de câmbio real estável e competitivo. Damill, Frenkel e Rapetti (2014) afirmam que o ano de 2010 é um ponto de inflexão nesse sentido, marcando seu abandono. A mudança tem origem nos dilemas lançados pelo modelo anterior: com a aceleração da inflação, surgiu o *trade-off* entre a manutenção da âncora nominal e o câmbio real afetado pelo nível de preços local. Após certo período de abordagem ambígua do problema, a partir de

2010 observou-se forte inclinação para a primeira opção, o que, segundo os autores, implicou a adoção de uma nova estratégia, a qual classificam de populismo macroeconômico. Genericamente, ele busca a melhoria das condições materiais da classe trabalhadora por meio de políticas fiscal, monetária e de rendas expansivas. Contudo, o excesso de demanda intensifica as pressões inflacionárias que, por sua vez, acabam conduzindo a problemas no balanço de pagamentos. Posteriormente, é necessário o ajuste das contas externas pela desvalorização do câmbio, cujo efeito é exatamente o oposto daquele perseguido inicialmente: o declínio dos salários reais.

A partir de 2010, a política fiscal apresentou tendências expansionistas ainda maiores do que as observadas no primeiro ciclo de crescimento pós-conversibilidade. Para comportar esse processo, foi alterada a carta orgânica do Banco Central, agora significativamente mais permissivo quanto ao financiamento monetário dos déficits fiscais. O expansionismo monetário também se acentuou a partir daquele ano, com taxas de juros de referência baixas – em termos reais, negativas em 7% até o início de 2014. A inflação resultante excedeu os 20%, e o aumento de salários nominais no setor privado beirou os 30%. O resultado desse processo foi a apreciação cambial e o aumento do custo unitário da mão de obra, enfraquecendo sensivelmente a competitividade das exportações argentinas (DAMILL; FRENKEL; RAPETTI, 2014).

Quanto ao comércio exterior, a partir de 2008, as exportações primárias e de manufaturados de origem agrícola (MOA) permanecem estáveis próximas aos 60%, enquanto que as manufaturas de origem industrial (MOI) crescem levemente, mantendo-se em torno de 34% do total de exportações argentinas (ver gráfico 13). Os combustíveis, por sua vez, perderam drasticamente sua participação, evidenciando o efeito deletério da política de subsídios energéticos adotada desde 2003. Nos anos 1990, as exportações de combustíveis ascenderam como um dos ramos mais dinâmicos do comércio exterior. Ao iniciar a era pós-conversibilidade, sua participação no total era de 18,1%, mas progressivamente caiu para 6,9% em 2013. No caminho inverso, as importações desse gênero, que em 2002 respondiam por 5,1% do total importado pelo país, passaram a subir vertiginosamente a partir de 2007, chegando a 15,4% em 2013 (INDEC, 2015a).

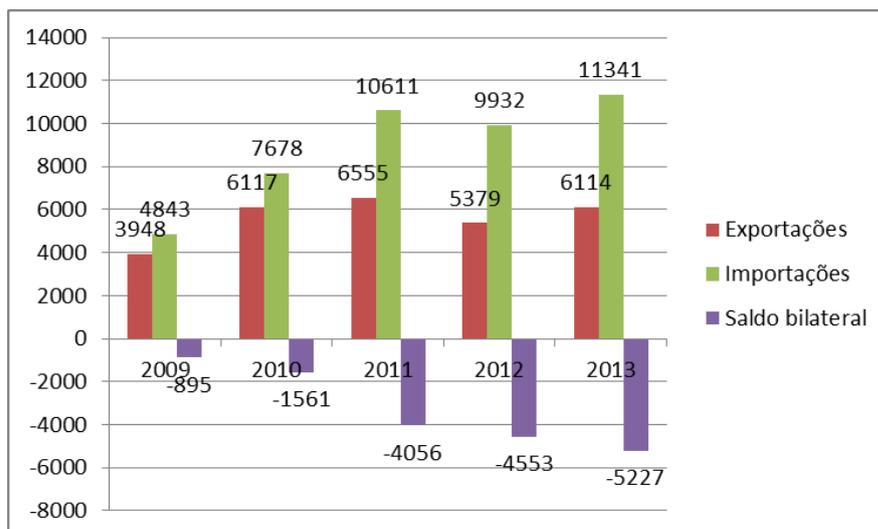
Gráfico 13 – Percentual de produtos primários, manufaturas de origem agrícola (MOA), manufaturas de origem industrial (MOI) e combustíveis sobre o total de exportações argentinas, 2002-2013.



Fonte: Elaboração própria a partir de INDEC (2015a).

A posição da China como grande parceiro comercial do país se consolidou, perdendo apenas para o Brasil no comércio bilateral. O saldo do comércio sino-argentino é deficitário para o país sul-americano desde 2009 (Ver gráfico 14). Segundo dados do INDEC (2015b), para o período de 2009 a 2013, as exportações para a China totalizaram em média 7,5% de todas as vendas argentinas, ao passo que as importações ficaram na faixa de 12,5% das compras. Análise desagradada evidencia que a composição da pauta bilateral aprofundou o padrão altamente assimétrico surgido nos anos iniciais da era pós-conversibilidade. Segundo dados do COMTRADE, desde 2008, à exceção de 2013, as exportações argentinas para a China foram compostas em mais de 70% por grãos e óleo de soja, fechando 2014 em 75% (COMTRADE, 2015).

Gráfico 14 – Comércio bilateral Argentina-China em milhões de dólares, 2009-2013



Fonte: Elaboração própria a partir de INDEC (2015b).

Tabela 9 – Participação de feijão de soja e óleo de soja no total de exportações argentinas para a china, 2008-2014 (categorias 1201 e 1507 do HS1996/COMTRADE).

Ano	%
2008	79,8
2009	72,1
2010	75,0
2011	78,2
2012	71,2
2013	68,7
2014	75,2

Fonte: Elaboração própria a partir de COMTRADE (2015).

Em contrapartida, as importações argentinas apresentaram tendência de concentração em bens de capital, sobretudo em equipamentos elétricos e mecânicos, que, em movimento crescente desde 2008, passam da metade do total de importações da China (COMTRADE, 2015). Tradicionais parceiros comerciais como a União Europeia e os Estados Unidos perderam cada vez mais espaço em relação ao país asiático, em especial no fornecimento de bens de capital (DULCICH; BEKERMAN; MONCAUT, 2013). Por fim, nos marcos dos convênios bilaterais assinados em 2014, os países assinaram acordo de swap cambial equivalente a 11

bilhões de dólares como maneira de fortalecer a composição de reservas argentinas, consolidando, desta forma, a incidência de importações chinesas (SEVARES, 2015).

Tabela 10 – Participação de máquinas e equipamentos elétricos e mecânicos no total de importações argentinas da China (categorias 84 e 85 do HS1996/COMTRADE).

Ano	%
2008	44,2
2009	48,9
2010	55,0
2011	55,7
2012	55,9
2013	57,0
2014	51,8

Fonte: Elaboração própria a partir de COMTRADE (2015).

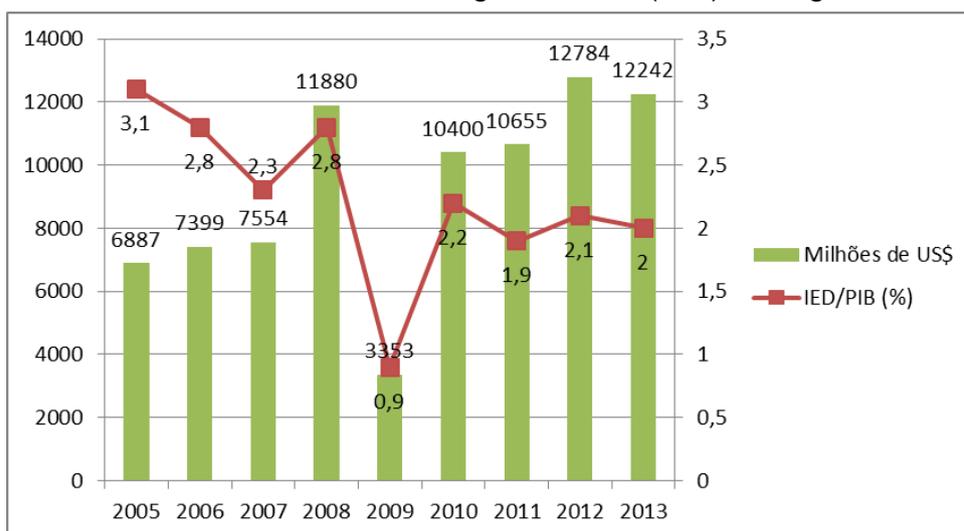
Assim, é possível afirmar que houve consolidação do esquema de especialização surgido nos anos iniciais da era pós-conversibilidade. Utilizando a metodologia do Índice de Vantagens Comparativas Reveladas, Bekerman e Dulcich (2014) mostram ter prevalecido a tendência à forte especialização na indústria de alimentos e bebidas, em oposição à forte desvantagem na indústria de bens de capital. Em nível intermediário, mas ainda assim em desvantagem comparativa, estão os bens de consumo final, equipamentos de transporte, autopeças e serviços diversos.

As mudanças de maior destaque foram a profunda decadência dos combustíveis, que perderam muito espaço para as importações – evidenciando, aí, os efeitos deletérios da política de subsídios descrita anteriormente. A produção local de insumos industriais também apresentou sensível melhora. Por fim, outra trajetória de destaque foi a do setor de serviços, que diminuiu largamente sua desvantagem comparativa em relação ao início da década em virtude das exportações de serviços vinculados a computação e informática, bem como das de serviços comerciais e profissionais como consultorias e assistência técnica. Dessa forma, os autores assim definem a situação do comércio exterior argentino:

Em síntese, essa forte desvantagem em insumos industriais relativamente mais elaborados, somada à já mencionada forte desvantagem em bens de capital, demonstra a significativa dependência tecnológica do complexo industrial argentino e do persistente caráter dual de sua estrutura econômica, amplamente abordado na literatura: uma forte competitividade em setores primários e na agroindústria de baixa elaboração, contraposta a uma importante desvantagem em manufaturas de origem industrial, especialmente as de maior elaboração e conteúdo tecnológico. Exceções a essa caracterização são a indústria automotriz (fortemente dependente de peças importadas, e dominada pelas estratégias globais das multinacionais do setor), e os setores de insumos industriais de relativamente maior elaboração já destacados. (BEKERMAN; DULCICH, 2014, p. 58. Tradução nossa).

O IED, por sua vez, desde 2008 não tem sido capaz de recuperar os níveis pré-2008, oscilando em torno de 2% do PIB, enquanto que o percentual nos anos anteriores à crise gravitou perto de 3%. Uma grande novidade foi o aumento das inversões em petróleo e mineração a partir de 2012. Naquele ano, ambas somaram 58,3% do total de investimentos, enquanto que, no ano seguinte, a cifra foi de 43,9%. No caso do petróleo, os novos fluxos se enquadram na mencionada renovação estratégica do setor com a reestatização da YPF e seus novos planos de investimento e exploração, que envolvem novas jazidas de *shale gas* e *shale oil*. (ver gráfico).

Gráfico 15 – Investimento Estrangeiro Direto (IED) na Argentina, 2005-2013.



Fonte: Banco Central de la República Argentina (2013).

Os vultosos recursos destinados a esses empreendimentos, no entanto, não foram capazes fazer os aportes de capitais superarem o reinvestimento de lucros em firmas já instaladas. Este é o maior componente individual de

investimentos desde 2010, e seu comportamento na Argentina reflete tendência geral observada na América Latina como parte da estratégia de mercado das empresas transacionais que operam no continente (BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, 2013; CEPAL, 2013). Ao final do período analisado, a influência chinesa ganhou novo impulso com os diversos projetos de infraestrutura energética e agroexportadora assinados em 2014, nos marcos dos mesmos convênios que selaram o acordo de swap cambial.

As políticas industriais também voltaram com maior força após a crise, mas com a permanência de certas falhas que caracterizaram esforços passados nesse sentido, e fortemente condicionadas pelos problemas de balanço de pagamentos e reservas. A partir de 2010, a estratégia de substituição de importações foi resgatada, dando início a um novo desenho de política industrial com a subsidização aos produtores locais e introdução de medidas de caráter protecionista para proteger o mercado interno. Tradicionais esquemas de promoção têm sido utilizados, como incentivos de localização, desonerações tributárias e alíquotas, mas surgiram também arranjos mais complexos. Era o caso da imposição de licenças prévias e da limitação do acesso às divisas nas operações de importação, com frequentes mudanças bruscas nas regras de operação no comércio exterior (VELLOSO *et al.*, 2014).

O regime de promoção das exportações foi pautado por um novo esquema segundo o qual empresas com saldo negativo na balança comercial deveriam se comprometer a exportar montante que compensasse suas compras externas. Na prática, como o regime não exigia o incremento líquido de exportações, e exportações de terceiros poderiam ser usadas para cumprir tais metas, surgiu um mercado onde as firmas transacionavam certificados de vendas externas, segundo o qual importadores líquidos compravam dos exportadores líquidos direitos de vendas externas a troco de comissões sobre o valor dessas trocas. Dessa forma, as exportações em geral continuaram em nível similar desde 2011, com o esquema paralelo possibilitando a importação de insumos e equipamentos necessários no caso das importadoras líquidas (VELLOSO *et al.*, 2014).

O novo aporte fiscal garantido pela estatização do sistema nacional de pensões permitiu canalizar recursos para promover inversões no setor industrial. Dentro do programa *Crédito del Bicentenario*, foram efetuados empréstimos a juros

subsidiados (frequentemente a taxas reais negativas) para empresas com intenção de expandir suas fábricas e executar outros projetos de ampliação da capacidade produtiva, segundo critérios de alocação pouco racionais, com forte viés político. Antigos regimes de apoio às exportações foram fortalecidos: era o caso, por exemplo, do antigo programa da Terra do Fogo, onde havia isenção de impostos para a montagem de computadores e aparelhos eletrônicos a partir de componentes importados. Restrições à importação desses produtos finalizados foram instituídas, de forma que o desenvolvimento do esquema consistiu na simples montagem em etapas de baixo valor agregado, destinando a produção ao protegido mercado interno a um alto custo tributário (VELLOSO *et al.*, 2014).

Em perspectiva geral, aumentaram os recursos fiscais destinados à política industrial como parte do valor industrial manufaturado do país. O crescimento foi de 3 pontos percentuais com relação aos primeiros anos da gestão de Néstor Kirchner, passando de 4,1% em média durante o período 2004-2006 para 7,1% em 2010-2013. A concentração permaneceu nos esquemas de promoção a regional (como o da Terra do Fogo, citado acima), cuja parcela no total de recursos destinados às políticas industriais nunca caiu abaixo de três quintos. Entretanto, observou-se certa diversificação no repertório de intervenções, incluindo um conjunto de ações, instrumentos e instituições voltados para gerar maiores oportunidades e capacidades tecnológicas, contando com mecanismos de financiamento e seleção mais robustos do que o que se historicamente tem observado (LAVARELLO, 2015).

Nesse sentido, ações de caráter mais vertical e seletivo ganharam espaço. O governo vem gerindo projetos de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia de satélites, energia e defesa, ao passo que os fundos governamentais vem se reorientando para o fortalecimento de capacidades tecnológicas na indústria, em especial na biotecnologia. Houve aumento de dois pontos percentuais em relação ao total da parcela de recursos destinados à pesquisa e desenvolvimento aplicados, comparando o período 2010-2013 com 2004-2006. No caso das pequenas e médias empresas, o crédito direcionado subiu de 0,4% do PIB manufatureiro em 2004-2006 para quase 2% em 2010-2013, outro sinal da tendência à maior seletividade das políticas de promoção (LAVARELLO, 2015).

Paralelamente ao fortalecimento da infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento e incentivos diretamente incidentes sobre as capacidades tecnológicas do setor privado, existem ainda grandes projetos estatais com potencial de impulsioná-lo por meio de regime de compras públicas e financiamento de empresas estatais. Assumindo posição produtora e de usuário em setores considerados estratégicos, o Estado incentivaria a acumulação de capacidades produtivas e tecnológicas no setor privado. Os recursos destinados a esse tipo de projeto somam 1,7% do valor adicionado industrial em 2010-2013, em oposição aos 0,3% de 2004-2006 (LAVARELLO, 2015).

Em que pesem os sinais de progresso durante todas as gestões kirchneristas, em especial em seus últimos anos, Lavarello (2015) adverte para a permanência de debilidades:

É possível sustentar a partir destas considerações gerais que as ações implementadas durante os últimos 11 anos diferem à primeira vista das ações e instrumentos aplicados em distintas experiências internacionais. A diferença com outros países está nos problemas de implementação, em particular na ainda débil coordenação entre os distintos instrumentos, próprias de toda experiência que requer tempo para avançar na geração de capacidades institucionais. Nesse sentido, durante os últimos anos surgiram um conjunto de iniciativas de planificação a partir de distintas áreas do Estado, que constituem um avanço em matéria de desenho e, em menor medida, de implementação. No caso da política industrial, essas iniciativas ainda limitam sua ação à identificação de problemas e ao uso da gama de instrumentos disponíveis com baixo grau de seletividade. Na medida em que os instrumentos não se encontram sob controle das autoridades responsáveis pela implementação, o papel da política industrial se limita à identificação e ao acompanhamento na resolução dos gargalos e assimetrias de informação entre a demanda e uma oferta altamente fragmentada de instrumentos. (LAVARELLO, 2015, p. 4. Tradução nossa.).

Assim, o grande desafio à frente da Argentina é a construção de capacidades de potencializar os arranjos institucionais possíveis a partir de centros de comando responsáveis por adequá-los a metas setoriais, no que o aprendizado institucional conseguido em certas áreas de atuação do governo, inclusive em cooperação com o setor privado, poderia permitir a difusão mais acelerada do conhecimento para a indústria nacional (LAVARELLO, 2015).

5.4 Conclusão

A trajetória de desenvolvimento pós-conversibilidade mostra que a atuação do Estado argentino no sentido desenvolvimentista foi em grande medida limitada quanto à incisividade e meios institucionais, e fortemente condicionada pelo equacionamento de outros objetivos políticos dos governos no poder, que com o passar do tempo assumiram premência cada vez maior em comparação com a condução de uma mudança estrutural. Nesse sentido, a inserção internacional da economia argentina no período também contribuiu para a conservação dos traços mais característicos da estrutura produtiva construída no passado.

O dinamismo apresentado durante grande parte do período foi possibilitado pelo esquema de preços relativos no qual a taxa de câmbio real estável e competitiva foi o elemento de maior importância e uma variável sobre a qual os *policy makers* argentinos agiram de forma particularmente incisiva nos anos iniciais da era pós-conversibilidade. Assim, o instrumental macroeconômico daí surgido, complementado pela consequente melhoria da situação fiscal e o acúmulo de divisas, foi o principal meio pelo qual as políticas econômicas tentaram de alguma forma influenciar a estrutura produtiva do país, em processo no qual os impulsos de mercado foram preponderantes na sinalização dos caminhos de especialização.

Dentro desse contexto, o uso de outros arranjos institucionais foi de menor importância, e teve resultados mistos. Já a partir da gestão de Duhalde, organismos e agências com foco na promoção de setores de maior potencial tecnológico e inovador foram criados. Paralelamente, quanto às políticas industriais, observou-se tendência de verticalização das intervenções. Nesse sentido, houve resultados positivos localizados com o passar do tempo, mas a sua efetividade frequentemente foi prejudicada pela falta de noção estratégica e falhas institucionais de coordenação e coerência de políticas. Como principal consequência desses traços, aponta-se a dificuldade de superar estágios mais complexos de promoção, bem como a dificuldade de aprimorar capacidades institucionais por meio do aprendizado. A relação entre setor público e setor privado, como mostram diversas análises, careceu de reciprocidade.

Antigas particularidades também se manifestaram em perspectiva global com o ativismo estatal característico das gestões kirchneristas. Segundo Martínez

Nogueira (2013), a elevada concentração de poder na figura do presidente, com sua centralização de decisões e conseqüente capacidade de determinação de políticas e disciplinamento do aparato estatal enfraqueceu o funcionamento de mecanismos de previsão, deliberação, planificação e coordenação que conduzissem à maior efetividade e coerência das políticas públicas.

Os ministérios atuaram de forma bastante débil na formulação de políticas, excessivamente subordinados aos desígnios do presidente dentro de um processo no qual entidades governamentais responsáveis pela programação, monitoramento e avaliação técnica de políticas foram sensivelmente deterioradas. Assim, em vez da construção de visão estratégica de longo prazo, a atuação do governo foi comumente guiada por uma lógica de curto prazo, responsável pela falta de coerência e coordenação das políticas, e a improvisação foi a maneira com a qual foram abordadas tais contradições.

O autor prossegue afirmando que o novo ciclo político iniciado em 2007 manteve o mesmo estilo do anterior, de forma que houve poucos avanços no fortalecimento de capacidades e mecanismos de apoio à condução, planificação e gestão, permanecendo um aparato estatal carente de visão de longo prazo. Conclui-se, então, que o processo de consolidação de maior assertividade do Estado como protagonista na economia argentina não foi acompanhado de esforços correspondentes para melhoria de capacidades de gestão das tarefas assumidas.

Como exemplo de tal lógica de comportamento é oportuno citar a intervenção no INDEC, a Resolução 125, as diversas reestatizações e, mais recentemente, as restrições cambiais como resposta a problemas de balanço de pagamentos. Todos os casos são frutos de contradições internas do arcabouço de políticas implantadas no decorrer da década, cujas soluções obedeceram ao imediatismo, sem noção clara de suas implicações estratégicas (à exceção, certamente, do caso da reestatização da YPF e do sistema de pensões⁸).

Ainda no contraditório caminho de reafirmação do papel do Estado na economia, a expansão das políticas sociais e de redistribuição de renda foi uma das grandes características do período pós-conversibilidade, constituindo objetivo político de elevada relevância dada a pobreza e desigualdade social herdadas do

⁸ A gestão estatal do sistema de pensões por meio da ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social), bem como de certos programas sociais possibilitados por seus recursos, constituem, segundo Martinez Nogueira (2013), um bem-sucedido exemplo de fortalecimento de capacidades institucionais.

período anterior. O kirchnerismo reativou instituições como as negociações coletivas e o salário mínimo, o que trouxe como consequência a queda da informalidade, o aumento dos salários reais e a redução da desigualdade social.

Do ponto de vista da atuação desenvolvimentista do Estado, isto é, da capacidade de canalização de recursos para tal fim, a expansão do gasto público social constitui não só um obstáculo de natureza fiscal, mas também uma restrição de caráter político. De acordo com Romero (2013), os objetivos distributivos foram significativamente instrumentalizados, de forma que planos sociais acabaram tendo um impacto profundo na conformação de novas redes de poder dentro da política argentina, criando relações clientelistas, segundo as quais os dependentes dos programas se transformaram em fonte de votos de grande importância para o kirchnerismo.

Tal empoderamento político dos trabalhadores e dos movimentos sociais de base, institucionalizado seja formalmente, como no caso das políticas de valorização salarial real e no da concessão de benefícios dentro de programas contidos no orçamento, ou informalmente, como na relação de favores políticos de caráter clientelista, remetem à questão das alianças viabilizadoras do desenvolvimento dentro de uma democracia, levantada por Fiani (2012) e abordada anteriormente por Johnson (1982). Esse problema se relaciona aos objetivos políticos do Estado Desenvolvimentista: a concepção do desenvolvimento como modernização produtiva reduz a complexidade do esquema de alianças necessário para propiciar as mudanças engendradas por ela. Em sistemas políticos mais democráticos, no entanto, a prevalência da mudança estrutural como objetivo principal pode ser afetada pela necessidade de atender a outras demandas emanadas da sociedade.

Utilizando as trajetórias clássicas de Estados Desenvolvimentistas do Leste Asiático como exemplo, Fiani constata que nesses casos tal aliança era constituída por um círculo fechado de tecnocratas e poucos grupos de interesse privados nacionais que cooperavam em busca dos objetivos de modernização, de forma que os interesses de outros atores e camadas sociais, em especial da classe trabalhadora, foram largamente suprimidos ou excluídos de participação política. Adiante, complementa o autor:

Por seu turno a diversificação da agenda desenvolvimentista eleva significativamente a complexidade dessas alianças, incorporando objetivos heterogêneos – quando não contraditórios – na agenda. O desenvolvimento de uma indústria que seja competitiva internacionalmente com a indústria de países desenvolvidos, por exemplo – o objetivo desenvolvimentista clássico de países como Japão, Coreia do Sul e Taiwan –, exige elevada concentração industrial para gerar economias de escala mínimas necessárias para que os custos de produção sejam competitivos com empresas já estabelecidas e atuantes em escala global. Esta concentração, no entanto, ao gerar poder de mercado e margens de lucro mais elevadas, pode entrar em conflito com outro objetivo que também passou a ser incluído na agenda desenvolvimentista: desconcentração da renda. Exemplos como esses poderiam ser multiplicados, especialmente se se considerarem objetivos como preservação ambiental, questões sociais, respeito a minorias étnicas e populações tradicionais etc. A constituição e a administração dessas alianças se tornam, portanto, extraordinariamente mais complexas, pois os custos e os benefícios das mudanças devem ser negociados entre os inúmeros grupos de interesse. (FIANI, 2012, p. 16).

Essas tensões se manifestaram em diversos aspectos das políticas econômicas argentinas estudadas nesse capítulo. A política salarial em diversos momentos garantiu aumentos reais ao mesmo tempo que se perseguia a redução da inflação por meio de outras políticas, além de contradizer a aposta na competitividade fundada no câmbio real competitivo.

Já os gargalos de infraestrutura foram acentuados com a dificuldade de execução de planos de investimento e melhoramentos na capacidade produtiva em meio ao difundido esquema de subsídios de energia, transportes e combustível. Por fim, outro exemplo é o uso da taxa de câmbio como âncora nominal, razão pela qual se postergava a desvalorização na medida em que ela significava a corrosão dos rendimentos em pesos, configurando, desse modo, mais um elemento que entrava em contradição com os fundamentos do modelo de câmbio real competitivo. A esses casos se relaciona também a questão da gestão do conflito distributivo exercida, que, como visto no capítulo anterior, se deu de forma particularmente débil no decorrer da histórica econômica argentina.

Outro aspecto que exerceu importante papel sobre o desenvolvimento da Argentina no período pós-conversibilidade foi a inserção internacional do país. Hausmann, Hwang e Rodrik (2005) afirmam que a difusão de atividades próximas à fronteira de produtividade dentro de uma economia tem papel fundamental na construção das exportações como fator conducente ao crescimento sustentado. Nesse sentido, a década passada testemunhou a ascensão da China como grande demandante de gêneros nos quais a Argentina possui tradicionais vantagens

comparativas, isto é, os produtos primários e manufaturas relacionadas. Esse processo culminou com grande aumento dos termos de troca do país, sem o qual a trajetória de alto crescimento observada teria sido muito mais branda.

Contudo, de um ponto de vista estrutural e de mais longo prazo, ele também reafirma a histórica heterogeneidade produtiva da Argentina. A pauta do comércio bilateral sino-argentino foi bastante assimétrica, com a alta concentração do país sul-americano como provedor de bens de baixo valor agregado e importador de bens de mais alto valor agregado, em especial os de capital. A política argentina, nesse sentido, se inclinou para o aprofundamento do referido padrão de especialização, como atestam os diversos acordos bilaterais com os chineses, respondendo em grande parte a imperativos de alívio de pressões nas contas externas – os quais, como visto, têm raízes nas contradições das políticas econômicas adotadas. Desse modo, a histórica dependência tecnológica argentina apresenta sinais de perpetuação (BEKERMAN; DULCICH; MONCAUT, 2013).

Por fim, uma última consideração relacionada à inserção internacional diz respeito ao comportamento das firmas multinacionais no país. A estrutura produtiva argentina é altamente concentrada no capital estrangeiro, cujas estratégias de competição são pensadas em escala global (ABELES; LAVARELLO; MONTAGU 2013). Além disso, o investimento externo na economia argentina se orientou para setores intensivos em recursos naturais, com pouca capacidade de encadeamentos tecnológicos locais e aporte para o sistema nacional de inovação argentino. Do ponto de vista desenvolvimentista, a “cooptação” desses atores para uma estratégia nacional, o que envolveria a interferência ou criação de arranjos institucionais pertinentes, é uma tarefa bastante complicada não só por se tratarem de centros de decisão externos, mas também pela viabilidade jurídica regulada por tratados internacionais.

6 CONCLUSÃO GERAL

O presente trabalho se ocupou das relações entre Estado e desenvolvimento econômico na Argentina no período pós-conversibilidade (2002-2014). Os anos de bom crescimento econômico, retomada do dinamismo do setor industrial e diminuição da pobreza e da desigualdade social foram possibilitados por uma série de políticas econômicas largamente opostas àquelas empregadas no período anterior, quando o amplo processo de reformas de caráter liberalizante alterou profundamente o padrão de intervenção estatal na economia argentina. Dessa forma, a melhor performance sob um modelo fundado em maior assertividade do Estado angariou não só maior prestígio político para o grupo que ascendeu ao poder em 2003, como também gerou debates na literatura exaltando suas virtudes enquanto alternativa ao modelo de orientação liberal praticado no país nas décadas anteriores e acentuado nos anos 1990.

Entretanto, em anos mais recentes a economia argentina teve desempenho menos robusto, com diminuição do ritmo de crescimento e deterioração de diversos indicadores macroeconômicos e de contas externas. Esse processo coincidiu com o aumento do intervencionismo, ilustrado pelas diversas reestatizações e restrições aplicadas ao comércio exterior, por exemplo. Dadas as tendências de declínio e as contradições internas da trajetória argentina, buscou-se interpretar essa experiência a partir da matriz teórica do Estado Desenvolvimentista, tendo em vista tentativas precedentes na literatura de analisá-la sob enfoque similar.

Diante da amplitude e interdisciplinaridade do estudo contemporâneo do desenvolvimento econômico, a análise foi delimitada à noção de desenvolvimento como modernização da estrutura produtiva de uma economia dentro de um processo de construção de vantagens comparativas em setores de maior valor agregado, intensivos em tecnologia e conhecimento. No decorrer do trabalho, por uma questão de simplificação e escopo, tal concepção foi utilizada como sinônimo de desenvolvimento econômico.

Viu-se que diversos países no decorrer de suas histórias conseguiram de forma bem-sucedida realizar a transição para tal padrão de especialização qualitativamente mais elevado em relação a outras regiões. Embora as condições sob as quais esses processos se deram fossem muito diversas de acordo com as

particularidades políticas, sociais e econômicas dos períodos e espaços em que se inseriram, tiveram como traço comum a intervenção estatal em aspectos estratégicos do desenvolvimento, como a absorção de tecnologia e a mudança do sistema de preços relativos através de diversas políticas econômicas e políticas industriais.

Tendo em vista o referencial teórico da literatura institucionalista, esse padrão de intervenção contradiz visões que atribuem o sucesso do processo de desenvolvimento à adequada provisão e defesa pelo Estado de aspectos básicos como os direitos de propriedade, na medida em que esses fatores permitiriam o livre desencadeamento do processo de destruição criativa na economia. As experiências de Estados Desenvolvimentistas ao longo da história fornecem evidência de que intervenções localizadas, de natureza mais assertiva, frequentemente com criação de instituições de suporte específicas para o desenvolvimento, guiadas por visão estratégica, podem também ser fator primordial na viabilização do desenvolvimento econômico. Isso significa admitir que as intervenções em arranjos institucionais são dotadas de grande efetividade.

Entretanto, a mesma literatura aponta que o voluntarismo estatal em si não é um aspecto suficiente para estimular o processo de mudança estrutural de uma economia no sentido desenvolvimentista. As diversas experiências analisadas de intervencionismo pautadas por tal orientação, sejam elas exitosas ou fracassadas, apontam que ele requer uma série de elementos e referenciais de comportamento particulares. Nesse sentido, as capacidades institucionais do Estado são o aspecto fundamental, na medida em que permitem, por meio de uma burocracia qualificada e independente, construir relações de reciprocidade com o setor privado e implantar arcabouço de políticas coerentes com uma visão estratégica desenvolvimentista construída em nível mais amplo.

Após a fundamentação teórica, foi analisado o intervencionismo estatal argentino em perspectiva histórica, a partir da superação definitiva do modelo agrário-exportador. Primeiramente, foi investigado o processo de industrialização por substituição de importações, acentuado a partir da década de 1940, e que duraria até meados dos anos 1970. O protagonismo estatal, embora variando em intensidade de acordo com as mudanças de poder e conseqüentes alterações de certos aspectos estratégicos, foi uma característica desse período, em que as

intervenções em arranjos institucionais com o fito de promover o desenvolvimento foram frequentes. Como exemplos dessa tendência, podem-se citar a existência do IAPI na época do peronismo ou os marcos regulatórios sobre o capital estrangeiro destinado aos setores estratégicos durante a presidência de Arturo Frondizi, além de numerosas políticas industriais.

A partir de então, verificou-se gradual diversificação da economia argentina, que teve certo sucesso em avançar no processo de substituição de importações. Assim, o país primeiro supera o estágio “fácil”, isto é, consegue produzir localmente bens de consumo de baixo valor agregado e pouco intensivos em tecnologia, voltados para o mercado interno, com tendência ao fechamento em relação ao exterior. Em seguida, tem início processo de substituição em ramos mais complexos da indústria, abarcando os bens intermediários e de capital.

Dentro da busca pela modernização da estrutura produtiva, em que pese o relativo sucesso em criar setores competitivos e consolidar a indústria como eixo de desenvolvimento, o modelo de industrialização por substituição de importações padeceu de sérias falhas institucionais. Para Martinez Nogueira (2013), as capacidades do Estado argentino foram construídas por um processo imperfeito, resultado de conflitos políticos nos quais os participantes tenderam mais à confrontação do que à cooperação. A história do intervencionismo estatal argentino é o reflexo das aspirações e recursos de poder de múltiplos atores guiados por visões, objetivos e interesses diferenciados e mutuamente excludentes, com fortes traços de comportamento rentista.

As principais consequências desse fato foram a elevada instabilidade política, bem como a incoerência e a falta de credibilidade das políticas estatais, que contribuíram para consolidar ao longo do tempo a debilidade institucional do Estado argentino. A volatilidade afetava o comportamento das organizações estatais e dos atores sociais, de modo que as políticas implementadas eram com frequência abandonadas ou alteradas. Assim, a sofisticação do aparato estatal argentino foi relativamente limitada, e se refletiu tanto na dificuldade de conformar visões estratégicas em nível mais amplo como nos arranjos institucionais efetivamente utilizados para perseguir o objetivo do desenvolvimento. Amsden (2001), por exemplo, argumenta que a Argentina historicamente não construiu os mecanismos de reciprocidade para promover a modernização mais profunda de sua estrutura

produtiva a partir da cooperação entre Estado e setor privado. Chudnovsky e López (2007), afirmam que a ausência de uma burocracia qualificada e independente se refletiu em políticas mal-desenhadas e mal-implementadas, de modo que os resultados das intervenções acabaram não construindo fortes capacidades competitivas, tecnológicas e inovadoras locais.

A partir de 1976, tem início processo de desmonte do modelo de substituição de importações, passando a prevalecer concepção menos estatista da modernização da economia argentina. A partir de então, é posta em prática uma abordagem mais centrada nos mercados como melhor instituição alocadora de recursos, buscando eliminar as ineficiências surgidas da industrialização protecionista iniciada quatro décadas antes. O arcabouço de políticas industriais, por exemplo, é significativamente reduzido. No entanto, acentuam-se as contradições e defeitos no funcionamento do Estado argentino: o corporativismo militar enfraquece o funcionalismo público, de modo que as falhas institucionais do modelo anterior se agravam. Essa fraqueza se refletiu na incoerência e debilidade das políticas empregadas, seja as macroeconômicas ou de diversificação regional. Como consequência, tem início a desindustrialização da economia argentina.

O processo de desindustrialização tem seguimento após a crise da dívida que assolou a Argentina nos anos 1980. Em 1991, é instituído o sistema de conversibilidade entre peso e dólar, acompanhado por mais amplo processo de reforma de Estado. Nesse período, a mudança estrutural enquanto objetivo político também é relegada a segundo plano, prevalecendo orientação pró-mercado de aproveitamento das vantagens comparativas como guia da especialização produtiva. O arcabouço institucional voltado para o desenvolvimento, a exemplo do que ocorreu na ditadura instalada em 1976, é bastante tímido, de modo que as intervenções estatais se reduzem em grande medida à regulação passiva de variáveis macroeconômicas, dada a restrição imposta pela conversibilidade. Houve ainda arranjos institucionais focalizados em certos setores, como o automobilístico e o minerador.

Nessa etapa, manifestam-se os mesmos problemas de falta de reciprocidade e falhas de coordenação interburocrática. No entanto, foram as contradições surgidas em nível macroeconômico, em especial pelo seu efeito sobre a taxa de câmbio, que minaram definitivamente a sustentabilidade do esquema

liberalizante lançado no início da década. Em termos de estrutura produtiva, a abertura comercial e o câmbio sobrevalorizado dentro do esforço anti-inflacionário e de racionalização alocativa contribuem para o aprofundamento da desindustrialização argentina, ao passo que o setor agrário, ao lado de outros recursos naturais como os combustíveis, observa significativos avanços de produtividade e reafirma o padrão de especialização em produtos primários.

Em seguida, foi analisado finalmente o período pós-conversibilidade, que tem início com uma herança de menor dinamismo da indústria local e permanência da histórica heterogeneidade da estrutura produtiva. Logo após o colapso de 2001, o governo procedeu a profunda alteração dos fundamentos da economia argentina lançados pelo ajuste neoliberal dos anos 1990. A atuação do governo nos anos iniciais foi incisiva na criação de um sistema de preços relativos que revertesse os efeitos deletérios da conversibilidade sobre a economia argentina. Assim, é gradualmente consolidado o que Damill, Frenkel e Rapetti (2014) chamaram de Modelo de Câmbio Real Estável e Competitivo, que trouxe condições favoráveis para o restabelecimento da competitividade industrial e de bens e serviços transacionáveis de um modo geral.

O novo esquema de preços relativos surte efeito, de modo que o crescimento é recuperado nos anos que se seguiram, com maior dinamismo da indústria. Entretanto, o alcance dessa retomada, em termos de estrutura produtiva, foi bastante limitado. Dentro do setor industrial, as vantagens comparativas permanecem concentradas nos ramos vinculados aos gêneros primários, as manufaturas de origem agrária (MOA), com baixo valor agregado, intensidade tecnológica e, conseqüentemente, capacidade de *spillovers* para o resto da economia argentina. Esse processo se relaciona à manutenção da especialização em produtos primários, que vivem também grande expansão graças às novas condições do comércio internacional, no qual a China assume posição de destaque como importadora desses gêneros. Assim, um balanço geral dos mais de dez anos do período pós-conversibilidade é o de manutenção do padrão de especialização argentino, isto é, houve conservação da dependência tecnológica do país.

Nesse sentido, o caráter das intervenções estatais voltadas para o desenvolvimento é misto. Como exposto no terceiro capítulo, o Estado agiu mais incisivamente com respeito a variáveis macroeconômicas, beneficiando com a taxa

de câmbio desvalorizada setores com baixas vantagens comparativas e estimulando a demanda agregada como impulso ao aumento da produção local, embora parte dos programas setoriais herdados de épocas anteriores tenha sido mantida. Não obstante, viu-se também que dentro do aparato estatal argentino surgiram durante o período importantes mudanças qualitativas no sentido de promover o avanço em áreas estratégicas a partir de arranjos específicos. Assim, apareceram novas iniciativas em certos setores de tecnologia de fronteira, em processo associado à diversificação e melhoria dos organismos de Estado responsáveis por essa tarefa.

Apesar de certo progresso foi salientada a permanência das históricas deficiências institucionais na Argentina, que se observaram tanto nas políticas públicas de promoção específica, quanto nas políticas econômicas desde uma perspectiva mais ampla, como no caso das variáveis macroeconômicas. Nas primeiras, embora tenha havido relativo sucesso em termos de performance dos beneficiários, houve falhas de coordenação entre as instâncias promotoras e fracos mecanismos de reciprocidade, com orientação não muito clara por metas e monitoramento da efetividade das políticas. Nesse sentido, experiência argentina é um caso ilustrativo de como a ênfase em estímulos fiscais, cambiais e monetários, como ocorre no Novo Desenvolvimentismo, não é suficiente quando não se incide sobre a micro e mesoconomia do desenvolvimento.

Nas segundas, prevaleceu a incoerência, motivada frequentemente por uma orientação imediatista, de curto prazo, sobre os problemas econômicos enfrentados. Um exemplo bastante ilustrativo disso é o da política cambial. O expansionismo fiscal e monetário alimentou o processo inflacionário, que, por sua vez, corroía a competitividade das exportações não tradicionais argentinas via apreciação do câmbio real.

A relutância em corrigir o câmbio, por sua vez, estava ligada ao uso da taxa nominal como âncora anti-inflacionária protetora dos rendimentos das camadas populares, o que manteve a taxa real apreciada – diminuindo as reservas do país e tornando mais atrativa a importação, gerando mais uma contradição que se tentou solucionar pelos arranjos institucionais restritivos no mercado de divisas. Nesse sentido, viu-se que o sistema político argentino moldado pelas reformas dos anos 1990 concentrou elevado poder decisório na figura do presidente do país, o que lhe tem conferido amplas margens para disciplinar o aparato estatal. Em consequência,

o funcionamento de mecanismos de previsão, deliberação, planificação e coordenação dentro de outras instâncias elaboradoras de políticas, como os ministérios e agências governamentais de apoio à iniciativa privada, passou por processo de certa precarização. Dessa forma, as capacidades institucionais para a formulação de ampla orientação estratégica em questões pertinentes a um esforço desenvolvimentista foram frágeis. Assim, conclui-se que a visão dos ambientes institucionais oferece reflexões úteis no caso do hiperpresidencialismo argentino no que diz respeito aos contrapesos ao poder dos atores sociais como forma de facilitar a construção de consensos devidamente assessorados e imprimir maior estabilidade à execução de políticas econômicas – inclusive as voltadas para o desenvolvimento.

Por fim, um aspecto de grande importância na análise da experiência argentina pós-conversibilidade é a questão das políticas sociais. A pobreza e desigualdade sem precedentes herdadas dos anos 1990 inseriram essas agendas com bastante força dentro dos objetivos políticos das gestões kirchneristas. No decorrer do período, observou-se a expansão da rede de proteção social no país, com sensível aumento do gasto público necessário para sustentá-la. O crescimento dos gastos foi resultado ainda do grande esquema de subsídios econômicos à energia, combustíveis e transportes que, embora não direcionados, tiveram intenção distributiva.

Adicionalmente, a agenda social se fez presente com a restauração dos trabalhadores organizados como atores políticos ativos, fato ilustrado pelas políticas salariais implantadas desde 2002. A relevância desse tema para o trabalho está na questão de sua premência enquanto objetivo político, dada a necessidade de formação de alianças políticas para viabilizar projeto desenvolvimentista, uma vez que, em especial em uma democracia, como no caso da Argentina, a influência das preferências políticas de certos grupos e camadas sociais poderia obstruir políticas contrárias a seu interesse. Assim, o equacionamento de outros objetivos políticos como a distribuição de renda e a igualdade social, tal como ocorreu na Argentina pós-conversibilidade, é um bom exemplo de como a democratização do sistema político, com afirmação da influência de certas camadas sociais, pode moldar a capacidade de intervenções de sentido desenvolvimentista.

7 REFERÊNCIAS

ABELES, M.; LAVARELLO, P.; MONTAGU, H. Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina. In: INFANTE, R.; GERSTENFELD, P. **Hacia un desarrollo inclusivo**: el caso de la Argentina. Santiago: CEPAL, 2013.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. **Institutions as the fundamental cause of long-run growth**. National Bureau of Economic Research, 2004 (Working Paper, n. 10481).

ALESINA, A.; SULE, O.; ROUBINI, N.; SWAGEL, P. **Political instability and economic growth**. National Bureau of Economic Research, 1992. (Working Paper, n. 4173).

AMSDEN, A. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. Oxford University Press, 1992.

_____. **The rise of "the rest"**: challenges to the west from late-industrializing economies. Oxford University Press, 2001.

ANLLÓ, G.; LUGONES, G.; PEIRANO, F. La innovación en la Argentina post-devaluación. Antecedentes previos y tendencias a futuro. In: KOSACOFF, B. (Ed.). **Crisis, recuperación y nuevos dilemas**: la economía argentina 2002-2007. Santiago: CEPAL, 2007.

ARBIX, G.; FERRAZ, J. V. Finlândia: competitividade e economia do conhecimento. In: CARDOSO JR., J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. **Trajetórias recentes de desenvolvimento**: estudo de experiências internacionais selecionadas. Brasília: IPEA, 2009.

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA. **Estadísticas fiscales de la ASAP**. 2015. Disponível em: <<http://www.asap.org.ar/informes-fiscales/estadisticas-fiscales/>>. Acesso em: 13 maio 2015.

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. **Las inversiones directas en empresas residentes**. 2013. Disponível em: <<http://www.bcra.gov.ar/pdfs/estadistica/Inversiones%20directas%20al%2031%2012%2013.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2015.

BANCO MUNDIAL. Data. **External debt**. 2015a. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/topic/external-debt>>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. Data. **Gross Fixed Capital Formation (% of GDP)**. 2015b. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.FTOT.ZS>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. Poverty Data. **Country Dashboard**: Argentina. 2015c. Disponível em: <<http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/ARG>>. Acesso em: 13 maio 2015.

BANCO MUNDIAL. Data. **Inflation, GDP deflator (annual %)**. 2015d. Disponible em: <<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.DEFL.KD.ZG>>. Acceso em: 13 maio 2015.

_____. Data. **Trade (as % of GDP)**. 2015e. Disponible em: <<http://data.worldbank.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS>>. Acceso em: 13 maio 2015.

_____. Data. **Net barter terms of trade index (2000 = 100)**. 2015f. Disponible em: <<http://data.worldbank.org/indicador/TT.PRI.MRCH.XD.WD/countries>>. Acceso em: 13 maio 2015.

_____. Data. **Export value index (2000 = 100)**. 2015g. Disponible em: <<http://data.worldbank.org/indicador/TX.VAL.MRCH.XD.WD/countries>>. Acceso em: 13 maio 2015.

_____. Data. **Research and Development Expenditure (% of GDP)**. 2015h. Disponible em: <<http://data.worldbank.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>>. Acceso em: 13 maio 2015.

BARUJ, G.; KOSACOFF, B.; PORTA, F. **Políticas nacionales y la profundización del MERCOSUR**: el impacto de las políticas de competitividad. Buenos Aires: CEPAL, 2005.

BASUALDO, E. **Sistema político y modelo de acumulación**: tres ensayos sobre la Argentina actual. 1. ed. Buenos Aires: Atuel, 2011.

BEKERMAN, M.; DULCICH, F. La inserción internacional de la Argentina y su dependencia comercial con Brasil. **Boletín Informativo Techint**, n. 344, 2014.

BEKERMAN, M.; DULCICH, F.; MONCAUT, N. Transformações recentes da economia chinesa: impacto sobre suas relações comerciais com a América Latina. **Revista Tempo do Mundo**, v. 5, n. 1, 2013, p. 5-43.

BEZCHINSKY, G.; DINENZON, M.; GIUSSANI, L. CAINO, O.; LÓPEZ, B.; AMIEL, S. Inversión extranjera directa en la Argentina: crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad. In: KOSACOFF, B. (Ed.). **Crisis, recuperación y nuevos dilemas**: la economía argentina 2002-2007. Santiago: CEPAL, 2007.

BIANCO, C.; PORTA, F.; VISMARA, F. Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa. In: KOSACOFF, B. (Ed.). **Crisis, recuperación y nuevos dilemas**: la economía argentina 2002-2007. Santiago: CEPAL, 2007.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BRAUDE, H; GRAGUN, P; GARCIA, M; TAVOSNASKA, A. La política industrial argentina 2003-2008. Transitando por los suburbios de la micro. In: CONGRESO

ANUAL 2009: LECCIONES DE LA POST-CONVERTIBILIDAD OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO DE ARGENTINA. **Anais...** Buenos Aires: Asociación de Economía para el desarrollo de la Argentina, 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Argentina vitoriosa**. 2007. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2007/07.01.01.Argentina_vitoriosa.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo, 2010. (Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, n. 274).

_____. **Argentina: developmentalism and populism**. 2013. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2013/64.Argentina-desenvolvimentismo-populismo-i.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, v. 21, número especial, 2012. p. 811-829.

BRIL-MASCARENHAS, T.; POST, A. E. Policy traps: consumer subsidies in Argentina, 2014. **Studies in comparative international development**, v. 50, n. 1, 2015, p. 98-120.

BUGNA, C. F.; PORTA, F. El crecimiento reciente de la industria argentina: nuevo régimen sin cambio estructural. In: KOSACOFF, B. (Ed.). **Crisis, recuperación y nuevos dilemas: la economía argentina 2002-2007**. Santiago: CEPAL, 2007.

_____. La indústria manufacturera: trajetória recente y câmbios estruturales. In: MERCADO, R.; KOSACOFF, B.; PORTA, F. (Ed.). **La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural**. 1. ed. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 2012.

BUSTELO, S. **Desenvolvimento e políticas industriais: um estudo comparativo entre a Argentina e o Brasil (2002-2008)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

CASTELAR, A. O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Orgs.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2009.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. **Informe de coyuntura**, n. 17, 2015. Disponível em: <<http://www.centrocifra.org.ar/docs/IC%20nro%2017.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2015.

CEPAL. CEPALSTAT. **Estadísticas e indicadores**. 2015. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.a.sp?idioma=e>. Acesso em: 13 maio 2015.

CHANG, H. J. The economic theory of the developmental state. In: WOO-CUMINGS, M. **The developmental state**. Cornell University Press, 1999.

_____. **Globalisation, economic development and the role of the state**. London: Zed Books, 2003.

_____. **Chutando a escada**: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.

CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. N.; Preface to the handbook. In: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. N. (Eds). **Handbook of development Economics**, vol. 1 (Handbooks in Economics, nº 9). Elsevier, 1988.

CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, F. **The elusive quest for growth in Argentina**. Palgrave Macmillan, 2007.

COGLIANDRO, G. **Gasto público social en la ley de presupuesto nacional 2013**. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2013. (Documentos de Trabajo, n. 12).

COMTRADE. **UN COMTRADE Database**. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/data/>>. Acesso em: 25 maio 2015.

CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. **Subsídios económicos del sector público nacional argentino**. 2014. Disponível em: <http://www.consejo.org.ar/noticias14/files/SUBSIDIOS_IARAF_2013y2014.pdf>. Acesso em: 15 maio 2015.

CORTÉS CONDE, R. The growth of the Argentine economy, c. 1870-1914. In: BETHELL, L. **Argentina since independence**. Oxford University Press, 1993.

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

CRISTINA sobre los 10 años de kirchnerismo: “Esta es la década ganada por todos los argentinos”. **Clarín**, Argentina, 01 mar. 2013. Disponível em: <http://www.clarin.com/politica/Cristina-Congreso-abrir-sesiones-ordinarias_0_874712722.html>. Acesso em: 29 abr. 2015.

CUNHA, A. M. **O paradigma do estado desenvolvimentista e o retorno da política industrial**. Porto Alegre: UFRGS, FCE, DECON, 2012. (Texto para discussão, n. 8).

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

DAMMIL, M.; FRENKEL, R.; RAPETTI, M. The argentinean debt: history, default and restructuring. **Revista Economia**, 2005.

DAMMIL, M.; FRENKEL, R.; RAPETTI, M. **The new millenium argentine saga: from crisis to success and from success to failure**, 2014. Disponível em: <http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/92_2014.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

DEL BELLO, J. C. Argentina: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico. In: RIVAS, G.; ROVIRA, S. (Eds.). **Nuevas instituciones para la innovación: prácticas y experiencias en América Latina**. Santiago: Naciones Unidas, 2014.

DÍAZ ALEJANDRO, C. F. **Ensayos sobre la historia económica argentina**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1983.

EDWARDS, S. **Left behind: Latin America and the false promise of populism**. University of Chicago, 2010.

EVANS, P. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the state back in**. Cambridge University Press, 1985.

FANELLI, J. M. **La Argentina y el desarrollo económico em el siglo XXI: cómo pensarlo? qué tenemos? qué necesitamos?** 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

FANELLI, J. M.; ALBRIEU, R. Fluctuaciones macroeconómicas y crecimiento en Argentina: una visión de largo plazo. In: MERCADO, R.; KOSACOFF, B.; PORTA, F. (Ed.). **La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural**. 1. ed. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 2012.

FERRARI, A. F. H. Argentina: vaivéns do mundo globalizado. In: CARDOSO, JR., J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. **Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudo de experiências internacionais selecionadas**. Brasília: IPEA, 2009.

FERRER, A. **A economia argentina: de suas origens ao início do século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FIANI, R. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____. **Problematizações acerca do conceito de um “novo” estado desenvolvimentista**. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para discussão, n. 1749)

_____. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação nas estruturas híbridas**. Brasília: IPEA, 2013. (Texto para discussão, n. 1815).

FFRENCH-DAVIS, R. **From financieristic to real macroeconomics**: seeking development convergence in EE's. Santiago: Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile, 2007. (Serie Documentos de Trabajo, n. 272)

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. World Economic and Financial Surveys. **World Economic Outlook Database April 2015**. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 13 maio 2015.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GAITANO, N. La lógica político-institucional de la política energética. In: ACUÑA, C. H. **Dilemas del estado argentino**: política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.

HALL, P. A.; SOSKICE, D. An introduction to varieties of capitalism. In: HALL, P. A.; SOSKICE, D. (Eds.). **Varieties of capitalism**: the institutional foundations of comparative advantage. Oxford University Press, 2001.

HAUSMANN, R.; HWAN, J.; RODRIK, D. **What you export matters**. National Bureau of Economic Research, 2005 (Working Paper, n. 11905).

HAUSMANN, R.; RODRIK, D. Economic development as self-discovery. **Journal of Development Economics**, v. 72, dez. 2003

INDEC. Cuadros estadísticos: exportaciones por grandes rubros, años 1980-2013. **Intercambio comercial argentino**. 2015a. Disponível em: <http://www.indec.mecon.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=2&id_tema_3=40>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. Cuadros estadísticos: balanza comercial argentina por zonas económicas y principales países, años 1980-2013. **Intercambio comercial argentino**. 2015b. Disponível em: <http://www.indec.mecon.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=2&id_tema_3=40>. Acesso em: 13 maio 2015.

JOHNSON, C. **MITI and the japanese miracle**: the growth of industrial policy: 1925-1975. Stanford University Press, 1982.

KOSACOFF, B. **Hacia un nuevo modelo industrial**: idas y vueltas del desarrollo argentino. 1. ed.. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2007.

LAVARELLO, P. J. **El gradual regreso de la política industrial**: definición, avances y desafíos para la Argentina, 2015. [Mimeografiado].

LENICOV, J. R. **Bases para una economía productiva**: el programa de enero-abril de 2002 y la rápida recuperación de la economía argentina. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2012.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de la institucionalidad en la Argentina. In: ACUÑA, C. H. **Cuánto importan las instituciones?** Gobierno, estado y actores en la política argentina. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

MAZZUCATO, M. **The entrepreneurial state.** Demos, 2011.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. **Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina:** análisis de las políticas de incentivo a la producción. 1. ed. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011. Disponível em:

<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/instrumentos_desarrollo_prod_argentina.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCION. **Lineamentos estratégicos para el desarrollo productivo de la Argentina.** Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción, 2007. Disponível em:

<<http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/lg1211.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

MINISTERIO DE INDUSTRIA. **Plan estratégico industrial 2020:** objetivos.

Disponível em: <<http://www.industria.gob.ar/plan-estrategico-2020/>>. Acesso em: 13 maio 2015.

MOREIRA, C. A. L.; SCHERER, A. L. F. “Mercados emergentes” e novas formas de dependência na América Latina. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 30, n. 1, 2002, p.49-74.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. **Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded Human History.** Cambridge University Press, 2009.

NOVARO, M.; BONVECCHI, A.; CHERNY, A. **Los límites de la voluntad:** los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner. 1. ed. Buenos Aires: Ariel, 2014.

NOVARO, M.; PALERMO, V. **A ditadura militar argentina 1976-1983:** do golpe de Estado à restauração democrática. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

PESSOA, S. Duas visões a respeito das estratégias de desenvolvimento. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Orgs.). **Sociedade e economia:** estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009.

PREBISCH, R. O Desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

QUIROGA, H. **La República desolada**: los cambios políticos de la Argentina 2001-2009. 1. ed. Buenos Aires: Edhasa, 2009.

RAPOPORT, M. **História económica, política y social de la Argentina**: 1880-2000. Córdoba: Ediciones Macchi, 2000.

_____. **Las políticas económicas de la Argentina**: una breve historia. 1. ed. Buenos Aires: Booket, 2010.

_____. Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas. In.: VÁZQUEZ BLANCO, J.M.; FRANCHINA, S. (Eds.). **Aportes de la Economía Política en el Bicentenario**. Buenos Aires: Ed. Promoteo, 2011. Disponible em: <http://www.marioraport.com.ar/uploadsarchivos/la_inflacio__n_en_pdf.pdf>. Acceso em: 12 jun. 2015.

REPETTO, F. Institucionalidad estatal para una mejor política social: asignaturas pendientes de una década. GERVASONI, C.; PERUZZOTTI, E. (Eds.). **Década ganada?** Evaluando el legado del kirchnerismo. 1. ed. Buenos Aires: Debate, 2014.

RODRIK, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. Harvard University, John F. Kennedy School of Government, 2004 (Faculty Research Working Series, September 2004).

_____. **Normalizing industrial policy**. World Bank, 2008. (Commission on growth and development working paper, n. 3)

ROMERO, L. A. **A history of Argetina in the twentieth century**. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

_____. **La larga crisis argentina**: del siglo XX al siglo XXI. 1. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

ROUGIER, M. **La economía del peronismo**: una perspectiva histórica. 1. ed. Buenos Aires: Sudamericana, 2012.

SALAMA, S. Crescimento e inflação na Argentina nos governos Kirchner. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 75, p. 157-172, 2012.

SEN, A. Development: which way now? **The Economic Journal**, v. 93, n. 371, p.745-762.

SEVARES, J. Argentina-China: acuerdos para una relación asimétrica. **IECO**. 27 mar. 2015. Disponible em: <http://www.ieco.clarin.com/economia/Argentina-China-Acuerdos-relacion-asimetrica_0_1328267630.html>. Acceso em: 20 maio 2015.

SIDICARO, R. **Los tres peronismos**: estado y poder económico, 1946-55, 1973-76, 1989-98. 2. ed. Buenos Aires: Singlo Ventiuno Editores, 2011.

SIKKINK, K. **Ideas and Institutions**: developmentalism in Brazil and Argentina. University of Michigan: Cornell University Press, 1991.

SIRLIN, P. **Enfoque tradicional y enfoque integral en la política industrial:** algunas aplicaciones al caso de la Argentina en la década del noventa. CENES, IIE/FCE/UBA, 2001. (Documento de trabajo, n. 11).

SOKOLOFF, K. L.; ENGERMAN, S. L. Institutions, factor endowments, and paths of development in the new world. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 3, 2000, p. 217-232.

SPILLER, T.; TOMMASI, M. political institutions, policy making processes, and policy outcomes in Argentina. In: STEIN, E.; TOMMASI, M. **Policy making in Latin America:** how politics shapes policies. Inter-American Development Bank, 2008.

TAVARES, M. C. O Processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina/o caso do Brasil. In: CORRÊA, V. P.; SIMIONI, M. **Desenvolvimento e igualdade:** Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

UNZUÉ, M. **El estado argentino (1976-2003):** ciclos de ajuste y cambios. Buenos Aires: Imago Mundi, 2012.

VACCAREZZA, F. **Políticas de desarrollo industrial en la Argentina (1940-2001):** desde la sustitución a la apertura. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2012.

VELLOSO, R.; SCIGONA, S.; SZEWACH, E.; OLIVEIRA, D. **Intervenção estatal e populismo:** a Argentina do início do século XXI. Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2014.

WADE, R. **Governing the market:** economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton University Press, 1990.

WORLD BANK. **The East Asian miracle:** economic growth and public policy. World Bank, 1993 (World Bank Policy Research Papers).

YEYATI, E. Y.; NOVARO, M. **Vamos por todo:** las 10 decisiones más polémicas del modelo. 1. ed. Buenos Aires: Sudamericana, 2013.