

Brasil e Argentina nos anos 1990: dois exemplos comparados de dolarização

Luiz Eduardo Simões de Souza

Doutor em História Econômica. Professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

E-mail: luizedusouza@gmail.com

Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli

Doutora em História Econômica. Professora da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Resumo: O presente artigo busca comparar como uma política macroeconômica relacionada ao controle das taxas de câmbio mediante a paridade cambial aplicada na década de 90 do século XX por recomendação do Fundo Econômico Internacional (FMI) e do Banco Mundial teve diferentes abordagens de implementação e resultados no Brasil e Argentina mostrando como um mesmo receituário pode levar a diferentes prognósticos.

Palavras chaves: História Comparada, História Econômica, Política Econômica, Dolarização, Brasil, Argentina,

Abstract: *This article aims to compare the way a macroeconomic policy related with the control of exchange rates, in the 1990s as a recommendation of the International Economic Fund (IMF) and World Bank, had differently implementation processes and obtained different results in two countries of Latin America: Brazil and Argentina. That shows how the same prescription can carry a different prognosis.*

Key words: *Compared History, Economic History, Economic Policy, Dolarization, Brazil and Argentina.*

JEL Classification: N96, O11

1. INTRODUÇÃO

Nas análises de alguns temas econômicos é comum o uso da metodologia comparativa entre diferentes nações. Esta prática pode ser encontrada logo no surgimento da Economia Política no século XVIII quando Adam Smith escreveu *Uma Investigação Sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*. Nos capítulos mais adiantados daquela obra, pode-se ver um esforço de Smith em apresentar uma saída comum para a promoção da prosperidade das nações, a qual estaria ligada à política econômica. Esse tema seria um dos principais motes da Economia Política no século seguinte, e ainda hoje, sob a égide do desenvolvimento econômico, se apresenta como um dos principais motes no diálogo internacional.

De forma análoga, a História Econômica se utiliza de ferramentas estatísticas e observação de dados que, muitas vezes, permitem o estudo comparado de fatos econômicos entre diferentes espaços territoriais – analogamente à História Comparada –, além do estudo de um tema perpassando a questão das fronteiras. Desse modo teríamos exemplos de uso de métodos comuns aos empregados na História Transnacional. Exemplos clássicos seriam, por exemplo, na área do Desenvolvimento Econômico que, quando o foco está nos países centrais, pode comparar processos ocorridos nos países europeus, bem como na América do Norte¹. Já quando se volta para os processos desenvolvimentistas *per se*, pode comparar os países do Leste Asiático – conhecidos em conjunto como Tigres Asiáticos – com os latino americanos que partiram das ideias da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, CEPAL, para nortear seus processos de desenvolvimento econômico após a Segunda Guerra Mundial.

Em ambos os exemplos acima, podemos constatar o uso de análises transnacionais onde o processo ocorrido é o alvo das análises. De forma idêntica, um estudo sobre como cada país do bloco componente dos Tigres Asiáticos adotou as medidas que impulsionaram seu processo de desenvolvimento econômico, exemplificaria um estudo comparado.

A constatação acima é corroborada também pelo professor José d'Assunção Barros que afirma ser a História Comparada possuidora de práticas que permitem uma maior conexão com outras Histórias – nomeadamente a História Econômica². Aspectos concernentes à formulação e adoção de planejamento e política econômica permitem a comparação entre contextos e territórios distintos, permitindo que eventuais semelhanças e diferenças entre os dois últimos possibilitem a interpretação histórica (no caso histórico-econômica) naquilo que ela tem de mais produtivo como ciência, qual seja a enunciação de relações causídicas, identificando fenômenos e processos históricos para a tomada de decisões no presente.

Conforme exposto anteriormente, o presente artigo visa mostrar na prática a utilização de comparação entre duas Nações, em relação à aplicação de uma mesma diretriz econômica – uma política econômica macroeconômica relacionada ao controle das taxas de câmbio mediante a paridade cambial – aplicada na década de 90 do século XX por recomendação do Fundo Econômico Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Os países em questão são Brasil e Argentina. Tal comparação tem por objetivo descrever o desenrolar da aplicação de tal diretriz em ambos os países e suas consequências para ambas as nações.

Assim, este texto divide-se em três partes. A primeira busca fornecer um breve panorama da economia latino-americana na década de 1980 e início da década de 1990, enfatizando as mudanças ocorridas na esfera financeira internacional em geral, enfocando a América Latina. Na segunda parte, aborda-se o caso da Argentina, destacando as medidas constantes do *Plano de Conversibilidade* as quais resultaram na

¹ Dentre os quais pode-se citar como exemplo a obra clássica da Walt Whitman Rostow, *Etapas do Desenvolvimento Econômico*. (1962). Um outro exemplo seria *Desenvolvimento Econômico Moderno*, de Simon Kuznets.

² BARROS, J. A. História Comparada, um novo modo de ver e fazer a história. IN: Revista de História Comparada. Vol.1.N.1 – Junho, 2007 – p.2, NR.2.

paridade cambial da moeda daquele país com o dólar americano, e as consequências de tal medida para o país. Na terceira parte, apresentam-se as medidas tomadas pelo Plano de Estabilização Econômica brasileiro, conhecido como *Plano Real*, no que diz respeito à adoção do regime de paridade pelo uso de âncora cambial.

Paralelamente à apresentação dos planos, observam-se os resultados das medidas tomadas, com o intuito de clarificar as considerações elencadas na última parte do trabalho, referentes à comparação entre os resultados obtidos em ambos os países latino-americanos. Espera-se, com isso, investigar de que forma as recomendações do Fundo Monetário Mundial e do Banco Mundial foram adotadas e como afetaram a economia dos dois países – Brasil e Argentina - nesse período, permitindo também atingir o objetivo principal de exemplificar a utilização da metodologia de História Comparada, inserida num estudo efetuado na História Econômica.

2. SITUAÇÃO ECONÔMICA LATINO-AMERICANA NA DÉCADA DE 1990

Segundo Joseph Stiglitz,

A austeridade fiscal, a privatização e a liberalização de mercado foram os três grandes pilares das recomendações do Consenso de Washington durante as décadas de 1980 e 1990. As políticas desse Consenso foram elaboradas com o intuito de atender aos problemas da América Latina e faziam bastante sentido na época³.

Ao final da década de 1980, a grande maioria dos países da América Latina enfrentava uma situação econômica semelhante que se caracterizavam por pesados deficits em suas contas públicas, elevado endividamento externo, altas taxas de inflação, e quedas significativas nos volumes investidos por seus governos. Tais países eram acusados de manter estruturas estatais “inchadas” que haviam se endividado junto aos bancos estrangeiros, fosse para poderem se manter atuando em áreas consideradas pouco lucrativas – quando não eram mesmo áreas que acarretavam prejuízos financeiros porém revertiam em benefícios sociais, e por isso mesmo, assumidas como sendo de responsabilidade do Estado – fosse por erros administrativos, ou ainda por um perverso mecanismo em que o capital disponível no mercado internacional se havia tornado, do dia para a noite, excessivamente caro.

Este último fato, o encarecimento do dinheiro no mercado internacional, havia sido causado por uma alteração da política do *Federal Reserve Americano*, chefiado à época por Paul Volcker que decidira elevar a taxa de juros norte-americana de maneira a enxugar para si a liquidez existente no mercado internacional e fortalecer, dessa forma, a sua moeda, o dólar.

³ STIGLITZ, Joseph E. *A Globalização e seus malefícios. A promessa não cumprida de benefícios globais*. 4ªEd. São Paulo: Editora Futura, 2003, (p.85).

Independente das causas de tal quadro, ou em consequência da combinação de alguns ou todos os diversos fatores apresentados, as economias latino-americanas se viam alvo de críticas das autoridades monetárias internacionais – nomeadamente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – que afirmavam ser impossível a permanência de tais países com deficits elevados e hiperinflação dentro de um quadro econômico internacional mais amplo. Assim, recomendava-se a *disciplina fiscal* que pregava basicamente a diminuição da atuação do Estado como agente econômico fornecedor de bens e serviços devendo ficar apenas restrito a fornecer serviços públicos essenciais. Adicionalmente, era recomendada a liberação do comércio – com a inerente redução de tarifas alfandegárias e o fim do protecionismo que determinados setores econômicos recebiam à época⁴.

Adicionalmente, era necessário abrir os mercados financeiros à livre circulação de capitais estrangeiros. Em relação a essa área, vale lembrar que foi no período de 1979 a 1980, que os governos dos EUA e Grã-Bretanha forjaram o atual sistema financeiro mundial, onde o domínio saiu das mãos dos bancos, passando às organizações financeiras que atuam nesse mercado – nomeadamente os gestores de gigantescos fundos de pensões e fundos mútuos de investimento – cujos interesses principais eram a instalação de um mercado de obrigações públicas aberto aos investidores estrangeiros que passaram a financiar os deficits públicos dos países em desenvolvimento mediante a garantia de bônus do Tesouro de tais países e outros ativos semelhantes⁵.

Torna-se desnecessário dizer que acima de quaisquer outros, reinam os interesses capitalistas de natureza rentista já que bônus, ou títulos do tesouro, são de curto prazo e permitem ganhos rápidos na sua negociação. Portanto, quanto maior o deficit orçamentário do país, maior a parte de seu orçamento destinada ao pagamento do serviço da sua dívida pública e mais rentáveis se tornam os títulos de seu tesouro já que se torna o principal meio de captação de divisas⁶.

A implantação desse sistema só foi possível após o desmantelamento das barreiras internas existentes nos diversos países. A denominada abertura de mercado financeiro no caso da América Latina como um todo, e do Brasil e Argentina em particular, incluiu, portanto, a liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro, a abertura de mercados de crédito às seguradoras estrangeiras, a abertura da Bolsa de Valores aos aplicadores externos, e a entrada de bancos e corporações financeiras estrangeiras nos países, seja na forma de associados ou de independentes. Todas essas medidas justificadas pelo discurso de uma globalização que iria prover benefícios globais⁷.

O processo ocorreu de forma concomitante para Argentina e Brasil, porém as recomendações foram levadas a cabo de forma diversa, tendo a Argentina sido considerada como o melhor aluno ao seguir regimento os ditames do FMI, enquanto o Brasil não chegou aos limites da política de paridade cambial, preferindo utilizar um regime de âncora cambial conforme explicado na terceira e quarta parte do presente

⁴ Idem, pp. 85-87.

⁵ Idem, pp. 89-91.

⁶ CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Editora Xamã, 1996, (pp.248-261).

⁷ Idem. p. 264

texto onde se observa de que forma tais processos se desenvolveram e suas consequências para a economia de ambos os países.

É importante a lembrança do contexto econômico internacional da época, um cenário em que os países ditos “emergentes” eram assolados por ataques especulativos geradores de crises que reverberaram por todo o sistema financeiro mundial, interligado e globalizado.

Adicionalmente justifica-se a importância dada neste texto à Taxa de Câmbio⁸ pois esta não se relaciona apenas aos fluxos de comércio externos sendo mais estratégica ainda, na medida em que acaba por influenciar na determinação de salários, do consumo, dos investimentos e da poupança interna do país. Quando não administrada, e sobrevalorizada – como nos casos dos países que serão analisados em seguida – tem-se a ocorrência de três quadros: (i) nos momentos de prosperidade, tem-se a atração de capital externo; (ii) em momentos normais, também se dá a atração de capital externo pois a taxa de juros está elevada; e (iii) em momentos de recessão, a fuga de capitais estrangeiros se dá de forma acentuada. Tem-se assim uma variável que exerce pressão sobre a economia dos países em desenvolvimento e merece ser examinada com maior cuidado.⁹

Passa-se a seguir a examinar o caso argentino e seu plano econômico, conhecido como *Plano de Conversibilidade*, em que a diretriz dos organismos internacionais toma forma numa série de medidas práticas.

3. ARGENTINA NOS ANOS 1990 – O PLANO DE CONVERSIBILIDADE

Em 1989, a economia argentina apresentava um cenário hiperinflacionário. Nele, frente às propostas apresentadas pela governista União Cívica Radical (UCR), liderada pelo presidente Raúl Alfonsín, e a oposição, liderada pelo Partido Justicialista, de orientação peronista, liderado pelo governador de La Rioja, Carlos Saúl Menem, venceria a segunda. Menem venceria a eleição presidencial com uma proposta de choque inflacionário baseado no que chamava de “cirurgia sem anestesia”¹⁰. No início de 1991, Domingo Cavallo assumiria o ministério da economia argentina, apresentando um conjunto de políticas de natureza estrutural que incluíam entre elas, uma reestruturação financeira e a implantação do regime de câmbio baseado num dispositivo conhecido

⁸ Habitualmente se classifica o regime cambial em três categorias: câmbio fixo, câmbio flutuante administrado, e câmbio flutuante. O regime adotado por Brasil e Argentina foi o segundo, ou seja, câmbio flutuante administrado pelos Bancos Centrais. Nele, as Autoridades Monetárias do Governo intervêm diretamente no câmbio, quando este ultrapassa um certo limite superior ou inferior, dado por uma “banda” cambial. A Argentina, mesmo que tivesse adotado por “decreto” a paridade peso-dólar, através da Lei de Conversibilidade, na prática comportou-se como um regime de câmbio flutuante administrado pelo governo, o que equivaleria por sua vez, de acordo com a rigidez das políticas econômicas adotadas, a um câmbio fixo.

⁹ BRESSER-PEREIRA, L.C. *Macroeconomia da estagnação. Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós 1994*. Rio de Janeiro: Editora 34, 2007, pp.113-115.

¹⁰ ROMERO, L. A. *Historia Contemporánea de Argentina, 1916 – 1999*. Buenos Aires: FCE, 2003, página 233.

como “âncora cambial”¹¹. Basicamente, em termos de moeda, a Lei 23.928, sancionada em 1991, instituiu o sistema de Caixa de Conversão na Argentina, e a partir de primeiro de janeiro de 1992, a moeda que vigorava no país à época, o austral, foi substituída pelo peso que, para permitir a paridade cambial deveria ter uma taxa de câmbio em relação ao dólar americano, de uma unidade¹².

Destacando somente as medidas referentes ao regime cambial adotado por se tratar o foco do presente estudo, pode-se afirmar, segundo Souza¹³, que a estratégia de Domingo Cavallo para a contenção da escalada inflacionária foi o uso da *âncora cambial*, um mecanismo que funcionava da seguinte forma: o Banco Central da República Argentina (BCRA) atuava no mercado de divisas pela compra ou venda da moeda estrangeira e, dessa forma, trabalhando sempre para atingir uma meta de limites superior e inferior de 1.000 austrais. No entanto, essa não era uma manobra simples e já no segundo trimestre de 1991, o ministro se viu obrigado a alterar a composição das reservas do BCRA, passando de um montante de US\$ 6, para US\$ 9,1 no final daquele ano. Em janeiro de 1992, com a taxa de câmbio equilibrada, o austral foi substituído pelo peso.

No curto prazo, ainda segundo Souza¹⁴, a política de Cavallo pareceu ter obtido os efeitos desejados, com uma taxa de inflação que se reduziu de 14,9% no primeiro trimestre de 1991, para 3,8%, 1,9% e 0,8% nos seguintes, levando a um índice de 5,2% de inflação daquele ano, contra os índices de três dígitos verificados no final da década anterior. Já o Produto Interno Bruto (PIB) teve um crescimento real de 8,9% comparativamente ao ano anterior. Adicionalmente, ocorreu uma menor taxa de desemprego (6,5%) e de subocupação (8,3%) do que no ano de 1990, quando foram de 7,5% e 9,1%, respectivamente.

Porém, embora com sucesso no curto prazo, o plano necessitava de mudanças para manter os resultados que vinha obtendo e em outubro de 1991, tentou-se aprovar no congresso uma série de medidas que tornariam o BCRA capaz de tomar decisões de política econômica sem ter que se sujeitar aos poderes constituídos, bem como também imune a possíveis pressões de representantes dos setores produtivos no governo. Porém, a influência do setor financeiro e dos investidores externos se faria crescente.

¹¹ Segundo SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 2003, p.11, a âncora Cambial é um sistema de controle dos preços através de câmbio fixo ou preestabelecido pelo governo. Este instrumento de política de controle de preços é adotado em países considerados dependentes de importações, nos quais os preços externos afetam os internos. o controle da moeda doméstica a partir de seu atrelamento à moeda externa visa evitar que a inflação siga uma inércia da flutuação dos preços externos e da flutuação cambial. O que, John Black resume como sendo um método de controle de preços através da manipulação do câmbio, no *Oxford Dictionary of Economics*. New York; Oxford University Press, 2.Ed. 2002 (1997). pp. 322; 156.

¹² De acordo com SOUZA, L.E.S. *A Arquitetura de uma Crise: História e Política Econômica na Argentina, 1989-2002*. Tese de Doutorado, Departamento de História- Programa de História Econômica – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2008. p.133.

¹³ Idem. pp.135-136

¹⁴ Idem, p.138.

Adicionalmente, tais medidas procuravam também aumentar o controle do BCRA sobre a realização de operações de encaixe em moeda estrangeira e limitando o uso do dólar como meio circulante. Tal controle tornava-se necessário na medida em que o dólar estava nos cofres do BCRA e as operações creditícias que ocorriam no país se apoiavam todas nessa reserva. Cada vez mais, se tornava necessário aumentar essa mesma reserva de modo a permitir o crescimento das operações que ocorriam internamente na economia argentina. A resposta para tal estava na atração de investidores estrangeiros que aportassem divisas para as reservas do BCRA¹⁵.

De modo geral, os técnicos do FMI e do Banco Mundial aprovavam as resoluções de Cavallo e não deixaram de elogiar a política econômica argentina por quase toda a década de 1990. Já os setores internos apresentaram pouca resistência organizada às medidas. Setores como sindicatos e associações de classe estavam sob o impacto da abertura econômica repentina¹⁶ e as elites – segundo Carlos Henrique Moojen de Abreu e Silva¹⁷ – viam em tal sistema de paridade cambial, a concretização de uma relação especial com os Estados Unidos, cercada pelo misto de saudosismo para com um passado de maior glória, antes da crise de 1929, e também um desejo de ver a Argentina ocupar um papel de destaque no quadro econômico internacional. Assim, a dolarização da economia argentina no início dos anos 1990 foi justificada para as elites daquele país como uma forma de compromisso com a potência norte-americana mais firme do que apenas seria se se mantivesse um regime de câmbio fixo, já que permitia a ilusão de uma união monetária com os EUA e que, num quadro de livre-comércio, promoveria um salto qualitativo na estrutura produtiva da Argentina.

Adicionalmente, existia um discurso de que a aplicação de tal política monetária comprovaria definitivamente o alinhamento automático da Argentina em termos de política externa e de defesa o que levaria a um possível papel de destaque estratégico para ao país latino-americano facilitando a assinatura de acordos bilaterais nas áreas financeira e comercial entre os dois países.

Desta forma, minimizaram-se na percepção dos gestores de política econômica fenômenos negativos, como o aumento do desemprego e o crescimento da dependência de importações, sendo analisados como consequências do despreparo dos trabalhadores e empresas do país em lidar com o mundo globalizado, algo que, considerava-se, com o tempo seria superado. Já os efeitos celebrados, como o controle da inflação, a elevação do crédito disponível para o consumo – responsável em parte pelo aumento das importações na medida em que aumentou a demanda efetiva – ajudaram também a mascarar a crise que se engendrava na economia argentina onde o governo perdia cada vez mais espaço de ação – o Plano Brady – uma renegociação da dívida externa argentina com o F.M.I. estendendo o prazo, à custa do aumento dos juros - consolidou essa perda de espaço na medida em que o acordo deixou claro o favorecimento dos credores

¹⁵ Idem, p.140.

¹⁶ Idem, p.142.

¹⁷ Responsável pelo setor Financeiro da Embaixada do Brasil em Buenos Aires à época, conforme ABREU E SILVA, C.H.M. *A prosperidade argentina durante o padrão ouro e a ideologia da dolarização* IN: **Revista de Economia e Relações Internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado**.V.2.N.3. Julho 2003. P.111

internacionais e o poder do capital externo e seus gerenciadores no país. O Plano de Conversibilidade foi considerado um sucesso; Carlos Menem se reelegera para mais um mandato em 1995, e Domingo Cavallo foi conduzido à condição de “gênio econômico”.

Curiosamente, alguns relatórios do PNUD/Banco Mundial, informam que, de 1990 a 1995, a população argentina apresentou um aumento na pobreza relativa, e seus pobres passaram a ter uma piora nas suas condições de vida. Assim, por exemplo, o consumo *per capita* de carne bovina que em 1989, era de 76,1 kg/ano passou a 57 kg/ano em 1996¹⁸, uma queda de 25% no consumo da proteína mais tradicional da dieta argentina.

Em 1994, a Argentina vivia sob uma taxa de desemprego de 11,4% da População Economicamente Ativa (PEA). Suas reservas estavam comprometidas em cerca de 85% e 87% para a manutenção da conversibilidade e terminaram esse ano em US\$ 17,25 bilhões. A sua Balança Comercial apresentava um deficit de US\$ 5,6 bilhões que só não apresentava maiores preocupações devido à entrada regular de recursos estrangeiros no país¹⁹. Porém, as taxas de juros reduzidas que vigoravam nos EUA estavam deixando de existir e isso prejudicaria a atração de capital estrangeiro para a Argentina, mudando todo o quadro nos anos seguintes.

No final de 1995, as finanças do mundo globalizado sofreriam um abalo significativo com a chamada “Crise do México” que acabou por lançar um véu de desconfiança dos investidores internacionais sobre os chamados países emergentes. Divulgou-se a possibilidade de ocorrer um contágio da crise mexicana para as economias da América Latina, nomeadamente Brasil e Argentina, contágio esse provocado por ataques especulativos àquela economia, considerada então como “vulnerável”. A receita proposta pelas autoridades do F.M.I. e do Banco Mundial, para evitar tal vulnerabilidade, mais uma vez, seria o aumento das reservas de dólares dos países emergentes, o que implicava em cortes de custos e investimentos para garantir superávits que permitissem maior acúmulo de dólares.

Na Argentina, a crise mexicana foi vista como um sinal de alerta que causou uma queda de 3% do PIB, indicando que “(...) a economia argentina estava em terapia intensiva: dependia do fluxo de capitais externos e do humor dos investidores, que desde então foi em geral, mau, e muito pior nos anos em que desmoronaram vários mercados emergentes”²⁰ o que causou no país aumento na taxa de juros, recessão, e aumento no controle de gastos públicos com queda crescente no investimento. Adicionalmente, o país se viu frente a um clima de desconfiança interno que causou uma corrida às casas de câmbio, já que havia possibilidade de troca de pesos por dólares a qualquer momento, usando a paridade de um para um. No entanto, para poder atender essa demanda, o governo argentino viu-se obrigado a fechar um acordo de US\$ 11 bilhões com o FMI para evitar queda no nível de suas reservas de divisas o que poderia aumentar a desconfiança

¹⁸ GANUZA, E.; BARROS, R.; TAYLOR, L.; VOS, R. (editores). *Liberalización, desigualdade y pobreza: America Latina y Caribe em los 90*. Buenos Aires, Eudeba-PNUD-CEPAL: 2001, pp.165-166.

¹⁹ Dados dos relatórios do BCRA de 1993-94 segundo SOUZA, p.146.

²⁰ ROMERO, L. *Breve Historia Contemporánea de La Argentina*. 2ª ED. Buenos Aires: Fondo de Cultura Economica, 2001, p.288

dos investidores estrangeiros e levar à retirada dos mesmos da arena financeira argentina²¹.

O quadro acabou por se tornar um círculo vicioso onde as dúvidas sobre a manutenção da capacidade argentina para manter o regime de conversibilidade, elevavam a demanda por dólares que pressionava o nível de reservas de dólares para baixo, o que elevava a taxa de juros. As consequências mais imediatas dessa ciranda foram uma recessão no lado real da economia argentina – a produção de bens e serviços – e o aumento do desemprego que chegou a 17% da PEA em 1996.

Adicionalmente, foram colocados em prática diversos programas e criados fundos que visavam aumentar ainda mais o relacionamento do BCRA com os bancos internacionais que em troca lhe disponibilizavam crédito de curto prazo. Aceleraram-se as privatizações de bancos e instituições financeiras, aumentando ainda mais a desnacionalização do capital financeiro, que em fins de 1998 chegou a 70%, ou seja, sete em cada dez instituições financeiras atuando na Argentina, eram de capital estrangeiro²².

A situação caótica provocada pela crise mexicana só iria apresentar sinais de melhora em 1996 e 1997, com recuperação do crescimento do PIB, porém sem alterar os índices de desemprego e com uma dívida externa que de US\$60 bilhões em 1992, estava agora em US\$ 100 bilhões. Infelizmente, o período de calma seria novamente interrompido pela crise do Sudeste Asiático em 1997, a crise da Rússia em 1998, e a crise do Brasil em janeiro de 1999. Todas essas foram enfrentadas do mesmo modo que a crise mexicana, ou seja, a Argentina aumentou suas reservas à custa de queima dos recursos que vinham das privatizações, aumento da taxa de juros e endividamento externo²³.

A década de 1990 se encerrou assistindo a um quadro de perda de renda dos trabalhadores argentinos, desemprego elevado, diminuição das transações comerciais com o exterior, liquidação do sistema previdenciário, queda acentuada dos níveis de investimento produtivo – os capitais estrangeiros que entravam não se investiam no setor produtivo, permanecendo apenas na arena financeira – e do investimento público, além da perda de instrumentos de política econômica por parte do governo que ao adotar a conversibilidade, abriu mão das políticas de emissão monetária. A crise que abalaria o país de 1999 a 2002 já estava pronta nesse momento, num quadro que Souza aponta:

“Os resultados desse conjunto de políticas podem ser resumidos em: (1) uma demanda insuficiente, que conduziu a um crescimento ‘insustentado’ de curto prazo, objeto do humor de fluxos de capital externo, de procedência e intencionalidade duvidosas; (2) uma economia vulnerável a ataques especulativos; e (3) concentração pura e simples de renda, com aumento da

²¹ SOUZA, 2008, pp. 172-174.

²² Idem, pp.176-178.

²³ Idem, p.218.

pobreza, do desemprego e piora das condições de vida dos trabalhadores.”²⁴

4. BRASIL NOS ANOS 1990 – DA ABERTURA COMERCIAL AO PLANO REAL

Em 1989, o Brasil teve sua primeira eleição direta para presidente do país, desde 1960. Eleito Fernando Collor de Mello, iniciou-se o processo de implantação das medidas recomendadas pelo FMI e Banco Mundial de modo a, segundo o discurso do então novo governo, tornar o país “compatível” com o mundo globalizado. Tal compatibilidade “exigia” a imediata interrupção do processo inflacionário que vigorava desde a década de 1980.

O governo Collor aceitou os ditames do Consenso de Washington acatando a utilização dos seguintes instrumentos: (i) implementação da **Política Industrial e de Comércio Exterior** (PICE); (ii) iniciou o **Plano Nacional de Desestatização** (PND); e (iii) extinguiu o “anexo c” da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil(CACEX) – órgão criado em 1953 e encarregado de regular o comércio exterior – e que ao ser extinto, liberalizou as importações e abriu o mercado nacional ao exterior²⁵. Sobre essas políticas, Suzigan e Furtado²⁶ afirmam que a única parte das medidas citadas anteriormente que foi efetivamente implantada durante o governo Collor, foi a que liberalizou o comércio exterior, pois foram assinados acordos multilaterais de comércio no âmbito da OMC. Já em relação às demais medidas, somente seriam aplicadas no governo de Itamar Franco em cuja gestão, destaca-se que a abertura ao investimento direto estrangeiro, a sobrevalorização do Real e “[...] a saída de cena do Estado como agente do desenvolvimento industrial”²⁷. Assim, os autores afirmam que surgiu um novo quadro no país: com a presença de um Estado regulador no lugar de agente coparticipante, o domínio do capital estrangeiro em setores estratégicos de desenvolvimento tecnológico, e grupos privados nacionais reestruturados, mas limitados financeiramente e sem o domínio das áreas de tecnologia.

Com a renúncia e o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, sob pesadas denúncias de corrupção, em 1992, assumiu o vice-presidente Itamar Franco, trazendo, em meados de 1993, o Plano Real cujas medidas cambiais adotadas, acabaram por agravar ainda mais a situação do setor produtivo já que a valorização da moeda brasileira aumentou mais a importação de produtos em substituição à produção nacional. Cumpre ver como se deu esse processo e as medidas em questão.

Diferentemente do ocorrido na Argentina, o governo brasileiro não pôs em prática uma política de conversibilidade. Em vez disso, utilizou-se de um regime de

²⁴ Idem, p.220.

²⁵ FAUSINO NETTO, *O Período Pré-Collor: Fim dos anos 80*. disponível no endereço <http://flauzinoneto.blogspot.com/2007/10/periodo-collor.html> Acesso em 14/07/2008.

²⁶ SUZIGAN, Wilson e FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. In: *Revista de Economia Política*. Vol.26, Nº 02 (102). pp. 163-185. abril-junho/2006 disponível no endereço <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2.pdf>. Acesso em 14/07/2008. pp.172-173

²⁷ Idem, p.172

câmbio administrado por intervenções de compra e venda para tentar regular a taxa de câmbio²⁸.

Já no início dos anos 1990, a acelerada abertura comercial implicou numa apreciação da taxa de câmbio efetiva. Em 1992, com a abertura da conta de capitais, o governo brasileiro aceitou abrir mão do controle da taxa de câmbio através do controle de entrada e saída de capitais e a partir de 1994, o país passou a usar a entrada de capitais externos como meio de crescimento econômico, forçando ainda mais a taxa de câmbio para cima²⁹.

Como consequência direta dessa taxa apreciada, no setor produtivo, teve-se uma desindustrialização caracterizada por transferência de mão de obra para setores de menor tecnologia e valor agregado, como serviços ou atividades primárias, bem como simples desemprego de mão de obra. Além disso, em termos macroeconômicos, deu-se um alto comprometimento das reservas externas do país para manter o nível de atração dos capitais externos.³⁰

No Plano Real, havia a necessidade de atrelar a nova moeda ao dólar para poder garantir a confiança nela. Isso equivalia a uma “dolarização disfarçada” da economia, em que a emissão monetária ficava atrelada ao montante de divisas que o país possuía em suas reservas externas. Assim, após a adoção de um indexador com o nome de Unidade Real de Valor (U.R.V.) – indexador este atrelado à flutuação diária da taxa de câmbio -, durante alguns meses, passou-se a usar um regime de câmbio com o controle de banda, a chamada “política de bandas assimétricas” onde cada vez que o valor da moeda doméstica subisse acima da unidade frente à moeda estadunidense, o governo vendia dólares para provocar a desvalorização³¹. A moeda doméstica, em contrapartida, poderia se valorizar livremente, fazendo com que, em 1995, a taxa de câmbio média do dólar atingisse R\$ 0,80. Para que isso pudesse se efetuar, o país contou com reservas crescentes de moeda norte-americana, começando a década em US\$ 9.679 milhões, e chegando a US\$ 32.211 milhões no final de 1993³². O crescimento do total de reservas internacionais ilustra a necessidade crescente do governo para poder manter a “garantia” do Real. É importante ressaltar que o Plano Real – e a estabilidade de preços por ele promovida – consistiu importante carro-chefe para a constituição da candidatura do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

No final de 1994, Cardoso voltou a Brasília como presidente eleito. A inflação havia sido controlada. No curto prazo, o consumo aumentara e os eleitores atribuíam a Cardoso o sucesso do Plano. Naquele mesmo ano, acentuou-se a abertura comercial, com diminuição de tarifas de importação, principalmente de bens de consumo e houve valorização cambial. Porém, pela primeira vez desde 1986, a Balança Comercial apresentou deficit e a Crise do México fez-se sentir. Assim, logo no começo de 1995, o novo governo foi obrigado a elevar as tarifas de importações sobre automóveis,

²⁸ Para tanto, veja-se MERCADANTE, A. (org) *O Plano Real*. Campinas: Unicamp, 1997.

²⁹ BRESSER-PEREIRA, L. C. *Macroeconomia da estagnação. Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós 1994*. Rio de Janeiro: Editora 34, 2007, pp.127-128.

³⁰ Idem, p.129.

³¹ Para tanto, veja-se CYSNE, R. P. *História do Plano Real*. Rio de Janeiro: editora FGV, 2004, volume I.

³² BANCO CENTRAL DO BRASIL, *Relatórios*, vários anos.

eletrônicos, tratores e outros bens. Adicionalmente, a conta de capitais foi aberta e as privatizações de empresas estatais ajudaram a continuar a captação das reservas em moeda estrangeira³³.

Ainda em 1994, o Banco Central foi obrigado a intervir no mercado de câmbio já que as importações haviam se elevado durante o ano, e no início de 1995 o regime de banda cambial foi oficializado de modo a ter limites relativamente curtos: a cotação do dólar podia variar entre R\$ 0,86 e R\$ 0,90. Em paralelo, a taxa básica de juros – a chamada taxa Selic – era elevada para conseguir sustentar a paridade na medida a proporcionar um atrativo aos capitais externos e compensar o deficit em transações correntes. Tal taxa estava muito acima das internacionais *Prime Rate* e *Libor* que de julho de 1995 a novembro de 1997, não ultrapassavam 10%, enquanto a Selic, no mesmo período, variou de 60% a quase 20%. Essa taxa elevada permitia sustentar o regime de bandas porém, aumentava o deficit no Balanço de Pagamentos, pelas contas de Rendas de Capital e Serviços³⁴.

As crises internacionais mudariam o quadro na medida em que a disponibilidade de capitais externos minguava, e aliadas à queda nos volumes levantados pelas privatizações, mudaram a prioridade do governo para tentar equilibrar o Balanço de Pagamentos, agindo segundo as receitas do FMI. Tais receitas se traduziram num corte orçamentário de R\$ 9,5 bilhões, uma nova elevação na taxa básica de juros – que passou dos 50% - e a inclusão de empresas como a Companhia Vale do Rio Doce na lista de privatizações. No começo de 1997, as reservas voltariam a crescer e a crise havia sido ultrapassada, mas a custo de uma recessão que atingiu toda a atividade industrial, o Estado estava cada vez mais endividado e a economia como um todo encontrava-se estagnada³⁵.

A solução indicada foi aumentar o corte de gastos públicos e para tanto, em 1998, foi aprovada a *Lei de Responsabilidade Fiscal* que não foi eficaz frente à necessidade crescente de reservas internacionais destinadas a garantir a paridade do real com o dólar. O final de 1998 assistiu à chegada da ajuda do FMI num montante de US\$ 9,3 milhões que, no entanto, não impediu que as reservas caíssem de US\$ 74,2 bilhões em abril, para US\$ 44 bilhões.³⁶

A eleição de Fernando Henrique Cardoso para mais um mandato presidencial mostrou o alto índice de aprovação que o plano tinha no país. Cardoso seria eleito sob a promessa declarada de manter a estabilidade cambial e de preços internos. Porém, logo no início de 1999, o ministro da Economia Pedro Sampaio Malan abandonaria a “âncora cambial”. As taxas de juros no Brasil dispararam, para evitar uma maxidesvalorização. A presidência do Banco Central mudou três vezes, em poucos meses: de Gustavo Franco a Francisco Lopes, e deste a Armínio Fraga, este um ex-funcionário de uma empresa do megaespeculador George Soros, apontado como um dos grandes responsáveis pela

³³ Idem, pp.61-63.

³⁴ Idem, p.68.

³⁵ Idem, p.72.

³⁶ Idem, pp.87-88

crises mexicana (1995) e russa (1997). Em janeiro de 1999, com os juros já altos, o câmbio brasileiro cedeu e a cotação do dólar ultrapassou R\$ 1,90 em março de 1999³⁷.

Assim, o regime de câmbio ampliou drasticamente as bandas de sua flutuação, ainda com as intervenções do governo que, através da alta taxa de juros básica conseguia atrair mais reservas internacionais e continuava a comprar e vender divisas no mercado de câmbio, porém sem que se fixassem limites ou bandas. Mas vale destacar que, se 1981 a 1990, desapareceram 43% dos empregos industriais do país, no período de 1990 a 1997, outros 39,7% foram eliminados e isso se refletiu numa nova concentração da renda disponível, em crise de consumo e desinvestimento público³⁸. O risco país, uma *proxy* comparativa dos títulos públicos entre os países no mercado internacional, saltaria da casa dos 300 pontos para os 800, mostrando que o crédito externo para o Brasil fazia-se a alto custo. A restrição creditícia, a queda no nível de atividade econômica e o desemprego – que atingiu o pico decenal de 21% da População Economicamente Ativa segundo o DIEESE em maio de 1999 – faziam articulistas de periódicos nacionais como Clóvis Rossi afirmar que “o país quebrara”³⁹. Mesmo o ministro Pedro Malan, ao final do ano, assumiria o estado recessivo da economia brasileira, ao desejar, em Seminário da Fiesp em novembro de 1999, um “feliz 2002”.

5. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Brasil e Argentina procuraram, no início dos anos 1990, mudar os rumos de suas economias, de modo a enfrentar graves crises inflacionárias, de endividamento externo e, assim conseguir adentrar o “Mundo Globalizado” que deles exigia tais mudanças. Os porta-vozes de tal mundo globalizado - o FMI e o Banco Mundial - teriam uma receita infalível para combater os erros que tais países haviam cometido nas décadas anteriores, ao protegerem suas indústrias da concorrência externa, haviam fechado seus mercados, contraíram empréstimos no exterior, onde o crédito estava acessível e barato – até que os EUA mudassem esse quadro.

Os dois países seguiram à risca as medidas recomendadas, porém a Argentina foi mais ousada e por isso, considerada o “aluno brilhante” da dupla, segundo o próprio *chairman* do FMI, Michel Camdessus, em discurso oficial em Buenos Aires, em 1995. A ousadia acabou por custar mais caro e o país sofreu uma grave crise em 2001 quando teve que desistir do modelo de paridade cambial e dolarização de sua economia, à custa de 30% de sua oferta agregada. O Brasil tentou, a princípio, adotar o regime de bandas cambiais. Mas, perante as crises do México e da Ásia, além da evidente pressão nas reservas domésticas em moeda estrangeira, acabou por optar pelo regime flutuante, que mantém até os dias de hoje.

Ambos os países usaram suas taxas básicas de juros para atrair capital externo para a compra de seus títulos. Tal capital não tinha destino na formação bruta de capital fixo, ou seja, não se tornava investimento produtivo em máquinas, equipamentos ou

³⁷ SOUZA, p. 210

³⁸ BARBOSA, Wilson do Nascimento. [Globalização: uma péssima parceria](#). Revista Perspectivas, SEADE. 1997.p. 9.

³⁹ FOLHA DE S. PAULO, página 1-2, “O País Quebrou”, 06/09/1999.

fatores produtivos. Em vez disso, entrava no país e permanecia enquanto não surgisse outro local mais atraente. Era, portanto, um hóspede de curta permanência. E as chamadas crises especulativas nada mais eram do que reflexo da atividade desse mesmo capital que procurava alarimar os emergentes de modo a conseguir taxas mais altas. Ao obter tais taxas, se retirava abruptamente daquela praça, desmoronando a economia do país que ousara pensar em crescer com base na poupança externa.

Apesar de adotarem medidas distintas na área cambial, Brasil e Argentina privatizaram suas empresas estatais, abriram suas contas de capital, liberaram a compra e venda de empresas nacionais ao capital externo, abriram seus mercados ao mundo e obtiveram resultados semelhantes: desemprego estrutural, economia desnacionalizada; investimento público pífio; perda de domínio sobre tecnologia – a pouca que antes dominavam em virtude da engenharia reversa – alto endividamento externo e economia totalmente dependente das benesses do mercado globalizado que tanto almejavam adentrar. As exportações voltaram ao domínio dos produtos primários de baixo valor agregado – o *agrobusiness* – e as importações englobam todas as demais necessidades de sua população e os luxos a que poucos têm acesso já que a renda se tornou mais concentrada ainda. Se o Brasil não conseguiu sair de sua baixíssima taxa de crescimento do produto obtida fora de períodos excepcionais em sua história econômica (0 – 4,0% anuais), a Argentina apresentou picos, devido à dolarização aberta e ao câmbio fixo, os quais apresentaram retração correlata à queda das reservas em moeda estrangeira, como se pode observar no gráfico 1:

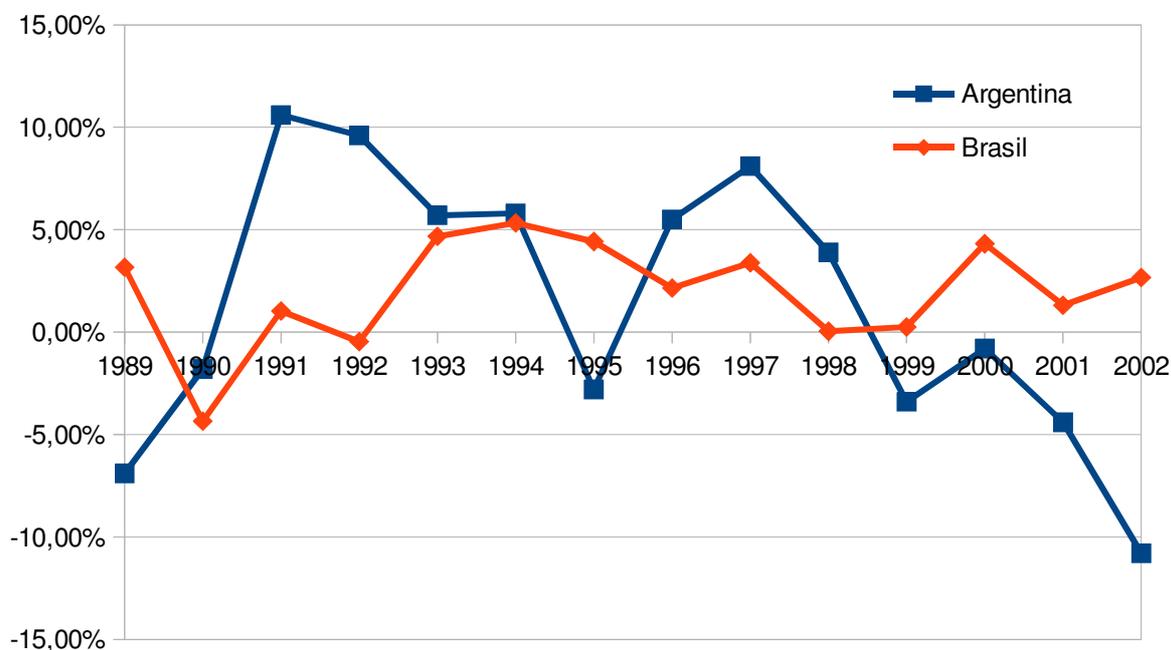


Gráfico 1: Argentina e Brasil, variação % real do PIB, 1989 – 2002.

Fonte: INDEC e IBGE, cotejados pelo FMI.

Ao final da década de 1990, ambos os países apresentariam o mesmo quadro: retração do lado real da economia, primarização das exportações, aumento do coeficiente de importações e da dependência externa de capitais, desemprego, concentração de renda e recessão. O Brasil “quebrara” em 1999, e arrastava-se por uma longa recessão que marcaria o fim da “segunda década perdida” na história econômica do país. A Argentina vislumbrava, ao mesmo tempo, o vagalhão que a cobriria no cataclisma cambial de 2001, o *corralito*.

Wilson Cano, em obra que aborda a América Latina nas últimas décadas do século XX⁴⁰, apresenta como denominador comum dos dois países sua capitulação, ao final da década de 1990, ao chamado “Consenso de Washington”, um decálogo de políticas de ajuste neoliberais, que previam a estabilização dos preços domésticos à custa da eliminação de ativos públicos, da abertura irrestrita da economia interna e da financeirização externa do ambiente econômico dos países subdesenvolvidos. A semelhança entre as políticas econômicas de Brasil e Argentina no período diz respeito à reprodução de uma condição que caracteriza o subdesenvolvimento dos países latino-americanos, qual seja o elemento periférico de suas políticas econômicas, que se limitam ao ajustamento de uma situação econômica considerada pelo centro dominante como “equilibrada”. Ambos os países aceitaram, da parte de suas autoridades econômicas, de maneira acrítica, os ditames centrais. A eles, destinou-se resultado bastante semelhante no final da década de 1990.

É digna de nota também a aceitação da chamada “sociedade civil” – pelo menos no sentido formal do jogo democrático – das políticas empreendidas por Menem-Cavallo e Cardoso-Malan ao longo da década. Tais governantes, mesmo frente à evidente impopularidade que o desemprego, a concentração de renda e a recessão da economia poderiam lhes trazer, tiveram mais de um mandato para por em curso suas agendas. Isso informa bastante da representatividade do modelo político adotado nesses países naquela época, sobretudo no tocante à participação das classes menos favorecidas.

Num sentido comparativo, cumpre também apontar diferenças. É provável que o menor comprometimento do Brasil com uma rigidez cambial – deve-se lembrar que a Conversibilidade argentina foi imposta por decreto presidencial – tenha resultado numa drenagem menos rápida dos recursos destinados às reservas em moeda estrangeira. Ainda assim, não se deve subestimar os efeitos das políticas neoliberais no Brasil, bastante semelhantes às de “Ajuste e Reforma” dadas em terras platinas. A crise brasileira de 1999-2003 é um objeto de História Econômica ainda por ser estudado com mais detalhe.

Em síntese, é possível encontrar-se uma relação causal nos efeitos finais das políticas liberalizantes em países periféricos: quanto mais liberais, mais catastróficas.

REFERÊNCIAS

⁴⁰ CANO, W. *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp, 2000.

ABREU E SILVA, C.H.M. *A prosperidade argentina durante o padrão ouro e a ideologia da dolarização* IN: **Revista de Economia e Relações Internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado**.V.2.N.3. Julho 2003

BARBOSA, Wilson do Nascimento. **Globalização: uma péssima parceria**. Revista Perspectivas, SEADE. 1997

BARROS, J. A. História Comparada, um novo modo de ver e fazer a história. IN: Revista de História Comparada. Vol.1.N.1 – Junho, 2007 – p.2, NR.2.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Macroeconomia da estagnação. Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós 1994**. Rio de Janeiro: Editora 34, 2007

CANO, W. *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo: Unesp, 2000.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Editora Xamã, 1996

CYSNE, R. P. *História do Plano Real*. Rio de Janeiro: editora FGV, 2004, volume I.

FAUSINO NETTO, **O Período Pré-Collor: Fim dos anos 80**. disponível no endereço <http://flauzinoneto.blogspot.com/2007/10/periodo-collor.html>

GANUZA, E.;BARROS, R.; TAYLOR, L.; VOS, R. (editores). **Liberalizacion, desigualdade y pobreza: America Latina y Caribe em los 90**. Buenos Aires, Eudeba-PNUD-CEPAL: 2001.

MERCADANTE, A. (org.) **O Plano Real**. Campinas: Unicamp, 1997.

PIRES, M.(coord.) **Economia Brasileira: da colônia ao governo Lula**. São Paulo: Saraiva: 2010.

ROMERO, L. **Breve Historia Contemporánea de La Argentina**.2ª ED. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 2003

SOUZA, L.E.S. **A Arquitetura de uma Crise: História e Política Econômica na Argentina, 1989-2002**. Tese de Doutorado, Departamento de História- Programa de História Econômica – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2008.

STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e seus malefícios. A promessa não cumprida de benefícios globais**. 4ªEd. São Paulo: Editora Futura, 2003,(p.85).

SUZIGAN, Wilson e FURTADO, João. Política Industrial e Desenvolvimento. In: **Revista de Economia Política**. Vol.26, Nº 02 (102). pp. 163-185. abril-junho/2006 disponível no endereço <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a01v26n2.pdf>.