



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PETERSON FLORINDO

A REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA DURANTE A DÉCADA DE 1990:
CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS

Florianópolis
2017

PETERSON FLORINDO

**A REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA DURANTE A DÉCADA DE 1990:
CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso da Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

Florianópolis
2017

PETERSON FLORINDO

**A REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA DURANTE A DÉCADA DE 1990:
CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS**

A banca examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 ao aluno Peterson Florindo na disciplina CNM7280 – Monografia pela apresentação deste trabalho.

Florianópolis, 28 de novembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Patrícia Fonseca Ferreira Arienti, Dra.

(Orientadora)

Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Eva Yamila A. da Silva Catela, Dra.

Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Laura Mabel Lacaze, Msc.

Universidade Federal de Santa Catarina

À sociedade brasileira, que financiou meus estudos através do pagamento de seus impostos. E àqueles que lutam por um país com mais justiça social.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, e de maneira geral, a todas as pessoas que contribuíram para a minha formação educacional (meu pai, professores e colegas de classe), que me ajudaram ao longo da graduação e com o intercâmbio acadêmico, e/ou que me motivaram na busca pela realização dos meus sonhos.

À Gabriela Küster, uma grande parceira de estudos com quem pude compartilhar os bons momentos da graduação, como os grupos de amigos que formamos, das conversas e da ajuda mútua nos estudos, e nos momentos de angústia diante do tradicional estresse de fim de semestre. Também agradeço a amizade fora do ambiente acadêmico, sobretudo por ter sido uma pessoa presente na minha vida mesmo à distância, quando estivemos fora do país em nossos respectivos intercâmbios acadêmicos. Da mesma forma, também agradeço aos amigos Maurílio Darós e Marina Palma pela parceria nos estudos e nos trabalhos. Tenho certeza que todos terão um futuro promissor pela frente.

Agradeço a todos os amigos que fiz em Mendoza, argentinos, brasileiros e demais estrangeiros, especialmente aos mais próximos Ricardo Coelho, Julián Lucero, Isabela Pradines (La Chilota), Paula Baltar, Amelia Tjaden, Cláudia Pérez e Camila de los Santos pela companhia na Aristides, *asados*, vinhos, fernet, passeios, *boliches*, reggaeton, mates e todas as confusões que garantiram boas risadas e uma experiência inesquecível. *¡Como locos, siempre haciendo la wea!*

Também de Mendoza agradeço imensamente meu tutor Sebastián Irrazabal, um amigo sempre presente que me ajudou em todos os momentos desde que cheguei ao aeroporto, com questões de moradia, trâmites burocráticos, na minha adaptação tanto na universidade quanto à cidade de Mendoza e que sugeriu que eu cursasse junto com ele a disciplina de *Organización y Gestión del Estado*, através da qual entrei em contato com o tema deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Por fim, à professora Patrícia Arienti pela orientação sempre atenciosa, e por acreditar e valorizar o potencial de seus estudantes em projetos de pesquisa e extensão, buscando sempre aproximar Universidade e comunidade.

RESUMO

FLORINDO, Peterson. **A reforma do Estado na Argentina durante a década de 1990: causas e consequências.** 2017. 67 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

O principal objetivo deste trabalho é compreender o grau de influência desempenhado pelo Consenso de Washington no processo de Reforma do Estado na Argentina, durante a presidência de Carlos Menem (1989-1999) e com ênfase nas “reformas de primeira geração” (1989-1996) através do estudo das políticas adotadas. Este trabalho está dividido em duas partes principais, sendo que a primeira aborda a instituição a ser reformada, o Estado, analisando sua estrutura burocrática e sua relação com o desenvolvimento econômico. A segunda parte aborda a Reforma do Estado na Argentina em si para compreender se suas políticas são coerentes com os postulados do Consenso de Washington, da mesma forma que busca descobrir suas causas e consequências. Com isso, percebe-se que apesar de os organismos financeiros internacionais utilizarem a Argentina como exemplo a ser seguido pelos demais países na adoção de políticas neoliberais nos primeiros anos da Reforma, algumas políticas são anteriores ao Consenso de Washington, assim como outras políticas são incoerentes com a lógica de diminuir o tamanho do Estado. Esta monografia conclui que as reformas de primeira geração apresentam um sucesso parcial ao conquistar a estabilidade econômica nos primeiros anos, por outro lado, sua condução às pressas gera novos problemas que buscam ser respondidos com uma segunda geração de reformas, sobretudo de âmbito administrativo, mas que não chegam a se consolidar.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Consenso de Washington. Neoliberalismo.

RESUMEN

FLORINDO, Peterson. **A reforma do Estado na Argentina durante a década de 1990: causas e consequências.** 2017. 67 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

El principal objetivo de este trabajo es comprender el grado de influencia desempeñado por el Consenso de Washington en el proceso de Reforma del Estado argentino durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) poniendo énfasis en las “reformas de primera generación” (1989-1996) a través del análisis de las políticas adoptadas. Este trabajo está dividido en dos partes principales, en un primer momento se habla del Estado, analizando su estructura burocrática y su relación con el desarrollo económico para posteriormente abordar la Reforma del Estado argentino buscando comprender si sus políticas son coherentes con los postulados del Consenso de Washington, de la misma forma que busca descubrir sus causas y consecuencias. Dentro de esto, cabe destacar que a pesar de los organismos financieros internacionales utilizaren Argentina como un ejemplo a seguir por los demás países en la adopción de políticas neoliberales en los primeros años de la Reforma, algunas de las políticas en cuestión son anteriores al Consenso de Washington, así también como otras políticas son incoherentes con la lógica de disminución del Estado. Finalmente, este trabajo concluye que las reformas de primera generación presentan un éxito parcial al lograr la estabilidad económica en sus primeros años. Sin embargo su conducción apresurada genera nuevos problemas que buscan ser respondidos con una segunda generación de reformas, sobretodo en el ámbito administrativo, las cuales hasta el día de hoy no logran ser consolidadas.

Palabras-llave: Reforma del Estado. Consenso de Washington. Neoliberalismo.

ABSTRACT

FLORINDO, Peterson. **A reforma do Estado na Argentina durante a década de 1990: causas e consequências.** 2017. 67 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

The main objective of this work is to comprehend the degree of influence the Washington Consensus had in the process of the State Reform in Argentina during the presidency of Carlos Menem (1989-1999). The emphasis of this work is on the “first-generation reforms” (1989-1996) through the study of the adopted policies. This work is divided into two main parts: the first approaches institutional reformation of the State through analyzing its bureaucratic structure and its relation to economic development. The second examines the State Reform in Argentina to understand if its policies are coherent to the postulates of the Washington Consensus. Furthermore, the second part of this work looks to define the causes and effects of these policies. Thereby, it is observed that international financial organizations uses Argentina as an example to be followed by other countries as they adopted neoliberal policies during the first years of the Reform. It is important to note that some policies are created before the Washington Consensus, thus making other policies contradictory to the practice of shrinking the state. In conclusion, this work argues that the first-generation reforms presents a partial success by achieving the economic stability in the beginning of the Reform. However, its rapid implication of policy generates new problems, especially in the administrative framework, thus causing a second wave of reforms that overall does not achieve their goal.

Key-words: State Reform. Washington Consensus. Neoliberalism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFJP	Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
APG	Administração Pública Gerencial
BCRA	Banco Central da República Argentina
BID	Banco Interamericano para o Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
CECRA	Comitê Executivo Controlador da Reforma Administrativa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
ENTel	Empresa Nacional de Telecomunicaciones
FMI	Fundo Monetário Internacional
IVA	Imposto do Valor Agregado
Mercosul	Mercado Comum do Sul
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não-Governamental
OPA	Operação Pan-Americana
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
SINAPA	Sistema Nacional de Profissionalização Administrativa
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UCR	União Cívica Radical
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 O ESTADO.....	13
2.1 ESTADO E PODER.....	14
2.1.1 A construção do Estado-nação	14
2.1.2 A organização interna do Estado	15
2.2 ESTADO E DESENVOLVIMENTO	16
2.3 AMÉRICA LATINA E O MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	18
2.3.1 Cooperação regional, industrialização e subdesenvolvimento	19
2.3.2 O modelo nacional-desenvolvimentista.....	21
2.4 O CONSENSO DE WASHINGTON.....	23
2.4.1 A crise da dívida externa: renegociação e ajustes	24
2.4.2 O Consenso de Washington.....	27
2.5 ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	30
2.5.1 Funções de governo	30
2.5.2 Estado e Administração Pública	31
2.5.3 Modelos de Administração Pública.....	32
3 A REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA	35
3.1 O ESTADO ARGENTINO: DE PERÓN A MENEM.....	35
3.1.1 Industrialização, desenvolvimentismo e ditaduras (1946-1983).....	36
3.1.2 Os governos Alfonsín e Menem (1983-1999).....	38
3.2 CAUSAS DA REFORMA DO ESTADO	42
3.3 O PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO	45
3.3.1 Transformações do papel do Estado	45
3.3.2 Estabilidade econômica	49
3.3.3 Mudanças organizacionais	50
3.3.4 Política de recursos humanos	51
3.4 REFORMAS DE SEGUNDA GERAÇÃO	52
3.5 CONSEQUÊNCIAS.....	55
4 CONCLUSÃO.....	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

1 INTRODUÇÃO

Durante a década de 1980, a Argentina atravessava uma profunda crise econômica, política e administrativa. A elevação da taxa de juros internacional, a queda no preço das matérias-primas e a retração do crédito foram as principais razões da crise da dívida externa experimentada pelo país, gerando um quadro de hiperinflação. A falta de coesão entre as elites agroexportadora liberal e a industrial urbana gerou um quadro de instabilidade política com a promoção de golpes de Estado. O modelo burocrático da administração pública mostrava-se ineficiente e incapaz de responder às demandas sociais. Ao longo desta década, a resposta neoliberal apontava o Estado intervencionista como o responsável por todos estes desequilíbrios e a que a solução era a Reforma do Estado.

A Reforma do Estado compreendia a adoção de um conjunto de políticas que visavam reduzir o tamanho do Estado à sua mínima expressão, cujos objetivos incluíam a diminuição do déficit fiscal, a abertura econômica, a redução da intervenção estatal na economia e a geração das condições para atrair capitais estrangeiros. Estas medidas iam ao encontro dos postulados neoliberais do que ficou conhecido como sendo o “Consenso de Washington”¹, que surgiram com a primeira tentativa de renegociação da dívida externa latino-americana com o Plano Baker em 1985. Durante este processo, os organismos financeiros internacionais passaram a demandar a realização de “ajustes estruturais” (reformas de cunho neoliberal) como condicionalidade para a concessão de novos empréstimos para os países endividados.

O presente trabalho buscou estudar de que forma o chamado Consenso de Washington influenciou no processo de Reforma de Estado na Argentina com ênfase nas reformas de primeira geração (1989-1996). Para alcançar tal objetivo, a pesquisa foi baseada na investigação dos seguintes questionamentos: a opção pelas reformas era resultado de um consenso interno sobre a necessidade de diminuir o aparelho estatal ou das pressões externas? Em que medida as políticas adotadas foram coerentes com as recomendações do Consenso de Washington? Quais políticas foram bem-sucedidas e quais fracassaram? Quais foram as causas da Reforma e suas consequências para a economia, administração pública e sociedade?

Assim, o objetivo geral deste trabalho foi compreender como o conjunto de fenômenos políticos, econômicos e sociais ocorridos no âmbito internacional influenciaram a Argentina nestas mesmas áreas no âmbito doméstico, ressaltando que outros países latino-americanos e em desenvolvimento também adotaram o modelo de industrialização por substituição de

¹ A origem do termo é atribuída a John Williamson com o lançamento do artigo *What Washington Means by Policy Reform* durante a conferência promovida pelo Instituto de Economia Internacional em 1989.

importações, no qual o Estado foi o principal condutor do desenvolvimento. O contexto da Guerra Fria também esteve por trás da polarização política e dos conflitos de interesse entre as elites, que recorreram à promoção de golpes de Estado para forçar o estabelecimento de suas ideologias políticas com base na repressão e violência.

Para chegar a estes resultados, este trabalho foi dividido em duas partes principais. A primeira abordou o objeto a ser reformado, o Estado, e a segunda abordou a Reforma do Estado na Argentina propriamente dita. As investigações sobre o Estado buscaram explicar sua relação com a construção do poder (monopólio dos meios de coerção, construção da identidade e coesão social), com o desenvolvimento econômico (teorias de desenvolvimento, estudo da cooperação regional e o modelo nacional-desenvolvimentista latino-americano) e com a administração pública (a burocracia estatal como instrumento de desenvolvimento). Abordou-se também a gênese da crise da dívida externa e como ela conduziu ao Consenso de Washington. A segunda parte, que tratou da Reforma do Estado na Argentina, buscou descrever suas políticas para compreender o grau de influência exercido pelos postulados do Consenso de Washington neste processo. As duas seções primárias e suas respectivas seções secundárias contaram com pequenas “introduções”, relacionando os temas que abordavam e como contribuíam para o entendimento desta pesquisa de modo geral.

A primeira parte utilizou uma bibliografia secundária, a qual inclui autores como Tilly, Holsti, Chang, Evans, Bresser-Pereira e Williamson, dentre outros, para a compreensão da construção do Estado, do desenvolvimento, do modelo nacional-desenvolvimentista e do Consenso de Washington. A segunda parte foi baseada nos trabalhos de Blutman e em publicações do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), notadamente através dos artigos de Oszlak. Estes dois autores contribuíram não somente para a descrição das políticas que foram adotadas e suas consequências, como também apontando contradições na condução das reformas.

Este estudo propôs a reflexão sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e como suas políticas podem significar tanto um problema quanto uma solução. Apresentou também a importância e a influência que Estados Unidos e do poder financeiro tiveram sobre os países em desenvolvimento. E mostrou como a coesão social e a conciliação de interesses é vital para um Estado tenha a clareza de qual interesse nacional busca perseguir, apoiado na estabilidade política, social e econômica.

2 O ESTADO

A primeira parte deste trabalho aborda o principal objeto de estudo desta monografia, o Estado, para a apropriada compreensão das Reformas no caso argentino. Inicialmente, esta seção foca na relação entre Estado e poder, procurando explicar como ele é construído através da utilização de elementos que forjem o sentimento de identidade comum entre a população de um determinado espaço territorial. Este tipo de construção procura gerar a coesão social necessária para que um determinado Estado forme uma nação gerando, assim, a estabilidade que permita o desenvolvimento econômico e social. Além disso, o Estado também possui o monopólio dos meios de coerção para garantir o cumprimento da lei e da ordem e, conseqüentemente, sua sobrevivência.

Em seguida, é estudada a relação entre Estado e desenvolvimento, abordando as teorias de desenvolvimento. Nesta parte, a América Latina e seu modelo de substituição de importações são enfatizados, uma vez que colaboram para a compreensão do processo de desenvolvimento econômico da Argentina durante a segunda metade do século XX e, como isso, explica as instabilidades políticas, econômicas e sociais pelas quais o país atravessou no mesmo período.

Ao final dos anos 1980, o modelo de substituição de importações passa a ser apontado como o promotor das crises na região e perde espaço para o modelo neoliberal que, embora tenha surgido no fim da década anterior, se torna um modelo hegemônico a ser seguido pelos Estados afetados pela crise da dívida externa. A adesão ao modelo neoliberal coincide com o fim da Guerra Fria e o triunfo do capitalismo sobre o socialismo, estabelecendo a adesão aos postulados do Consenso de Washington como a aparente única saída para o enfrentamento das novas tendências de uma economia internacional globalizada. Assim, esta segunda parte busca compreender as causas que levaram o Estado argentino a ser reformado e as razões que motivavam os neoliberais na defesa do modelo de Estado mínimo.

Por fim, a última relação que esta seção aborda é entre Estado e administração pública. Embora esta monografia se centre no estudo das chamadas reformas de primeira geração, isto é, reformas que buscavam garantir o bom funcionamento dos mercados, as reformas de segunda geração foram, essencialmente, reformas de caráter administrativo que correspondiam às demandas da primeira².

² De acordo com Blutman (2013, p. 258), as reformas de primeira geração relacionam-se às políticas de ajuste estrutural (racionalização dos gastos públicos, desregulação, privatizações), e reformas de segunda geração operam sobre a dimensão organizacional da Administração Pública.

2.1 ESTADO E PODER

Esta subseção está dividida em duas partes. A primeira aborda os elementos que constroem o Estado-nação e que unem um determinado povo dentro de um determinado território geográfico através da formação de uma identidade nacional que pode combinar um ou mais elementos capazes de gerar a coesão social que possibilite a estabilidade necessária para o desenvolvimento econômico e social do Estado.

A segunda parte descreve sucintamente como a estrutura do poder estatal se organiza internamente através da distribuição dos poderes, e que esta estrutura varia de Estado para Estado, de acordo com a forma de Estado ou a forma de regime.

2.1.1 A construção do Estado-nação

Os Estados são constituídos por três elementos básicos: população, território definido e governo próprio. Tilly (1996) destaca que uma importante parcela do poder do Estado está relacionada com o monopólio do uso da força, sobretudo através da construção das Forças Armadas, cujo apoio é praticamente essencial para a consolidação de regimes revolucionários. Por outro lado, Holsti (1996) põe menos ênfase no poder material e mais no poder de mitos e ideias para a sustentação da ordem política, o que pode incluir questões referentes à religião, virtude, raça, dentre outros mitos. Ainda, questões como cidadania e comunidade política ajudam a criar a ideia de “nação”, onde a população dentro de um determinado espaço territorial compartilha de uma identidade comum, como o idioma ou o pertencimento a determinado povo. O conceito de autodeterminação dos povos foi utilizado como critério para a divisão das potências derrotadas na I Guerra Mundial (1914-1918) e o surgimento de novos Estados.

Um Estado que não reúna estes elementos pode representar uma fonte de problemas tanto para a população local quanto para as potências que o criaram. Atualmente, muitos países africanos e asiáticos apresentam instabilidades internas em virtude das disputas entre os grupos de poder rivais que convivem dentro de um Estado construído pelas potências vencedoras, cujas fronteiras foram artificialmente estabelecidas. Estas instabilidades podem levar a guerras civis e à emergência de regimes autoritários.

2.1.2 A organização interna do Estado

A organização interna do poder entre os Estados varia entre si. Isto significa que enquanto o poder pode estar dividido na forma de subunidades nacionais (estados, províncias e municípios) em alguns Estados, tal divisão pode não ocorrer em outros, denotando um poder centralizado. Da mesma forma, o exercício do poder pode variar, sendo que alguns países podem possuir governantes democraticamente eleitos, enquanto outros, ditaduras.

O Estado pode ser definido como “uma comunidade humana que reivindica (com sucesso) o *monopólio do uso legítimo da força física* dentro de determinado território” (WEBER, 1946 *apud* FUKUYAMA, 2005, p. 21, grifo do autor). Sua finalidade é a busca do “bem comum”, que possui um sentido formal e material: o primeiro se refere aos elementos permanentes e universais como ordem e justiça; e o segundo varia de acordo com o meio social e a doutrina dominante.

Para atingir seus fins, Fernandez (1998) destaca que o Estado possui quatro funções: (1) de governo, através da execução de políticas fundamentais à sociedade, (2) legislativa, que formula as normas que regulam as atividades dos indivíduos, (3) jurisdicional, que aplica estas normas, e (4) administrativa, que realiza um conjunto de atividades concretas visando satisfazer as necessidades da população.

A *forma de Estado* determina a distribuição espacial da vontade e das capacidades estatais. Neste caso, há três formas de Estado: unitário, federal e a confederação. Em um Estado unitário, existe um único centro de poder dotado da capacidade política, legislativa, e constitucional. No Estado federal, estas capacidades são estendidas às suas subunidades nacionais, as quais possuem autonomia, mas não são soberanas em relação à Federação. Uma confederação se assemelha a um Estado federal, mas com a diferença que suas subunidades nacionais possuem soberania e a possibilidade de secessão prevista por lei.

Autocracia e democracia são as duas *formas de regime* de governo possíveis. No primeiro caso, o poder político fica concentrado nas mãos de uma única pessoa, independente da vontade popular. No segundo, os governantes são eleitos pela população de forma direta ou indireta, dependendo do sistema de governo (parlamentarista ou presidencialista). Em um sistema parlamentarista, o presidente exerce o cargo de chefe de Estado (responsável pelas relações exteriores e forças armadas) enquanto o primeiro-ministro exerce o cargo de chefe de governo (responsável pela administração). No presidencialismo, o presidente acumula estas duas funções.

2.2 ESTADO E DESENVOLVIMENTO

Durante as décadas de 1950 e 1960, competia ao Estado, fundamentalmente, acelerar a industrialização, modernizar a agricultura e fornecer a infraestrutura necessária para a urbanização. Nas décadas seguintes, o Estado passou a ser considerado um obstáculo ao desenvolvimento diante do fracasso na promoção destes objetivos. Neste contexto, o modelo neoliberal surgiu no fim dos anos 1970 e se consolidou pela adoção de políticas de ajuste estrutural por muitos países ao final da década seguinte, implicando na redução do papel do Estado, cujo objetivo principal seria, agora, garantir o bom funcionamento dos mercados.

Autores como Evans (1993) e Chang (1999), por exemplo, não concordam que o Estado deva ser diminuído, mas sim reconstruído. Evans (1993) entende que a capacidade de ação do Estado depende da relação entre os governantes e seus apoiadores para a satisfação de seus respectivos interesses. O *aparelho burocrático* construído por Weber consiste em um pré-requisito necessário para o funcionamento do mercado e através dele, Gerschenkron argumenta que o Estado mobilizou os recursos necessários para promover a industrialização nos países de desenvolvimento tardio. No entanto, o problema destes países é a inexistência de instituições capazes de assumir os riscos do financiamento industrial, algo que os capitalistas individuais tampouco estão dispostos a assumir, assim, o Estado assume um papel empresarial. (EVANS, 1993).

Muitas teorias desenvolvimentistas entendem que o Estado exerce um papel de liderança na busca pelo desenvolvimento. Chang (1999, p. 182) enumera algumas das teorias de desenvolvimento, como o modelo *Big Push* elaborado por Rosenstein-Rodan e Scitovsky, no qual o Estado exerce a função de coordenador das decisões de investimento complementar. A teoria do desenvolvimento tardio de Gerschenkron diz respeito à necessidade do financiamento industrial por parte do Estado. A ausência de uma agenda desenvolvimentista foi uma das maiores causas de subdesenvolvimento, segundo a teoria de Baran. A estagnação dos países em desenvolvimento foi gerada pela ausência de um Estado forte que superasse os interesses dos grupos conservadores de acordo com Myrdal. E para Kuznets o Estado realiza a mediação entre “vencedores” e “perdedores” no processo de crescimento e mudança estrutural. Todas estas teorias defendem que o desenvolvimento econômico depende de um Estado capaz de criar e regular as relações políticas e econômicas que sustentam o Estado desenvolvimentista.

Evans (1993) mostra que, ao longo da história recente, o Estado foi tanto problema quanto solução para o desenvolvimento de países de industrialização tardia. Enquanto no

Zaire, o aparelho estatal foi utilizado por um pequeno grupo de indivíduos para a satisfação dos próprios interesses, aliado à ausência de um aparelho estatal coerente, no Japão, o Estado conduziu o país ao desenvolvimento econômico combinado a uma burocracia coerente. Para o autor, o sucesso do Estado desenvolvimentista também depende de outros fatores além da coerência burocrática, como a coesão nos escalões superiores do Estado, a existência de órgãos dotados de liderança na área econômica e a clareza nos limites de inserção, mantendo tanto a autonomia do Estado quanto a preservação das relações de mercado.

O Estado [no caso do Japão] foi capaz de propiciar o surgimento de um 'livre mercado' em vez de permitir a criação de 'abrigos rentáveis'. Sem a autonomia viabilizada por um poderoso aparelho burocrático, teria sido impossível impor o incômodo da livre competição a um tal conjunto acomodado de capitalistas. (EVANS, 1993)

O Estado desenvolvimentista foi alvo de críticas por parte dos defensores do neoliberalismo, que defendem a redução do papel do Estado na economia ao máximo. Eles questionavam o modelo de substituição de importações e a repressão financeira³, reduzindo o papel do Estado à promoção do interesse público (a lei, a ordem e a infraestrutura). A justificativa seria a apropriação do aparelho estatal por parte de grupos que buscam a satisfação dos próprios interesses, produzindo resultados socialmente indesejáveis. (CHANG, 1999, pp. 183-184)

Chang (1999, p. 185) diz que o neoliberalismo se pauta em dois argumentos que se inter-relacionam: liberalização e despolitização. A liberalização da economia implicaria na desregulação dos produtos e dos fatores de mercado, permitindo que os preços sejam ajustados de acordo com o próprio mercado. Já a despolitização da formulação e implementação de políticas econômicas deixariam de favorecer uma minoria em detrimento da maioria, demandando a desregulação e abertura econômica.

Estas políticas, no entanto, possuem limites, segundo a concepção de Chang (1999, pp. 185-192). Ele argumenta que com a liberalização, as decisões racionais individuais levariam a resultados coletivamente ineficientes, que a inexistência de especificações institucionais sugeria a mera reprodução do modelo anglo-saxão como o único "correto" e que esta política não possui uma resposta adequada à questão da ineficiência econômica. Quanto à despolitização, Chang (1999) entende que o Estado zela pelos interesses públicos, mas que os grupos de interesse também possuem algum propósito público; questiona a efetividade desta

³ Repressão financeira diz respeito a uma política de controle da taxa de juros adotada ao longo do processo e substituição de importações. O termo foi popularizado por Ronald MacKinnon. (PINHEIRO, 2011).

política que promove o desmonte de alguns grupos e a ascensão de outros; e também argumenta que não é seguro afirmar que a despolitização atrai investimentos.

Chang (1999) defende a reconstrução do Estado e que o desenvolvimentismo é necessário não somente para corrigir as falhas de mercado, como também na coordenação da mudança, na elaboração das metas que o Estado deve buscar alcançar, na construção das instituições e na administração de conflitos, objetivos que ele concorda não serem simples. O autor não nega a necessidade da Reforma do Estado, mas alerta para a adoção acrítica do modelo neoliberal em virtude dos exemplos bem-sucedidos de desenvolvimentismo ocorridos nos países do leste asiático como Japão, Coreia do Sul e Taiwan, onde o Estado desempenhou um papel importante para seu o desenvolvimento.

2.3 AMÉRICA LATINA E O MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Esta subseção aborda a América Latina de maneira geral para melhor compreender a inserção da Argentina dentro da região e como ela influencia no seu contexto interno. A participação e ausência do país nos Congressos Pan-Americanos reflete a inconstância de sua política externa na segunda metade do século XX que, por sua vez, foi resultado das instabilidades políticas e econômicas no âmbito interno.

Outro objetivo desta subseção é ressaltar a importância dos Estados Unidos no destino político e econômico dos países sul-americanos. Este país passa a exercer uma influência mais intensa na região com a instituição da Doutrina Monroe em 1938 diante do aumento das tensões e do receio da ingerência europeia durante o período entreguerras (1918-1939). Posteriormente, e com o advento da Guerra Fria (1945-1989), o governo americano estabelece uma relação de liderança e influência ainda mais robusta na América Latina diante do quadro de subdesenvolvimento da região e da dependência deste país, em virtude da necessidade de crédito para dar continuidade ao modelo desenvolvimentista e diante da suposta ameaça de subversão ao comunismo.

A questão do subdesenvolvimento foi o que levou os países latino-americanos a adotar a política de industrialização por substituição de importações. O estudo do que representou este modelo é essencial para a compreensão das instabilidades políticas na Argentina e como isso afetava na sua economia e política externa, conduzindo o país a um cenário de dívida externa, falta de recursos e a necessidade de promover a Reforma do Estado.

2.3.1 Cooperação regional, industrialização e subdesenvolvimento

A América Latina possui um longo histórico de tentativas em prol da promoção da cooperação social e econômica da região, tal como na busca do aumento de sua autonomia diante da assimetria de poder em relação aos países desenvolvidos. No entanto, passou por uma série de desafios: disputas dentro e entre as ex-colônias, a interferência dos Estados Unidos e as instabilidades internas dificultaram a consecução deste objetivo.

Seitenfus (1989, pp. 109-115) divide estas tentativas de integração em três fases. A fase do voluntarismo (1826-1889) inicia com o Congresso do Panamá de 1826 e visava resguardar a independência da América Latina e a integração com base nas ideias de Simon Bolívar. Neste congresso foi assinado o Tratado do Panamá que previa a formação de uma “Confederação de Estados”, porém não houve ratificações. As razões do fracasso desta primeira tentativa de integração incluem a ausência de Argentina, Bolívia, Brasil e Estados Unidos, e principalmente os conflitos *dentro* das ex-colônias (como a divisão da Grã Colômbia) e *entre* elas (Guerra do Paraguai e a guerra México-Estados Unidos).

Na segunda fase (1889-1948), os Estados Unidos assumiram um papel de liderança na busca pela integração regional buscando evitar a ingerência europeia. A participação deste país, o insucesso dos ideais bolivarianos, o fim da monarquia e a busca de projeção internacional, estimularam o Brasil a participar de todos os congressos Pan-Americanos desde então. A liderança americana, por outro lado, desagradava aos Estados pequenos e médios do continente, que temiam sua influência e seu imenso poder. Apesar do rechaço inicial, os países latino-americanos cederam às políticas que consolidaram esta liderança em dois grandes momentos: primeiro, com a instituição da Doutrina Monroe em 1938, para evitar a ingerência dos países europeus no continente no contexto das tensões do período entreguerras; e segundo, com a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), uma aliança militar com a finalidade de proteger os países latino-americanos de eventuais agressões extracontinentais.

O pan-americanismo econômico (1948-1986) representa a última fase⁴ das tentativas de integração regional, que inicia com a fundação da Organização dos Estados Americanos (OEA) e uma integração regional com um viés de concertação econômica. Seitenfus (1989, p. 113) desconsidera a OEA, o TIAR e a “Aliança para o Progresso⁵” como tentativas de

⁴ Considerando que esta divisão em três fases proposta por Seitenfus foi elaborada em 1989.

⁵ Programa cooperativo destinado a acelerar o desenvolvimento econômico e social da América Latina, assim como frear o avanço do comunismo na região.

integração por entender que elas servem aos interesses dos Estados Unidos. Portanto, cita outras três tentativas de integração econômica na América Latina: o Mercado Comum Centro-Americano (não foi concretizado devido aos conflitos na região); o Pacto Andino (interrompido devido às disputas internas e golpes militares; foi retomado em 1996) e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)⁶. Esta última conseguiu se consolidar, e seu objetivo é aumentar o comércio regional e a reduzir as tarifas.

Estas duas últimas fases da divisão de Seitenfus (1989) são marcadas pelo início de uma maior intervenção estatal na economia em prol do desenvolvimento. A partir dos anos 1930, as economias latino-americanas passam por um processo de industrialização, no qual o Estado é o agente promotor das mudanças sociais através do “desenvolvimento para dentro”, buscando não só responder às perdas dos mercados durante este período de depressão econômica, como também satisfazer às necessidades das classes médias emergentes. (LECHNER, 1993).

No caso do Brasil, o processo de industrialização foi promovido pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1945), pois havia uma necessidade de diversificar a produção para além dos interesses da oligarquia cafeeicultora. O financiamento da industrialização ocorreu através de uma política de barganha com Estados Unidos e Alemanha. A aproximação com Berlim refletia a busca por mercados e financiamentos para a expansão da indústria brasileira, enquanto os alemães precisavam de matérias-primas para sua indústria. O comércio bilateral cresceu de tal forma que os Estados Unidos não tinham mais como impedi-lo, restando como opção tolerar o governo de Vargas e conceder os créditos para a construção das indústrias de base numa tentativa de reduzir a indesejada presença alemã. (SEITENFUS, 2006, p. 205).

O fim da II Guerra Mundial representou um novo momento nas relações entre Estados Unidos e América Latina. Com a crise dos Estados Unidos em 1957-1958, a presidência de Eisenhower promoveu na região o liberalismo econômico apoiado no autoritarismo político de grupos aliados aos seus interesses. A acentuação dos problemas sociais, combinada com uma sensação de subordinação e descaso, gerou uma onda de sentimentos antiamericanos, simbolizados pelos protestos e a agressão física sofrida pelo vice-presidente Nixon em visita à Venezuela, e simbolizado também pela Revolução Cubana (1959).

A recessão econômica e a imposição do liberalismo implicou um desafio à consecução do Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek, que desistiu de pedir um empréstimo ao Fundo Monetário Internacional (FMI) por demandarem ajustes econômicos. A agressão a

⁶ O Tratado de Montevideu de 1980 substituiu a ALALC com a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Nixon representou a oportunidade que Kubitschek precisava para garantir o cumprimento do Plano através do lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), simbolizada pela carta do presidente brasileiro a Eisenhower. Nela, Kubitschek destaca a dimensão política do antiamericanismo e critica a ausência de um plano de desenvolvimento para a América Latina a exemplo do Plano Marshall na Europa. (VIZENTINI, 2006, pp. 334-336)

A OPA obteve resultados importantes. O antiamericanismo, a guerrilha cubana, o subdesenvolvimento econômico, o descontentamento sociopolítico e o risco da aproximação do Brasil com o bloco soviético forçaram os Estados Unidos a tomar medidas para evitar a perda de apoio dentro do próprio continente. A criação do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) e a ideia de criação de um mercado comum (ALAC) foram conquistas da Operação Pan-Americana.

Apesar de todas as dificuldades históricas para a integração regional, a Guerra Fria representou um momento onde os países latino-americanos puderam se coordenar melhor. A Revolução Cubana corroborou os argumentos de Vargas e Kubitschek de que a “pobreza gerava subversão” (VIZENTINI, 2006, p. 432). Através da Operação Pan-Americana, o Brasil obteve uma maior margem de manobra ao se valer do argumento da “ameaça comunista” para conquistar o financiamento necessário ao desenvolvimento do país e uma maior autonomia política em relação ao governo de Washington.

2.3.2 O modelo nacional-desenvolvimentista

Por quase sessenta anos, os países latino-americanos tiveram o Estado como o principal condutor do desenvolvimento através de uma coalizão de forças e do enfrentamento das oligarquias agroexportadoras em países como o Brasil. O caminho encontrado para o desenvolvimento foi a industrialização que, inicialmente, garantiu altas taxas de crescimento econômico. No entanto, o modelo nacional-desenvolvimentista apresentou sinais de desgaste devido ao protecionismo e as crises econômicas e políticas ao longo das décadas de 1960 a 1980, revertendo o quadro de crescimento a uma profunda crise econômica que levou à ascensão e à queda de ditaduras militares na região.

A recessão econômica dos anos 1930 afetou profundamente as grandes potências capitalistas da época. Neste contexto, os Estados latino-americanos formularam estratégias para o desenvolvimento através da política protecionista de Industrialização por Substituição de Importações e a promoção da poupança forçada. Coube ao Estado investir em infraestrutura e nas indústrias de base, arcando com o seu alto custo e riscos. Esta estratégia

nacional-desenvolvimentista, como ficou conhecida, dependeu da articulação de empresários, burocracia estatal, classes médias e trabalhadores para a formulação um projeto de desenvolvimento a ser conduzido pelo Estado diante da competição internacional.

No Brasil, Getúlio Vargas conseguiu desenvolver e implantar esta estratégia no país em seus dois governos. Nesta época (anos 1950), reuniu-se em Santiago do Chile a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), agência das Nações Unidas que visava criar as condições de desenvolvimento para os países da região, discutir as causas do subdesenvolvimento e propor estratégias de superação:

As economias latino-americanas teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas [...] incapaz[es] de difundir progresso técnico para o resto da economia, de empregar produtivamente o conjunto da mão-de-obra e de permitir o crescimento sustentado dos salários reais. [...] Esses efeitos se reproduziam ao longo do tempo na ausência de uma indústria dinâmica. [...] O ritmo de incorporação do progresso técnico e o aumento da produtividade seriam significativamente maiores nas economias industriais (centro) do que nas economias especializadas em produtos primários (periferia). [...] Além disso, os preços de exportação dos produtos primários tenderiam a apresentar uma evolução desfavorável frente aos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados. Como resultado, haveria uma tendência à deteriorização dos termos de troca que afetaria negativamente os países latino-americanos através da transferência dos ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados. (COLISTETE, 2001, p. 23)

Assim, segundo Colistete (2001, p. 24), a CEPAL propôs a expansão industrial para absorver o excedente populacional e reduzir as pressões sobre os salários e o preço das exportações, promovendo a expansão gradativa da produtividade e da renda. Dessa maneira, a condição periférica seria superada através da diversificação industrial e do fim da especialização produtiva.

Apesar das altas taxas de crescimento experimentadas pelos países latino-americanos nos anos 1950, o modelo nacional-desenvolvimentista já dava sinais de desgaste na década seguinte. Bresser-Pereira (2012, p. 33) elenca quatro razões para a sua falência. A primeira delas seria a necessidade de expansão da indústria através da competição internacional, que foi impossibilitada pela proteção à indústria nacional e a um comércio exterior cada vez mais fechado, o que gerou concentração de renda e baixa produtividade.

Uma segunda razão foi a interpretação da dependência, afetando o nacionalismo econômico. Os países latino-americanos não formavam uma nação, isto é, uma sociedade que compartilha um destino político comum. Após a independência, as ex-colônias americanas deixaram de ser politicamente dependentes de Portugal e Espanha para se tornarem economicamente dependentes das potências hegemônicas e das instituições financeiras. Bresser-Pereira (2012, p. 35) argumenta que a primeira crise econômica enfrentada pelos

Estados desenvolvimentistas, que ocorreu no mesmo momento da Revolução Cubana (1959), radicalizando a esquerda e a direita política, culminando em golpes militares e sinalizando a falta de identidade nacional nos países latino-americanos.

A crise da dívida externa de 1980 representou uma terceira razão apontada que tornava o modelo nacional-desenvolvimentista cada vez mais insustentável. Seu início se dá com a declaração de moratória do governo mexicano em 1982. O segundo choque do petróleo (1979) e a queda no preço das matérias-primas aumentaram o custo da dívida nos países que financiavam seu crescimento econômico através da poupança externa. Com taxas de crescimento negativo, diminuição dos empregos e elevadas taxas de inflação, os anos 1980 ficaram marcados como “a década perdida”.

Essa inflação alta foi um fator na transição para a democracia no Brasil e na Argentina, mas os governos desenvolvimentistas desses dois países falharam, na medida que não perceberam que o antigo desenvolvimentismo estava acabado e, então, ambos adotaram políticas populistas para enfrentar a crise da dívida externa e controlar a inflação. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 37)

A quarta e última razão para a falência do nacional-desenvolvimentismo segundo Bresser-Pereira (2012, p. 38), se deve ao fim da Guerra Fria e a hegemonia neoliberal diante do colapso do bloco socialista com a queda do Muro de Berlim (1989). O neoliberalismo, que visava reduzir o tamanho do Estado à sua mínima expressão, já vinha ganhando força com os governos de Thatcher e Reagan e através dos planos de renegociação da dívida.

À sua época, o Consenso de Washington simbolizou o fim do papel do Estado como promotor do desenvolvimento social e econômico através da industrialização. Apesar do sucesso inicial das políticas keynesianas, o modelo nacional-desenvolvimentista latino-americano não pôde ser mantido por muito tempo, especialmente em virtude das elevadas taxas de endividamento e inflação que acarretaram. A falência deste modelo, somado ao colapso do bloco socialista, fortaleceu a hegemonia do pensamento liberal de que o Estado não deve intervir na economia.

2.4 O CONSENSO DE WASHINGTON

Esta subseção aborda o papel dos organismos financeiros internacionais e sua atuação durante as renegociações da dívida externa, além de sua relação com o estabelecimento dos ajustes estruturais (Reforma do Estado) propostos pelo Consenso de Washington. Para isso, foram estudadas as razões do surgimento destes organismos, seus objetivos e o momento que se tornaram mecanismos de promoção do neoliberalismo.

A fim de compreender os fenômenos que conduziram ao Consenso de Washington, foram analisados o conjunto de causas da eclosão da dívida externa, o diagnóstico e a solução apontados pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional e o surgimento das chamadas “condicionalidades” para a concessão de novos empréstimos. Foi a partir do Plano Baker (1985), primeira tentativa de renegociação da dívida externa, que surgiu o “Consenso de Washington”, uma vez que suas condicionalidades propunham a adoção de políticas neoliberais de redução do tamanho do Estado e abertura dos mercados ao capital estrangeiro. O termo, no entanto, foi criado por John Williamson em 1989, em uma conferência promovida pelo Instituto de Economia Internacional, cujo objetivo era estabelecer o alinhamento entre os interesses do complexo Washington-Wall Street, isto é, dos organismos financeiros internacionais e do setor privado, respectivamente, de modo a evitar que o Plano Brady (1989) fracassasse a exemplo do Plano Baker.

2.4.1 A crise da dívida externa: renegociação e ajustes

Criados a partir de Bretton Woods, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional apresentaram uma mudança de postura durante a crise da dívida. Embora ambas as instituições sempre tivessem tido um caráter liberal, reflexo da liderança dos Estados Unidos, seus princípios de promover a estabilidade e o desenvolvimento foram abandonados no contexto das mudanças estruturais dos anos 1970 e aprofundados com a presidência de Reagan em favor da liberação comercial.

Os Acordos de Bretton Woods foram estabelecidos em julho de 1944 para implantar uma nova ordem econômica internacional para o pós-guerra com base em políticas de desenvolvimento e de estabilização das economias devastadas pelo conflito. Os economistas entendiam que crises como a dos anos 1930 precisavam ser evitadas, pois foram a porta de entrada para o surgimento de regimes totalitários.

Estes acordos partiam de três grandes premissas: estabilidade financeira internacional, desenvolvimento e liberalização do comércio. Durante a Conferência, as estratégias propostas por Grã-Bretanha e Estados Unidos foram dominantes, porém os americanos determinaram os rumos de Bretton Woods. Seus acordos estabeleceram o padrão-ouro como base do sistema monetário internacional e a criação de organismos internacionais encarregados de apresentar políticas de crescimento econômico e resolução de problemas causados por recessões.

Dos organismos criados, destacam-se o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)⁷ e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O propósito do BIRD era reconstruir os países afetados pela Guerra e ajudar a desenvolver os países subdesenvolvidos, enquanto cabia ao FMI estabelecer as ordens do sistema monetário internacional, auxiliar financeiramente seus membros em determinados casos e atuar como órgão consultivo dos governos. (TAMAMES, 1999 *apud* MARTÍNEZ RANGEL; REYES GARMENDIA, 2012, p. 37)

A partir dos anos 1980, as duas instituições passaram a demandar que seus membros latino-americanos realizassem ajustes na sua estrutura macroeconômica, sobretudo em virtude da crise da dívida externa, causada por uma série de fatores combinados. Estes fatores incluíam a elevação do preço do petróleo, a valorização do dólar, o colapso nas exportações de matéria-prima e a recessão nos mercados importadores. Para executar seus projetos desenvolvimentistas, os países latino-americanos tomavam empréstimos em dólares que, com a valorização da moeda americana e o aumento da taxa de juros, o valor de suas dívidas se multiplicou e seu pagamento tornou-se inviável, levando o México a declarar a moratória em 1982 e assim, detonando a crise da dívida externa.

Inicialmente, os organismos internacionais ignoraram os choques econômicos e o problema da dívida externa no diagnóstico da crise. O argumento foi de que ela havia sido causada por erros de política econômica, que poderiam ser resolvidos caso os devedores ajustassem suas políticas macroeconômicas sob a orientação do FMI e BIRD. Portella Filho (1994, p. 104) critica esse diagnóstico por ter desconsiderado os fatores externos e centralizado a culpa no modelo de substituição de importações e o alto grau de interferência estatal. Ele aponta também a responsabilidade do setor financeiro na crise, uma vez que muitos projetos industriais contavam com o apoio de empresas multinacionais, organismos internacionais e bancos estrangeiros, além de considerar que brechas nas legislações financeiras permitiram a fuga de capitais.

Neste contexto, o FMI voltou as suas atenções aos programas de ajuste estrutural dos países latino-americanos, visando transformar a estrutura econômica destes países sob a hipótese de que “os desequilíbrios de balanço de pagamentos verificados nesses casos estariam enraizados de modo mais profundo em inadequações da estrutura produtiva ou da infraestrutura dos mercados” (CARVALHO, 2003, p. 11). Por estas razões, o órgão passou a exigir uma série de compromissos durante as negociações de novos empréstimos. Um deles se

⁷ O BIRD é uma das sete organizações que integram o Grupo Banco Mundial.

dá através de um contrato financeiro que expressa as exigências formais para a sua concessão. Outro documento ainda mais importante é a *Carta de Intenções*, através da qual o solicitante estabelece as políticas que irá seguir (condicionalidades), simbolizando seu compromisso para a execução das mesmas. (CARVALHO, 2003, p. 13-16)

Além do FMI, o Banco Mundial também teve um papel importante no ajustamento estrutural dos países latino-americanos. Em 1981, Tom Clausen, mais alinhado aos interesses de Reagan, foi nomeado presidente da entidade, representando uma ruptura na política institucional do banco de redução da pobreza em favor da liberalização econômica.

Porém, dois anos antes da presidência de Clausen, o Banco Mundial já oferecia o *empréstimo de ajuste estrutural*, que seria realizado sob a condição de que o cliente seguisse “um programa de estabilização acordado previamente com o FMI e de um pacote de reformas na política macroeconômica, ambos voltados para adequar a economia doméstica ao novo ambiente externo e manter o pagamento do serviço da dívida”. (PEREIRA, 2013, p. 365)

No âmbito macroeconômico, sugeriam a liberação comercial, baixar as tarifas de proteção, desvalorizar a moeda, fomentar o investimento externo e a livre circulação de capitais, promover a especialização produtiva e expandir as exportações (agrícolas). E no âmbito das políticas sociais e da administração estatal, sugeriram a redução do déficit público através do corte de gastos públicos, redução ou eliminação dos subsídios, redução do custo *per capita* dos programas sociais, e focalização das políticas educacionais e de saúde apenas para a parcela da população em pobreza absoluta. (PEREIRA, 2013, p. 366)

Após a declaração das moratórias, o FMI, Banco Mundial e bancos estrangeiros interromperam a concessão de novos empréstimos. Em 1985, foi lançado o Plano Baker numa primeira tentativa de tentar renegociar a dívida e forçar a liberalização econômica, mas fracassou ao ser vetado pelos bancos comerciais. Quatro anos depois, foi lançada a segunda tentativa de renegociação, o Plano Brady, que previa um prazo maior para a realização dos pagamentos e autorizava a concessão de novos empréstimos por parte do FMI e do Banco Mundial sob a condição da desregulação financeira e eliminação dos controles às taxas de juros e programas de crédito às atividades industriais. (PEREIRA, 2013, p. 375)

O plano Brady representava o fim de uma agonia, mas não era garantia de que os próximos anos fossem ser muito diferentes. Ele representava o fim do desenvolvimentismo e do protagonismo do Estado, que começou a ruir a partir da alta no preço do petróleo e da profunda recessão global que isso gerou, levando o governo dos Estados Unidos a valorizar o dólar e elevar a taxa de juros, explicando uma parte da crise da dívida latino-americana, e a aquisição irresponsável de empréstimos explicam a outra. Diante da grave crise econômica,

social e política não restavam muitas opções aos países latino-americanos: ou aceitavam a realização de ajustes macroeconômicos, ou declaravam moratória gerenciando a crise como podiam. Com o Consenso de Washington e a ascensão de regimes neoliberais no fim da década perdida, a primeira opção acabou triunfando.

2.4.2 O Consenso de Washington

O Consenso de Washington, termo cunhado por John Williamson, representou um novo conjunto de preceitos (Quadro 1) a serem seguidos pelos países latino-americanos e de outras regiões para saírem da profunda crise econômica na qual se encontravam. Com o fim da Guerra Fria, a hegemonia liberal dos Estados Unidos havia triunfado, promovendo a ideia de que o livre comércio fomentaria o desenvolvimento, não o Estado. As medidas do “Consenso de Washington” surgem com o Plano Baker de 1985, através da primeira agenda de reformas para a renegociação da dívida externa:

A agenda defendia taxas de câmbio competitivas a fim de incentivar o crescimento das exportações, a geração da poupança interna adequada para financiar o investimento (principalmente mediante o fortalecimento da política fiscal) e a redução do papel inflado do governo, permitindo que ele se concentrasse em prestar serviços públicos básicos e em promover uma estrutura para a atividade econômica (WILLIAMSON, 2004, p. 283).

Inicialmente, estas medidas não foram bem recebidas nem pelos países latino-americanos nem pelos bancos comerciais. A segunda tentativa de renegociação, o plano Brady de 1989, contou com uma maior aceitação dos países endividados. Para evitar um novo fracasso, o Instituto de Economia Internacional organizou uma conferência com os maiores representantes políticos e da tecnocracia financeira americana e global para esclarecer do que se tratavam as suas medidas. Nesta conferência, John Williamson lançou o artigo *What Washington Means by Policy Reform*, na qual elaborou uma lista de dez reformas que julgava necessárias para a América Latina, referindo-se a elas como o *Consenso de Washington*. (WILLIAMSON, 2004, p. 284)

Quadro 1 – As dez propostas de reforma política de Williamson

Tema	Solução
1. Disciplina fiscal	Reduzir os déficits orçamentários ao ponto de serem financiados sem recorrer ao imposto inflacionário.
2. Prioridade dos gastos públicos	Redirecionar os gastos em áreas politicamente sensíveis, que recebem mais recursos que seu retorno econômico justifica (como administração pública, defesa, subsídios, etc.), para áreas negligenciadas com alto retorno econômico

	e potencial para melhorar a distribuição de renda (como saúde, educação e infraestrutura).
3. Reforma tributária	Aumentar a base tributária e cortar as taxas tributárias marginais para estimular incentivos e melhorar a igualdade horizontalmente.
4. Liberalização do financiamento	Determinar o fim dos juros privilegiados e obter uma taxa de juros real positiva e moderada, para a meta da determinação da taxa de juros seja estabelecida pelo mercado.
5. Taxa de câmbio	Unificar as taxas de câmbio (pelo menos as comerciais) através da fixação de um nível suficientemente competitivo para induzir as exportações.
6. Liberalização do comércio	Substituir as restrições quantitativas por tarifas, que devem ser progressivamente reduzidas até atingirem uma taxa entre 10-20%.
7. Investimento Direto Externo	Abolir as barreiras que impedem a entrada de firmas estrangeiras, permitindo a sua competição as nacionais em nível de igualdade.
8. Privatizações	Privatizar as empresas estatais.
9. Desregulamentação	Extinguir as regulamentações que impeçam a entrada de novas firmas ou que restrinjam a competição, e assegurar que toda regulamentação seja justificada por questões de segurança, meio-ambiente ou a supervisão prudente de uma instituição financeira.
10. Direitos de propriedade	Garantir o direito de propriedade através do sistema judiciário, sem custos excessivos e torná-lo disponível ao setor informal.

Fonte: WILLIAMSON (1992, pp. 43-49).

As dez propostas de Williamson partem de três princípios de entendimento. Primeiro, diminuir o papel do Estado à sua mínima expressão, deixando a maior parte de seus serviços sob o controle da eficiência do setor privado. Segundo, que a globalização traz vantagens ao capitalizar a economia e através do transbordo tecnológico. E terceiro, que os polos de desenvolvimento e de elites prósperas possibilitam a distribuição da riqueza às classes menos favorecidas em um efeito cascata. (LLISTAR *et al.*, 2003 *apud* MARTÍNEZ RANGEL; REYES GARMENDIA, 2012, p. 49)

O alinhamento entre o governo dos Estados Unidos e os principais atores do complexo Washington-Wall Street representou o diferencial do Consenso de Washington em relação ao malsucedido Plano Baker. Desta forma, as *privatizações* em massa, a política de *recuperação de custos* dos serviços sociais e a *blindagem jurídica* à propriedade privada e à legalização do setor informal representavam novidades. Era “o fim da tolerância de Washington com um mundo de ‘capitalismos nacionais’ e a ofensiva do capital contra o conjunto de direitos sociais e trabalhistas forjados no pós-guerra”. (PEREIRA, 2013, p. 376)

Williamson (2004, p. 285) argumenta que “os países da América Latina estavam buscando a estabilização macroeconômica, desenvolvendo uma economia de mercado e se integrando à economia global”. Pereira (2013, p. 376) ressalta esta afirmação ao dizer que houve um consenso entre as forças políticas, porém critica as implicações do Consenso:

Rapidamente, a nova plataforma política se internalizou, na medida em que grande parte das principais forças políticas latino-americanas, de praticamente todos os matizes ideológicos e partidos, alinharam-se à ideia de que só havia, então, um único objetivo a perseguir: a construção de uma economia livre e aberta ao capital. E tal objetivo, por sua vez, só poderia ser alcançado por um único caminho: a destruição da soberania nacional em matéria de política econômica e o aniquilamento de todo e qualquer ‘custo’ social e trabalhista que onerasse a lucratividade do capital. (PEREIRA, 2013, p. 376)

O Consenso de Washington recebeu diversas críticas pelas consequências enaltecidas por Pereira. Seus promotores se defendem argumentando que a agenda representava um conjunto de recomendações para aliviar os problemas da América Latina por parte dos organismos internacionais e *think tanks* e que elas nunca foram obrigatórias, além de que elas já faziam parte das condicionalidades do FMI e do Banco Mundial para a concessão de resgates financeiros e empréstimos.

Martínez Rangel e Reyes Garmendia (2012, p. 49, tradução nossa) pontuam que o Consenso de Washington “definiu uma etapa bem-sucedida da globalização e para as práticas neoliberais, mas desalentadora para muitos países da região latino-americana que não conquistaram o auge econômico tão prometido pelos organismos internacionais”. Argumentam que a Argentina empreendeu reformas econômicas que não eram essenciais e, mesmo assim, entrou em recessão em 1998, atingindo seu auge em 2001.

Após agonizar com profundos problemas econômicos e uma inflação descontrolada, as ditaduras militares latino-americanas começaram a cair ao longo dos anos 1980. O retorno das democracias tampouco resolveu o problema da inflação nos primeiros governos civis, que mantiveram o modelo de Estado desenvolvimentista. O fim da Guerra Fria simbolizou a hegemonia do neoliberalismo, tornando a aceitação da agenda de Washington praticamente irresistível. O insucesso dos governos de Sarney e Alfonsín na tentativa de combater a inflação fortaleceram as “novas coalizões comprometidas com a reforma neoliberal que obtiveram vitórias eleitorais em série” (PEREIRA, 2013, p. 376), justificando a vitória de presidentes com um discurso de salvação nacional, como Fernando Collor no Brasil, e Carlos Menem na Argentina.

2.5 ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O objetivo da última subseção da primeira parte da monografia visa fornecer, sucintamente, noções de administração pública e como serve ao Estado como o instrumento que o conduz ao desenvolvimento. Conforme abordado anteriormente, Evans (1993) apontou que o aparelho burocrático foi útil para a mobilização de recursos para a industrialização nos países de desenvolvimento tardio, apontando a coerência do aparelho estatal como uma das razões para o desenvolvimento econômico de países como Japão e Coreia do Sul.

O estudo da relação entre Estado e administração pública também é relevante uma vez que a Reforma do Estado na Argentina incluía a reforma administrativa, sobretudo com as reformas de segunda geração, uma vez que as políticas de privatização e descentralização implicaram em demissões e na realocação de funcionários públicos, e na criação de organismos para a condução das reformas.

2.5.1 Funções de governo

Governo e Administração Pública não possuem o mesmo significado. Meirelles (2002 *apud* PEREIRA, 2008, p. 123) conceitua o *governo* como o condutor dos negócios públicos, sendo expressão política de comando, iniciativa, fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente.

A Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Administração Pública é, pois, todo aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas. A administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo competência do órgão e de seus agentes. (MEIRELLES, 2002 *apud* PEREIRA, 2008, p. 123)

Entre as principais diferenças entre governo e administração pública, destaca-se que o governo orienta as metas e a administração pública as executa; que o governo é constituído por políticos eleitos e a administração pública é um corpo técnico legal; que o governo é uma atividade política e a administração pública é neutra, sendo um instrumento do qual o Estado dispõe para executar as políticas de governo e com poder decisório apenas em sua área técnica e dentro dos limites legais. (MEIRELLES, 2002 *apud* PEREIRA, 2008, p. 123)

Em um regime democrático, o Governo deve seguir as *políticas de Estado*, que são estabelecidas por Lei e necessariamente estruturantes, podendo ser alteradas dependendo do contexto histórico. As *políticas de governo* compreendem a política que se pretende imprimir em um determinado setor, normalmente estabelecidas durante a corrida eleitoral, devendo estar de acordo com as políticas de Estado. E ainda, de acordo com Bucci (2002, *apud* PEREIRA, 2008, p. 125) as *políticas públicas* são metas, programas e princípios que guiam a ação do governo para a consecução das políticas de Estado, que demandam negociações políticas, coordenação entre agentes públicos e privados e a alocação de recursos para atingir estes objetivos.

2.5.2 Estado e Administração Pública

O Estado depende de uma organização ou estrutura para atingir o bem comum. Ela requer a ação comum entre duas ou mais pessoas, a coordenação de ações sistemáticas vinculadas entre si e um elemento teleológico para a consecução de suas finalidades. A função administrativa compreende aos poderes dos quais dispõe uma organização, à sua área de competência (limite territorial ou técnico funcional), e à sua hierarquia ou autonomia.

A administração estatal pode ser de dois tipos: centralizada e descentralizada. A administração centralizada é realizada diretamente pelo Estado, que atua por meio de seus órgãos e agentes vinculados à administração direta (União e/ou suas subunidades nacionais). Esta administração segue o modelo burocrático por haver uma hierarquia de autoridade, um sistema de linhas de comunicação verticais, uma divisão especializada do trabalho, um sistema de regras, princípios e procedimentos de tarefas definidos. Isto proporciona “a previsibilidade do comportamento dos membros da organização, já que todos os funcionários deverão atuar de acordo com normas e regulamentos” (FERNANDEZ, 1998, p. 27, tradução nossa). Por outro lado, apresenta problemas como um comportamento rígido, relações despersonalizadas, formalismo excessivo, conflitos entre usuários e funcionários, as normas se tornam o objeto e as decisões são tomadas por quem está mais alto na escala hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto.

A administração descentralizada ocorre por intermédio de outra pessoa jurídica. Ela pode ocorrer por meio da outorga, quando o Estado cria uma entidade e transfere a ela determinado serviço público através da lei, ou da delegação, quando o Estado transfere a uma entidade a execução de um serviço público sob a sua fiscalização. (JUND, 2006, p. 29)

Jund (2006, p. 29) descreve que a administração direta é formada pelo “conjunto dos órgãos integrados na estrutura central de cada poder das pessoas jurídicas de direito público com capacidade política”. Como características, não possuem personalidade jurídica nem patrimônio próprio, e podem participar de processos como autor da ação ou réu.

Serviços públicos ou de interesse público são fornecidos por outros entes em nome do Estado na administração indireta. Personalidade jurídica própria, criação ou autorização através de lei específica, patrimônio próprio e vinculação a órgãos da administração direta compõem as suas características. Estas entidades incluem autarquias (institucionais, corporativas ou agências reguladoras), empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. O terceiro setor é formado por associações de iniciativa privada e sem fins lucrativos que fornecem serviços de utilidade pública. Estas organizações incluem as Organizações Não-Governamentais (ONGs), entidades filantrópicas, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), organizações sem fins lucrativos, dentre outras.

Há, ainda, a administração auxiliar, cujos serviços complementam a ação do Estado e estão divididas em *descentralização por cooperação* (prestam serviços de interesse público, mas não figuram entre os órgãos da administração direta) e *descentralização por colaboração* (delegação das atividades públicas a empresas privadas terceirizadas).

Assim, o Estado conta com uma estrutura ampla e diversificada para atingir o bem-comum. As reformas de segunda geração visam a maior participação do terceiro setor para auxiliar o Estado na prestação de serviços públicos em áreas onde o mesmo está ausente ou é ineficiente.

2.5.3 Modelos de Administração Pública

As reformas na Administração Pública vêm ocorrendo desde os anos 1980, caracterizadas pela aplicação de técnicas do setor privado visando modernizar o Estado diante da crise fiscal, da competição territorial por investimentos privados e mão de obra qualificada, a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e a ascensão do neoliberalismo (SECCHI, 2009, p. 349). Durante o processo das reformas administrativas que marcaram as reformas de segunda geração, quatro modelos tiveram um grande destaque: (1) burocrático weberiano, (2) administração pública gerencial, (3) governo empreendedor e (4) governança moderna.

O modelo burocrático weberiano foi amplamente difundido no século XX, especialmente após a publicação do livro *Economia e Sociedade* da autoria de Max Weber em 1922. Neste modelo, o poder emana das normas e das instituições formais. Suas principais características incluem a *formalidade*, na qual os membros da organização possuem deveres e responsabilidades de acordo com uma hierarquia, a *impessoalidade*, onde as posições hierárquicas pertencem às instituições, e não aos seus ocupantes, e o *profissionalismo*, onde os seus ocupantes chegam às suas posições com base em uma competição justa. (SECCHI, 2009, p. 351).

Fernandez (1998, p. 28) destaca que este modelo tornou-se uma fonte de problemas. A orientação à execução das normas fazia os funcionários seguirem os mesmos modelos fixos diante de situações especiais ou inéditas. O princípio da impessoalidade despersonalizou as relações por desconsiderar as necessidades e expectativas dos funcionários. A avaliação individual de desempenho comprometeu o trabalho em equipe. O controle da organização através de documentos se transformou na “papitada”. E a pirâmide hierárquica concentrava a tomada das decisões aos níveis mais altos. Diante da ineficiência da administração burocrática para a resolução dos novos problemas que surgiam, outros modelos ganharam força como alternativa complementar ao modelo weberiano.

O modelo gerencial engloba a Administração Pública Gerencial (APG) e o governo empreendedor, compartilhando “valores de produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* e *accountability*”⁸ (SECCHI, 2009, p. 353).

A APG representa um novo paradigma na gestão pública na condução das reformas de segunda geração. As reformas impulsionadas pelo Consenso de Washington enfatizavam a ampliação da capacidade institucional e na eficácia de ação estatal para o bom funcionamento dos mercados. Para isso, o Banco Mundial (1997) recomendava que as contratações ocorressem com base nos méritos, o fim dos monopólios estatais, a descentralização e o fomento à participação cidadã. (LÓPEZ, 2002, p. 7). A APG carrega em si a crença de que:

Conduz a um governo mais econômico e eficiente, com serviços de maior qualidade e programas mais eficazes, [...] e ao mesmo tempo introduz mudanças como a ampliação do controle político, maior liberdade para que levem a cabo na sua gestão, maior transparência governamental e uma melhora da imagem dos ministros e líderes mais comprometidos. (POLLIT; BOUCKAERT, 2000 *apud* LÓPEZ, 2002, p. 8, tradução nossa).

⁸ Segundo Secchi (2009, p. 353), *marketization* refere-se à utilização de mecanismos de mercado dentro da esfera pública. E *accountability* significa na prestação de contas por parte de agentes incumbidos na execução de determinada tarefa, envolvendo responsabilização, transparência e controle.

Este modelo é conduzido por cinco princípios: reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e reconcepção. Elas incluem reduzir da organização todas as atividades que não sejam centrais (reestruturação), utilizar as novas tecnologias da informação para a redução da “papelada” (reengenharia), dotar as organizações públicas de um “espírito empresarial” ao tratar os cidadãos como clientes (reinvenção), realinhar as organizações às novas responsabilidades, e promover nas organizações a capacidade para se adaptar e adquirir novos conhecimentos (reconcepção). (LÓPEZ, 2002, p. 12)

Um terceiro modelo, o Governo Empreendedor, foi desenvolvido por Osborne e Gaebler com o intuito de transformar a administração pública em uma organização racional e eficaz. Seus princípios defendem um governo que: (1) atua em conjunto com diferentes agentes sociais na resolução de problemas coletivos, (2) aberto à participação da comunidade, (3) que fomenta a competição para melhorar a prestação do serviço público, (4) orientado por missões, (5) resultados e (6) clientes, (7) que busca aumentar suas aplicações financeiras e a ampliação de seus serviços, (8) que realiza planejamentos estratégicos, (9) com poder decisório descentralizado e (10) orientado ao mercado. (SECCHI, 2009, p. 356).

Por fim, o modelo da governança moderna (*governance*) segundo Renate Mayntz (2001, p. 1, tradução nossa) corresponde a um modelo onde “as instituições estatais e não estatais, e os atores públicos e privados cooperam na formulação e aplicação das políticas públicas”. Os organismos financeiros internacionais exigiam a “boa governança” como requisito à liberação de empréstimos, implicando na eficiência administrativa, *accountability* e combate à corrupção.

3 A REFORMA DO ESTADO NA ARGENTINA

A Reforma do Estado na Argentina apresentou impactos significativos em sua economia, política e na relação Estado-sociedade. Para compreender os fatores que conduziram às reformas, esta seção estuda a aplicação do nacional-desenvolvimentismo no país com a ascensão de Juan Domingos Perón em 1946. Este presidente promoveu uma ruptura com a elite agroexportadora que influenciava fortemente na condução da política externa e do comércio exterior argentino, marcando o início de décadas de instabilidade política e econômica.

Durante os anos 1980, a Argentina viveu um momento econômico dramático marcado pela hiperinflação e pela crise da dívida externa. Após uma série de tentativas fracassadas de estabilização e a exemplo de diversos países do mundo, a Argentina adotou os postulados do Consenso de Washington devido ao consenso interno em favor da reforma do Estado. Assim que assumiu a presidência em julho de 1989, Carlos Saúl Menem conduziu as reformas praticamente sozinho através da aprovação de diversas leis e decretos. O afincamento na consecução das reformas propostas por Washington renderam elogios por parte dos organismos financeiros ao país diante do êxito inicial no combate à inflação. No entanto, a crise asiática de 1997 deu início a uma nova recessão, que levaria à crise de 2001, apontando as falhas do modelo neoliberal.

3.1 O ESTADO ARGENTINO: DE PERÓN A MENEM

Esta subseção descreve o processo histórico de pouco mais de meio século entre o início da presidência de Perón (1946) até o fim do governo de Menem (1999). Durante este período, a Argentina viveu sob intensa turbulência política, econômica e social devido à falta de coesão entre as elites industrial urbana e a tradicional elite liberal agroexportadora.

Tal como os demais países da América Latina, a Argentina também adotou o modelo de industrialização por substituição de importações nos governos Perón e Frondizi durante os anos 1940-1950 e também experimentou sucessivas ditaduras militares que prejudicaram profundamente a economia, as relações exteriores e respeito aos direitos humanos no país.

Quando Menem assume antecipadamente a presidência em 1989, a Argentina almeja a reinserção internacional ao melhorar suas relações com Brasil e Estados Unidos buscando a integração regional com o Mercosul e aderindo aos postulados do Consenso de Washington

com vias a obter o crédito necessário para o restabelecimento urgente da estabilidade econômica.

3.1.1 Industrialização, desenvolvimentismo e ditaduras (1946-1983)

O desenvolvimento econômico, industrial e social da Argentina passou por diversas oscilações ao longo do século XX com seis golpes de Estado, sendo o primeiro em 1930 contra o presidente Hipólito Yrigoyen. Perón e Frondizi fomentaram o modelo nacional-desenvolvimentista, desagradando aos interesses da elite agroexportadora liberal, contrárias à industrialização. O conflito de interesses entre as elites refletiu em uma política externa inconstante, prejudicando o desenvolvimento econômico e social do país.

Antes da II Guerra Mundial (1939-1945), a economia argentina era movimentada, sobretudo, pela exportação de alimentos para a Grã-Bretanha e a importação de produtos manufaturados dos Estados Unidos. Os superávits acumulados no comércio com os britânicos possibilitou a compra de trens, enquanto os déficits com os americanos eram compensados pela entrada de capitais para financiar a compra de maquinários. (DI TELLA, 2010, p. 199)

Durante a guerra, a economia argentina encontrou uma série de dificuldades. A falta de transportes prejudicou as exportações, não sendo possível trazer do exterior o maquinário e os insumos industriais necessários para a produção local. Estas dificuldades impulsionaram o fomento da indústria siderúrgica e uma produção diversificada das indústrias locais para evitar o desabastecimento. (DI TELLA, 2010, p. 103)

Em 1946, Juan Domingos Perón assumiu a presidência do país, promovendo a industrialização através de uma combinação contraditória entre democracia e autoritarismo. O movimento peronista representava o esgotamento do modelo agroexportador, a decadência da hegemonia da burguesia agropecuária e o questionamento do modelo liberal-conservador. (CANDEAS, 2017, p. 101).

O nacional-desenvolvimentismo argentino surgiu com o Plano Quinquenal de 1947 através da industrialização por substituição de importações e a consolidação do setor de manufaturas. Este plano recebeu o apoio dos militares e trouxe elementos importantes para a questão social como a ampliação dos empregos, negociações salariais e relações trabalhistas. O II Plano Quinquenal (1953-1957) buscava desenvolver todos os setores e tinha o objetivo de captar recursos externos para expandir as exportações de manufaturas. Este modelo tinha o apoio de empresários industriais, trabalhadores, parte dos intelectuais, Igreja e Exército, mas não do setor latifundiário agroexportador. Isto mostra que, na Argentina, a luta de classes não

ocorreu entre capital e trabalho, mas entre as elites agroexportadora e a industrial urbana. (CANDEAS, 2017, pp. 119-121)

Perón também representava uma mudança na postura da política externa, ao romper com a diplomacia europeísta aproximando-se de Estados Unidos, América Latina e do mundo em desenvolvimento. A “reinserção argentina” ocorre por meio do aprofundamento dos laços com a América Latina e o estabelecimento de relações com o Leste Europeu e Ásia, além da participação ativa em foros políticos, satisfazendo os interesses do sindicalismo, empresariado e da classe média ascendente. Perón buscou melhorar as relações com os Estados Unidos com a assinatura do TIAR e a facilitação dos investimentos estrangeiros na busca de créditos para o desenvolvimento siderúrgico. Porém, se por um lado a Argentina buscou não se isolar, rejeitava o multilateralismo de Bretton Woods para proteger sua indústria. (CANDEAS, 2010, pp. 110-117)

A primeira “era Perón” foi encerrada através do breve golpe militar de 1955 (denominado *Revolução Libertadora*) promovido pela elite conservadora. Após o fiasco da ditadura, Arturo Frondizi (civil) assumiu a presidência em 1958 e deu continuidade ao desenvolvimentismo iniciado por Perón. A política externa buscou fortalecer a indústria com a expansão dos mercados, voltada a uma pauta exportadora não tradicional para buscar investimentos e garantir os insumos. O desenvolvimentismo de Frondizi combinava incentivos à indústria pesada e à substituição de importações, investimento e créditos estrangeiros, política fiscal e monetária ortodoxa. Também abriu a exploração do petróleo às empresas estrangeiras, aumentou os salários, lançou obras públicas e aumentou os gastos estatais. (CANDEAS, 2017, p. 123)

Após o governo de Frondizi, José María Guido e Arturo Illia se tornaram presidentes, sendo o último deposto pelo golpe militar em 1966 (*Revolução Argentina*), que durou até 1973. Com o fim desta ditadura, Perón retornou do exílio e foi eleito presidente. No âmbito econômico, retomou o nacional-desenvolvimentismo e lançou o Plano Trienal para promover a transferência de renda do setor agropecuário para o industrial, o controle sobre o comércio exterior, o câmbio e os preços. Buscou ampliar as exportações primárias e industriais no âmbito do “realismo autonomista”. Sua política externa aprofundou as relações com a América Latina, Leste Europeu e países afro-asiáticos iniciadas na ditadura da *Revolução*, porém diferenciou-se desta por promover a distensão das relações com os vizinhos Brasil, Uruguai e Paraguai. (CANDEAS, 2017, pp. 218-220)

A morte de Perón, em 1974, gerou um vácuo de poder, crise de autoridade e caos econômico-administrativo. Sua esposa e vice-presidente, María Estela Martínez (Isabel

Perón), tornou-se a primeira mulher-presidente no mundo e governou o país por quase dois anos, até ser deposta por outro golpe militar autodenominado *Processo de Reorganização Nacional*. Esta ditadura durou de 1976-1983 e foi marcada pela ausência de partidos políticos, absoluta conivência da grande imprensa, pouca liberdade de associação, e terrorismo de Estado. José Alfredo de Hoz (civil) foi nomeado ministro da Economia. Representante da elite agroexportadora e dos grandes capitalistas, defendia a abertura comercial à competição internacional, mas com certo controle da repressão civil e sindical. (DI TELLA, 2010, p. 279)

As políticas econômicas buscavam controlar a inflação através da manutenção de uma taxa de juros elevada para empréstimos e depósitos em pesos combinada com uma tabela de preços, com base nos quais o governo vendia dólares. Como resultado, a Argentina tornou-se o país com um dos maiores custos de vida do mundo, dificultando as exportações (exceto de cereais e carnes), desindustrialização, ampliação do trabalho informal e bolsões de miséria nas grandes cidades. A dívida externa saltou de US\$ 13 bilhões em 1978 para quase US\$ 30 bilhões em 1981. (DI TELLA, 2010, pp. 282-284)

A ditadura do “Processo” foi marcada por primados ultraliberais apoiados na aliança entre a oligarquia rural e o capital financeiro. O parque industrial foi desmantelado por ser considerado “artificial” e “ineficiente”, sendo também uma estratégia para enfraquecer os sindicatos. A combinação das altas taxas de juros e desvalorização da moeda do ministro Hoz causou o colapso da economia: endividamento externo insustentável, desemprego e forte especulação financeira. (CANDEAS, 2010, p. 222)

Incapaz de reproduzir o “milagre econômico” brasileiro, os fracassos na política externa conduziram a ditadura ao seu fim. As relações com o Brasil se deterioraram pela oposição argentina à construção da Usina de Itaipu e com o Chile devido ao contencioso pelas ilhas do Beagle. A derrota na Guerra das Malvinas para a Grã-Bretanha aumentou ainda mais a desaprovação ao regime. Diante do caos econômico, a derrota na guerra e considerada um pária internacional em virtude da ditadura, o regime do Processo cai e a Argentina realiza eleições presidenciais, com vitória de Raúl Alfonsín.

3.1.2 Os governos Alfonsín e Menem (1983-1999)

O fim dos regimes ditatoriais na Argentina foi possibilitado por questões de âmbito interno e mudanças no contexto internacional. A presidência de Jimmy Carter (1977-1981) foi favorável ao fim das ditaduras latino-americanas. A crescente dívida externa e as graves violações de Direitos Humanos chamaram a atenção da comunidade internacional. O modelo

de substituição de importações foi criticado pelas grandes potências como ineficiente e sobredimensionado. Estes fatores explicam a primeira derrota presidencial do peronismo com a eleição de Raúl Alfonsín, candidato na União Cívica Radical (UCR), em 1983. (GRAGLIA; SPECCHIA, 2009, p. 23)

Alfonsín herdou dos regimes militares uma Argentina condicionada pela dívida externa, inflação, recessão e pelo cenário político. Graglia e Specchia (2009, p. 24) argumentam que crise da dívida na Argentina foi impulsionada pelo aumento nas taxas de juro internacionais, a retração do crédito e a queda no preço das matérias-primas. As medidas adotadas pelos militares foram alvo de críticas do presidente:

Por detrás do disfarce de um neoliberalismo efficientista, forçou-se a administração pública a ser cúmplice de uma intensa política intervencionista. Agravou-se, deste modo, a tendência da concentração de ingressos e poder em benefício de uma minoria especuladora e agressiva que manipulou permanentemente o Estado, violentando para isso as preferências profundas de seus quadros. (ALFONSÍN, 1984 *apud* GRAGLIA; SPECCHIA, 2009, p. 24, tradução nossa)

Para enfrentar os problemas econômicos, Alfonsín lançou o Plano Austral em junho de 1985, que mudou a moeda e obteve sucesso por algum período com a redução drástica da inflação até o fim daquele ano. Rapoport (2007, p. 744) argumenta que o plano foi malsucedido devido a ausência de uma política comercial de longo prazo e de estímulos à expansão do setor produtivo, além da queda no preço dos cereais no mercado internacional. Candéas (2017, p. 242) acrescenta que o Austral não conseguiu combater a inflação, a recessão econômica, o endividamento externo e que as bruscas flutuações cambiais comprometeram seu sucesso.

Após ser considerado um Estado pária por conta do regime militar, a política externa Argentina buscou, novamente, reconstruir suas relações com a América Latina e o Terceiro Mundo em busca de “um lugar de respeito”. Com os Estados Unidos, buscaram uma *recomposição madura* e normalizam as relações com os organismos financeiros internacionais através da adoção do Austral. As relações com o Brasil melhoraram com o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), tornando-se o seu maior parceiro comercial de importações e o 4º maior de exportações. A Argentina também se destacou pela participação ativa no Consenso de Cartagena (1984) para a renegociação da dívida, defendendo a corresponsabilidade dos países credores. (CANDEAS, 2017, pp. 239-242)

Apesar de respeitado pela defesa dos Direitos Humanos e por revogar as leis de anistia aos torturadores do regime militar, a derrota da UCR nas eleições de 1989 foi causada, sobretudo, pela crise econômica. Ao fim de 1988, a Argentina possuía uma inflação

acumulada de 400% no semestre, taxa de desemprego de 6,5%, taxa de trabalhadores informais de 8,9%, uma dívida externa de US\$ 46 bilhões que, sem reservas nem respaldo do FMI, declararam moratória em fevereiro de 1989. A hiperinflação corroeu a moeda e os salários, houve corrida aos bancos e fuga de capitais. Às vésperas das eleições, ocorreu uma onda de saques em Buenos Aires e Rosário. (GRAGLIA; SPECCHIA, 2009, p. 27)

A perspectiva do retorno ao poder de um peronismo confiscatório, violento, materializava-se na opinião independente. A reação, nesses casos, era já canônica: comprar dólares, monopolizar produtos, despejar os inquilinos para não perder a propriedade da casa ou o apartamento. Este pânico, unindo as imperfeições do plano econômico e à especulação contra a moeda local, o austral, acabaram gerando a hiperinflação, uma vez que os resultados da eleição confirmaram a vitória de Menem, com 47% dos votos populares. (DI TELLA, 2010, p. 302)

Após a derrota nas eleições de 1983 para a UCR, os peronistas encontraram na figura de Carlos Menem o carismático caudilho do interior que simbolizava as demandas populares e reivindicava os postulados de Perón (GRAGLIA; SPECCHIA, 2009, p. 79). Além disso, por ter vindo da periferia do poder (La Rioja), Menem não possuía compromisso com a cúpula política. O crítico cenário nacional possibilitou a formação de uma equipe de governo heterogênea, formada por peronistas e liberais (CANDEAS, 2017, p. 126). Isto explica a nomeação de Miguel Roig para o Ministério da Economia, representante do grupo Bunge & Born, um dos mais poderosos oligopólios multinacionais da Argentina, o qual auxiliou Menem na elaboração da Lei de Emergência Econômica.

Menem venceu as eleições com as promessas de “revolução produtiva” e “salariaço”. Sua política econômica, segundo ele, adotava as políticas que acreditava serem boas para o país, rompendo com doutrinas políticas e econômicas fixas. Graglia e Specchia (2009, p. 80) dizem que o pragmatismo foi possível pelo cenário de caos social e que o temor da instabilidade gerou uma adoção acrítica das reformas neoliberais propostas pelo executivo.

A política externa de Menem era baseada no alinhamento à superpotência. Seus pilares incluíam a inserção na globalização, o estabelecimento de “relações carnis” com os Estados Unidos, o desenvolvimento da integração com o Brasil, criação de uma zona de paz no Cone Sul e o desenvolvimento de uma política de prestígio com os países da América Latina. Desde o governo de Alfonsín, a política externa argentina entendia que era importante melhorar a imagem do país diante dos Estados Unidos e organismos financeiros internacionais.

As esferas externa e interna se retroalimentavam: o revisionismo externo fortalecia e justificava as rupturas internas em matéria de reorganização da economia, do Estado e do mercado, vencendo as resistências às “reformas estruturais” do Consenso de Washington. A diplomacia constituiu, portanto, sólido apoio à política de reformas

estruturais do governo Menem, contribuindo para o fortalecimento do consenso social. (CANDEAS, 2007, p. 129)

Segundo Graglia e Sppechia (2009, p. 81), a crise da dívida havia implantado o neoliberalismo na América Latina através do Plano Baker, acordo entre os Estados Unidos e os países devedores, de claro corte neoliberal baseado nos preceitos do Consenso de Washington. Suas medidas tornaram o FMI e o Banco Mundial em “superministérios” da economia dos países devedores, impondo uma linha de ação que determinava a transformação do Estado através da privatização de empresas e serviços estatais e a diminuição dos gastos.

Menem governou com facilidade contando com a maioria do Congresso, dos governos provinciais e da Suprema Corte. “Sua gestão foi marcada pelos processos de privatização, abertura e desregulação em voga nos anos 1990, com base nos postulados do Consenso de Washington” (CANDEAS, 2017, p. 128). Diante de uma crise hiperinflacionária e elevado endividamento, o presidente acumulou superpoderes para poder levar a cabo a Reforma do Estado argentino.

A Reforma, postulada pelo Consenso de Washington, iniciou quando Menem sancionou a *Lei de Emergência Econômica*, que suspendeu subsídios e autorizou as demissões de servidores públicos, e a *Lei de Reforma do Estado*, que transferiu ao setor privado o controle de várias empresas públicas. O objetivo era estabilizar a inflação através da abertura econômica e da desregulação dos mercados. (GRAGLIA; SPECCHIA, 2009, p. 82)

Estas leis implicaram no processo de privatização de empresas e serviços públicos, na descentralização dos serviços de saúde e educação para os governos provinciais, flexibilização das leis trabalhistas e reforma constitucional. Esta última foi resultado de uma aliança entre peronistas e radicais através do Pacto de Olivos, aumentando de cinco para nove o número de membros da Suprema Corte e possibilitando a reeleição presidencial.

Os postulados do Consenso de Washington foram seguidos à risca por Menem e a Argentina não encontrou obstáculos para concretizar o Plano Brady e renegociar a dívida externa. O presidente dizia que era necessário utilizar o crédito internacional com prudência para atrair divisas para o desenvolvimento do país. (GRAGLIA; SPECCHIA, 2009, p. 84)

Apesar da disciplina, a Argentina foi abalada pela crise mexicana de 1994 e a crise do sudeste asiático de 1997 causou o retorno da recessão e o aumento da dívida externa. Um novo ajuste econômico gerou protestos da população. Além disso, escândalos de corrupção e de vendas de armas para Equador e Croácia geraram o descrédito de Menem frente à opinião pública.

3.2 CAUSAS DA REFORMA DO ESTADO

A Reforma do Estado na Argentina é reflexo de uma série de fenômenos de ordem econômica, política e social ocorridos no âmbito internacional e doméstico desde o fim da II Guerra Mundial. Nos anos 1970, a economia internacional entrou em colapso: as taxas de juro reais ficaram negativas e os lucros e dividendos caíram, representando uma ameaça às classes altas, que precisaram agir com mais rigor para evitar a aniquilação da economia. A solução foi repensar o papel do Estado, conduzindo a substituição do modelo keynesiano pelo neoliberal. Harvey define o neoliberalismo como sendo:

[...] uma teoria das práticas político econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. (HARVEY, 2008, p. 12)

Segundo esta doutrina, o papel do Estado deve se limitar a criar e preservar uma estrutura apropriada para essas práticas, além de estabelecer os meios de coerção de modo a garantir os direitos de propriedade e o funcionamento dos mercados. A intervenção do Estado deve ser mínima, uma vez que ele não possui informações suficientes para entender os sinais do mercado e porque grupos de interesse podem se utilizar do aparelho estatal em benefício próprio. (HARVEY, 2008, p. 12)

Através do neoliberalismo, o 1% da população mais rica do globo determinou que a nova ordem era a “reorganização do capitalismo internacional [...] como um projeto *político* de restabelecimento das condições da acumulação de capital e de restauração do poder das elites econômicas” (HARVEY, 2008, p. 27, grifo do autor).

As primeiras experiências deste modelo foram aplicadas na Grã-Bretanha quando, para resolver o problema da estagflação, a primeira-ministra Margaret Thatcher combateu o poder sindical e as formas de solidariedade social por considerá-los prejudiciais à flexibilidade competitiva. Nos Estados Unidos, o presidente Ronald Reagan nomeou Paul Volcker à presidência do Federal Reserve (FED), promovendo grandes mudanças de política monetária com a elevação da taxa de juros, cujas consequências foram uma profunda recessão, falência de diversas empresas e enfraquecimento dos sindicatos, e a crise da dívida dos países latino-americanos (HENWOOD, 2003 *apud* HARVEY, 2008, p. 32).

Neste contexto, o neoliberalismo se volta ao mundo em desenvolvimento. Como a recessão econômica nos Estados Unidos não tornaram os investimentos neste país atrativos, investir nos *paises* em desenvolvimento parecia ser uma ótima opção. Primeiro, porque não

mudam nem desaparecem e segundo, porque estavam desesperados por recursos. No entanto, os investidores necessitavam de liberdade de ação e de condições seguras para emprestar, o que explica a aliança dos Estados Unidos com as elites nacionais na promoção de golpes de Estado ao longo dos anos 1970. Outra estratégia foi a implantação do neoliberalismo através de organismos financeiros como o FMI e o Banco Mundial, que passaram a demandar “ajustes estruturais” como condição para a renegociação das dívidas externas e concessão de empréstimos para os devedores⁹. Em outras palavras, estes ajustes estruturais implicavam na Reforma do Estado. (HARVEY, 2008, p. 36-38)

O neoliberalismo espalhou-se pelo mundo nos anos 1990, aparentemente como a única resposta à crise após vários experimentos caóticos anteriores. A justificativa, segundo Harvey (2008, p. 23) era que “ninguém de fato sabia ou entendia com certeza que tipo de resposta funcionaria e de que maneira funcionaria”. Além disso, os meios de comunicação e os organismos financeiros internacionais influentes conseguiram construir um consenso de que o modelo neoliberal era o mais adequado.

O Banco Mundial (1997, pp. 1-16), por exemplo, argumentava em seus relatórios que o Estado deveria adotar um novo modelo, uma vez que perdeu a legitimidade diante de seus cidadãos, foi utilizado por líderes corruptos, negligentes e incompetentes, e gerou guerras civis. A solução proposta para estes problemas seria o fortalecimento da sociedade civil e a promoção da integridade e profissionalismo no setor público com uma burocracia capacitada.

A reforma foi motivo de debate acadêmico e político no fim dos anos 1980. Seu objetivo era “dotar o Estado de eficiência e agilidade política dentro de um contexto de legitimidade democrática”, implicando no fim de um Estado intervencionista e abrindo caminho para o desenvolvimento de um modelo gerencial. “O argumento geral tem sido a reestruturação do aparato produtivo e administrativo do Estado para afirmar a supremacia do mercado, onde a eficácia aparece como o tema central da reforma”. (GARCÍA DELGADO, 2001 *apud* BLUTMAN, 2013, p. 263, tradução nossa)

Na Argentina, a Reforma do Estado foi iniciada assim que Carlos Saúl Menem assumiu a presidência do país em 1989. Um de seus primeiros atos no governo foi aprovar as leis de Reforma do Estado e de Emergência Econômica. O país apresentava desajustes orçamentários e crises da dívida externa e interna, do sistema previdenciário, das empresas públicas, da saúde, do sistema educativo, além de uma hiperinflação descontrolada (BARBERENA, 1997, p. 1). As causas da Reforma do Estado argentino eram as mesmas

⁹ A influência dos Estados Unidos nestas instituições se deve ao fato de ser um de seus maiores acionistas, possuindo, portanto, um maior poder de influenciar na formulação de suas políticas.

apontadas pelos organismos internacionais: “que o Estado ineficiente era o culpado de todos os males”. (OSZLAK, 1990 *apud* BLUTMAN, 1994, p. 57, tradução nossa)

Existiam [...] pontos de confluência entre as elites técnicas governamentais, empresariais e de organismos internacionais acerca da necessidade de realizar uma mudança profunda no Estado a partir de um processo que tinha em conta fundamentalmente a obtenção do equilíbrio fiscal, da racionalização do aparelho administrativo, da reestruturação do Estado Empresário, corporativo e da supressão de normativas regulatórias estatais. (BONIFÁCIO, 1995 *apud* GARCÍA DELGADO, 1997, p. 1, tradução nossa).

A Reforma do Estado na Argentina não se limitava apenas em resolver suas crises internas. Menem se dispôs a liberalizar a economia para obter favores dos Estados Unidos e restabelecer as credenciais argentinas na comunidade internacional. O presidente abriu o país ao comércio e aos fluxos de capital externos, introduziu maior flexibilidade nos mercados de trabalho, privatizou empresas, e equiparou o peso ao dólar para controlar a inflação e dar segurança aos investimentos estrangeiros. (HARVEY, 2008, p. 114)

Estas reformas consistiam em dois tipos de mudança. A Reforma do Estado consiste no ajuste estrutural, implicando mudanças estruturais de nível social, político e econômico para reduzir o tamanho do aparelho estatal. A reforma administrativa, que está incluída na primeira, consiste em dotar o Estado de um caráter empresarial ao tratar seus cidadãos como clientes, precisando tornar seus serviços mais eficientes para atender suas necessidades. (BLUTMAN, 2013, p. 258)

Assim, a Reforma do Estado, não somente na Argentina, mas em grande parte do mundo em desenvolvimento, ocorre em virtude da substituição do modelo intervencionista – acusado de ser o responsável pelas crises políticas, sociais e econômicas – pelo modelo neoliberal que, ao diminuir o papel do Estado à sua mínima expressão, proporcionaria mais eficiência na prestação dos serviços públicos. Internamente, a Argentina passava por uma profunda crise econômica marcada pela hiperinflação, necessitando urgentemente de créditos para sanear a economia, cedendo ao receituário neoliberal do Consenso de Washington, também como estratégia de melhorar a imagem internacional do país para facilitar os investimentos estrangeiros. No entanto, o aparente afincamento na condução da Reforma do Estado foi levado adiante graças à concentração de poder e decisão nas mãos do presidente Carlos Menem (1989-1999), que buscou seguir as recomendações dos organismos financeiros e que utilizavam a Argentina como exemplo a ser seguido pelos demais países.

3.3 O PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO

Em apenas vinte e dois dias a partir da assinatura das leis de Reforma do Estado (Lei 23.396) e de emergência econômica (Lei 23.697), o Estado argentino passou por profundas mudanças no papel que vinha desempenhando nos últimos cinquenta anos (ROJO, 1992 *apud* BLUTMAN, 1994, p. 60). O objetivo era reduzir o aparato do Estado através da transferência da responsabilidade de produzir determinados bens e serviços para terceiros, como empresários privados, organizações não-governamentais, províncias e provedores.

Rapoport (2007, p. 799) divide este processo em duas etapas. Na primeira, o objetivo norteador era a redução do déficit fiscal e uma estabilidade mínima dos preços, deixando em segundo plano a produtividade e a competitividade. Conquistada a estabilidade dos preços, a segunda etapa possui maior ênfase na modificação do papel do Estado na economia, com a sua diminuição em favor do mercado para a captação de recursos e de mecanismos sociais de regulação.

Esta subseção descreve o processo de Reforma do Estado na Argentina com ênfase nas reformas de primeira geração que, de acordo com a divisão realizada por Gustavo Blutman (2013, p. 263) foram compostas por quatro componentes: (1) transformação do papel do Estado, (2) estabilidade econômica, (3) mudanças organizacionais e (4) políticas de recursos humanos, que compreendem a um período entre 1989 e 1996. Todas estas políticas se relacionam entre si em maior ou menor medida.

3.3.1 Transformações do papel do Estado

Poucos dias antes de assumir a presidência, Menem encaminhou ao Congresso a Lei de Reforma do Estado, que permitia ao governo privatizar uma grande quantidade de empresas públicas e que estabelecia seus critérios de execução. Primeiramente, a lei permitia a intervenção do Executivo sobre todas as empresas estatais e listava as empresas “sujeitas à privatização”. Além disso, a Constituição Nacional argentina previa que as leis fossem regulamentadas pelo Executivo, o que lhe concedeu um poder de ação unilateral (OZLAK; FELDER, 1998 *apud* GIBBONS, 2015, p. 97).

A gravidade da crise econômica, manifestada através da hiperinflação, convergiu em um apoio à figura presidencial e uma concentração de poder no Executivo. A situação de crise também gerou uma perda do poder de veto dos setores sindicais e dos grupos que se opunham às reformas nos anos anteriores. A história econômica

argentina se encontra afetada por constantes sucessões inflacionárias e pela incapacidade dos governos de encerrá-las. Esta herança que o governo Menem recebeu gerou a necessidade de dar sinais claros orientados à realização dos esforços da reforma para sustentar sua credibilidade. Isto se complementou com a sensação compartilhada de que os custos da demora na tomada de decisões seriam mais altos do que adotar uma estratégica reformista de “choque”. (GIBBONS, 2015, p. 103, tradução nossa)

Durante os anos 1980, difundiram-se recomendações sobre as privatizações e reformas na estrutura estatal, defendendo um Estado voltado ao mercado e a sua diminuição através da transferência de bens e serviços para a administração privada, que estaria mais apta a obter a eficiência e a otimização de recursos necessária e desejada. Thwaites Rey (1998, p. 4), ressalta que este discurso foi deixado em segundo plano, uma vez que o objetivo urgente das privatizações era a redução do déficit fiscal, privilegiar o pagamento dos juros da dívida externa e fechar as contas públicas.

Os objetivos das privatizações visavam o equilíbrio do orçamento público através da venda das empresas estatais, geralmente deficitárias. Com o valor da venda, seria pagas partes da dívida externa. Outro objetivo era que, com a abertura da economia argentina, fossem corrigidas ineficiências e distorções causadas pelo protecionismo. Por fim, esperava-se que as privatizações fomentassem a previsibilidade econômica com o fim da ingerência do Estado. (RAPOPORT, 2007, p. 800)

O processo de privatizações das empresas e serviços públicos poderia ser total ou parcial. Empresas como a Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) e a Aerolíneas Argentinas foram eleitas pelo governo como *leader cases*, uma vez que eram mais fáceis de privatizar devido ao seu aparente atrativo para investimentos (THWAITES REY, 1993 *apud* BLUTMAN, 1994, p. 63). A maior parte dos ramais ferroviários, o metrô de Buenos Aires, a produção e distribuição de energia elétrica e gás, os serviços de água e saneamento, as áreas petrolíferas, as empresas petroquímicas, as rodovias nacionais, dentre outros, também foram submetidos à privatização. (OSZLAK; FELDER; FORCINITO, 2010, p. 10)

A necessidade imediata de obtenção de recursos levou o governo Menem a cometer uma série de equívocos. Thwaites Rey (1998, p. 5), destaca que o processo de privatizações na Argentina não seguiu as recomendações dos organismos internacionais ao iniciá-lo a partir dos serviços públicos em vez das empresas mais competitivas. Destaca também a opção por promover a decadência das empresas sujeitas à privatização para facilitar sua venda, em vez de saneá-las e reestruturá-las, o que poderia lhe garantir a maximização de seu preço.

Gibbons (2015, p. 96) entende que não houve tempo necessário para o processo de privatização de empresas e serviços públicos, o que causou a demora na organização de

tarefas regulatórias que seriam exercidas pelo Estado. Segundo Oszlak, Felder e Forcinito (2000, p. 63), surgiram problemas devido à “defasagem temporal entre a privatização dos serviços, a aprovação de marcos regulatórios e a criação dos entes reguladores”.

As empresas privatizadas adquiriram vantagens que comprometiam a promessa de eficiência na prestação dos serviços públicos. Como o poder Executivo protagonizava a condução do processo de privatizações, as empresas privatizadas não precisavam negociar com o Legislativo, possibilitando exercer uma pressão maior sobre o primeiro. Os problemas institucionais da Argentina – como a falta de protagonismo do Congresso, a inexistência de objetivos burocráticos de longo prazo, a carência de *enforcement* jurídico, redução dos funcionários públicos, etc. – dificultaram a elaboração de um marco regulatório antes das privatizações, não permitindo aos consumidores realizar escolhas diante da insatisfação com o monopólio e oligopólio das empresas privatizadas. (GIBBONS, 2015, p. 98)

De acordo com Blutman (1994, p. 65), a Reforma pretendia desmonopolizar o papel empresarial do Estado em algumas áreas em prol do aumento da competitividade no mercado. Não foi exatamente o que aconteceu, uma vez que as antigas empresas estatais voltaram a exercer os mesmos serviços sob nomes diferentes e concorrendo com uma única empresa havendo, portanto, a substituição do monopólio público pelo monopólio privado.

Rapoport (2007, p. 801) sinaliza que a política de privatizações antes e depois do plano de conversibilidade. Para conter a oposição dos trabalhadores, as privatizações previam um “programa de propriedade participativa”, no qual os trabalhadores possuíam 10% das ações das empresas. Após este plano, e com uma pressão menor dos desequilíbrios fiscais, foi possível estabelecer os marcos regulatórios e as licitações puderam ser melhor organizadas.

A desregulação dos mercados ocorre com certo atraso através da criação de uma lei específica (Lei 2.284/1991) que complementa as leis de Reforma do Estado e de Emergência Econômica de 1989. Ela embarca a desregulação do comércio interno de bens e serviços, desregulação do comércio exterior, entes reguladores, reforma fiscal, mercado de capitais, sistema único de seguridade social e negociação coletiva. (BLUTMAN, 1994, 67)

A criação dos entes reguladores tinha o objetivo de prescrever as atividades e condutas na condução dos serviços públicos sob o controle das empresas privadas. Se antes competia ao Estado a função de produzir bens e serviços, cabia agora a função de regular a sua prestação, mediando a relação entre as empresas prestadoras e os cidadãos-consumidores.

As atividades de regulação e controle supõem a existência de instrumentos técnicos, normativos e administrativos tendentes a incidir sobre a estrutura dos mercados, dos esquemas tarifários, os compromissos de investimento, a qualidade dos produtos e

serviços, a segurança dos usuários e de terceiros ou o cumprimento dos contratos. (OSZLAK; FELDER; FORCINITO, 2000, p. 5, tradução nossa)

As transformações no papel do Estado também modificaram as relações entre a Nação¹⁰ e as províncias com a descentralização dos serviços de educação e saúde e o estabelecimento de um novo pacto fiscal. Vilas (2003, pp. 6-8) argumenta que, na Argentina, esse processo foi anterior às recomendações do Consenso de Washington. A descentralização de competências e habilidades no país iniciou-se nos anos 1970 com o sistema de coparticipação federal¹¹, assegurando às províncias 50% da arrecadação tributária federal em 1973. A ditadura militar de 1976-1983 revogou esta lei, centralizando a arrecadação e descentralizando os gastos, o que iniciou um processo de endividamento das províncias até a aprovação de uma nova lei de coparticipação (Lei 23.548/1988) com a redemocratização do país.

Com Menem, os serviços básicos foram descentralizados, especialmente a educação e a saúde. No entanto, sem aumentar proporcionalmente o percentual da coparticipação federal das províncias para o cumprimento das novas responsabilidades. Um novo acordo federal em 1992 diminuiu ainda mais a distribuição dos impostos para as províncias a níveis semelhantes aos da ditadura (34,62%), além de ter sido utilizado como mecanismo de pressão por parte do governo central para que as províncias reduzissem seus gastos. (VILAS, 2003, p. 8)

A descentralização da educação foi iniciada nos anos 1960 com a transferência de escolas nas províncias de Buenos Aires, Río Negro e La Rioja para a administração local. No governo de Menem, a educação básica foi transferida para a responsabilidade das províncias. Essa transferência seguia uma lógica da redução de gastos, no entanto, sem possibilitar a criação de estruturas administrativas e pedagógicas nas províncias com menos recursos, que tiveram uma maior dificuldade de adaptação se comparadas às províncias mais desenvolvidas aumentando, desta forma, as desigualdades entre elas. (VILAS, 2003, p. 11)

Esta política teve efeitos contrários ao que se pretendia. A descentralização forçou as províncias a “assumir novas responsabilidades e administrar um aparato institucional muito mais denso e amplo, sem ter adquirido as capacidades de gestão necessárias, o que gerou altos graus de ineficiência” (OSZLAK, 2001, p. 6), tornando as províncias mais dependentes do Tesouro Nacional e do endividamento interno e externo. Da mesma forma, houve uma transferência dos funcionários públicos do âmbito nacional para o subnacional com a transferência unilateral de serviços de educação, saúde e outros.

¹⁰ Nação, com letra maiúscula, refere-se ao poder político-administrativo de âmbito nacional na Argentina.

¹¹ A coparticipação refere-se ao percentual de distribuição dos impostos arrecadados entre Nação e províncias.

3.3.2 Estabilidade econômica

As políticas de privatizações, descentralização e desregulação visavam diminuir os gastos do governo para poder pagar a dívida externa e promover o crescimento da economia, ao mesmo tempo em que buscava mostrar seu comprometimento em atrair investimentos estrangeiros ao seguir as recomendações do Consenso de Washington.

Para assegurar a estabilidade econômica, Menem promoveu também medidas de política tributária para aumentar a arrecadação. Para isso, criou a Secretaria da Receita Pública e outras agências, o Imposto do Valor Agregado (IVA) e desenvolveu um mecanismo repressivo através do Regime Penal Tributário. (BLUTMAN, 1994, p. 72)

Visando reduzir o gasto público, as privatizações e a reforma administrativa promoveram também a redução dos funcionários públicos, suspensão da criação de novas vagas, fim dos subsídios e subvenções. Inclusive, foi criado o Comitê de Racionalização do Gasto Público através do decreto 1.757/1990 para tomar as decisões no âmbito das privatizações, desregulação, novos impostos, entre outros. (BLUTMAN, 1994, p. 73)

A lei da conversibilidade de 1991 substituiu o austral, moeda vigente desde 1985, pelo retorno do peso argentino. Este plano foi desenhado com a posse do Ministro da Economia Domingo Cavallo. Esta política visava adotar o modelo *currency board*, indicado para países que experimentaram crises agudas e prolongadas. Isto significava que a taxa de câmbio seria fixada em um dólar por um peso. Esta política impede que o Estado faça uso das suas políticas monetária e cambial para cometer abusos inflacionários e resgatar a credibilidade do internacional do país. (BATISTA, 2002, p. 84)

Esta medida representa um ponto de virada no governo Menem, que até então tinha dificuldades em conquistar a estabilidade econômica e o apoio popular. A política de conversibilidade foi bem-sucedida ao reduzir a inflação a níveis próximos de zero, e juntamente com as demais políticas das reformas, promoverem a recuperação do crédito internacional, crescimento de 6 a 7% nos três primeiros anos, racionalização da gestão pública e previsibilidade monetária (GARCÍA DELGADO, 1997, p. 2). No entanto, a adoção do *currency board* deixou de ser solução para tornar-se um problema para a economia quando em 1994 já apresentava desgastes. Batista (2002, p. 89) argumenta que este modelo gera uma situação de dependência da economia emissora da moeda âncora e que a melhor medida seria abandonar o modelo e desvalorizar o peso para estimular a demanda interna. Esta medida, no entanto, não foi tomada para não abalar a confiança dos investidores.

Também contribuíram para a estabilidade econômica argentina as políticas de integração regional através da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) que entrou em vigência em 1991. Neste período, havia uma tendência à formação de blocos econômicos como uma forma dos países em desenvolvimento aumentarem a sua competitividade diante da globalização. A política do Mercosul consiste na liberação econômica e redução das tarifas. “A integração leva a Argentina a modificar a maior parte de suas políticas industriais, comerciais, relações trabalhistas, normativas, etc.” (BLUTMAN, 1994, p. 76, tradução nossa).

3.3.3 Mudanças organizacionais

As mudanças organizacionais tinham um caráter mais específico em prol da reforma administrativa com o objetivo de reestruturar o aparelho estatal. Neste eixo das reformas, os organismos centralizados foram reordenados conforme as necessidades, seguindo a lógica da promessa de “revolução produtiva” da campanha eleitoral de Carlos Menem. Estas políticas, segundo Blutman (1994, p. 77) não tinham objetivos claros, uma vez que medidas que buscavam um resultado ótimo eram modificadas abruptamente.

Através do decreto 1.757/1990, foi criado o Comitê Executivo Controlador da Reforma Administrativa (CECRA), cuja proposta é a construção de uma administração pública desburocratizada, eficiente e moderna (BLUTMAN, 1994, p. 78). O Comitê era o grande responsável pela gestão da reforma administrativa, trabalhando em conjunto com o Ministério da Economia, a Secretaria da Função Pública e especialistas do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. (SETTI, 2001, p. 178)

Em relação às empresas e sociedades do Estado, Alfonsín havia criado o Diretório das Empresas Públicas, que era encarregado de controlá-las, sendo dissolvido por Menem por não ter cumprido seus objetivos e por representar um gasto desnecessário, uma vez que um dos principais programas da Reforma do Estado eram as privatizações. Esta política, por outro lado, apresentou contradições, uma vez que a maior empresa petroleira da Argentina, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), foi descartada das normas de contenção de gastos públicos, conquistou autonomia de atuação e foi transformada em sociedade anônima visando a transformação global da empresa. O serviço de ferrovias também foi reestruturado com a separação das ferrovias metropolitanas, sujeitas à privatização, enquanto a exploração das demais foi delegada às províncias, sob o argumento de que os avanços tecnológicos na Europa e no Japão tornavam o transporte ferroviário mais econômico que o aéreo em alguns casos. (BLUTMAN, 1994, pp. 79-80)

Quanto às instituições autônomas, as universidades reclamavam para si o direito à autonomia, aparecendo, portanto, como instituições separadas do processo de Reforma do Estado. Por outro lado, o sistema bancário passou por grandes modificações. O Banco Central da República Argentina (BCRA) teve sua carta orgânica modificada pela lei 24.144/1992 conferindo-lhe independência frente a qualquer outro poder do Estado, tendo como missão “preservar o valor da moeda, eliminar a possibilidade de déficits fiscais, impossibilitar a concessão de redescontos a entidades financeiras e eliminar as garantias dos depósitos bancários” (BLUTMAN, 1994, p. 81).

3.3.4 Política de recursos humanos

Durante a Reforma do Estado, o quadro de funcionários públicos apresentou redução em alguns organismos e ampliação em outros. Nos casos de redução, houve a antecipação das aposentadorias, demissões voluntárias, impossibilidade de emprego duplo e mudança nos horários de trabalho. A lei de Reforma do Estado (Lei 23.696/1989) possuía cláusulas relacionadas à proteção dos empregos, de amparo ao trabalhador e proteção aos direitos e deveres. Para absorver a mão-de-obra que seria desligada, esta mesma lei previa um Plano de Emergência do Emprego, que consistia na concessão de fundos para obras públicas que seriam licitadas e contratadas pelos municípios. Houve também o congelamento dos salários dos funcionários públicos, a suspensão das horas extras e promoções e o estabelecimento de aposentadorias antecipadas. (BLUTMAN, 1994, pp. 82-83)

Oszlak (2000, p. 2) apresenta uma contradição em relação às políticas relacionadas ao emprego público nacional. Em virtude do Plano Austral (1985), a Argentina tinha 1.019.342 funcionários públicos, sendo reduzido a, aproximadamente, 270.000 em 1998. As razões para a diminuição do quadro de funcionários inclui a transferência dos funcionários no processo de descentralização administrativa, contratações por parte das empresas privatizadas e as adesões ao sistema de demissões voluntárias e aposentadorias antecipadas. Se por um lado o emprego público diminuiu no âmbito do Estado nacional, ele foi ampliado no âmbito provincial com as descentralizações, sendo que em algumas províncias a proporção de funcionários públicos para cada 100 mil habitantes superava em até cinco vezes a proporção nacional. A contradição, portanto, repousa na ampliação do emprego público quando a Lei de Reforma do Estado prevê o oposto para reduzir os gastos com o aparelho estatal.

Havia também políticas para a profissionalização dos funcionários públicos através da implementação do Sistema Nacional de Profissionalização Administrativa (SINAPA) e

concursos para as funções executivas nos ministérios. O sistema propunha “o reordenamento hierárquico sustentado nos princípios de mérito, capacitação e sistemas objetivos de seleção e produtividade como fundamentos do ingresso e a promoção de agentes públicos” (DECRETO 993/1991 *apud* BLUTMAN, 1994, p. 83).

Quanto aos trabalhadores da iniciativa privada, a política de desregulações ocasionou a reforma trabalhista. De acordo com Etchemendy e Palermo (1998 *apud* GIBBONS, 2015, p. 100), ela possuía três dimensões: (1) a eliminação da rigidez nas formas e prazos de contratação e menores custos e impostos através da flexibilização trabalhista; (2) a reforma da posição empresarial na relação capital-trabalho-Estado; e (3) a diminuição da contribuição do patrão na área da saúde e a desregulação das obras sociais.

A aprovação da reforma trabalhista foi difícil, embora Menem possuísse o apoio da maioria do Congresso. Isto porque seu partido, o Justicialista (peronista), possuía uma tradição sindicalista e a classe trabalhadora se opôs às privatizações, uma vez que os aumentos salariais seriam possíveis apenas com o aumento da produtividade. Após os bloqueios à aprovação desta reforma nos primeiros anos, o presidente precisou estabelecer uma concertação entre os atores envolvidos. (GIBBONS, 2015, p. 103)

Outro ponto importante envolve a questão da seguridade social com a possibilidade do trabalhador argentino optar entre a manutenção da previdência pública ou pela previdência privada através das Administradoras de Fundos de Aposentadorias e Pensões (AFJP, em espanhol) (RAPOPORT, 2007, p. 805). Por fim, o governo havia estabelecido o benefício de cestas básicas através da concessão de vales para os trabalhadores atingidos pelos ajustes econômicos. Blutman (1994, p. 87), salienta que nem todas as políticas previstas na Lei de Reforma do Estado, referente ao desligamento de ex-funcionários das empresas privatizadas e pelo Plano de Emergência do Emprego, foram cumpridas.

3.4 REFORMAS DE SEGUNDA GERAÇÃO

As chamadas reformas de primeira geração, iniciadas na Argentina em 1989, cumpriram a promessa da promoção da estabilidade econômica, porém alguns problemas persistiram e outros novos surgiram. A estabilidade econômica não implicou na retomada do desenvolvimento, não reverteu a concentração da renda e não fortaleceu a democracia. (BONIFÁCIO, 2013, p. 133).

Em seu Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial, o Banco Mundial reconhece alguns dos equívocos do Consenso de Washington, como a crença de que fluxo de capitais e o

crescimento das exportações promoveriam o desenvolvimento dos setores intensivos em mão de obra. Da mesma forma, reconhece que o Estado é um importante agente de desenvolvimento: “Um Estado eficiente é vital para a provisão de bens e serviços – bem como das normas e instituições – que permitem que os mercados floresçam. [...] É essencial para o desenvolvimento econômico e social [...] como parceiro, catalisador e facilitador” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 1). Oszlak (1999, p. 7) argumenta que a mudança de postura da entidade se deve ao esvaziamento na cena pública e social, comprometendo a paz social e a governabilidade democrática.

Segundo Fleury (1999, p. 58 *apud* BONIFÁCIO, 2013, p. 134, tradução nossa), a proposta de uma segunda geração de reformas parte dos organismos internacionais diante da “constatação do fracasso das reformas de primeira geração – relativas à liberação financeira e comercial dos mercados nacionais e sua inserção em uma economia globalizada – a fim de gerar as condições necessárias para a superação dos maiores problemas da região”. Portanto, o diferencial das reformas de segunda geração era *fortalecer o Estado*, em vez de diminuir seu tamanho conforme os princípios neoliberais da primeira.

As reformas de primeira geração teriam compreendido uma etapa “fácil”, de acordo com Oszlak (1999, p. 4) devido à atuação ativa do poder Executivo, que dispôs de vários decretos e praticamente eliminou qualquer discussão legislativa, contou com a perda de legitimidade de atores importantes como sindicatos e militares (cenário político-ideológico favorável). Por outro lado, as reformas de segunda geração corresponderiam a parte difícil, com o objetivo de completar o processo inacabado da reforma administrativa. Apesar de ser uma das condicionalidades para o financiamento externo, também havia um consenso na opinião pública de que as reformas eram necessárias, mas não em *como* executá-la. Os desafios da segunda reforma incluíam:

[...] a reforma da legislação e práticas trabalhistas; a reforma do serviço civil; a reestruturação do governo, especialmente os ministérios de caráter social; a renovação do sistema judiciário; a atualização das capacidades regulatórias; a conversão e reestruturação setorial; as privatizações “complexas”; o desenvolvimento da capacidade de promoção das exportações; e a reestruturação das relações entre os estados e o governo federal. (NAIM, 1995 *apud* OSZLAK, 1999, p. 5)

Diferentemente das reformas de primeira geração que continha um receituário específico, as de segunda geração possuem algumas características em comum. Osborne e Gaebler (1992 *apud* OSZLAK, 1999, 6), no entanto, lançaram os seguintes princípios e valores para a reinvenção do governo, sem ordem específica, que incluem: guiar-se por uma missão, orientar-se aos resultados, obter verbas em vez de gastá-las, possuir a capacidade de

antecipação, estar descentralizado, orientar-se ao mercado, servir ao cliente-cidadão, atuar como catalisador de empreendimento de empresas privadas e organizações não-governamentais, mas mantendo a sua atuação.

Na Argentina, a segunda Reforma do Estado tem início através do decreto 558/1996 de Modernização do Estado. O processo afetava, sobretudo, a administração pública, buscando promover uma maior eficiência, eficácia, qualidade das instituições, transparência, *accountability*, responsividade, etc. Para isso, a administração pública passaria a incorporar técnicas da administração empresarial, propondo substituir o antigo modelo burocrático por um orientado ao cidadão-cliente e ao produto. (BLUTMAN, 2013, pp. 259-260)

Os instrumentos utilizados incluem a adoção da Administração Pública Gerencial, um modelo que previa a utilização dos instrumentos de terceirização, parcerias público-privadas e o uso de vales para os serviços públicos. A *terceirização* refere-se a contratações externas em setores que não produzem bens ou serviços públicos, mas serviços auxiliares. O *sistema de vales* compreende ao financiamento de atividades privadas com fundos públicos, como programas de previdência e moradia, onde o cidadão elege a empresa privada onde irá aplicar o seu vale. As *parcerias público-privadas* correspondem a uma cooperação entre atores públicos e privados, que compartilham os riscos, custos e benefícios. Porém, isto implica na sensação por parte dos cidadãos que o Estado não é capaz de resolver problemas e na lesão dos valores democráticos. (BONIFÁCIO, 2013, p 143)

As reformas de segunda geração não constituem um processo encerrado. O Plano de Modernização do Estado, aprovado pelo atual presidente Mauricio Macri em 2016, tem como objetivo reforçar os mesmos princípios de vinte anos atrás de construir uma administração pública a serviço do cidadão, com serviços de qualidade, no marco da eficácia e eficiência. Este plano possui cinco eixos: (1) plano de tecnologia e Governo Digital, (2) gestão integral dos recursos humanos, (3) gestão por resultados e compromissos públicos, (4) governo aberto e inovação pública e (5) estratégia País Digital (ARGENTINA, 2016). Os instrumentos previstos pelo decreto incluem a realização de trâmites pela internet, a hierarquização da carreira administrativa, o planejamento estratégico e gestão de qualidade, abertura de dados e informação pública e convênios de assistência técnica.

Este grande intervalo de tempo entre os dois decretos de modernização do Estado sinalizam a dificuldade para realizar a reforma administrativa, característica das reformas de segunda geração. Blutman (2013, p. 261, tradução nossa) aponta que um dos problemas centrais foi “o transplante acrítico dos modelos dos países mais desenvolvidos através da Administração Pública Gerencial como resposta ao elevado centralismo, burocratização,

setorialização e ausência da participação que traía o paradigma weberiano”. Uma vez que as estas reformas tenham tido pouco efeito prático, o autor não considera que tenha existido, de fato, uma segunda geração de reformas no país.

3.5 CONSEQUÊNCIAS

A Reforma do Estado na Argentina cumpriu, em parte e durante algum tempo, sua promessa de estabilidade e crescimento econômico, porém foi marcada por inúmeras controvérsias em sua aplicação. Os efeitos positivos da Reforma começaram a desaparecer em 1997 em virtude da crise asiática.

A adoção do modelo neoliberal sob influência do Consenso de Washington causou a ruptura com o modelo de bem-estar, orientando o Estado ao mercado. O fracasso dos constantes ajustes e retrocessos promovidos pelos modelos anteriores possibilitou uma aliança entre ricos e pobres na Argentina, que elegeu Carlos Menem para presidir o país e conduzir as reformas. García Delgado (1997, p. 2) argumenta que os resultados positivos da adoção de suas políticas foram observáveis na sua primeira gestão (1989-1995), marcada pela superação da inflação, recuperação do crédito internacional e crescimento econômico. O plano de conversibilidade “foi apontado como responsável pelo fim do longo processo inflacionário e como o fator que permitiu a recuperação da economia”, permitindo a Argentina a “recuperar o seu lugar no mundo” através de um “surto de modernização”. (FERRARI; CUNHA, 2008, p. 74)

No entanto, a condução controversa das reformas leva a um questionamento sobre seu suposto “sucesso” inicial, uma vez que desencadeariam no agravamento de problemas que já existiam e no surgimento de novos. O processo de privatizações, por exemplo, não preservou áreas estratégicas como o petróleo e as comunicações no afã para obter divisas (GARCÍA DELGADO, 1997, p. 2). A Argentina foi um dos países mais aplicados na aplicação da nova ortodoxia e “surpreendeu o mundo privatizando *todas* suas empresas públicas, algo que nem seu vizinho Chile chegou a fazer, [...] mantendo a propriedade estatal sobre o seu recurso não renovável mais precioso: as minas de cobre”. (OSZLAK, 2003, p. 8, grifo do autor, tradução nossa).

As críticas realizadas pelo Banco Mundial (1997, p. 2) ao Estado desenvolvimentista de que “a corrupção tornou-se endêmica, o desenvolvimento falhou e a pobreza perdurou” também ocorreram na aplicação do modelo neoliberal que a própria instituição defendeu. A falta de transparência no processo de desregulação permitiu a continuidade da corrupção nos

processos de privatização e modernização da administração. As empresas privatizadas continuaram mantendo o monopólio sobre seus serviços. A abertura econômica prejudicou pequenos e médios empresários e aumentou a vulnerabilidade externa da Argentina. (GARCÍA DELGADO, 1997, pp. 2-3)

As reformas também aumentaram os índices de desigualdade e pobreza. Delfini e Picchetti (2005, p. 204, tradução nossa) entendem que o crescimento da economia argentina no início dos anos 1990 “não foi acompanhado pelo aumento nos índices de emprego, senão pelo contrário, por uma multiplicação do desemprego e precarização do trabalho”. Assim, as desigualdades sociais aumentaram e a pobreza passou a afetar os trabalhadores com a queda nos salários nominais e reais como resultado da adesão às medidas neoliberais. O crescimento econômico do início do governo Menem não veio acompanhado pela redistribuição da renda, mas sim por sua concentração.

Um estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em parceria com a CEPAL revelou que as políticas de abertura comercial e privatização das empresas estatais eliminaram a proteção comercial e a valorização cambial, acentuaram a perda da competitividade da indústria argentina. Com isso, o desemprego passou de 6,3% em 1992 para 18,3% em 2001, sendo que esse número chegou a 50% se considerados os trabalhadores subempregados. Houve também uma significativa redução na renda das famílias de 7,1% entre 1992-1996 para 13% em 1998 e 30% na crise de 2001 afetando, assim, no aumento da pobreza infantil na Argentina. (UNICEF; CEPAL, 2006, p. 4)

A descentralização dos serviços de saúde e educação foi marcada pela ineficiência, uma vez que as províncias não dispunham de recursos e das capacidades de gestão requeridas, pela “fuga” de empregos públicos do âmbito nacional ao provincial, à dependência do Tesouro Nacional e seu endividamento e no desaparecimento virtual do Estado Nacional no âmbito das províncias (OSZLAK, 2000). Com a queda na qualidade destes serviços, houve um aumento do subsetor privado nestas áreas e a redução das obras sociais, deixando a população mais pobre vulnerável sem outra cobertura médica. As desigualdades entre as províncias aumentaram. Segundo a UNICEF e CEPAL (2006, p. 5), as taxas de mortalidade infantil na província do Chaco eram três vezes mais altas que na Terra do Fogo, assim como o desempenho dos alunos da Cidade Autônoma de Buenos Aires eram muito melhores que os de La Rioja, representando um risco à igualdade de oportunidades e o cumprimento dos direitos da infância estabelecidos pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

Além dessas consequências diretas dos instrumentos da Reforma, Oszlak (2003, p. 11, tradução nossa) aponta que “nenhuma destas reformas produziu inovações de caráter

tecnológico ou mudanças culturais duradouras, salvo, indiretamente, na medida que as [políticas de reforma] introduziram novas tecnologias de gestão ou pautas culturais diferentes”. Segundo ele, não houve uma correlação direta entre o período que a Argentina dispunha de mais recursos e a facilitação da inovação.

Oszlak (2000, pp. 2-10) entende que o discurso do “Estado mínimo” na Argentina representou um mito. Em primeiro lugar, conforme mencionado anteriormente, o número de servidores públicos aumentou diante da descentralização dos serviços públicos havendo, portanto, uma “fuga” dos empregos no âmbito da Nação para as províncias. Em segundo lugar, houve um aumento nos gastos públicos para financiar com os repasses do orçamento para as endividadas províncias e o pagamento dos juros da dívida pública. Em terceiro lugar, a redução de ministérios e secretarias representava uma ilusão de que os serviços públicos se tornariam, assim, mais eficientes. Ao fim do governo de Alfonsín, a Argentina possuía 95 unidades administrativas (ministérios, secretarias e subsecretarias), enquanto o governo Menem chegou a contar com até 200 unidades. Além disso, o Estado incorporou novas funções reguladoras para a defesa do mercado e da competição e controlou os serviços privatizados.

Para o autor, durante as reformas dos anos 1990, o Estado argentino mais se transmutou do que se minimizou, e sua redução como sistema de organização social ainda sim não é característico de um *Estado mínimo*, mas sim de um *Estado ausente*. O primeiro conceito faz referência a uma corrente político-ideológica que considera desejável reduzir o papel do Estado à sua mínima expressão, contanto “que consiga garantir ou manter [...] seu papel de promotor do desenvolvimento sustentável, de guardião da governabilidade democrática e de defensor da igualdade distributiva” (OSZLAK, 2000, p. 11), algo que poderia ser atingido através da descentralização funcional e o empoderamento dos governos subnacionais ou das organizações da sociedade civil. Por outro lado, o Estado ausente tem um menor peso de ação na resolução de questões sociais críticas, deslegitimando sua existência.

A ausência do Estado denota renúncia ao cumprimento de certas funções que, ao não serem assumidas, deixa o mercado e a sociedade à mercê de forças cuja ação pode produzir, entre outras consequências, a deterioramento nas condições materiais da vida dos outros setores sociais mais vulneráveis, com impactos negativos sobre a igualdade, o desenvolvimento e a governabilidade. (OSZLAK, 2000, p. 12)

A Reforma do Estado na Argentina foi uma mostra de que não existem modelos universais que podem ser transferidos de um país para outro, uma vez que “mesmo entre países com o mesmo nível de renda, o tamanho, a composição étnica, a cultura e o sistema político dão a cada Estado um caráter único” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 1). Além disso,

considerar o Estado como obstáculo ao desenvolvimento representa um equívoco, dado que ele pode ser tanto problema como solução dependendo de sua coerência burocrática, coesão dos escalões de poder, a existência de órgãos de liderança econômica e clareza dos objetivos do Estado. A Reforma do Estado em si não representa um problema, mas sim a maneira como as reformas são conduzidas, podendo resolver alguns problemas e, ao mesmo tempo, criar outros. No caso argentino, reduzir o tamanho do Estado implicou na redução de sua força, gerando a necessidade do seu retorno e do fortalecimento de suas instituições diante dos desafios do século XXI.

4 CONCLUSÃO

Após o estudo do referencial teórico da primeira parte e da análise de como a Reforma do Estado foi aplicada na Argentina, os resultados obtidos mostraram que este processo apresentou um sucesso parcial. Isto porque determinadas políticas cumpriram os objetivos propostos de equilíbrio das contas públicas e redimensionamento do papel do Estado, enquanto outras implicaram no surgimento de novos problemas. Da mesma forma, o processo de Reforma do Estado apresentou equívocos e contradições no cumprimento das políticas neoliberais recomendadas.

Os estudos da primeira parte desta pesquisa, os quais se centraram na questão do objeto “Estado”, auxiliaram na compreensão das instabilidades políticas, econômicas e sociais pelas quais a Argentina passou durante a segunda metade do século XX. O advento das ditaduras militares deste íterim (1955-1958, 1966-1973, 1976-1983) mostrou que elementos como o capital e a coerção, aliado ao apoio das forças armadas, apontadas por Tilly como determinantes para a construção do poder, foram capazes de estabelecer um novo governo e regime. A falta de coesão social comprometia o desenvolvimento da economia e da indústria, e fomentava a repressão e ascensão de regimes autoritários, que foi exatamente o que aconteceu no caso argentino durante a vigência das ditaduras militares apoiadas pelas elites agroexportadoras que se opunham ao projeto nacional-desenvolvimentista. Esta oposição à industrialização inviabilizou o desenvolvimento da Argentina, onde o Estado tornou-se um “problema” (utilizando o termo do estudo de Evans), já que servia aos interesses de um determinado grupo e não possuía uma burocracia estatal com o objetivo de desenvolver o país. Além das constantes interrupções do modelo desenvolvimentista por conta dos golpes de Estado, este modelo foi retomado quando já apresentava os sinais de desgaste levantados por Bresser-Pereira por conta de uma economia protecionista e fechada ao comércio exterior, pela dependência econômica das grandes potências e falta de coesão social que polarizou a política dentro de um contexto já turbulento de Guerra Fria, e pela recessão dos anos 1970 que conduziu à crise da dívida.

Analisando as relações entre Estado, poder e desenvolvimento econômico desde o fim da II Guerra Mundial à crise da dívida dos anos 1980, foi possível compreender o surgimento do modelo neoliberal, que considerava o Estado intervencionista um obstáculo ao desenvolvimento dos mercados. Com a ascensão de Ronald Reagan à presidência dos Estados Unidos em 1981, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, passaram a ser utilizados como mecanismos para a implementação da agenda neoliberal. As declarações de

moratória, em virtude da crise da dívida externa, provocaram a suspensão do crédito e, a partir deste momento, estas instituições passaram a demandar a adoção de “ajustes estruturais” como condição para a concessão de novos empréstimos. O Plano Baker (1985) representou a primeira tentativa de renegociar a dívida externa e defendia a adoção de medidas que visassem diminuir o papel do Estado na economia ao mínimo. Este plano fracassou ao não contar com o apoio dos bancos empresariais que precisavam de maiores garantias de que as dívidas seriam pagas. Durante este período, e sob a presidência de Raúl Alfonsín, a retração do crédito agravou o quadro econômico da Argentina, que foi marcada pela hiperinflação, elevada taxa de desemprego e o aumento da dívida externa, levando o presidente a declarar moratória. O insucesso do Plano Austral, o contexto do fim da Guerra Fria e o lançamento de um novo plano de renegociação da dívida prepararam o terreno para a eleição de Carlos Menem e a necessidade de reformar o Estado.

As causas da Reforma do Estado na Argentina incluem a ascensão do neoliberalismo em virtude do colapso do bloco socialista. Harvey apontou que, em virtude da crise dos anos 1970, o capital internacional buscava novos mercados, migrando dos Estados Unidos, cuja economia estava em recessão, para um novo mercado – os países em desenvolvimento – que precisavam muito de recursos para dar continuidade ao projeto desenvolvimentista. Este autor aponta que a adoção do neoliberalismo foi tida como a aparente única saída para o caos econômico provocado pela crise da dívida externa. Na Argentina, as elites técnicas, empresários e organismos internacionais concordaram na realização de uma reforma profunda do Estado. A urgência para a solução da crise do Estado argentino explicou o protagonismo do Poder Executivo Nacional na condução das reformas. A necessidade de ganhar a confiança dos investidores estrangeiros para atrair créditos explica a política de melhorar a imagem internacional da Argentina em relação aos Estados Unidos e o afincamento na aplicação das políticas neoliberais de abertura dos mercados e redução do tamanho do Estado e dos gastos.

Ao analisar a condução das políticas de reforma, percebeu-se uma série de equívocos e contradições. Ainda, que alguns processos já eram anteriores ao Consenso de Washington. Durante as privatizações, a necessidade imediata de obtenção de créditos levou o governo argentino a adotar medidas que iam contra as recomendações do Consenso de Washington ao começar pela privatização dos serviços públicos e promover a decadência das estatais para facilitar sua venda. Ademais, a defasagem para o estabelecimento de marcos e entes regulatórios possibilitou que as empresas privatizadas pudessem adquirir vantagens monopolíticas que comprometeram as promessas de competitividade e eficiência, com o objetivo de gerar consenso. Estes equívocos e a ausência de marcos regulatórios são reflexo

das dificuldades que Menem teve para conduzir as reformas entre 1989-1991, período anterior a vigência do plano de conversibilidade, onde as turbulências econômicas e sociais se faziam presentes.

Outro exemplo de condução equivocada das reformas foi a política de descentralização dos serviços de educação e saúde. As províncias passaram a assumir novas responsabilidades sem o aumento de recursos financeiros e sem a capacidade de gestão necessária para o seu bom desempenho, gerando ineficiência e o endividamento das províncias, que se tornaram cada vez mais dependentes da transferência do Tesouro Nacional. Dois fatos importantes a destacar sobre esta política são: (1) que era anterior ao Consenso de Washington, sendo que a descentralização da educação datava dos anos 1960 e o sistema de coparticipação federal dos anos 1970; (2) que embora as reformas demandassem a diminuição dos gastos com a redução de funcionários públicos, houve uma “fuga” do emprego público do âmbito federal para o provincial ao assumirem a responsabilidade sob as políticas de saúde e educação.

Uma das políticas mais importantes e que contribuiu para a parte bem sucedida da Reforma do Estado foi a adoção do plano de conversibilidade cambial (*currency board*) que manteve a paridade cambial de um dólar por um peso. Esta medida impedia que o Estado cometesse abusos de política monetária e cambial e mostrava o comprometimento da Argentina com as reformas visando conquistar a confiança dos investidores estrangeiros. Além de ter resolvido o problema da inflação, a Argentina apresentou elevados índices de crescimento econômico nos três primeiros anos do plano. Este momento representa um ponto de virada na condução das reformas, uma vez que a estabilidade econômica possibilitou o apoio popular às reformas, sinalizadas com a reeleição de Menem. No entanto, ao mesmo tempo em que esta política gerou a tão almejada estabilidade econômica, também conduziu o país a uma nova recessão no momento que a economia começou a desaquecer em 1994. O peso foi mantido sobrevalorizado para não abalar a confiança dos investidores no país em caso de ruptura desta política, impedindo o crescimento econômico até o abandono do *currency board* diante da crise político-econômica de 2001.

As consequências da Reforma do Estado incluem o surgimento de novos problemas. Além dos equívocos cometidos durante o processo de privatizações, Oszlak apontou que ela não preservou setores estratégicos, como o petroleiro. A abertura econômica prejudicou os pequenos e médios empresários, além de ter aumentado o grau de vulnerabilidade aos choques externos. A descentralização causou a ineficiência no provimento dos serviços públicos, o endividamento e dependência financeira das províncias e o aumento das desigualdades sociais. Além disso, o discurso do Estado mínimo teria representado um mito,

uma vez que não foi capaz de promover o desenvolvimento sustentável, a governabilidade democrática e a igualdade distributiva, e que a renúncia na resolução de questões sociais críticas caracterizavam um Estado ausente.

Diante do exposto, conclui-se que a Reforma do Estado na Argentina teve uma influência forte, mas indireta, pelos postulados do Consenso de Washington, uma vez que suas políticas de estabelecimento da disciplina fiscal, redução e redirecionamento dos gastos, adoção de políticas de reforma tributária, abertura econômica e ao capital estrangeiro, privatizações, desregulação e reforma constitucional fizeram parte do pacote das reformas de primeira geração. No entanto, não foi a única razão devido ao contexto interno da Argentina que também demandava a adoção de reformas para a resolução do problema da instabilidade econômica, o que justifica a delegação do protagonismo e o comprometimento do Executivo na condução das reformas, visando ganhar a confiança do mercado, atrair investimentos e recursos estrangeiros, melhorando também a imagem da Argentina diante da sociedade internacional, sobretudo Estados Unidos. A execução das reformas, no entanto, apresentou diversas controvérsias ao não seguir algumas das recomendações do Consenso de Washington quanto à sua condução (caso das privatizações), pelo aumento do tamanho do Estado com o incremento do emprego público no âmbito provincial, aumento dos gastos e do número de unidades administrativas (política de descentralização) e com a regulação do setor privado na criação dos entes regulatórios. Estas controvérsias refletiam o momento turbulento pelo qual o país ainda passava antes da adoção do plano de conversibilidade.

Como a delimitação desta monografia foi estudar e analisar a influência do Consenso de Washington na Reforma do Estado na Argentina, enfatizando as reformas de primeira geração, propõe-se a investigação de temas que não puderam ser muito aprofundados para a manutenção do foco da pesquisa. Estes temas podem incluir: uma análise sobre o papel do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial na promoção dos interesses de Wall Street através de políticas e recomendações que visavam influenciar indiretamente no comportamento dos Estados (*soft power*); um estudo mais aprofundado sobre a construção do consenso para a adoção de medidas neoliberais na Argentina ou outro país; ou ainda se havia algum outro modelo alternativo ao modelo neoliberal e como ele poderia apresentar resultados mais menos negativos para as províncias e a população mais pobre.

O estudo do caso argentino pode ajudar a compreender tanto a história da América Latina quanto a história do Brasil, uma vez que os dois países possuem características políticas, econômicas e sociais muito parecidas, e normalmente experimentem momentos democráticos ou autoritários, de crise ou crescimento econômico praticamente ao mesmo

tempo histórico. Além disso, o debate sobre a relação Estado-desenvolvimento é sempre importante e atual porque possui uma relação direta com a sobrevivência do próprio Estado e das elites dominantes, porém a falta de consenso sobre qual modelo econômico seguir para a consecução deste objetivo, e as expectativas sobre os prováveis vencedores e perdedores geram crises no seu interior, comprometendo o desenvolvimento, conforme pode ser observado no Brasil atual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGENTINA. Ley 23.696. Ley de Reforma del Estado. **Infoleg**, Buenos Aires, 1989.
- _____. Ley 23.697. Ley de Emergencia Económica. **Infoleg**, Buenos Aires, 1989.
- _____. Ministerio de Modernización. Decreto 434/2016. Plan de Modernización del Estado **Infoleg**, Buenos Aires, 2016.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington D.C., set. 1997.
- BARBERENA, Anabella. Antecedentes históricos, contexto de la reforma del Estado Argentino. In: ZELLER, Norberto. **Reseña del Proceso de Reforma del Estado en la Argentina (1989-1996)**. Buenos Aires: INAP, 1997.
- BATISTA, Paulo N. Argentina: uma crise paradigmática. **Estudos Avançados**, São Paulo, nº 16 (44), 2002.
- BLUTMAN, Gustavo. Ensayos truncos de reforma y modernización del Estado en Argentina. In: MADUREIRA, César; ASENSIO, Maria (Orgs.). **Handbook em Administração Pública**. Lisboa: INA, 2013, pp. 257-273.
- _____. Orden y desorden en la reforma del estado argentino (1989-1992). **Ciclos**, Madrid, ano 4, vol. 4, nº 7, jul./dez. 1994.
- BONIFÁCIO, José A. La reforma del Estado y de la Administración Pública: una revisión sobre políticas, instrumentos y enfoques. In: KRIEGER, Mario J. (Dir.). **Estado y Administración Pública**. Buenos Aires: Errepar, 2013, pp. 125-166.
- BRESSER-PEREIRA, Luís C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: PRADO, Luís C. (org.). **Desenvolvimento econômico e Crise**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, p. 27-66.
- CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina: História de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2017.
- CARVALHO, Fernando J. A influência do FMI na escolha de políticas macroeconômicas em uma economia emergente: o caso do Brasil. In: SICSÚ, João; OREIRO, José L.; PAULA, Luís F. **Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços**. Barueri: Manole, 2003.
- CHANG, Ha-Joon. The theory of the Developmental State. In: WOO-CUMINS, Meredith (Ed.). **The Developmental State**. London: Cornell University, 1999, pp. 182-199.
- COLISTETE, Renato P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 41, p. 21-34, abr. 2001.

DELFINI, Marcelo F.; PICCHETTI, Valentina. Desigualdad y pobreza en Argentina en los noventa. **Política y Cultura**, Buenos Aires, nº 24, pp. 187-206, mar./jun. 2005.

DI TELLA, Torcuato S. **História Social da Argentina Contemporânea**. Brasília: UnB, 2010.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, nº 28-29, abr. 1993, não paginado.

FERNANDEZ, Alicia. **Calidad total**: su aplicación en la Administración Pública. Mendoza: UNCuyo, 1998.

FERRARI, Andrés; CUNHA, André M. As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, nº 2 (33), pp. 47-80, ago. 2008.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados**: governo e organização mundial no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GARCÍA DELGADO, Daniel. La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, nº 8, mai. 1997.

GIBBONS, Silvina. La experiencia neoliberal: Privatización de servicios públicos y reforma laboral el perspectiva neoinstitucionalista, 1989-1996. **Temas debates (En línea)**, Rosario, nº 30, pp. 87-107, dez. 2015.

GRAGLIA, J. Emilio; SPECCHIA, Nelson G. **Camino al bicentenario**: los programas presidenciales en 25 años de democracia argentina. Córdoba: EDUCC, 2009.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo, Loyola, 2008.

HOLSTI, Kalevi J. **The State, War and the State of War**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

JUND, Sérgio. **Administração, Orçamento e Contabilidade Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

LECHNER, Norbert. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 237-248, abr. 1993.

LÓPEZ, Andrea. **La Nueva Gestión Pública**: algunas precisiones para su abordaje conceptual. INAP, doc. nº 68, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, 2002.

MARTÍNEZ RANGEL, Rubí; REYES GARMENDIA, Ernesto S. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. **Polít. Cult.**, México, n. 37, p. 35-64, jan. 2012.

MAYNTZ, Renate. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. **CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, nº 21, out. 2001.

OSZLAK, Oscar. ¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: La reforma estatal argentina en las últimas dos décadas. **VIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Panamá, out. 2003.

_____. De menor a mejor: el desafío de la “segunda” Reforma del Estado. **Nueva Sociedad**, Venezuela, nº 160, 1999.

_____. El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. **V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santo Domingo, out. 2000.

_____. Hacia un Estado transversal: el caso argentino. **Encrucijadas Revista de la Universidad de Buenos Aires**, Buenos Aires, año 1, nº 6, 2001.

OSZLAK, Oscar; FELDER, Ruth; FORCINITO, Karina. **La capacidad regulatoria del Estado en Argentina**. Buenos Aires: UBA-FCE, 2000.

PEREIRA, João M. O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980. **Rev. Bras. Hist.**, São Paulo, v. 33, n. 65, p. 359-381, 2013.

PEREIRA, José Matias. **Curso de Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

PINHEIRO, Armando C. A volta de repressão financeira? **Instituto Millenium**. Disponível em: <<http://www.institutomillenium.org.br/uncategorized/a-volta-da-repressao-financeira/>>. Acesso em: 14 nov. 2011.

PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova**, São Paulo, n. 32, p. 101-134, abr. 1994.

RAPOPORT, Mario. **Historia economica, política y social de la Argentina**. Buenos Aires: Emecé, 2007.

SEITENFUS, Ricardo. A cooperação argentino-brasileira: significados e perspectivas. **Lua Nova**, n. 18, agosto 1989, p. 107-126.

_____. Quatro teses sobre a política externa do Brasil nos anos 30. In: ALBUQUERQUE, José A.; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio H. (Orgs). **Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 43 (2), mar./abr. 2009, pp. 347-369.

SETTI, Gabriel A. **Alcances e limites da Reforma do Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina**: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990. Tese de doutorado, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, 337p.

THWAITES REY, Mabel. Ajuste estructural y Reforma del Estado en la Argentina en los ‘90. **Realidad Económica**, Buenos Aires, nº 160/161, 1998.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus (990-1992)**. São Paulo: EDUSP, 1996.

UNICEF; CEPAL. **Efectos de la crisis en Argentina**: las políticas del Estado y sus consecuencias para la infancia. Buenos Aires, nov. 2006.

VILAS, Carlos M. **Descentralización de Políticas Públicas**: Argentina en la década de 1990. Barcelona: INAP, 2003.

VIZENTINI, Paulo F. A Política Externa do Governo JK (1956-61). In: ALBUQUERQUE, José A.; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio H. (Orgs). **Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

WILLIAMSON, John. Nossa agenda e o Consenso de Washington. In.: KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John (Org.). **Depois do Consenso de Washington**: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 283-291.

_____. Reformas Políticas na América Latina na década de 80. **Revista de Economia Política**, Washington, vol. 12, n. 1 (45), jan.-mar. 1992.