

# OS LIMITES DA DEMOCRACIA COMO PEDRA FILOSOFAL: O FRACASSO DA GESTÃO ECONÔMICA DO GOVERNO DE RAÚL ALFONSÍN (1983-1989).

Isnardo Ramalho da Silva<sup>1</sup>  
Ramón García Fernández<sup>2</sup>

## Introdução

Em dezembro de 1983, Raúl Alfonsín assumiu a presidência da Argentina cercado por um ambiente de festa, com a presença maciça nas ruas de uma população esperançosa, que acreditava na chegada de anos melhores. Com efeito, além da euforia provocada pela volta à democracia após um período de violentíssima repressão, deve-se recordar que o país vinha de um longo período de decadência econômica, a qual tinha se agravado durante a desastrosa gestão militar (1976-1983), período no qual o país também perdeu a Guerra das Malvinas.

Os desafios que o novo presidente deveria afrontar não se limitavam ao controle do processo inflacionário e à retomada do crescimento. Existiam conflitos sociais que deveriam ser dirimidos, uma estrutura produtiva sucateada a ser reconstruída em bases sólidas e uma dívida externa enorme a ser renegociada. Apesar do tamanho do desafio, a sociedade argentina parecia extremamente confiante em que o retorno à democracia seria condição suficiente para resolver os problemas do país.

O que ocorreu foi o contrário do imaginado: Alfonsín teve que renunciar em julho de 1989, meses antes do final do seu mandato; seu sucessor, o justicialista Carlos Menem (candidato da oposição) já tinha sido eleito, embora sua posse estivesse prevista para dezembro. Os quadros social e econômico do país eram ainda mais desoladores do que aqueles que o presidente havia herdado. Ao final de 1988, o PIB *per capita* havia declinado 5% em relação ao nível de 1983, o déficit fiscal atingia 4,9% do PIB, a situação das contas externas era caótica e a ineficácia de mais um plano econômico conduzia o país rumo a um processo hiperinflacionário, que de fato eclodiu em fevereiro de 1989 e daria o

---

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. Este artigo é uma versão revisada e resumida de um capítulo da minha dissertação “Em Busca dos Determinantes do Declínio da Economia Argentina no Período 1975-2001”, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Paraná, 2004, sob a orientação do co-autor.

<sup>2</sup> Professor da FGV/EESP.

tom do colapso econômico e social cujos pontos críticos foram a onda de saques e os conflitos nas ruas ocorridos em diversas cidades argentinas em maio deste ano.

A gestão econômica do governo Alfonsín serviu de tema para diversos artigos que enfatizam, principalmente, as medidas de política econômica adotadas. O presente artigo enfatiza que parte significativa dos motivos do fracasso de sua gestão residem no difícil contexto em que estas medidas foram implantadas. Assim, sustentamos que o excesso de expectativas e demandas da sociedade argentina num contexto internacional extremamente adverso, somado à pesada herança dos governos anteriores, à postura hostil da oposição justicialista e à reticência do presidente em impulsionar uma modernização da economia (tanto do setor público quanto do privado), acabariam por enfraquecer o Estado argentino e comprometer severamente sua capacidade de controlar a inflação e retomar o crescimento.

O trabalho divide-se em três partes. Na primeira, é feita uma breve revisão dos principais fatos que marcaram a gestão de Alfonsín. Na segunda, discutimos os principais fatores econômicos, políticos, institucionais e conjunturais que teriam dificultado a condução da política econômica no período, levando à adoção de medidas questionáveis, as quais potencializaram os efeitos problemáticos dos planos implantados. Por fim, fazemos uma reflexão sobre as alternativas que Alfonsín poderia ter adotado para tentar superar esses entraves.

## **1. O Retorno à Democracia como Euforia e Desilusão – O Governo de Raúl Alfonsín**

Eleito com 52% dos votos nas eleições de outubro de 1983, o candidato da União Cívica Radical (UCR), Raúl Alfonsín, assumiria a presidência em 10 de dezembro com um alto nível de popularidade<sup>3</sup> e diante de um clima de euforia popular comparável aos das posses de Hipólito Yrigoyen em 1916 e de Juan Domingo Perón em 1946. Após viverem sete anos sob a ditadura mais violenta de sua história e que, além disso, endividara o país e pulverizara sua indústria, os argentinos acreditavam que o retorno à democracia permitiria construir um novo país, o que se refletia em uma atmosfera em que “mucho más aún que los gobernantes, la civilidad vivió la euforia y la ilusión de la democracia, poderosa y ‘boba’ a la vez” (Romero, 2001: 244). Para Gerchunoff e Llach (1998: 381):

El fenómeno inédito de una derrota peronista a manos del radicalismo en una elección nacional tuvo su secreto en una de esas raras coincidencias que se han dado tres o quizás cuatro veces en todo el siglo: el encuentro entre un ánimo popular y el liderazgo que lo encarna. Alfonsín tuvo la virtud de percibir correctamente ese clima

---

<sup>3</sup> O grau de popularidade de que gozava Alfonsín era tão alto que, em maio de 1984, pesquisas de opinião revelavam que ele possuía 82% de imagem positiva junto à população. Cf. Catterberg e Braun (1989: 363).

de época, de captar que lo que esta vez se iniciaba tenía algo distintivo, capaz de detener el péndulo cívico-militar que con tanta frecuencia había ido y venido en la Argentina de posguerra. Su apelación ferviente, apologética, a los valores democráticos y a la Constitución era justo lo que reclamaba el amplio público sin compromisos partidarios que a partir de entonces definió todas las elecciones. El peronismo, en cambio, no quiso o no supo mostrarse alejado y autocrítico de su última y catastrófica experiencia en el poder.

O retrato econômico do país, no entanto, era desolador. Ainda que em 1983 fossem verificados sinais de recuperação da atividade econômica em relação à recessão de 1981 e 1982, a inflação persistia em patamares elevados (15% a.m., em média, em 1983), e a situação das contas públicas e o perfil do endividamento externo eram caóticos<sup>4</sup>.

Outro fator parecia, no entanto, atrair mais a atenção da população do que a difícil situação econômica do país: a condenação dos culpados pelas atrocidades cometidas durante o regime militar. Alfonsín, político com um passado de destacada atuação na defesa dos direitos humanos, tinha assumido durante a campanha presidencial o compromisso de investigar e punir os culpados, promessa que começaria a ser cumprida tão logo chegou ao poder<sup>5</sup>. A investigação, condenação e prisão, a partir de 1984, de membros da cúpula militar e de alguns oficiais responsáveis por esses delitos seria um fato de repercussão mundial e ocuparia parte importante do debate público durante todo o período. O presidente teria que lidar ao mesmo tempo com as demandas por maior rigor nas investigações feitas pelas instituições ligadas aos direitos humanos<sup>6</sup> e com o crescente inconformismo dos militares, que não assumiam a ilegalidade de suas atividades<sup>7</sup>.

Outro importante campo de atuação de Alfonsín foi o das relações internacionais. Em 1984 o presidente convocou um plebiscito consultivo para que a população decidisse o rumo a ser tomado no conflito de limites com Chile, que resultou em um apoio à sua

---

<sup>4</sup> Entre 1981 e 1983, o déficit público permaneceu em torno de 15% do PIB. Já a dívida externa havia saltado de aproximadamente US\$ 19 bilhões em 1979 para US\$ 44,8 bilhões em 1983. Sobre o contexto econômico argentino durante o regime militar, ver Ferrer (1983), World Bank (1985), Machinea e Fanelli (1988), Hopenhayn e Barrios (2002) e Rapoport (2003).

<sup>5</sup> Entre as medidas nesse sentido estavam a impugnação da auto-anistia decretada pelo general Bignone (último presidente militar), a criação do CONADEP (Comisión Nacional sobre la Desaparición de las Personas) e a atribuição ao Conselho Supremo das Forças Armadas – sob supervisão da Justiça Federal – da tarefa de conduzir as investigações sobre as violências cometidas aos direitos humanos durante o regime militar. Diante da resistência do Conselho Supremo das Forças Armadas em julgar os atos do governo militar, essa tarefa seria transferida ainda em 1984 para a Câmara Federal de Apelações.

<sup>6</sup> A diferença fundamental entre os pontos de vista de Alfonsín e o das entidades de defesa dos direitos humanos era quanto à culpabilidade ou não dos militares subordinados que cometeram crimes obedecendo ordens. Para Alfonsín, apenas os que deram as ordens deveriam ser passíveis de julgamento. Para maiores detalhes sobre o processo de julgamento e condenação dos militares, conferir Casas (1993) e Romero (2001).

<sup>7</sup> Outra fonte de descontentamento dos militares seria o profundo corte nas verbas destinadas ao setor militar imposto pelo novo governo democrático.

proposta de promover a paz com o país vizinho (esta opção obteve 80% dos votos)<sup>8</sup>. Por sua vez, a melhoria na relação com os Estados Unidos não impediu que o presidente priorizasse as relações com os Países Não-Alinhados e com os vizinhos latino-americanos<sup>9</sup>.

A recuperação da atividade econômica era uma necessidade premente para o país, principalmente no que se refere aos setores industrial (afetado pela desastrosa experiência de abertura econômica implantada pela gestão militar) e da construção, afetado pela recessão (Tabela 1).

**Tabela 1 - Variação nos Componentes do PIB Argentino - 1975-1983**

	<b>Variação % 1983/1975</b>
<b>PIB (a custo de fatores)</b>	<b>2,3</b>
<b>Produtores de Mercadorias</b>	<b>-0,9</b>
Agricultura, Caça, Silv. e Pesca	19,0
Exploração de Minas e Canteiros	29,2
Indústria Manufatureira	-12,4
Construção	-27,9
Eletricidade, Gás e Água	47,2
<b>Produtores de Serviços</b>	<b>5,7</b>
Comércio Varej., Atac., Rest. e Hot.	-1,7
Transportes, Armaz., Comunic.	7,7
Estab. Financ., Seg. e B. Imob.	10,1
Serviços Comun., Soc. e Pessoais	9,6

Fonte: RAPOPORT (2003: 801)

Contraopondo-se à linha liberal que havia predominado no regime militar, a política econômica do começo do governo Alfonsín traria de volta o intervencionismo característico do radicalismo e do peronismo. As medidas de inspiração keynesiana implantadas pelo Ministro da Economia, Bernardo Grinspun, visavam expandir a demanda agregada através da recuperação dos salários reais dos setores público e privado, da concessão de crédito facilitado para a indústria, do controle sobre as taxas de juros e do

<sup>8</sup> A guerra entre os dois países parecia iminente a fins dos anos 70; a intervenção do representante do Vaticano, o Cardeal Samoré, conseguiu um acordo de não beligerância entre ambos os países (então governados por ditaduras militares) em janeiro de 1979.

<sup>9</sup> A partir de 1986 teriam início os acordos com o Brasil no sentido de aumentar a integração entre os dois países. Os primeiros acordos, nos setores de automóveis, alimentos e maquinarias, dariam início às conversações sobre a implantação do Mercosul, que se concretizaria em 1991. Sobre esses acordos e seus desdobramentos, cf. Ferrer (1998), Conesa (2000) e Rapoport (2003).

lançamento do Plano Alimentário Nacional (entrega de cestas básicas à população carente). A política anti-inflacionária apelava para um cronograma de reduções no ritmo de reajuste de preços, salários, câmbio e tarifas de serviços públicos. Os resultados iniciais em termos de crescimento econômico foram limitados. O consumo mostrou uma ligeira expansão, mas o PIB cresceria apenas 1,8% em 1984, devido à retração nos investimentos. A estratégia anti-inflacionária não conseguiria resultados positivos, dado que os setores não controlados pelo governo continuaram a praticar a indexação e o preço da carne (não controlado) elevou-se substancialmente, o que em pouco tempo alimentou pressões por reajustes salariais acima dos acordados<sup>10</sup> e causando ajustes nos preços relativos. Dessa forma, a inflação se acelerava a cada trimestre<sup>11</sup>, encerrando o ano com uma taxa acumulada de 688%, o patamar mais elevado da história argentina até então (Tabela 2).

**Tabela 2 - Indicadores Macroeconômicos Selecionados - 1983-1989**

	PIB (Var. %)	Preços ao Consumidor (Var. %)	Salários Reais (1986 = 100)	M1 (% do PIB)	Exportações (US\$ milhões)	Importações (US\$ milhões)	Saldo Balança Comercial (US\$ milhões)
1983	3,7	433,7	88,7	4,4	7.835	4.502	3.333
1984	1,8	688,0	105,3	3,9	8.107	4.584	3.523
1985	-6,6	385,4	100,2	4,6	8.395	3.810	4.585
1986	7,3	81,9	100,0	6,6	6.852	4.723	2.129
1987	2,6	174,8	89,8	5,5	6.355	5.800	555
1988	-1,9	387,7	79,0	3,6	8.954	5.324	3.630
1989	-6,2	4923,5	58,0	2,8	9.573	4.201	5.372

Fonte: Elaboração Própria, com base em dados levantados por FREDIANI (1993) e RAPOPORT (2003).

A questão do endividamento externo, a exemplo do que ocorria em muitos países latino-americanos, exigia um extraordinário direcionamento de recursos nacionais para o exterior. O serviço da dívida era extremamente oneroso para o país – correspondendo a 8% do PIB em 1984 – e respondia à combinação entre o elevado montante de dívida externa acumulado nos últimos cinco anos, as elevadas taxas de juros internacionais, as frequentes

<sup>10</sup> Foram realizadas mais de 700 paralisações parciais e uma greve geral em 1984 (ROMERO, 2000: 234). Deve-se registrar que um fator importante por trás desse número significativo de paralisações encontra-se no descontentamento dos sindicalistas (em sua quase totalidade peronistas) com Alfonsín devido à tentativa que o presidente fez, logo no início de seu governo, de aprovar uma nova lei sindical. Ela tinha como objetivo democratizar os sindicatos (ao impedir a reeleição dos dirigentes e ao estabelecer a participação das minorias), bem como possibilitar a concorrência entre as organizações sindicais e impedir a militância dos sindicalistas em partidos políticos. Apesar do projeto ter sido vetado pelo Senado (onde os peronistas tinham maioria), esse projeto seria considerado uma tentativa do presidente intervir nos sindicatos.

<sup>11</sup> 58,3% no período janeiro-março, 63,6% entre abril e junho e 85,3% entre julho e setembro.

desvalorizações do peso e a reversão no fluxo de capitais estrangeiros, ao que se somava a retração nos mercados internacionais de capitais após a crise de 1982<sup>12</sup>. O pagamento da dívida externa, bem como o uso de políticas de incentivo creditício por parte do governo e o aumento da inflação afetavam significativamente as contas públicas, a despeito dos cortes profundos nos gastos militares.

Para garantir melhores condições de negociação com os bancos credores – que exigiam um acordo do país com o FMI –, Grinspun adotou o receituário deste a partir de setembro de 1984: desvalorização do peso, controle estrito sobre o ritmo de emissão monetária e aplicação de medidas para melhorar as contas fiscais, como o aumento de tarifas públicas e o congelamento dos salários do funcionalismo e das aposentadorias. Essas medidas resultaram em apenas um leve declínio da inflação no quarto trimestre em relação ao anterior (64,2%, ante 85,3%), ao mesmo tempo em que agravavam a desaceleração verificada desde o início do segundo semestre.

A inflação voltou a mostrar tendência ascendente já no início de 1985. Diante dos resultados insatisfatórios da gestão de Grinspun (inclusive com o descumprimento do acordo firmado com o FMI), Alfonsín promoveu, em fevereiro, uma troca na equipe econômica, conduzindo o então Ministro do Planejamento Juan V. Sourrouille para a pasta de Economia. Após quatro meses em que a situação econômica se agravaria consideravelmente<sup>13</sup>, gerando descontentamentos tanto nos trabalhadores quanto nos empresários, Alfonsín anunciaria em 14 de junho de 1985 o “Programa de Reforma Econômica”, logo chamado de Plano Austral.

O novo plano econômico, logo apoiado por parcela significativa da população, seguia uma orientação heterodoxa de combate à inflação<sup>14</sup>. Na etapa anterior à divulgação do plano, promoveu-se uma forte desvalorização do peso, aumentou-se a emissão de moeda (de modo a pagar parte da dívida pública) e foram reajustados as tarifas públicas, os

---

<sup>12</sup> Para maiores detalhes sobre os efeitos da crise da dívida externa na Argentina e nos demais países latino-americanos, cf. Dornbusch e De Pablo (1990), Gerchunoff e Llach (1998: 385-391) e Rapoport (2003).

<sup>13</sup> Depois seria esclarecido que a gestão econômica no período fevereiro-maio consistia, na verdade, em uma fase preliminar do Plano Austral, utilizada para tentar promover a melhora das contas públicas e o alinhamento dos preços relativos antes da decretação do congelamento. Cf. Machinea e Fanelli (1988).

<sup>14</sup> A equipe envolvida na elaboração do Plano Austral contava com a presença dos economistas Juan V. Sourrouille (Ministro da Economia), Adolfo Canitrot (vice-Ministro da Economia), José Luis Machinea (presidente do Banco Central) e Mario Brodersohn (secretário da Fazenda). Tomando como exemplos os sucessos iniciais de planos anteriores, como o de Gómez Morales (1952), Krieger Vasena (1967) e Gelbard (1973), a equipe diagnosticava que o déficit fiscal e a conseqüente emissão monetária eram as principais fontes da inflação de longo prazo, mas que um fator mais importante para justificar a inflação de curto prazo seria a existência de uma inflação inercial provocada pelos mecanismos de indexação. Partindo dessa constatação, a evidência era de que políticas gradualistas não conseguiriam ser bem sucedidas, pois não

combustíveis e os salários (em 22%). As medidas do Plano Austral incluíam: 1) o congelamento de preços e salários por prazo indeterminado (exceto nos mercados onde os preços refletiam diretamente as condições de oferta e demanda, como no caso do mercado de alimentos frescos); 2) a regulação das taxas de juros pelo Banco Central; 3) a suspensão do financiamento público pela via da emissão monetária; 4) uma meta de redução do déficit do setor público de 13% do PIB para menos de 3% do PIB; 5) a criação de um novo imposto, a título de “poupança forçada”; 6) a elevação do imposto sobre as exportações de produtos agroindustriais; 7) a troca da unidade monetária, que corresponderia à retirada de três zeros do peso e atenderia pelo nome de austral; 8) a fixação do câmbio por tempo indeterminado à taxa de 0,80 austral por dólar e 9) a aplicação de um deságio sobre os contratos em pesos (a “tablita”), de modo a eliminar a inércia inflacionária contida neles.

A análise da Tabela 3 permite constatar que o Plano Austral foi, em seu início, muito bem sucedido no controle do processo inflacionário, trazendo a inflação de um patamar mensal de 30% a.m. para algo em torno de 2,5% a.m., sucesso esse que atraiu a atenção do FMI e da comunidade acadêmica internacional<sup>15</sup>. Esse resultado positivo, bem como o início do julgamento das ações das Juntas Militares, permitiram ao presidente recuperar parte da popularidade perdida, garantindo o sucesso da UCR nas eleições legislativas de 1985, quando obtiveram 43,2% dos votos totais.

**Tabela 3 - Taxa de Inflação Anual**  
(Porcentagens)

Trimestre	Preços ao Consumidor			Preços no Atacado		
	1984	1985	1986	1984	1985	1986
I	527,9	1230,9	44,5	446,2	1003,5	9,0
II	616,1	1898,8	68,3	655,8	3532,6	49,8
III	1079,9	55,3	140,6	852,5	4,8	127,0
IV	626,7	34,4	87,1	606,3	10,3	67,7

Fonte: Machinea e Fanelli (1988: 146).

Se a vitória sobre a inflação era algo visível, também o era a retomada da atividade econômica no segundo semestre de 1985, ainda que inicialmente baseada quase que

---

eliminavam o componente expectacional que trazia de volta os mecanismos de indexação. Cf. Gerchunoff e Llach (1998: 396-397).

<sup>15</sup> O Plano Austral serviria como influência, por exemplo, para a elaboração do Plano Cruzado no Brasil em 1986. Cf. Modiano (1990: 356) e Casas (1993: 123).

exclusivamente no aumento das horas trabalhadas e na utilização da capacidade ociosa (Machinea e Fanelli, 1988: 173). Essa recuperação não conseguiu compensar os resultados fortemente negativos da recessão que tinha afligido o país no primeiro semestre, o que fez com que o PIB encerrasse 1985 com uma queda de 6,6%.

Os sinais de melhora no nível de atividade se consolidaram no primeiro trimestre de 1986, à medida que aumentava o grau de monetização do país e reaparecia o crédito ao consumo<sup>16</sup>, contribuindo junto à redução do efeito Olivera-Tanzi para uma melhora das contas do governo, a despeito da resistência em cortar os gastos correntes. Dois pontos, no entanto, despertavam as atenções da equipe econômica: uma leve aceleração inflacionária verificada desde o início do ano<sup>17</sup> e o efeito combinado da retomada da atividade econômica, da valorização cambial e da situação desfavorável dos termos de troca sobre a balança comercial<sup>18</sup>, o que se refletia tanto na redução do superávit comercial como no descolamento cada vez maior entre o câmbio oficial e o paralelo. Isso levaria à implantação da fase dois do Plano Austral em abril de 1986, que marcaria o início de um período de adaptações que terminariam por desfigurá-lo, ao serem adotadas medidas visando não mais do que conter a volta da inflação, sem propor reformas estruturais que garantissem uma inflação baixa no médio e longo prazos. Promoveu-se uma flexibilização do plano, adotando novamente o sistema de pautas decrescentes para a taxa de câmbio e para os reajustes das tarifas públicas, que deveriam servir como base para os reajustes dos preços livres e dos salários. A flexibilização do plano, no entanto, traria de volta o conflito distributivo, o que resultou no descumprimento das pautas estabelecidas para os salários e os preços livres. O Banco Central, por sua vez, adotaria uma política monetária mais flexível, de modo a reduzir os juros e incentivar o crescimento.

A ascensão da inflação a 9,0% a.m. obrigou a equipe econômica a alterar novamente o funcionamento do Austral. Em setembro passou-se a praticar uma política monetária restritiva, que logo no início de 1987 seria abandonado dada a crescente pressão por financiamento das contas públicas em virtude de diferentes fatores, entre eles a forte desaceleração do nível de atividade<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> A produção de veículos de passageiros, por exemplo, havia ascendido de 107.000 unidades em 1982 para 170.000 em 1986. No entanto, esse patamar ainda era bastante inferior às 218.000 unidades produzidas em 1980. Cf. Schvarzer (1996: 315).

<sup>17</sup> Essa aceleração seria causada pela retomada da indexação nos setores não controlados. Diante da impossibilidade de reajustarem seus preços, os setores controlados começaram a adotar o ágio, enquanto em outros ocorriam interrupções no fornecimento.

<sup>18</sup> A queda nos termos de troca foi de 20% no período 1985-1986. Cf. Gerchunoff e Llach (1998: 405).

<sup>19</sup> Essa pressão era resultante também da retomada do efeito Olivera-Tanzi sobre as receitas do governo, que aumentava o ritmo de desaceleração da arrecadação em relação à lenta queda nos gastos públicos. Também