

Abertura Econômica e Privatização na Argentina de Menem (1989-1999): Impactos no Campo Social

Carlos Gilberto de Sousa Martins¹
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Estado e Democracia

Os elementos fundamentais que constituem os princípios básicos de um sistema de representação democrático são a soberania popular e o processo eleitoral. A maneira como se dá o processo eleitoral fornece as diretrizes para que se identifique se de fato os cargos foram preenchidos conforme a vontade da população, tendo, portanto sido respeitado o princípio de soberania popular. Porém, “o regime eleitoral é um componente básico e fundamental da democracia, no entanto, a realização de eleições não esgota seu significado e alcances” (PNUD, 2004:33).

Sendo assim, o regime eleitoral é um componente importante de um sistema democrático, porém, não deve a democracia ser limitada apenas a essa questão. É nesse ponto que nos interessam as colocações de Ghillermo O’Donnell. De fato, esse autor tem uma definição mais ampla do conceito de democracia, considerando outras questões como atreladas a esse tipo de sistema. Com relação à democracia, O’Donnell afirma o seguinte:

Grande parte da teoria contemporânea da democracia se limita a caracterizá-la como um regime político. Tais visões expulsam a democracia e, em geral, a política, de qualquer relação ativa diante da grande injustiça social que se manifesta na ampla carência de direitos sociais e civis. (PNUD, 49: 2004).

Esse conceito mais abrangente de democracia se torna de fundamental importância no momento de analisarmos o custo social provocado pelo modelo de organização econômica adotado no governo Menem. Sendo a Argentina uma república democrática, teoricamente teria de considerar os interesses da população no momento de realizar qualquer tipo de reforma. De fato, o governo argentino em consonância com o FMI, vai argumentar que as decisões adotadas visam beneficiar a nação como um todo. Realizaremos nesse trabalho um pequeno balanço da evolução de alguns dados

¹ Licenciado em História e Mestrando em História Social pela UERJ.

sociais no governo Menem, considerando o conceito de democracia fornecido por O'Donnell.

As medidas adotadas no governo Menem com vistas à liberalização da economia, tiveram um impacto direto sobre a população argentina. A forma como esse novo modelo econômico foi adotado resultou em conseqüências traumáticas na área social. Os organismos internacionais, em especial o FMI, afirmavam ser esse um “mal necessário” para que o país pudesse realizar as reformas e crescer economicamente. A população deveria suportar essa pressão, pois, a partir do momento em que a economia trouxesse melhores índices, os benefícios na área social seriam vistos.

Nesse sentido, o Fundo sempre ignorou os dados que revelavam uma piora constante nos números da saúde, da educação, do desemprego, etc., convencido de que tudo se resolveria mediante o avanço econômico que então seria alcançado pela Argentina, desde que esta seguisse as recomendações da instituição. A posição do FMI frente às questões de cunho social é descrita por Joseph Stiglitz² como um dos fatores que determinou o fracasso da política recomendada pelo Fundo para os países em desenvolvimento:

O foco do FMI na macroeconomia – e, em particular, na inflação – levou-o a deixar de lado questões como pobreza, desigualdade e capital social. Quando confrontado com esse erro de foco, dizia que ‘ a inflação é especialmente dura com os pobres’. Mas a estrutura política do Fundo não foi idealizada para minimizar o impacto sobre os pobres. E ao ignorar os impactos de suas políticas sobre os pobres e sobre o capital social, o FMI realmente impediu o sucesso macroeconômico. O desgaste do capital social criou um ambiente que não era propício ao investimento. (Stiglitz, 2002: 203 e 204).

Diante dessa conjuntura de liberalização econômica e acordos com organismos internacionais, o Estado argentino passa a administrar interesses que vão muito além do bem estar da população. Nesse sentido, as decisões, bem como as omissões do governo, estão sendo influenciadas, ou mesmo determinadas por forças externas à composição do mesmo.

² - Ex-vice-presidente e economista chefe do Banco Mundial.

Impacto das medidas de contenção da inflação e de ajuste fiscal

O combate à inflação foi à tônica do início do governo Menem. Por conta disso, são postas em prática medidas como o congelamento de preços e salários e a suspensão da maior parte dos subsídios ao setor privado, através da Lei de Emergência Econômica. Os três primeiros meses apresentaram resultados positivos como a queda da inflação e o aumento das reservas em dólares do Banco Central Argentino. Porém, os setores sociais atingidos vão apresentar suas demandas decorrentes das novas medidas adotadas até então pelo governo. Com a suspensão dos subsídios a exportação, os exportadores rurais reclamam a diminuição dos impostos. Os empresários, por sua vez, reclamam do corte dos subsídios à iniciativa privada e boa parte do movimento sindical se manifesta contra o congelamento dos salários. A inflação que tinha fechado o ano de 1989 em 3.079%, ainda se manterá em um índice alto demais, 2.314% em 1990. (Ayerbe, 1998:91).

Diante desse quadro, o governo adota uma medida drástica e põe em prática o Plano Bonex, que confisca os depósitos a prazo fixo existentes nos bancos, trocando-os por bônus a longo prazo. Foram confiscados os depósitos superiores a 500 dólares.

Para completar o plano de combate à inflação, é anunciado um novo pacote de medidas, entre as quais a “suspensão de contratações, licitações e compras do setor público”. Esse item, especificamente, significa o corte de gastos do governo que vai atingir em cheio os investimentos na área social. Trata-se de uma contradição com a bandeira do peronismo que prega o desenvolvimentismo associado à justiça social. Tais deliberações fazem o governo perder popularidade. (Fausto, 2004:484).

Nesse sentido, temos um governo dedicado a tratar das questões econômicas até as últimas conseqüências, mesmo que para tal tenha que sacrificar a população. A prioridade do Estado parece estar voltada aos interesses do capital, na medida em que precisa gerar confiança no mercado mundial para atrair investimentos. Logo, seguindo a idéia de democracia proposta por O’Donnell, a Argentina se coloca na contramão do modelo de Estado democrático a ser alcançado pelos países da América Latina. O autor descreve assim uma das suas teses para alcançar tal objetivo:

“Una condición para avanzar en la dirección indicada consiste en ampliar la agenda pública—en especial de políticas públicas—de buena parte de los países de la región. Esta agenda ha estado casi monopolizada por cuestiones de naturaleza económica (casi siempre, además, definidas

según intereses de clases y sectores dominantes), así como por preocupaciones de seguridad que esa misma agenda há tendido a definir de maneras propicias a criminalizar la pobreza y, con ello, a acentuar el ya hondo hiato existente entre el sector popular y resto de la sociedad” (O’Donnell,2002:37).

No entanto, o governo Menem estabelece medidas que vão seguir justamente o oposto ao proposto por O’donnell. Diante da pressão estabelecida pelos organismos internacionais, a Argentina corta gastos constantemente, principalmente na área social. O equilíbrio fiscal é uma das metas. O Estado precisa enxugar as contas.

Quando Cavallo assume o Ministério da Economia em 1990, outras medidas impopulares são adotadas na tentativa de alcançar o equilíbrio fiscal tão cobrado pelo FMI. As seguintes medidas propostas pelo governo são rapidamente aprovadas pelo congresso: quadruplicação do imposto sobre débitos bancários; duplicação do imposto sobre ativos produtivos; criação do imposto sobre a transferência de imóveis; criação do imposto sobre o cheque. Não sendo o suficiente, o governo eleva em 25% o imposto sobre os combustíveis através de decreto. (Ayerbe, 1998:112).

Seguindo a agenda proposta pelo Fundo, a Argentina estabelece dessa maneira uma série de medidas que visam controlar a inflação e promover o crescimento, sem considerar o custo social dessas medidas. Por detrás das leis aprovadas e das reformas implementadas pelo governo Menem, bem como do discurso de crescimento e competitividade no mercado internacional, uma cruel realidade se desenhava. Nesse sentido, Brenta e Rapoport afirmam:

El juego no puede ser mostrado abiertamente en toda su crudeza, porque dejaría de poder jugarse. Innumerables eufemismos pueblan los memorándums del gobierno argentino al FMI. Cuando las ideas centrales se despojan de su lujoso ropaje de adjetivos y buenas intenciones, aparece el rey desnudo y monstruoso, flanqueado por los jinetes que se agazapan sobre los Argentinos y sobre todo aquel país que tome en serio las recetas del FMI: el hambre, la miseria y la quiebra del contrato social. (Brenta e Rapoport,2003:18).

De fato, a liberalização do mercado nacional pode trazer inúmeras dificuldades para as economias dos países periféricos. Porém, cabe ao Estado tomar medidas que amenizem os impactos negativos. Nesse sentido, para atender as prerrogativas de um Estado democrático, o governo tem de agir em prol dos interesses da nação. Porém, se diante dos acontecimentos, esse Estado atenua as dificuldades enfrentadas pelo mercado

nacional (corte de subsídios), bem como pela população (aumento do desemprego), essa prerrogativa fica em segundo plano.

O sistema de Saúde

A Argentina possui nesse momento uma estrutura de atendimento médico um tanto complexa. O Ministério da Saúde é o órgão máximo do país nessa questão. No entanto, as províncias e os municípios contam com grande autonomia na realização de políticas de saúde pública e são os principais responsáveis pela provisão dos serviços. Essa descentralização acarretou resultados que vão de um extremo ao outro, desde índices comparáveis a países europeus até índices que estão entre os piores da América Latina. Tais observações são o resultado das diferenças territoriais na Argentina, onde os índices mais adequados são obtidos nas regiões com maior desenvolvimento econômico, ocorrendo o oposto nas áreas mais carentes.

Desde 1970, a Argentina passava por uma reforma na saúde onde o trabalhador era obrigado a se filiar a “Obra Social” (Seguro Social) correspondente ao seu ramo de atividade através dos sindicatos. Cada ramo de atividade possuía um modelo único de associação, de modo que a filiação obrigatória dos trabalhadores concedeu certo poder aos sindicatos. As obras sociais realizavam então o atendimento médico a população filiada, orientando sua demanda para o setor privado, empresas químico-farmacêuticas e produtoras de equipamentos médicos. Senso assim, nesse sistema, o atendimento se restringe à população trabalhadora com registro em carteira.

As obras sociais oferecem um sistema de atendimento composto por uma série de instituições não-reguladas e sem fins lucrativos e com motivações variadas, no entanto, toda sua estrutura é mantida com as contribuições sobre os salários. No início dos anos 90 essas contribuições estavam em 3% sobre o salário dos trabalhadores e 6% dos empregadores. (Cetrángolo e Devoto,2002:9).

A rede pública de atendimento, por sua vez, passa a se dirigir apenas à clientela que não era atendida pelo seguro social, ou seja, à população carente. Existia ainda a opção do serviço privado, restrito naturalmente apenas a uma parcela da população em condições de manter tais serviços. Era possível também ao indivíduo possuir dois tipos de cobertura, uma da obra social e outra do plano de saúde, gerando um gasto duplo.

Cobertura en salud de acuerdo con datos censales (1991)

Tipo de cobertura	Población	% del total
Población com obra social	18.799.240	57.6
Sólo obra social	13.153.473	40.3
Obra social y plan médico	4.520.546	13.9
Ignora plan médico	1.125.221	3.4
Población com plan médico solamente	1.500.963	4.6
Ni obra social ni plan médico	11.867.945	36.4
Ignorado	447.380	1.4
Total	32.615.528	100.0

Fonte: INDEC. Apud: (Cetrángolo e Devoto,2002:7).

Como os dados revelam, 36,4% da população ainda dependia exclusivamente do serviço público. Essa parcela da população era composta pelos habitantes das zonas urbanas mais pobres e das áreas rurais das províncias mais atrasadas, indivíduos desempregados e autônomos sem condições de pagar por um plano particular, ou seja, a parcela mais carente da população argentina.

Diante das reformas implementadas, a porcentagem da população atendida pelas obras sociais na Argentina vai diminuir ao longo do governo Menem e mesmo nos anos seguintes. Abaixo seguem os dados comparativos entre 1991 e 2001, um intervalo de dez anos que mostra como a cobertura das obras sociais sofreu uma retração.

Porcentaje de población sin cobertura de obra social, plan médico o mutual

Año	1991	2001
Población total Del país	32.615.528	36.260.130
Total sin cobertura	36,9%	48,1%

Fonte:INDEC

Os dados negativos podem ser uma consequência do aumento do desemprego, uma vez que o mesmo acarreta uma queda drástica no número de trabalhadores com carteira assinada, de modo que reduz o número de assistidos pelas obras sociais. Ou seja, o alto índice de desemprego registrado no governo Menem, assunto que trataremos mais à frente, retira das obras sociais uma parcela da contribuição, da mesma forma que reduz o seu quadro de associados. Do outro lado, o Estado precisa oferecer mais atenção

com o aumento dos dependentes do serviço público, porém, sem comprometer o ajuste fiscal. Diante destas constatações, aumenta a responsabilidade do governo no tratamento da questão da saúde pública. Os números que revelam os gastos com saúde durante o período em que vigorou a conversibilidade revelam valores mais que adequados, cerca de 720 dólares anuais por habitante ou algo em torno de 8% do PIB. (Roberto Tafani, 1997:7). No entanto, Cetrángolo e Devoto afirmam:

...es necesario tener en cuenta que existen niveles de cobertura muy diferentes y obedece a lógicas y motivaciones diversas. Buena parte del gasto es privado y se orienta según las preferencias y, básicamente, las posibilidades de cada individuo. Esta porción del gasto no se integra al financiamiento de los objetivos de la política de salud ni cumple funciones redistributivas. Descontada esta parte, el gasto por habitante se reduce a 388 dólares anuales. Más de la mitad de ese monto está en manos de las obras sociales, que comprende un heterogéneo universo de instituciones... Finalmente, el gasto por persona del sector público (incluyendo todos los niveles de gobierno), alcanza apenas \$157 por año.(Cetrángolo e Devoto, 2002:7).

À medida que uma parcela da população não conta mais com a cobertura das obras sociais, resta a ela recorrer ao atendimento público, de modo que cabe ao Estado disponibilizar as condições mínimas de atendimento àqueles impossibilitados de custear seus tratamentos. No entanto, o gasto público com saúde na realidade é de apenas 157 dólares anuais por habitante, enquanto os maiores investimentos são disponibilizados no setor privado, onde grande parcela da população não tem acesso.

De fato, o corte de gastos na busca do equilíbrio fiscal repercutiu no funcionamento de alguns serviços básicos a população, tal como revelam os números. Os dados expostos acima se tornam ainda mais impactantes quando na análise são consideradas apenas as crianças de 0 a 4 anos. Nessa abordagem, a porcentagem da população que depende do serviço público de saúde passa de 45% em 1991 para 58,7% em 2001 (INDEC). O intervalo de tempo considerado para a análise dos dados revela a espera da população argentina pelos benefícios prometidos pelas reformas estruturais implementadas. De fato, o que se acentua é o abismo entre a parcela da população com maiores recursos e a outra parte, com menores recursos:

El sistema de salud no sólo tiende hacia un esquema de múltiples fajas consumidoras de servicios de salud (multitier system), sino que la política de reducción de gasto pudiendo aplicarse solamente sobre el sector público, (en los seguros semipúblicos hay copagos, y el gasto privado solo puede intentar

modificarse mediante estructuras de incentivos adecuadas), conduciría a una brecha creciente de las posibilidades de atención y acceso entre los sectores de mayores y menores ingresos. (Roberto Tafani, 1997:13).

Um outro fator que comprometeu o bom funcionamento do sistema de saúde argentino foi a falta de qualquer tipo de regulação por parte do governo. A descentralização foi feita de maneira desordenada e sem estabelecer qualquer critério de qualidade. O ministério da Saúde tinha uma regulação, no entanto, as províncias e os municípios tinham outras, o que acabou por gerar tensões e comprometer o estabelecimento de um padrão mínimo de atendimento. Os cidadãos que contavam com a cobertura médica das obras sociais também não estavam isentos de encontrar dificuldades, uma vez que o atendimento não era padronizado, mas sim, de acordo com a contribuição do trabalhador. Esta contribuição, por sua vez, estava diretamente ligada ao valor do salário. Sendo assim, para trabalhadores com baixos salários, a cobertura era limitada. Se os salários sofressem alterações, da mesma forma a cobertura também sofria. Por conta disso, a queda dos níveis reais dos salários verificada no governo Menem resultou na piora dos serviços de saúde para os trabalhadores. Existia assim, dentro do sistema de Obras Sociais, uma série de coberturas diferentes. (Cetrángolo e Devoto, 2002:13).

A ausência de uma coordenação por parte do governo argentino se explica na medida em que o mesmo pretende que a regulação do sistema seja estabelecida através das regras do próprio mercado. No entanto, em 1993, a fim de diminuir as disparidades na cobertura das obras sociais, o governo argentino concedeu a livre escolha dos trabalhadores para se afiliarem as obras sociais que achassem mais adequadas, contribuindo com a mesma porcentagem do seu salário independentemente da Obra escolhida. De fato, dependendo do ramo de atividade dos seus associados, algumas obras sociais traziam uma cobertura de melhor qualidade, justamente por contar com ingressos maiores. Entretanto, isso poderia fazer com que os trabalhadores que contassem com maiores salários recorressem todos a essas obras sociais com melhores serviços, complicando ainda mais a situação das obras sociais com ingressos mais baixos. Porém, se ocorresse justamente o contrário e os trabalhadores com salários mais baixos migrassem para as obras sociais com melhor estrutura, estas estavam permitidas pelo decreto 504 de 12 de maio de 1998, a conceder somente o atendimento estabelecido pelo Programa Médico Obrigatório, que trata de um serviço mínimo

determinado pelo governo para estas situações, promovendo assim novamente uma diferença de tratamento através de coberturas variáveis.

A Educação Pública

A educação na Argentina, a exemplo do sistema de saúde, também sofreu um processo de descentralização. A constituição argentina determina que o ensino primário seja de exclusiva responsabilidade das províncias, no entanto, historicamente o Estado forneceu recursos a fim de subsidiá-lo nesse sentido. No entanto, em determinadas ocasiões o Estado agiu mesmo com a construção e manutenção de escolas, atingindo um número de 6.700 estabelecimentos escolares, que posteriormente foram transferidos à responsabilidade provincial. O processo de transferência das escolas primárias que estavam sob a administração do Estado para a administração provincial teve início em 1961 e se concluiu em 1978.

Durante a administração Menem, mais especificamente em 1992, é realizada também a transferência das escolas de nível médio para a administração das províncias. O orçamento e todo o pessoal empregado nas instituições transferidas acompanharam o movimento. No entanto, o Estado deixou claro que em caso de as províncias não conseguirem arcar com os gastos, estes seriam financiados pelo governo central. Os custos com a mão-de-obra que foi transferida para as províncias contabilizavam algo em torno dos 715 milhões de pesos. (Montoya, Silva e Costa, 2001:19).

O argumento do governo para descentralizar a educação girava em torno de afirmar a busca por uma melhor qualidade do ensino, uma vez que estando o sistema educacional sob a administração das províncias, o fator proximidade seria um facilitador do controle e da gestão, possibilitando assim o fornecimento de um serviço mais eficiente e de acordo com as necessidades da população.

No entanto, trabalhando com dados que consideram um intervalo de 3 anos, de 1996 a 1998, percebemos um avanço no número de repetentes nas escolas primárias da Argentina. Fazendo uma análise individual das províncias, observamos que algumas obtiveram uma melhora nos índices, destacando-se a província de Corrientes, onde o índice de repetência dos alunos matriculados na escola primário reduziu-se de 12,67% para 7,64% de 1996 a 1998. Este índice, porém, ainda está distante do obtido pela cidade de Buenos Aires, que embora registre uma piora, está entre os menores do país. Já a província de Jujuy registrou queda acima de seis pontos percentuais, atingindo a

marca de 0,45% de alunos primários repetentes, sendo este o melhor índice do país. Embora oito províncias tenham obtido uma melhora no índice, a média geral registrou uma piora de 0,66%.

TAXA DE REPETÊNCIA NO ENSINO PRIMÁRIO (1996 - 1998)

PROVINCIAS	1996	1998
	(%)	(%)
BUENOS AIRES	2,55	4,13
CATAMARCA	4,77	6,55
CHACO	9,76	10,01
CHUBUT	5,75	5,31
CIUDAD DE BUENOS AIRES	2,14	2,70
CORDOBA	6,14	6,04
CORRIENTES	12,67	7,64
ENTRE RIOS	7,11	7,00
FORMOSA	11,15	10,15
JUJUY	6,79	0,45
LA PAMPA	4,02	5,00
LA RIOJA	8,18	7,71
MENDOZA	4,38	5,68
MISIONES	11,94	13,51
NEUQUEN	6,91	7,62
RIO NEGRO	9,50	9,38
SALTA	6,39	8,12
SAN JUAN	6,06	7,32
SAN LUIS	8,24	8,24
SANTA CRUZ	5,54	6,25
SANTA FE	5,33	6,18
SANTIAGO DEL ESTERO	11,91	12,02
TIERRA DEL FUEGO	2,59	3,06
TUCUMAN	5,37	6,03
MÉDIA GERAL	5,36	6,02

Fonte: MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA y TECNOLOGIA

Para a análise desses dados, outras questões poderiam ser aqui consideradas, como por exemplo, a metodologia adotada por cada província, uma vez que as mesmas tinham liberdade para realizar modificações que visassem uma melhora no processo educacional. Porém, o que pretendemos observar é o impacto direto das medidas adotadas no governo Menem, que na área social se traduz pelo corte de gastos, sejam estes cortes feitos através da redução no orçamento ou mesmo através da transferência de gastos públicos para as províncias, como no caso da educação e da saúde.

Em 1993 é criada a Lei Federal da Educação. Essa lei trazia uma série de normas que buscavam um desenvolvimento de maneira equitativa do sistema educacional argentino, como a responsabilidade do Ministério da Educação na luta contra as diferenças regionais, combatendo os desequilíbrios educativos, solucionando emergências na área educacional, bem como pondo em prática programas educacionais de interesse nacional.

Os números que revelam a evasão escolar para o ensino primário em 1996, ou seja, três anos após a criação da Lei Federal da Educação, ainda mostram contrastes significativos entre as diversas regiões da Argentina quando se avaliam os resultados das políticas governamentais. Regiões como a capital federal e a província de Rio Negro, exibem resultados satisfatórios frente aos números lamentáveis de províncias como a de Catamarca e Chaco. Consideramos na tabela abaixo apenas algumas províncias que revelam os casos mais contrastantes.

TAXA DE ABANDONO ESCOLAR CONSIDERANDO-SE APENAS O NÍVEL PRIMÁRIO (1996)

CAPITAL FEDERAL	1,9%
CORDOBA	2,8%
FORMOSA	2,7%
LA RIOJA	2,0%
RIO NEGRO	0,8%
CATAMARCA	7,7%
CHACO	7,1%
SANTIAGO DEL ESTERO	6,5%
TUCUMAN	5,6%

Fonte: MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA y TECNOLOGIA

De fato, a educação ocupa papel central no combate às diferenças sociais e cabe ao Estado fornecer educação pública e de qualidade, combatendo qualquer nível de diferenciação que venha prejudicar determinado grupo ou região do país. Com relação às conseqüências da não realização das atribuições do Estado, Giacometti afirma:

En materia educativa, es importante enfatizar el rol Del estado para garantizar el acceso a la educación formal, y fundamentalmente para asegurar la posibilidad de acceder a una educación de calidad a todos los niños y niñas. La educación juega –o debería hacerlo– un papel fundamental para avanzar en la igualdad de género. Cuando el estado no garantiza la igualdad de oportunidades para la acreditación y el desarrollo de capacidades, las personas deber adquirir estos servicios en el mercado, la consecuencia lógica es la imposibilidad de ruptura de los círculos de la pobreza y exclusión. (Giacometti: 2005, 32).

Também a educação sofreu com a busca pelo equilíbrio fiscal das contas públicas. Vários cortes acabaram por representar a queda dos salários dos professores, a diminuição da verba destinada à construção de novas escolas, diminuição dos recursos destinados à compra de material pedagógico, etc. Todos esses cortes ocorrem em um momento em que a pobreza cresce no país e o desemprego apresenta números alarmantes. No entanto, a preocupação principal do Estado é com os números da economia. É nesse sentido que a democracia acaba perdendo espaço para os pressupostos econômicos, na medida em que os interesses da população são sacrificados em prol da busca por melhores índices na economia:

A relação entre economia e democracia é apresentada no debate atual a partir do impacto da segunda sobre a primeira. Desse modo, a democracia ocupa na análise uma posição subordinada aos objetivos do crescimento econômico. É preciso inverter os termos e perguntar qual é a economia necessária para fortalecer a democracia. (PNUD, 2004:51).

Nessa conjuntura, somente as famílias em melhores condições financeiras conseguem adquirir uma educação de qualidade. Tal constatação enfatiza ainda mais a segmentação do sistema educacional, aumentando o abismo da desigualdade social.

A Argentina entrou para a lista dos países mais desiguais da América Latina. Como saldo dos governos anteriores, a tabela que considera o ano de 2002 revela a situação do país nesse sentido. De fato, as medidas adotadas durante a administração Menem tenderam a beneficiar uma parcela pequena da população argentina, promovendo a concentração de renda através de vários mecanismos que já discutimos neste trabalho, entre eles: o favorecimento da classe empresarial em detrimento da população; o aumento de impostos visando equilibrar as contas públicas e adquirir credibilidade no mercado internacional; corte de gastos que atinge as áreas sociais, etc.

CIDADANIA SOCIAL: DESIGUALDADE E POBREZA, 2002

País	Desigualdade: coeficiente de Gini, c.2002	Pobreza: porcentagem abaixo da linha de pobreza, 2002
Argentina	0,590	45,4
Bolívia	0,614	62,4
Brasil	0,639	37,5
Chile	0,559	20,6
Colômbia	0,575	50,6
Costa Rica	0,488	20,3
Equador	0,513	49,0

El Salvador	0,525	48,9
Guatemala	0,543	59,9
Honduras	0,588	77,3
México	0,514	39,4
Nicarágua	0,579	69,3
Panamá	0,515	34,0
Paraguai	0,570	61,0
Peru	0,525	54,8
Rep. Dominicana	0,544	44,9
Uruguai	0,455	15,4
Venezuela	0,500	48,6

Nota: As cifras mais altas do coeficiente de Gini correspondem a um grau mais alto de desigualdade.
Fonte: Cepal, Apud: PNUD, 2004.

Os números que revelam a desigualdade na Argentina são frutos ainda das mudanças atravessadas pelo setor que mais cruelmente foi atacado pela política econômica adotada no governo Menem, o mercado de trabalho.

O Desemprego na Argentina de Menem

No ano de 1993, o índice de desemprego na Argentina ultrapassa os 12%. Esse dado revela um dos maiores impactos negativos das reformas implementadas até então. O governo argumenta que isso é fruto da mecanização da economia e das leis trabalhistas que elevam o custo da mão-de-obra. A oposição vai criticar a atitude do governo de tentar diminuir o custo do trabalho, argumentando que este não é elevado se comparado com outros países. (Ayerbe,1998:147).

A lei de Emergência Econômica além da suspensão dos subsídios à indústria nacional, trazia uma outra determinação. Tratava-se da concessão ao capital externo das mesmas condições de tratamento dispensadas ao capital nacional. Nesse momento se estabelece uma competição entre as indústrias nacionais e internacionais dentro da Argentina. Estas últimas, melhor estruturadas, vão fazer com que as empresas nacionais sem condições de competir fechem as portas. O resultado é a dispensa de um grande número de trabalhadores das mais diversas áreas. No quadro abaixo podemos observar a evolução da taxa de desemprego, em parte consequência dessas medidas adotadas pelo governo:

Desemprego Aberto Urbano (Taxas anuais médias), 1985-2002

Países	1985	1990	1995	2000	2002
Argentina	6,1	6,1	16,4	15,1	19,7
Bolívia	5,7	7,2	3,6	7,5	8,7
Brasil	5,3	4,3	4,6	7,1	7,1
Chile	17,0	7,4	6,6	9,2	9,0
Colômbia	13,8	10,5	8,8	20,2	16,2
Costa Rica	7,2	5,4	5,2	5,2	6,8
Equador	10,4	6,1	7,7	9,7	6,3
El Salvador	..	10,0	7,0	6,5	6,2
Honduras	11,7	6,9	6,6	..	5,9
México	4,4	2,8	6,2	2,2	2,7
Nicarágua	3,2	7,6	16,9	9,8	12,1
Panamá	15,7	20,0	16,4	15,3	16,4
Paraguay	5,1	6,6	5,3	10,0	14,7
Peru	10,1	8,3	7,9	7,0	9,4
República Dominicana	15,8	13,9	17,2
Uruguai	13,1	9,2	10,8	13,6	17,0
Venezuela	14,3	11,0	10,3	13,9	15,9
América Latina	8,3	5,7	7,4	8,5	10,8

Fonte: PNUD, 2004.

O desemprego na Argentina avançou durante toda a década de noventa e passou a ser o maior da América Latina em 2002. No entanto, desde 1995 o índice de desemprego no país já estava entre os maiores da região, o que não foi suficiente para sensibilizar o governo e muito menos o FMI. Segue sendo implementada a mesma política econômica, que a essa altura depende do bom funcionamento do plano de conversibilidade, este, por sua vez, prejudica as empresas nacionais, promovendo a desocupação.

O plano de conversibilidade fazia com que os produtos importados alcançassem ótimos preços na Argentina, sacrificando muitas vezes as empresas nacionais que não suportavam a competição e fechavam as portas. Aliado a isso, a velocidade com que o mercado foi aberto na Argentina não permitiu que as indústrias nacionais se preparassem para competir com as estrangeiras. O corte de subsídios às empresas nacionais dificultou ainda mais a reestruturação das firmas. Progressivamente, o mercado nacional vai sendo dominado por empreendimentos com participação estrangeira no seu capital, e os avanços econômicos não são seguidos por melhorias nas condições de vida da população argentina.

As empresas nacionais que conseguiam resistir aos produtos importados eram forçadas a aumentar a produtividade a fim de fornecer melhores preços. Na busca por melhores condições de competição, as empresas vão aproveitar a nova conjuntura econômica pra diminuir custos na produção, o que vai refletir na qualidade do trabalho.

A competitividade do mercado acaba provocando as seguintes alterações em detrimento do trabalhador argentino: aumento nos níveis de empregos não registrados; aumento dos índices de subemprego; congelamento e posterior queda progressiva do valor real dos salários; intensificação do trabalho. (Lindenboim e González, 2003:2).

Nesse sentido, não bastando o aumento da taxa de desocupados, a situação dos trabalhadores também foi afetada através da deterioração da qualidade do emprego. A busca por maior produtividade acelera a mecanização da economia, dessa forma, passa a existir uma mão-de-obra excedente e um incremento do desemprego. Conseqüentemente a remuneração cai principalmente nos setores onde se concentra o maior número de trabalhadores excedentes. (González y Bonofiglio, 2003: 4).

O impacto nos níveis de desemprego das reformas empregadas na Argentina na década de noventa, viria ainda a se alastrar pela década seguinte. Governos posteriores ao de Carlos Menem receberam a herança das taxas elevadas de desemprego e uma situação crônica de crise:

... en honor a la verdad debe reconocerse que la gestación de esta crisis económica no comenzó en los últimos años... Antes bien, esta crisis resultó ser el anunciado desenlace Del modelo económico implementado en la Argentina desde inicios de la década del noventa... La profunda crisis económica que se manifestó a partir del 2001, y sus graves consecuencias en el plano del ámbito laboral, no deben hacernos olvidar que el deterioro de la situación de los trabajadores fue una constante a lo largo de toda la década del noventa. (Lindenboim e González, 2003:2).

Freqüentemente o governo pôs a culpa pelos índices de desemprego na conjuntura internacional, afirmando que seria natural o país sofrer os impactos principalmente das crises do México, asiática e russa. Outra explicação oficial atrelava o desemprego às leis trabalhistas, afirmando que as mesmas eram inflexíveis, tornando muito cara a mão-de-obra. Ainda havia um outro argumento que afirmava ser a falta de mão-de-obra qualificada um dos pontos que provocariam o aumento do desemprego.

Para o governo, a questão se resolveria mediante o aumento da produção com abertura de novos postos de trabalho. Tal aumento seria possível através do alcance da

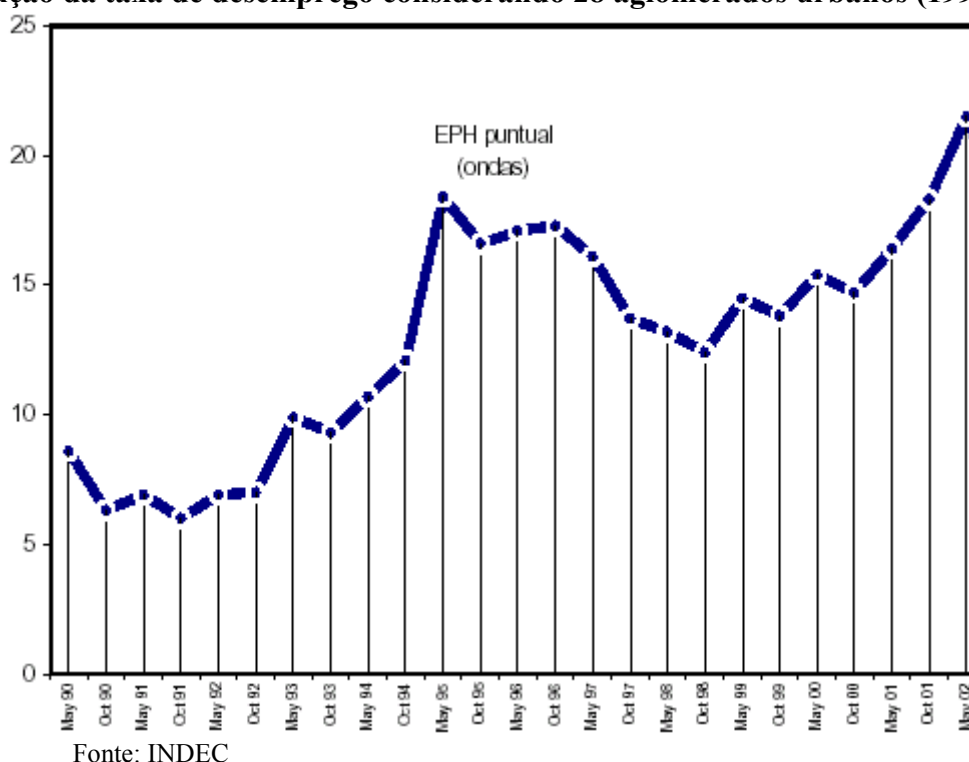
estabilidade econômica que automaticamente promoveria o crescimento do país, aumentando os empreendimentos e os postos de trabalho. Nesse sentido, nada que interferisse no rumo da economia era passível de ser feito.

Na busca de uma solução para a crise no mercado de trabalho argentino, sem querer mexer na política econômica, o governo resolve procura os seguintes caminhos: flexibilização dos contratos de trabalho e das condições de trabalho; diminuição da contribuição dos empregadores; o resultado imediato dessas medidas é o aumento da deterioração das condições de trabalho e o aumento dos lucros dos empregadores.

...no es posible plantear soluciones al desempleo a partir de una flexibilización de la contratación laboral ni de los salarios. En Argentina, ambos resultaron ser más flexibles de lo que usualmente se admite y, aún así, la tasa de desempleo tendió a aumentar y mantenerse en niveles sumamente elevados. (Lindenboim e González, 2003:10)

A falta de resultados positivos não foi suficiente para que o governo se decidisse por outras medidas que não atacassem os trabalhadores. De fato, o que ocorreu foi a espera pelo desenvolvimento econômico prometido pelas reformas. Uma espera que durou toda a década de noventa e que apresentou resultados catastróficos inclusive nos primeiros anos da década seguinte, como nos mostra o gráfico a seguir.

Evolução da taxa de desemprego considerando 28 aglomerados urbanos (1990-2002)



Em um mercado competitivo como esse que se desenhou na Argentina dos anos noventa, de fato a qualificação se torna algo imprescindível para alcançar oportunidades de trabalho. Porém, como vimos no tópico anterior, a fragmentação e deterioração do sistema educacional tende a estabelecer uma segmentação na população entre aqueles que têm acesso a uma educação de qualidade e aqueles que não tem as condições mínimas para tal.

A pobreza material dos cidadãos incide negativamente nas oportunidades de educação, nas questões de nutrição e de saúde, nas oportunidades de emprego, na capacidade para exercer e fazer valer os direitos civis, políticos, sociais, etc. A educação, a saúde e o emprego requerem alimentação, moradia e vestimenta. Estas, por sua vez, conduzem à liberdade, ao progresso e à justiça. (PNUD,2004:127)

Diferenças regionais completam o quadro de dificuldades enfrentadas pelo povo argentino em meio a esse novo cenário. Nesse sentido, a capacitação vai resolver o problema de maneira individual apenas, ou seja, aqueles que tem acesso a essa capacitação, terão oportunidades. O quadro abaixo deixa clara a dificuldade encontrada por quem tem níveis de escolaridade mais baixos. Outra constatação feita através destes números é a queda muito mais acentuada da participação da parcela menos instruída da população nas empresas com participação de capital estrangeiro.

Composição da mão-de-obra das empresas, por nível de instrução. (1998 e 2001)

Tipo de firma	Com Educ. Básica	Com Educ. Técnica	Profissional
	Variação porcentual		
Pequena	-13.1	-1.3	4.4
Média	-12.1	-2.8	4.9
Grande	-5.5	-13.1	-2.9
Sem participação estrangeira	-4.5	-1.9	2.4
Com participação estrangeira	-19.7	-10.6	-0.3
Não inovativa	-20.5	-7.7	-6.9
Inovadora: Produto ou Processo	-7.6	-6.7	0.0
Inovadora não Tecnológica	-26.9	-19.0	0.7
Inovativa mas não inovadora	-11.6	-3.3	12.2
Total	-10.0	-6.9	0.7

Fonte: INDEC

No entanto, Lindenboim e González afirmam que a falta de capacitação do trabalhador não se configura como uma das causas do alto índice de desemprego, uma

vez que “la capacitación y/o reconversión de la fuerza de trabajo no crea por sí misma puestos de trabajo”. (Lindenboim e González, 2003:12). Segundo estes autores, o que se observa é o fraco crescimento das vagas no mercado, sendo esse o motivo principal pelas altas taxas de desocupação.

Seguindo orientações do FMI e recomendações dos EUA, Menem implementou medidas que visavam o livre funcionamento do comércio. A livre competitividade bem como as leis de oferta e procura tratariam de trazer o equilíbrio necessário à economia, e esta, por sua vez, forneceria as condições adequadas à criação de novos postos de trabalho. A intervenção estatal só atrapalharia o bom funcionamento dessa dinâmica. Nesse sentido, as privatizações entram em cena de modo a contribuir com esse comércio liberado. No entanto, Santos afirma que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, no plano econômico, já se percebia a necessidade da intervenção estatal para garantir os mercados e estimular o crescimento de empregos. (Santos, 1999:126).

Como já afirmamos, um dos fatores determinantes para a causa da crise econômica e do desemprego na Argentina diz respeito à velocidade com que a economia foi aberta e o tratamento igual dispensando tanto as empresas nacionais como as internacionais. Não houve nenhum tipo de proteção a setores estratégicos da economia. Diferentemente do comportamento de outras nações diante da abertura comercial, a Argentina derrubou completamente as barreiras protecionistas não concedendo tempo suficiente para que as empresas nacionais pudessem se preparar a ponto de competir com as estrangeiras.

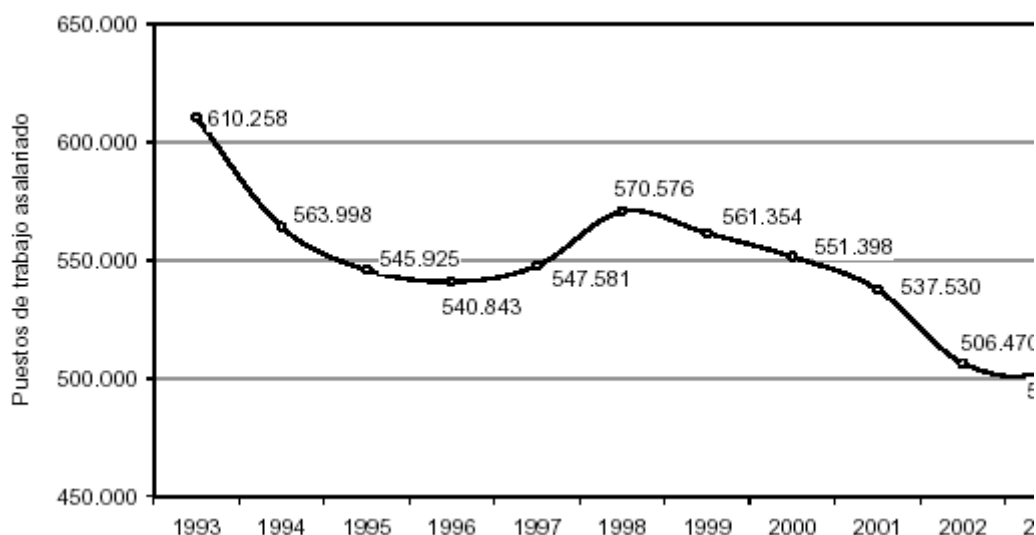
A maior parte dos países industrializados avançados, entre eles os EUA e o Japão, tinham construído suas economias protegendo alguns de seus setores com sabedoria e seletividade, até que estivessem fortes o bastante para concorrer com as empresas estrangeiras. Forçar uma nação em desenvolvimento a se abrir a produtos importados, pode ter conseqüências desastrosas, tanto do ponto de vista social, quanto do econômico. (Stiglitz, 2002:44).

As colocações de Stiglitz encontram lugar na Argentina de Menem, onde o impacto no campo social se fez sentir de maneira nítida. Os resultados negativos são perceptíveis não só na falta de emprego e na prestação de serviços básicos como saúde e educação, mas também, no acesso a bens de primeira necessidade, como água e energia elétrica.

O processo de privatizações contribuiu com esse quadro na medida em que, as empresas privatizadas, na busca de melhores resultados, procuravam enxugar o seu

quadro de funcionários. Esse foi um dos motivos pelos quais as privatizações foram tão criticadas, pois elas acabavam com vagas de emprego ao invés de gerar novos postos, como revela o próximo quadro. (Stiglitz, 2002:89).

Postos de trabalho assalariado nas 500 maiores empresas da Argentina (1993-2002)



Fonte: INDEC.

Vale recordar que a primeira fase das privatizações na Argentina foi concluída justamente no ano de 1993. Entre as principais empresas argentinas privatizadas até esse momento estavam a “Aerolíneas Argentinas” e a petrolífera YPF. Ao findar o ano de 1993, praticamente todas as empresas haviam sido privatizadas, restando ainda algumas de menor expressão sob administração do governo. Tais empresas viriam a ser privatizadas em uma segunda etapa do processo.

Bibliografia

AYERBE, Luis Fernando. *Neoliberalismo e política externa na América Latina*. São Paulo, Ed. UNESP, 1998.

BRENTA, Noemi, RAPOPORTL, Mario. “El FMI y la Argentina en los años ‘90: De la hiperinflación a la hiperdesocupación”. In: *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina*. Norma, 2003. Disponível em: www.catedras.fsoc.uba.ar. Acesso em: 15 Set. 2007.

CETRÁNGOLO, Oscar, DEVOTO, Florencia. *ORGANIZACIÓN DE LA SALUD EN ARGENTINA Y EQUIDAD: Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual*. Disponível em: www.eclac.org. Acesso em: 15 Set. 2007.

FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina. Um ensaio de História Comparada 1850 – 2002*. São Paulo, Ed. 34. 2004.

GIACOMETTI, Claudia. *Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2005. Disponível em: www.eclac.org. Acesso em: 15 Set. 2007.

GONZÁLEZ, Mariana, BONOFIOLIO, Nicolás. *Evidencias sobre el deterioro de la calidad del empleo en la Argentina*. Cuaderno del Ceped nro. 8, 2004. Disponível em: www.catedras.fsoc.uba.ar. Acesso em: 15 Set. 2007.

Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina. *Grandes Empresas en la Argentina*. Buenos Aires, 2006. Disponível em: www.indec.gov.ar. Acesso em: 15 Set. 2007.

LINDENBOIM, Javier, GONZÁLEZ, Mariana. *El neoliberalismo al rojo vivo: mercado de trabajo en Argentina*. Cuaderno del Ceped nro. 8, FCE-UBA, Buenos Aires, 2004. Disponível em: www.catedras.fsoc.uba.ar. Acesso em: 15 Set. 2007.

MONTOYA, Silvia, SILVA, Pedro Luiz Barros, COSTA, Vera Lúcia Cabral. *¿Hacia dónde va el gasto público em educación? Logros y desafíos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponível em: www.eclac.org. Acesso em: 15 Set. 2007.

O'DONNELL, Guillermo. *Acerca Del Estado em América Latina Contemporânea: Diez tesis para su discusión*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2002c.

SANTOS, Theotônio. "O neoliberalismo como doutrina econômica". In: *Econômica*. Niterói: UFF, n.1, vol.1. 1999.

Stiglitz, Joseph E. *A Globalização e seus malefícios*. Trad Bazán Tecnologia e lingüística _ São Paulo: Futura, 2002.

TAFANI, Roberto. *Reforma al Sector Salud em Argentina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe Serie Financiamiento Del Desarrollo. Santiago de Chile, 1997. Disponível em: www.eclac.org. Acesso em: 15 Set. 2007

Fontes

PNUD – Programa Das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. *A Democracia Na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. Tradução: Mônica Hirts – Santana do Parnaíba, SP: LM&X. 2004. Disponível em: www.eclac.org. Acesso em: 18 Ago. 2006.

Fondo Monetario Internacional. Oficina de Evaluación Independente (OEI). *Informe Sobre La Evaluación Del Papel Del FMI En Argentina, 1991–2001*. 2004. Disponível em: www.ieo-imf.org. Acesso em: 16 Out. 2007.

Republica Argentina. Ministerio de Economía Y Producción Instituto Nacional de Estadística e Censos de La Republica Argentina (INDEC). Dados disponíveis em: www.indec.gov.ar. Acessos feitos entre: 8 Jan. 2007 e 30 Set. 2007.

Ministerio de Educacion, Ciencia y Tecnologia. Dados Disponíveis em: www.indec.gov.ar Acessado em 20 Jul. 2007.