

Dever e poder

FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP

*Presidente do Conselho Curador*

Mário Sérgio Vasconcelos

*Diretor-Presidente / Publisher*

Jézio Hernani Bomfim Gutierre

*Superintendente Administrativo e Financeiro*

William de Souza Agostinho

*Conselho Editorial Acadêmico*

Luís Antônio Francisco de Souza

Marcelo dos Santos Pereira

Patricia Porchat Pereira da Silva Knudsen

Paulo Celso Moura

Ricardo D'Elia Matheus

Sandra Aparecida Ferreira

Tatiana Noronha de Souza

Trajano Sardenberg

Valéria dos Santos Guimarães

*Editores-Adjuntos*

Anderson Nobara

Leandro Rodrigues

MATHEUS DE OLIVEIRA PEREIRA

# Dever e poder

Dívida externa e autonomia  
na Argentina de Alfonsín a  
Kirchner (1983-2007)



© 2024 Editora Unesp

Direitos de publicação reservados à:  
Fundação Editora da Unesp (FEU)  
Praça da Sé, 108  
01001-900 – São Paulo – SP  
Tel.: (0xx11) 3242-7171  
Fax: (0xx11) 3242-7172  
www.editoraunesp.com.br  
www.livrariaunesp.com.br  
atendimento.editora@unesp.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva – CRB-8/9410

---

P436d

Pereira, Matheus de Oliveira

Dever e poder: dívida externa e autonomia na Argentina de Alfonsín a Kirchner (1983-2007) / Matheus de Oliveira Pereira. – São Paulo: Editora Unesp, 2024.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5711-258-8

1. Geopolítica. 2. Economia. 3. Argentina. 4. Dívida externa. 5. Autonomia. 6. Anos 1980. 7. Anos 1990. 8. Anos 2000. 9. Economia de países em desenvolvimento. 10. América Latina. 11. Inflação. 12. Deflação. 13. Juros. 14. Economias emergentes. I. Título.

2024-2810

CDD 330

CDU 33

---

Esta publicação contou com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp, processo n.2014/50935-9)



Editora afiliada:



El dinero es el nervio del progreso y del engrandecimiento, es el alma de la paz y del orden, como es el agente rey de la guerra. Sin él la República Argentina no tendrá caminos, ni puentes, ni obras nacionales, ni ejército, ni marina, ni gobierno general, ni diplomacia, ni orden, ni seguridad, ni consideración exterior. Pero el medio de tenerle en cantidad capaz de obtener el logro de estos objetos y fines (y no simplemente para pagar empleados, como hasta aquí) es el crédito nacional, es decir, la posibilidad de obtenerlo por empréstitos garantizados con la hipoteca de todas las rentas y propiedades provinciales unidas y consolidadas a este fin. Es sensatísima la idea de establecer una deuda federal o nacional, de entregar su arreglo a la Confederación o unión de todas las Provincias en la persona de un gobierno común o general.

Juan Bautista Alberdi, em *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* (1852).



# SUMÁRIO

Apresentação e agradecimentos	9
Lista de siglas e abreviações	11
1 Introdução	13
1.1. A autonomia na trama da dívida externa: algumas limitações do conhecimento disponível	16
1.2. Questões metodológicas	27
2 Estado e capital: <i>urbe et orbi</i>	35
2.1. A problemática da autonomia relativa	36
2.2. Financiamento estatal e dívida pública	41
2.3. Idiosincrasias do Estado capitalista na Argentina	46
2.4. Prejuízos exorbitantes	50
3 Marchando para trás: origens e dinâmicas da crise dos anos 1980	55
3.1. O Processo de Reorganização Nacional	56
3.2. A dívida externa durante o período autoritário	63
3.3. A eclosão da crise e as primeiras negociações (1982-1983)	69
3.4. Dívida e autonomia: entendendo a relação	76
3.4.1. Concentração e natureza institucional dos credores	76
3.4.2. Correlação doméstica de forças	80
3.4.3. Espaço fiscal	83

4	A dívida externa no governo Raúl Alfonsín (1983-1985): a autonomia ensaiada	87
4.1.	Democracia, heterodoxia e autonomia	87
4.2.	A dívida externa: diagnósticos, intenções e primeiras iniciativas	93
4.3.	Multilateralismo e confrontação: a iniciativa de Cartagena	99
4.4.	Distensão e “giro realista”	118
5	Restauração e colapso: a construção da crise de 1999-2001	129
5.1.	Conversibilidade e alinhamento automático	129
5.2.	Dinâmica e evolução da dívida externa durante a conversibilidade	135
5.3.	A antessala do colapso: <i>Blindaje, megacanje e corralito</i>	142
5.4.	Governo de transição e as primeiras negociações (2002-2003)	147
5.5.	Dívida e autonomia: entendendo a relação	153
5.5.1.	Concentração e natureza institucional dos credores	153
5.5.2.	Correlação doméstica de forças	156
5.5.3.	Espaço fiscal	158
6	A autonomia possível: dívida externa no governo Néstor Kirchner (2003-2007)	163
6.1.	Economia política do interregno	163
6.2.	Enfrentamentos e reestruturação (2003-2005)	173
6.3.	Dilemas, razões e limites da autonomia	192
7	Conclusão	199
	Referências	205

## APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

Este livro é resultado de um estudo que começou de maneira desprezível, em 2015, quando, ainda durante o mestrado, algumas questões de conjuntura despertaram meu interesse pela questão da dívida externa e suas conexões com a política exterior argentina, tema do qual me ocupo há mais de uma década. A busca por referências sobre o assunto revelou uma escassez de trabalhos que me intrigou e foi ao encontro de outras inquietações acerca das formas possíveis de se abordar a política externa da Argentina a partir de uma perspectiva da economia política. Desse modo, o que começou como uma curiosidade foi ganhando a forma de uma agenda de investigação que me ocupou pelos anos seguintes e resultou na tese de doutorado defendida em novembro de 2021. Exceto por ajustes e revisões pontuais, esse texto constitui o presente volume.

Nas páginas a seguir, analiso as negociações da dívida externa argentina entre 1983 e 2007, buscando elucidar as condições necessárias para que um país altamente endividado consiga resistir com sucesso às pressões externas na definição dos termos em que se dão as negociações com seus credores. No livro, argumento que a viabilidade de uma abordagem autonomista dependeu da capacidade do governo de romper a solidariedade de interesses entre os credores externos e os grupos dominantes internos. Para tanto, é preciso que o governo organize um ambiente favorável à reprodução do capital, promovendo a acumulação de excedentes e gerenciando os conflitos sociais que surgem nesse processo.

A pesquisa foi conduzida no âmbito do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, Puc-SP) e envolveu trabalho de campo em Buenos Aires e no Rio de Janeiro, além de um estágio no exterior, realizado

no *Center for Latin American and Latino Studies* da American University, em Washington (DC). Em todas essas etapas, contei com apoio financeiro da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Código de Financiamento 001 (Processo n. 88882.435424/2019-01).

\* \* \*

Durante o percurso deste estudo, contei com valiosas colaborações e apoios que se apresentaram de diferentes formas, e aos quais gostaria de agradecer neste espaço.

Começo agradecendo ao prof. Sebastião Velasco e Cruz, pela orientação precisa e segura durante o doutorado e por todo o apoio no que veio em seguida, especialmente os esforços para a viabilização deste livro. Sou muito grato ao prof. Eric Hershberg, pela acolhida amistosa e todo o suporte institucional durante o período nos Estados Unidos. Aos professores Giselle Datz, Jaime Coelho e Pedro Paulo Bastos, agradeço a participação na banca de defesa e pelas valiosas colaborações dadas naquela ocasião. Ao prof. Luís Fernando Ayerbe, que, além da participação na banca, tem sido fonte de apoio e incentivo desde o mestrado. À profa. Suzeley Kalil, por seus conselhos, orientações e amizade. Ao prof. Héctor Saint-Pierre, pela interlocução sempre tão rica.

Agradeço também aos professores e funcionárias do programa San Tiago Dantas por todo o suporte e convivência ao longo dos últimos dez anos. Em particular, agradeço aos colegas do Instituto Nacional de Estudos Sobre os Estados Unidos (INEU) e do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES), não apenas por me ajudarem na maturação de muitas das ideias deste trabalho, mas também pela camaradagem que extrapola as paredes da pós-graduação. À equipe da Editora Unesp, que conduziu o projeto editorial deste livro com o profissionalismo e excelência que lhe são de praxe. Aos meus amigos, que permanecem, a despeito de mim. À minha família, pelo apoio e torcida constantes, mesmo que à distância. Ao Felipe, por tudo.

*O autor*  
São Paulo, agosto de 2024.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

Aara – Asociación de Ahorristas de la República Argentina  
Abra – Argentina Bond Restructuring Agency  
Adapd – Asociación de Damnificados por la Pesificación y el Default  
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina  
CGT – Confederación General del Trabajo  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GCAB – Global Committee of Argentina Bondholders  
Indec – Instituto Nacional de Estadística y Censos  
Libor – London Interbank Offered Rate  
Mercosul – Mercado Comum do Sul  
PRN – Processo de Reorganização Nacional  
SDR – Special Drawing Rights  
SEC – U.S. Security and Exchange Commission  
TFA – Task Force Argentina  
UCR – União Cívica Radical  
UIA – Unión Industrial Argentina  
YPF – Yacimientos Petrolíferos Fiscales



# 1

## INTRODUÇÃO

O problema da dívida externa será enfrentado de acordo com critérios propostos por nós. O endividamento externo será reconhecido na medida em que tenha sido legitimamente constituído, mas não poderá ser um entrave ao desenvolvimento do país. Os pagamentos serão feitos conforme a expansão das exportações, mas o serviço e a amortização terão seus pagamentos subordinados às necessidades de matérias-primas e bens intermediários necessários para manter a atividade econômica interna vigorosa e crescente. [...]¹

Não podemos voltar a pagar a dívida às custas da fome e da exclusão dos argentinos, gerando mais pobreza e aumentando o conflito social. [...] Este governo seguirá firmes princípios de negociação com os detentores de dívida soberana na atual situação de moratória [...]. Sabemos que nossa dívida é um problema central. Não se trata de não cumprir, de não pagar. Nosso projeto não é o calote. Mas também não podemos pagar ao custo de ver os argentinos terem adiado seu acesso à moradia digna, ao emprego, à educação de seus filhos ou ao cuidado de sua saúde.²

Este livro investiga a problemática da autonomia nas relações exteriores da Argentina entre 1983 e 2007, a partir de sua interação com a questão do endividamento externo. O propósito central do estudo é elucidar as condições objetivas que delimitaram os espaços de ação autônoma dispostos pelo Estado argentino em relação à dívida externa nesse período e, particularmente, no desenrolar das crises dos anos 1980 e no período de 1998-2001. A ênfase específica recai sobre o conjunto de relações formais

---

1 Alfonsín, Discurso de asunción ante Asamblea Legislativa, 1983.

2 Kirchner, Discurso de asunción a la Asamblea Legislativa el 25 de mayo del 2003.

estabelecidas pelo Estado argentino com atores externos, públicos ou privados, à sua soberania – particularmente os Estados Unidos da América e o Fundo Monetário Internacional. Nesse esforço, dois momentos serão de particular interesse – os governos de Raúl Alfonsín (1983-1989) e de Néstor Kirchner (2003-2007). Como se depreende das epígrafes deste capítulo, ambos situavam a questão da dívida externa em um conjunto de intenções e princípios que tinham na ideia de autonomia seu elemento unificador, ou seja, a partir de interesses e visões definidos pelos dirigentes governamentais e não seguindo os desígnios dos credores externos, seus aliados locais ou poderes estrangeiros.

Semelhantes nos propósitos, esses dois momentos se distinguem significativamente do ponto de vista de seus resultados. Enquanto Néstor Kirchner e sua sucessora, Cristina Fernández de Kirchner, lideraram uma das mais bem-sucedidas negociações de dívida soberana da História, Alfonsín se viu forçado a abdicar de suas principais bandeiras sobre o tema em menos de dois anos. Na contramão do que se prescrevia à época, Kirchner adotou uma postura de confrontação com os credores públicos e privados, e obteve uma reestruturação que, mesmo deixando pendente parte dos passivos em moratória, e assegurando vultosas remunerações aos credores, representou um êxito indiscutível. Os pagamentos foram reprogramados seguindo calendários e condições definidos no país, e houve uma redução substancial do peso da dívida sobre as contas públicas. Ademais, os passivos do país com o FMI foram cancelados, blindando o governo da influência deste, que havia sido um dos protagonistas da política econômica argentina nas décadas anteriores. Na contramão, além de não conseguir se desvencilhar do Fundo, o governo Alfonsín teve de abdicar da maioria de suas pretensões negociadoras – incluindo o repúdio à dívida ilegítima e a adoção de um programa econômico heterodoxo – e viu naufragar seus esforços de cooperação multilateral.

A discrepância entre esses dois contextos é ainda mais chamativa se levarmos em consideração que, em tese, Alfonsín dispunha muito mais de recursos para sustentar sua posição. A crise dos anos 1980 transcorreu em meio à bancarrota da região como um todo, ao passo que a de 2001 foi um evento quase isolado no país. Diferentemente de Kirchner, um político inexpressivo em termos nacionais e que foi eleito depois da desistência do oponente, Alfonsín era uma liderança consolidada, expoente do partido político mais antigo da Argentina e detentor do mérito de ser o primeiro a derrotar o peronismo em eleições limpas. A dívida que ele pretendia repudiar como ilegítima era facilmente definida como odiosa, segundo a doutrina internacional, ao passo que o desconto de 75% almejado por Kirchner não tinha fundamento semelhante. Enquanto Kirchner teve uma candidatura improvisada, Alfonsín apresentou ao país uma agenda bem definida e explícita, que incluía posturas assertivas em relação à dívida, e chancelada pelas urnas.

É possível dizer, portanto, com uma dose de anedota, que o objetivo da tese é entender os porquês de Kirchner ter sido capaz de cumprir uma promessa que Alfonsín não logrou manter. A mira do trabalho, entretanto, não se fixa em uma comparação rígida dos dois momentos, mas se atém, sobretudo, no desenvolvimento do processo histórico que engendrou e envolveu os contextos nos quais eles estão enraizados. Também não é na atenção ao desenrolar dos fatos que reside a novidade pretendida neste texto, mas, sobretudo, na proposta de identificação e análise dos elementos que entrelaçam a situação concreta específica – a autonomia nas negociações da dívida – com o processo mais profundo que lhe dá motivo e sentido histórico. Muito foi dito e escrito sobre o caráter autonomista ou não das posturas assumidas pelo Estado argentino em suas relações exteriores em diferentes momentos, mas um esforço consideravelmente menor foi envidado na tarefa de explicar o êxito ou o fracasso de iniciativas autonomistas. Dizer que os resultados observados nos governos Alfonsín e Kirchner são distintos porque transcorreram em momentos diferentes é tão verdadeiro quanto desleixado: não basta registrar que a história importa, é preciso arriscar-se a questionar *como* ela importa, *quais* são os elementos que, ao serem moldados de modos diversos pela temporalidade de sua ocorrência, alteram os resultados observados.

Essa é a trama a ser deslindada neste livro. Aqui, a autonomia será tratada como uma propriedade do Estado que faculta aos seus dirigentes se desembaraçarem de pressões e que não existe de forma absoluta, isto é, ela se apresenta sempre em graus, níveis, que podem ser maiores ou menores a depender do aspecto específico de interesse e do momento observado. A principal indagação a ser respondida é quanto aos elementos objetivos que delimitaram o alcance da autonomia do Estado argentino nas negociações da dívida externa. Por sua vez, a hipótese a ser escrutinada repousa em uma série de premissas derivadas a partir de discussões teóricas sobre a relação Estado-capital, e indica que a autonomia teve seu alcance definido pelo concurso de três fatores: a natureza institucional e a concentração dos credores; a correlação doméstica de forças; e o espaço fiscal. Juntos, esses aspectos delimitaram a capacidade de os operadores do Estado resistirem às pressões políticas em favor dos interesses dos credores enquanto, simultaneamente, administravam os distributivos na sociedade, minorando as externalidades produzidas pelo bloqueio do crédito externo e da remuneração da dívida.

As múltiplas derivações que envolvem o problema abrem margem para uma série de explicações possíveis, de modo que é preciso dizer algo sobre as escolhas feitas no curso da elaboração e da execução deste trabalho. Cabe apresentar, para contextualização, algumas considerações sobre os dois temas que compõem a problemática aqui explorada – autonomia e dívida externa – e o conjunto de referências mobilizadas, de modo a identificar as limitações do conhecimento atualmente disponível e delimitar o escopo de contribuição possível para este texto.

## 1.1. A autonomia na trama da dívida externa: algumas limitações do conhecimento disponível

Dentre as questões que permeiam o debate sobre as relações internacionais da América Latina, a autonomia foi aquela que alcançou maior proeminência. A origem desse destaque remonta às implicações de duas das interpretações mais influentes do século XX sobre a realidade latino-americana – o estruturalismo e a teoria da dependência. Do estruturalismo veio a interpretação da América Latina enquanto periferia do capitalismo, uma condição decorrente das dinâmicas de difusão do progresso técnico-científico e da especialização produtiva primário-exportadora, que, mais do que simplesmente incapaz de alçar a região aos patamares de desenvolvimento econômico dos países centrais, se constituía como um modo de ser específico no capitalismo.<sup>3</sup> Já a teoria da dependência, nas leituras tanto marxista<sup>4</sup> quanto weberiana,<sup>5</sup> legou a visão de que os limites do possível nos processos de transformação das sociedades latino-americanas estão condicionados pelas dinâmicas em curso no centro do capitalismo e que essa situação favorece os interesses de segmentos específicos dessas sociedades que, então, se encarregam de favorecer a reprodução da situação de dependência.

A rápida e ampla difusão dessas teses alçou a autonomia ao centro dos debates sobre os vínculos da América Latina com o mundo. Em uma perspectiva mais abrangente, há três interpretações principais sobre a questão, todas claramente normativas, que têm na amplitude de seu compromisso com o *status quo* vigente um fator relevante de diferenciação. A primeira delas, revolucionária, vem da teoria marxista da dependência, que argumenta pela impossibilidade de uma transformação estrutural dos países periféricos sem uma ruptura com o modo de produção capitalista. Autores como Ruy Mauro Marini e Theotonio dos Santos argumentavam que o capitalismo latino-americano, ao ser fundado nas bases da superexploração do trabalho, era incompatível com um desenvolvimento capaz de superar a miséria da região.<sup>6</sup> Estendendo o argumento à autonomia, constatamos que esta se define justamente na oposição a tal situação e tem seu alcance fatalmente contido pela associação entre as classes dominantes locais e o capital internacional, que têm na reprodução desse quadro um ponto de interesse comum.

---

3 Rodríguez, *O estruturalismo latino-americano*, 2009.

4 Marini, *Dialética da dependência*, 1973; Bambira, *El capitalismo dependiente latinoamericano*, 1974.

5 Cardoso e Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, 2003.

6 Martins, *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*, 2013.

Uma segunda posição, de caráter reformista, é a do paradigma autonomista, cujos expoentes principais são o argentino Juan Carlos Puig<sup>7</sup> e o brasileiro Hélio Jaguaribe. Contrapondo-se ao que consideram um vaticínio fatalista da teoria da dependência – uma crítica que dificilmente poderia ser endereçada à ala weberiana dessa teoria –, ambos defendem que a autonomia é tanto desejável quanto possível. Para alcançá-la, não é preciso apelar a gestos de ruptura, bastando haver uma convergência das forças sociais domésticas no sentido de explorar ao máximo os espaços de ação delimitados pelos interesses prioritários das grandes potências. Esses dois aspectos – a coesão interna e a permissividade internacional – seriam a chave para viabilizar uma política externa orientada à ampliação das margens de autonomia dos países da periferia.

Finalmente, o realismo periférico, proposto por Carlos Escudé, oferece uma leitura conservadora da questão.<sup>8</sup> Aqui, a autonomia não passa de uma veleidade, uma aspiração vã, que serve apenas aos interesses das elites ávidas de poder. Países débeis, argumentava o autor, dispõem de autonomia quase limitada, já que sua irrelevância inibe que suas atitudes tenham efeitos sistêmicos significativos. A autonomia deve ser calculada não por seu potencial, mas por seus custos, que, segundo o autor, são insuportáveis para países débeis. Segundo essa perspectiva, o realismo possível à periferia não é a política de poder, mas a adoção de um modelo de alinhamento à potência hegemônica, restringindo eventuais confrontações apenas a interesses econômicos claramente definidos. Além de conservador – porque não contesta nem pretende modificar um *status quo* do qual é crítico –, o realismo periférico é também utilitarista e restringe o exercício da política externa a uma atividade quase contábil, de mensuração de perdas e ganhos.

A autonomia se desenvolveu como objetivo político e categoria de análise, e teve na questão do desenvolvimento econômico seu complemento mais frequente. Com efeito, uma das concepções mais disseminadas até hoje em acadêmicos e operadores da política externa é que esta se vê influenciada, quando não determinada, pelo que se convencionou chamar de “modelos de desenvolvimento”.<sup>9</sup> No entanto, é de se ressaltar que a rigidez e a homogeneidade com que tal leitura costuma ser empregada se mostra em flagrante contraste com a realidade, sobretudo em contextos nos quais a orientação das políticas econômicas se encontra sob disputas mais acirradas. Primeiro, é preciso ponderar sobre quais conjuntos de orientações políticas estão sendo classificados sob o rótulo de “modelo de desenvolvimento”.

---

7 Puig, *Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana*, 1980.

8 Escudé, *El realismo de los Estados débiles*, 1995.

9 Busso, *Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013)*, 2014.

É muito difícil, por exemplo, pensar na agenda implementada pelo Processo de Reorganização Nacional e aprofundada nos governos Menem como um modelo de *desenvolvimento* simplesmente porque essa noção era ausente em suas formulações, cujo propósito era regular a *acumulação* e o *crescimento*, subordinando os interesses do trabalho à valorização do capital, sem atingir as características estruturais que são a origem do subdesenvolvimento argentino.

Um segundo problema dessa formulação é o tratamento estático dispensado ao papel das forças sociais domésticas e internacionais. O esteio de qualquer projeto econômico é social, formado por uma convergência de diferentes segmentos da sociedade – a ideia de “aliança de classes” tratada por Guillermo O’Donnell<sup>10</sup> é especialmente cara – cujos interesses são, de alguma maneira, acomodados no modelo. Na incorporação aos estudos de relações internacionais, os modelos de desenvolvimento aparecem como dados, prontos, omitindo os conflitos que eles contêm, os choques de interesse e suas conexões com correlações de forças que os amparam. Esse aspecto, fartamente contemplado pela teoria da dependência, aparece de maneira mais diluída nas interpretações do realismo periférico e do paradigma autonomista, com pouca atenção à dimensão econômica dos vínculos que associam as elites locais ao exterior.

Uma digressão mais circunstanciada sobre os motivos dessas características extrapola em muito a finalidade deste livro, mas há uma observação que me parece oportuna. Apesar de acertada no plano das intenções, a forma mais usual de vinculação entre desenvolvimento econômico e política externa contém uma limitação inerente à forma como concebida, a partir de uma síntese quimérica de tradições intelectuais. Enquanto os problemas típicos do país são postos em termos da economia política estruturalista, os estudos de política externa incorporam uma visão de Estado própria do realismo – uma tradição que suprime a dimensão processual da História em favor de uma coleção de exemplos factuais – o que colide com a epistemologia do estruturalismo latino-americano. Com raras exceções, a bibliografia sobre as relações exteriores da Argentina é marcada por um veio ensaístico pouco afeito à teorização e lastreado na exposição de amplos acervos factuais organizados a partir de conexões cujos fundamentos merecem pouca atenção.

As limitações decorrentes desse modo de abordagem ficam claras ao considerarmos o tema da dívida externa. Mesmo sendo protagonista incontestada da história argentina (ver Quadro 1) e de suas evidentes implicações internacionais, o fenômeno do endividamento externo não se firmou como objeto

---

10 O’Donnell, Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976, 1977.

de interesse significativo por parte da literatura. Em geral, é possível identificar um tratamento apenas residual,<sup>11</sup> em que a dívida aparece como parte de um conjunto, muitas vezes difuso, de constrangimentos em meio aos quais transcorreu a política externa em um determinado período.<sup>12</sup> Há ainda trabalhos em que a dívida aparece como um tema influenciado pelas posturas assumidas pela Argentina nas relações exteriores,<sup>13</sup> ou ainda que vinculam, de maneira explícita e linear, os dois temas, ou seja, reduzida a dívida, a autonomia seria ampliada,<sup>14</sup> ou vice-versa. Quando se trata das razões pelas quais uma determinada iniciativa foi ou não bem-sucedida, ou mesmo de seu alcance efetivo, a bibliografia é silente.<sup>15</sup>

Afinal, por que a proposta de refinar a dívida de maneira compatível com as capacidades de pagamento do país e sem ampliar a deterioração das condições da vida da população, que naufragou nos anos 1980, pôde ser realizada, ainda que parcialmente, duas décadas depois? Por que a bandeira da dívida ilegítima, nos anos 1980, teve de ser arriada e à do desconto no principal, em 2005, não? São questionamentos que dificilmente seriam respondidos de forma adequada a partir da chave analítica dos “modelos de desenvolvimento”. Os dois momentos escrutinados nesta tese compartilham muitas similaridades de programas econômicos e leituras sobre o lugar da Argentina no mundo, mas chegaram a pontos suficientemente distintos para suscitar dúvidas quanto à acuidade desse ponto de vista.

Evidentemente, os reparos necessários a tais leituras não implicam o afastamento das questões econômicas, mas, antes, sua incorporação em uma chave atenta ao caráter social que lhe é intrínseco. O que proponho é relacionar esses pontos à autonomia priorizando o estudo das condições efetivas de sua realização, sem atribuir um patamar de equivalência direta entre as intenções dos governantes e as políticas efetivamente adotadas. Mais importante do que identificar modelos econômicos – que não necessariamente serão de desenvolvimento – é atentar para as relações de força que envolviam o Estado e os diferentes grupos sociais, locais e estrangeiros, de modo a apreender as condições efetivas de realização da agenda proposta. O intuito é explicar um problema localizado à luz de sua historicidade, esquivando a análise de uma confusão frequente que reduz o conteúdo das políticas aos atos de sua realização.

---

11 Paradiso, *Um lugar no mundo*, 2005.

12 Alonso, *Las crisis de deuda soberana de la República Argentina en el período democrático*, 2017.

13 Santoro, *O alinhamento entre Argentina e Estados Unidos na política externa de Menem*, 2015.

14 Granato e Allende, *A política externa dos governos kirchneristas (2003-2011)*, 2013.

15 Simonoff, *Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner*, 2009.