



N° 2, fevereiro 2013

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o desenvolvimento

As Relações entre o Governo Cristina Fernández De Kirchner e os Produtores Rurais na Argentina (2007-2011)

PONTO DE VISTA, N° 1, janeiro 2013
ISSN 1983-73X.

Roberta Rodrigues Marques da Silva¹

i. Introdução

A debilidade das instituições na Argentina é tema recorrente na literatura que se debruça sobre as questões políticas do país (FREIDENBERG; LEVITSKY, 2007; TOMMASI, 2008; CUNHA; FERRARI, 2009). As regras são alteradas com frequência, o que torna as instituições pouco rotinizadas. Este legado institucional leva os atores políticos a considerarem horizontes temporais curtos, o que favorece a emergência recorrente do conflito (TOMMASI, 2008).

Em 2008, a baixa capacidade de processamento de conflitos, característica das débeis instituições argentinas, foi novamente posta à prova. O governo Cristina Fernández de

¹ Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Este trabalho foi apresentado no **IV Seminário Nacional de Sociologia & Política: Pluralidade e Garantia dos Direitos Humanos no Século XXI**, realizado entre 25 e 27 de setembro de 2012, Curitiba, Paraná.

Kirchner, ainda em seu primeiro ano, estabeleceu, por decreto ministerial, uma alteração no cálculo das alíquotas das tarifas sobre as exportações de commodities agrícolas, conhecidas como “retenções móveis”. Segundo a regra, as alíquotas seriam estabelecidas em conformidade com as mudanças dos preços destas commodities no mercado internacional. As quatro maiores entidades representativas dos produtores rurais – Sociedad Rural, Confederaciones Rurales (CRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro) e Federación Agraria Argentina (FAA)—organizaram manifestações e lockouts contra a medida. O conflito com o governo durou quatro meses, até que a proposta de ratificação das retenções móveis fosse enviada ao Congresso, sendo derrubada no Senado, com o voto favorável do presidente da casa, Julio Cobos, que também era o vice-presidente da nação.

Não obstante o conflito em 2008, os anos seguintes do governo foram caracterizados por razoável estabilidade. Após o conflito com os produtores rurais, Cristina Kirchner promoveu mudanças institucionais incrementais, adotando políticas setoriais voltadas para a produção agropecuária. Desta forma, o governo pretendia acomodar os interesses divergentes, embora nunca tenha havido a construção de uma agenda consensual.

Neste artigo, sustenta-se a hipótese que o conflito observado se deveu a três fatores centrais: (i) a debilidade das instituições argentinas, que possuem baixa capacidade de processamento de conflitos; (ii) a fragmentação do peronismo, partido da presidente; (iii) a importância dos líderes provinciais na política nacional, que acabam atuando como atores com poder de veto. Estes fatores dificultaram o processamento do conflito distributivo no âmbito das instituições existentes.

No que segue, o artigo será organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, será realizada uma breve apresentação sobre a trajetória histórica do conflito distributivo na Argentina. Em segundo lugar, será analisado o impacto da crise de 2001 sobre o sistema político argentino. Em seguida, será analisada a emergência de uma nova coalizão governante, que levou adiante a introdução de um novo modelo de desenvolvimento

econômico. Finalmente, serão analisadas as relações entre o governo Cristina Kirchner e as entidades representativas dos produtores rurais, à luz dos aspectos elucidados nas sessões anteriores. Comentários finais encerram o trabalho.

ii. Modelos de desenvolvimento em disputa: ideologia e interesses em perspectiva histórica

O conflito desencadeado entre o governo Cristina Kirchner e as principais entidades representativas dos produtores rurais pôs em relevo uma fratura histórica entre as perspectivas sobre desenvolvimento existente no país. Expôs também tensões no nível federativo, não obstante a ampla presença do peronismo nos governos provinciais.

O conflito distributivo na Argentina se estruturou, historicamente, em torno da dicotomia campo/indústria, na qual se confrontavam ideologias distintas: de um lado, encontravam-se os defensores do liberalismo e de sua versão mais recente, o neoliberalismo. Estes setores eram saudosos do período glorioso do passado do país: a Argentina manteve índices de desenvolvimento relativamente elevados – para os níveis latino-americanos – até a Grande Depressão de 30, atribuídos à renda proveniente das exportações agropecuárias. Segundo esta concepção, o desenvolvimento argentino depende de um modelo no qual haja predomínio das elites agroexportadoras (CUNHA; FERRARI, 2009).

No polo oposto, situavam-se os defensores de um modelo de industrialização por substituição de importações, aliados a uma classe trabalhadora (urbana) forte. A tensão entre estas duas coalizões – liberal e industrialista – conduziram a um longo período de instabilidade institucional, marcada por diversos golpes de Estado. Em consequência, produziu-se um processo de industrialização pouco robusto e passaram a vigorar instituições incapazes de processar adequadamente o conflito distributivo (CUNHA; FERRARI, 2009).

A defesa de interesses baseados em modelos de desenvolvimento radicalmente distintos está na raiz do conflito entre as entidades representativas dos produtores rurais e o governo Cristina Kirchner. Não se trata, porém, de entidades homogêneas. De fato, elas representam setores muito diversos do setor agropecuário argentino.

A Sociedad Rural, fundada em 1866, defendia, na sua origem, os interesses dos grandes pecuaristas da região dos Pampas. Com o passar do tempo, estes atores diversificaram suas atividades, atuando também na agricultura, serviços e finanças, sempre com o apoio desta entidade. A Federación Agraria Argentina, por sua vez, foi criada em 1912, representando pequenos e médios proprietários rurais e arrendatários. Já a Confederaciones Rurales Argentinas foi fundada em 1942, com o objetivo de representar as federações regionais e as sociedades de produtores locais, englobando, em sua maioria, produtores médios e grandes. Entre seus membros, destaca-se a Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (Carbap), que abrange fortes grupos da região mais rica do país. Finalmente, a Confederación Intercooperativa Agropecuaria, criada em 1958, representa pequenos e médios produtores reunidos em cooperações rurais (QUIÉN REPRESENTA..., 17 set.2006).

Estas entidades desempenharam um papel importante na polarização histórica entre as perspectivas liberal e industrialista, mas perderam centralidade na década de 90. As reformas neoliberais promovidas pelo governo Menem redundaram na retração do papel do Estado na economia rural, o que levou, em contrapartida, à redução da participação política destas entidades.

No mesmo período, o campo passou por uma revolução tecnológica e financeira: por um lado, a introdução de sementes transgênicas e de inovações técnicas elevou a produtividade agrária. Por outro lado, novas modalidades de investimento – como a formação dos chamados “pools de siembra”² – fizeram surgir um novo ator socioeconômico no campo: o rentista. Como consequência, houve aumento da

² Investidores que firmam fideicomissos no setor agropecuário.

concentração de renda no campo, levando pequenos produtores ao desaparecimento (QUIÉN REPRESENTA..., 17 set.2006).

A atuação política destas entidades voltou a ter espaço com a emergência de uma nova coalizão governante, após a crise de 2001. Com uma agenda próxima ao novo-desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2007), esta coalizão priorizou a defesa da indústria nacional e redistribuição da renda – considerada extraordinária – auferida pelos exportadores de commodities, através da aplicação de tributos sobre estas exportações, conhecidos como retenções. Conforme as entidades representativas dos produtores rurais percebiam o avanço da institucionalização deste tributo, demonstravam publicamente seu descontentamento e oposição ao governo.

No governo Duhalde, quando a Argentina ainda se encontrava mergulhada na profunda crise econômica, as entidades aceitavam a cobrança do tributo, necessária para a recuperação da arrecadação fiscal para o financiamento de programas sociais, mas afirmavam que sua cobrança deveria ser provisória. Conforme a economia demonstrava seus primeiros sinais de recuperação, as vozes dissonantes começaram a surgir entre os produtores rurais, que afirmavam que os direitos de exportação vinham a desestimular o investimento na produção agrária. As discordâncias se mantiveram durante o governo de Néstor Kirchner. As retenções móveis, instituídas pelo governo Cristina Kirchner, eram consideradas um ponto de apoio fundamental para o financiamento do modelo econômico adotado. Em forte oposição à medida (e ao governo) as entidades se articularam, realizando protestos e lockouts.

O estabelecimento das retenções móveis levou também ao surgimento de tensões entre Nação e Províncias, visto que alterava as relações federativas fiscais. Na Argentina, a maior parte dos gastos públicos se desenrola no nível provincial, ao passo que a arrecadação se concentra no nível nacional³. Gera-se, assim um desequilíbrio

³ Na época da posse de Duhalde, cerca de 50% do gasto público no país ocorria no nível provincial – a maior descentralização na América Latina –, mas a maior parte dos principais tributos – inclusive o imposto sobre valor agregado – era recolhida no nível nacional (NICOLINI et al., 2002).

permanente entre os entes federativos, com implicações importantes para as relações entre a presidência e os governos provinciais (NICOLINI et al., 2002).

Segundo a Constituição, os gastos provinciais devem ser financiados pela arrecadação de impostos, ao passo que os gastos do governo da nação devem ser financiados pelas tarifas ao comércio exterior. Ao longo da história, o governo nacional encarregou-se da coleta dos impostos e da sua alocação no nível provincial, o que ficou conhecido como Coparticipação Federal de Impostos⁴(SNOPEK et al., 2011).

As retenções às exportações são tarifas ao comércio exterior e, por isso, não se enquadram no esquema de coparticipação. Além disso, o Código Aduaneiro estabelece que o Poder Executivo pode fixar o valor das tarifas, sem necessidade de aprovação do Congresso. (LA CORTE...11 jun. 2008).

Com a importância cada vez maior da arrecadação dos tributos sobre as exportações para arrecadação da Nação, os recursos políticos da presidência vis-à-vis os governadores provinciais se elevou⁵ (CHERNY et al., 2010). O poder de barganha, entretanto, se invertia no plano das relações partidárias. A fragmentação do peronismo, ocorrida desde a crise de 2001, levou um predomínio dos líderes provinciais sobre os líderes nacionais. Conforme a situação econômica do país se estabilizava, os governadores passaram a trazer para o centro dos debates políticos nacionais a necessidade de revisão das relações federativas fiscais. Além disso, a força política dos produtores rurais levou governadores e congressistas justicialistas de províncias produtoras a apoiarem, abrindo mão da frágil lealdade ao governo peronista.

⁴A Coparticipação Federal de Impostos tem como objetivo “coordenar a distribuição da receita dos tributos impostos pelo Estado Federal, em virtude de uma delegação efetuada pelas Províncias à Nação, que devem arrecadar as contribuições, reter sua porção e distribuir o restante entre as demais províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires”. Atualmente, a distribuição da receita está estabelecida em: 42,34% para o Tesouro Nacional, 56,66% para as províncias e 1% para o Ministério do Interior (SNOPEK et al., 2011. Tradução nossa).

⁵ Na década de 90, diversos serviços públicos passaram da alçada da Nação para as Províncias, sem transferência equivalente de recursos, o que levou muitas das unidades subnacionais a dificuldades financeiras. Para contorná-las, diversas províncias emitiram “moedas paralelas”.

iii. A crise do neoliberalismo e seus impactos sobre o sistema político argentino

A análise das relações entre o governo Cristina Kirchner e as entidades representativas dos produtores rurais requer a compreensão da nova trajetória construída pela coalizão de sustentação aos governos que sucederam a crise de 2001, produto de uma década de reformas neoliberais e de um regime de câmbio fixo. A crise abriu espaço para a ruptura da coalizão neoliberal e a emergência de uma nova coalizão, de orientação novo-desenvolvimentista.

No final de 2001, a economia argentina encontrava-se em recessão, o desemprego atingia quase 20% da população economicamente ativa e quase metade da população estava abaixo da linha da pobreza. O então presidente, Fernando de la Rúa, apresentou sua renúncia em meio a protestos populares. De la Rúa havia perdido, na época, apoio interno (seu partido havia sido derrotado nas eleições legislativas no mês anterior) e externo (o FMI deixou de conceder respaldo financeiro ao país) (MUSSA, 2002).

As eleições legislativas de 2001 anteciparam, nas urnas, os protestos que viriam a se intensificar nas ruas. Menem e De la Rúa pertenciam a partidos opostos – respectivamente, ao Partido Justicialista e à Unión Cívica Radical –, mas este deu continuidade às políticas neoliberais e ao regime de câmbio fixo daquele. Ambos os partidos foram punidos pelos eleitores nas eleições legislativas de novembro de 2001, quando a abstenção chegou a 25% e os votos brancos e nulos somaram 18,4%, níveis sem precedentes nas eleições democráticas argentinas (TORRE, 2004).

À primeira vista, parecia emergir um clima de desconfiança generalizada em torno dos partidos políticos argentinos. Torre observa que o “voto de protesto”, porém, não atingiu todos os partidos de forma igual. Na comparação entre os votos nas eleições legislativas de 1999 e 2001⁶, os partidos governistas (UCR e Frepaso) perderam 59,7% de votos, ao passo que o PJ viu seu caudal eleitoral reduzido em 12,2% (TORRE, 2004).

⁶ As eleições parlamentares argentinas ocorrem a cada dois anos, havendo preenchimento parcial dos assentos a cada eleição. Destaca-se que, embora ocorram no mesmo ano das eleições presidenciais, elas não são coincidentes.

Com a maioria no Congresso, o peronismo ganhou força para a indicação de um novo presidente. Em caso de vacância simultânea da presidência e da vice-presidência⁷, cabe ao Congresso escolher um novo presidente. Em cerca de dez dias, a Argentina conheceu quatro novos presidentes. Finalmente, a Assembleia Legislativa indicou Eduardo Duhalde (PJ), ex-governador da província de Buenos Aires, para ocupar provisoriamente o cargo de presidente até as eleições presidenciais de 2003. Duhalde tomou posse em 1º de janeiro de 2002 (TORRE, 2004).

Como consequência da crise, o sistema partidário argentino passou a ser caracterizado pela forte presença do peronismo no cenário político nacional, face à fragmentação dos partidos opositores. Houve o desaparecimento de forças partidárias menores, enquanto o radicalismo foi relegado a uma posição secundária (TORRE, 2004).

A ascensão do PJ à posição de partido dominante levou à transferência das disputas políticas para o interior do partido. Desde sua fundação, o peronismo foi concebido como um movimento antes que um partido⁸, no interior do qual coexistiam correntes políticas rivais, que abrangem praticamente todo o espectro ideológico (FREIDENBERG; LEVITSKY, 2007). A pluralidade do PJ se deve, em parte, ao fato deste partido organizar-se em bases territoriais, descentralizadas, que favorecem os líderes políticos provinciais (TORRE, 2004).

As mudanças observadas na configuração partidária ajudam a compreender porque o peronismo, um partido até então caracterizado pela lealdade em torno da figura do líder/presidente (NOVARO, 2003), passou a ser marcado por disputas intensas, que acabariam por impactar de modo cabal as estratégias empreendidas por Néstor e Cristina Kirchner. Destaca-se que no momento imediato após a crise estas disputas não se

⁷ O vice-presidente de DelaRúa, Carlos “Chacho” Álvarez, da Frente País Solidario (Frepaso), havia renunciado em 2000, em rechaço ao caso de propina no Senado para aprovação da reforma trabalhista (GERVASONI, 2002).

⁸ O PJ é um partido com baixo nível de institucionalização formal. De modo geral, as regras formais existentes são ignoradas por seus líderes, que as adaptam continuamente de acordo com a conjuntura política (FREIDENBERG; LEVITSKY, 2007).

encontravam claramente colocadas, dada a necessidade de estabilização do país nas esferas econômica, política e social.

iv. A construção de uma nova coalizão governante e a introdução de um novo modelo econômico

O contexto de crise constituiu-se em um recurso importante para Duhalde. Seu governo contou com apoio de peronistas de diversas orientações e com radicais, para a adoção de medidas de combate à crise. No Congresso, Duhalde logrou a aprovação da Lei de Emergência Pública e Reforma do Regime Cambial, que delegava ao Executivo o desempenho de diversas prerrogativas legislativas (AZPIAZU; SCHORR, 2003).

Os recursos políticos à disposição de Duhalde permitiram a introdução de uma série de medidas voltadas para a estabilização da economia. Dentre as principais medidas adotadas, encontram-se: a ratificação da moratória da dívida pública⁹; o fim da conversibilidade cambial; a chamada “pesificação assimétrica”¹⁰; e a “pesificação” dos contratos junto a empresas prestadoras de serviços públicos privatizadas¹¹ (DAMILLET al., 2005).

Em razão da instabilidade gerada pela livre flutuação da moeda, o governo Duhalde adotou uma política de câmbio administrado. O chamado “câmbio competitivo” mantinha o peso a uma cotação aproximada de 3:1 em relação ao dólar. Já no segundo semestre de 2002, a economia voltou a crescer, passando a registrar taxas de expansão em torno de 8% ao ano. A Argentina também passou a registrar superávit na balança comercial e fiscal. Cabe destacar que houve elevação dos gastos públicos, inclusive daqueles destinados a programas sociais (FRENKEL; RAPELLI, 2006).

⁹ A moratória da dívida foi declarada por Adolfo Rodríguez Saá, que ocupou o posto de modo efêmero em dezembro de 2001.

¹⁰ Os créditos bancários foram convertidos a uma taxa de um peso por dólar e os depósitos bancários originalmente em dólares foram convertidos a uma cotação de 1,4 pesos por dólar (DAMILLET al., 2005).

¹¹ Os contratos firmados previam, originalmente, a indexação das tarifas dos serviços ao dólar.

O câmbio desvalorizado atendia às demandas de setores da indústria nacional que haviam perdido competitividade sob o regime de conversibilidade, além de impulsionar a exportação de commodities agropecuárias, favorecidas também pelos seus elevados preços no mercado internacional. Empresários industriais e produtores rurais beneficiaram-se ainda do congelamento das tarifas de serviços públicos e da “pesificação assimétrica”, a qual converteu suas dívidas, originalmente contraídas em dólares, para pesos (AZPIAZU; SCHORR, 2003). A fim de capturar para o Fisco parte dos ganhos auferidos pelos exportadores de commodities, o governo instituiu tarifas sobre as exportações desses produtos, conhecidas como direitos de exportação ou retenções (DAMI et al., 2005).

As medidas inicialmente lançadas por Duhalde para a estabilização econômica foram mantidas por seu sucessor, Néstor Kirchner, eleito no bojo do apoio do então presidente. Nas eleições de 2003, o peronismo lançou três candidatos. Além do desconhecido Kirchner, governador de Santa Cruz, Menem e Rodríguez Saá também apresentaram suas candidaturas. Menem e Kirchner foram os candidatos mais votados no primeiro turno, mas, com a desistência do ex-presidente em seguir no pleito¹², Kirchner foi declarado vencedor (TORRE, 2004).

Após as eleições, o peronismo manteve a maioria na Câmara dos Deputados e no Senado. No entanto, a fragmentação do partido não conferia a Kirchner uma “maioria automática”. Suas facções, organizadas de acordo com uma lógica territorial, buscavam arranjos cooperativos ad hoc com o governo, o que implicava em elevada instabilidade (CHERNY et al., 2010).

Ao longo de seu mandato, Kirchner buscou se distanciar de Duhalde, na construção de uma coalizão de apoio própria. Nas eleições legislativas de 2005, Kirchner apresentou uma chapa própria, a Frente para a Vitória (FpV), composta por candidatos

¹²Os resultados do primeiro turno conferiam vitória parcial a Menem, que recebeu 24,45% dos votos válidos. Kirchner, por sua vez, foi escolhido por 22,24% dos eleitores. As pesquisas de intenção de voto indicavam que, no segundo turno, a rejeição a Menem prevaleceria. Por isso, o ex-presidente renunciou à sua candidatura, permitindo que Kirchner fosse declarado vencedor (TORRE, 2004).

de origem partidária diversa, incluindo peronistas, radicais, socialistas, etc. Esta coalizão recebeu a maioria dos votos nestas eleições.

A opção pela formação de uma coalizão conhecida como transversal implicou na postergação da construção de uma liderança no interior do peronismo. Durante o mandato de Kirchner, o partido permaneceu dividido¹³. Além disso, a transversalidade não se traduziu na formação de uma coalizão de apoio estável no Congresso, havendo rupturas e recomposições desta coalizão (BONVECCHI; SCHIJIMAN, 2007).

As sucessivas prorrogações da Lei de Emergência, porém, conferiram a Kirchner autonomia para a introdução de medidas de ordem socioeconômica. Seu governo deu continuidade ao regime de “câmbio competitivo”, que garantiu uma sequência de superávits na balança comercial, além de manter, inicialmente, o orçamento equilibrado. Estas medidas proporcionaram a expansão do consumo e o forte crescimento econômico, com queda da pobreza e do desemprego (FRENKEL; RAPETTI, 2006).

A inflação se tornou, contudo, um problema central no modelo econômico adotado, acelerando-se desde meados do mandato de Kirchner. Para Damill e Frenkel, o retorno da inflação se explica pelo manejo inadequado da política fiscal, visto que a expansão dos gastos públicos passou a ocorrer em um ritmo superior ao crescimento da arrecadação (DAMILL; FRENKEL, 2009). Para conter a inflação, Kirchner optou por elevar os subsídios, estimular acordos de preços setoriais e articular negociações salariais tripartites. O governo também levou adiante a polêmica intervenção no Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC)¹⁴ (BONVECCHI; GIRAUDY, 2008).

Parte das pressões inflacionárias era atribuída aos elevados preços das commodities no mercado internacional. Muitos itens produzidos e consumidos no nível interno – carne, milho, trigo, etc. – concorriam com as exportações, que ofereciam preços atraentes. Como resultado, os preços ao consumidor argentino se encareciam.

¹³ Durante o governo Kirchner, o partido tornou-se acéfalo. Em 2004, os mandatos dos membros do Conselho Nacional expiraram, mas o Congresso do Partido, dividido, não escolheu seus substitutos (FREIDENBERG; LEVITSKY, 2007).

¹⁴ Desde então, os índices oficiais de inflação padecem de baixa legitimidade, situando-se sempre em níveis inferior aos divulgados pelas províncias e por estimativas privadas (BONVECCHI; GIRAUDY, 2008).

Para contornar este problema, o governo optou por elevar as alíquotas das retenções às exportações e até mesmo proibir, temporariamente, as exportações de carne. As alíquotas voltaram a ser modificadas ao longo do governo Kirchner (BONVECCHI; GIRAUDY, 2007).

No governo Néstor Kirchner, a aplicação das retenções passou a ser justificada pelo controle da inflação, ampliando os objetivos aos quais se propunha o governo Duhalde: expandir a arrecadação a fim de financiar programas sociais. Se, de início, poder-se-ia esperar que as retenções fossem um tributo temporário, sua centralidade para a política econômica tornou-se clara no governo Néstor Kirchner e também para sua sucessora, Cristina Kirchner.

v. O governo Cristina Fernández de Kirchner

Cristina Kirchner, senadora da nação e esposa de Néstor Kirchner, apresentou sua candidatura à presidência em 2007. Antes do anúncio, Néstor Kirchner era apontado como favorito à reeleição. Cristina deu prosseguimento à estratégia da transversalidade, contando com o radical Julio Cobos como candidato à vice-presidência (BONVECCHI; GIRAUDY, 2008).

Cristina foi eleita em primeiro turno e manteve a bancada majoritária na Câmara e no Senado (BONVECCHI; GIRAUDY, 2008). A oposição, por sua vez, manteve-se fragmentada, o que indicava que Cristina enfrentaria seus maiores problemas junto aos membros do próprio PJ, e não entre os partidos opositores (LEVITISKY; MURILLO, 2008). Para contornar estas questões, Néstor Kirchner assumiu o desafio da reunificação do PJ sob sua liderança, tornando-se presidente do partido. Porém, as divergências entre suas facções não foram resolvidas (MONTERO, 2009).

Cristina deu prosseguimento à orientação econômica de seu antecessor, mantendo o regime cambial competitivo. No momento em que chegou ao poder, o cenário

internacional era favorável, com os preços das commodities no mercado internacional em alta, o que favorecia o superávit comercial.

Poucos meses após sua posse, o governo estabeleceu uma nova modificação na tributação sobre as exportações de commodities, especificamente voltada para as exportações soja, girassol, milho e trigo. Em 11 de março de 2008, foi anunciado o mecanismo de retenções móveis, estabelecido pela Resolução Ministerial 125(CAMBIAN LAS..., 12 mar.2008). Segundo este esquema, as alíquotas dos direitos de exportação seriam atreladas à variação dos preços das commodities no mercado internacional. Com a alta dos preços, o percentual aplicado sobre as exportações de um determinado bem também se elevaria, e vice-versa. Desta forma, o governo substituiu a prática adotada até então de alteração pontual dos valores das tarifas, por um esquema que conferia maior previsibilidade (ARGENTINA, 2008).

A aplicação das retenções móveis se justificava pela necessidade de reforçar a política anti-inflacionária, além de promover transferência de parte dos lucros do setor agroexportador para o restante da população (SON PIQUETES..., 26 mar. 2008). O governo Cristina Kirchner se preocupava também com o avanço excessivo das plantações de soja. Dentre as commodities exportáveis, o cultivo de soja era o mais rentável. Como a maior parte da sua produção é destinada aos mercados externos, havia preocupação quanto à redução da área plantada de outros cultivos e da produção pecuária, que poderiam levar ao desabastecimento e/ou à inflação destes produtos no mercado doméstico. Além disso, a concentração da produção em um único bem poderia levar aos problemas da chamada “doença holandesa”, que tornariam o país vulnerável às variações do preço da soja no mercado internacional (CAMBIAN LAS..., 12 mar.2008).

As entidades representativas dos produtores rurais reagiram prontamente à implementação das retenções móveis. Apenas dois dias após o anúncio da Resolução 125, deu-se início às paralisações e protestos das organizações ruralistas contra a medida. De forma inédita, as quatro principais entidades—Sociedad Rural, CRA, Coninagro e

FAA – se articularam, a despeito de suas divergências históricas (CRONOLOGÍA: LA..., 02 out.2008).

Os produtores rurais declararam que não haviam sido consultados pelo governo antes do anúncio da medida. Para eles, as alíquotas aplicadas eram muito altas, e tinham como único propósito o aumento da arrecadação tributária. Além disso, afirmavam que eram prejudicados pelo aumento dos preços dos insumos empregados a produção, muitos dos quais eram importados. Julgavam, ainda, que somente uma política setorial poderia conter o avanço do cultivo de soja. Finalmente, questionavam a aplicação das retenções de modo igual para todos os produtores, fossem eles rentistas, grandes ruralistas ou pequenos produtores (DURA RÉPLICA..., 03 abr.2008). As entidades organizaram manifestações e lockouts, que duraram mais de cem dias.

A introdução das retenções móveis gerou divergências também entre a presidência e muitos dos governadores provinciais (de situação ou de oposição). Por um lado, governadores de províncias produtoras de commodities agrícolas – como Córdoba, Buenos Aires, Entre Ríos e Santa Fe – manifestaram publicamente seu apoio às manifestações das entidades ruralistas, rechaçando as retenções móveis (COMIENZA LA..., 12 maio 2008). Por outro lado, um grupo de governadores – de províncias como Catamarca, San Juan, Santa Cruz e Salta – demandava que as retenções fossem incluídas no sistema de coparticipação fiscal (LAS PROVINCIAS..., 05 mar.2008).

O período em que se estenderam os protestos das entidades representativas dos produtores rurais foi marcado por declarações mútuas de rechaço e por poucas iniciativas de diálogo. As negociações, quando ocorriam, redundavam em fracasso.

Em meio ao impasse, o governo anunciou que enviaria para o Congresso a proposta de ratificação das retenções móveis, buscando uma institucionalização a posteriori do tributo. Caso fosse aprovada nas duas casas, a medida seguiria vigente. Caso contrário, voltaria a vigor o esquema de retenções fixas (CRISTINA ANUNCIÓ..., 18 jun. 2008). Durante a tramitação do projeto no Congresso, o governo acenou com algumas concessões, defendendo a “segmentação” do tributo, isto é, o estabelecimento de um

teto às retenções móveis impostas aos pequenos produtores (NEGOCIAN CON... 30 jun.2008).

O governo indicou também que pretendia manter um canal institucional de diálogo com os produtores rurais, através de suas entidades representativas: foi anunciada a intenção de criar o Conselho para o Diálogo Econômico Social, com o objetivo de discutir com os principais atores socioeconômicos argentinos os projetos de desenvolvimento. Neste conselho, estariam presentes representantes de diversos grupos socioeconômicos, inclusive dos ruralistas (EL GOBIERNO..., 07 jul.2008). Não obstante as iniciativas do governo, as manifestações tiveram continuidade.

Na Câmara dos Deputados, a proposta do governo foi aprovada, contando com 129 votos a favor, 122 contra e duas abstenções (EL KIRCHNERISMO..., 05 jul.2008). No Senado, contudo, embora o governo contasse com a bancada majoritária, os senadores kirchneristas se dividiam: alguns senadores se manifestavam de forma leal às suas províncias de origem, fortemente impactadas pela cobrança das retenções (SE COMPLICA..., 10 jul.2008). Outros senadores reivindicavam a repartição da arrecadação proveniente dos direitos de exportação com as províncias, nos marcos da Lei de Coparticipação.

Uma peça-chave da engenharia institucional argentina é o “voto de minerva” conferido ao vice-presidente, que também ocupa o posto de presidente do Senado. Em caso de empate nas votações no Senado, cabe ao vice-presidente decidir pela aprovação ou não da proposta em questão. O vice-presidente Cobos vinha se distanciando do governo, declarando publicamente que o tema das retenções deveria ser objeto de diálogo entre governo e produtores rurais (COBOS: EL... 27 jun.2008).

Em 18 de julho de 2008, o Senado votou a proposta de ratificação das retenções móveis. O painel indicava 36 votos favoráveis, e 36 votos contrários. Coube ao vice-presidente exercer seu voto de minerva, contra as retenções móveis. Com o seu voto, as retenções móveis foram revogadas, voltando a vigor o esquema anterior de alíquota fixa dos direitos de exportação (CRISIS POLÍTICA..., 17 jul.2008).

O conflito entre o governo Cristina Kirchner e os produtores rurais relevou a capacidade de articulação das entidades representativas dos produtores rurais. O ineditismo desta articulação revela o rechaço dos grupos de interesse do setor agrário frente à institucionalização da cobrança das retenções. Cumpre destacar que esta articulação ocorreu, em um primeiro momento, fora dos canais institucionais existentes. O Congresso só atuou quando foi chamado a participar pelo governo. Ainda assim, teve papel preponderante para a resolução do conflito.

A derrota no Senado gerou implicações importantes sobre a coalizão de sustentação do governo Cristina Kirchner. O vice-presidente afastou-se definitivamente, e muitos dos congressistas e governadores radicais que vinham apoiando os governos peronistas de Néstor e Cristina Kirchner retiraram seu apoio.

Este não seria, porém, o único desafio do primeiro ano do governo Cristina Kirchner: ainda em 2008, a crise financeira internacional freou a forte expansão da economia. Ressalta-se que a Argentina já não contraía crédito no mercado internacional desde a moratória da dívida, em 2001. Assim, o país já se encontrava razoavelmente isolado de um possível contágio da crise financeira. No entanto, os elevados preços das commodities no mercado internacional explicavam, em parte, o forte crescimento da economia e, por isso, era grande o receio acerca de uma eventual queda dos preços no mercado internacional (EXPORTACIONES: CAEN..., 13 fev.2009). Durante meses, o país esteve em recessão. Porém, o crescimento logo foi retomado com base na sustentação da demanda por commodities agrícolas por países emergentes, com destaque para a China, e na recuperação do consumo doméstico.

Enfraquecido em razão das crises política e econômica, o governo Cristina Kirchner procedeu à alteração do calendário eleitoral, antecipando as eleições legislativas para junho de 2009 (inicialmente, as eleições estavam previstas para outubro). Nestas eleições, Néstor Kirchner se apresentou candidato a deputado pela Província de Buenos Aires, encabeçando a lista da FpV. Sua lista, contudo, recebeu menos votos que a lista da coalizão de centro-direita Unión-PRO, e o número de representantes do kirchnerismo

no Congresso foi reduzido. Logo após as eleições, Néstor Kirchner renunciou à liderança do PJ.

Apesar dos contratemplos – ou, talvez, em razão deles – o governo passou a adotar uma série de mudanças institucionais a partir de 2009. Para se aproximar das entidades representativas dos produtores rurais, foi criado o Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca¹⁵. Em 2010, anunciou o Plano Estratégico Agroalimentar e Agroindustrial Participativo e Federal (2010-2016), que pretendia lançar as bases para a formulação de uma política específica para o setor agropecuário. Com o plano, pretendia-se elevar a área de cultivo e pastoreio do país – inclusive de soja –, ensejando a participação dos principais atores interessados no tema e dos governos provinciais (ARGENTINA, 2010). Embora estabelecesse metas ambiciosas, o plano não deixava claro como os números almejados seriam alcançados. Também não esteve muito claro o modo como se processou a participação dos atores socioeconômicos e dos governadores provinciais na elaboração do plano.

Estas mudanças institucionais foram precedidas por medidas pontuais de apoio aos produtores rurais – créditos para os produtores atingidos pela seca; subsídios à compra de insumos; devolução dos tributos arrecadados sobre as exportações de milho e trigo, com foco nos pequenos produtores – e pelo anúncio dos programas Milho Plus e Trigo Plus, que previam a concessão de incentivos fiscais aos produtores destas commodities, a fim de desestimular a expansão da área plantada de soja (DESTINAN FONDOS..., 22 ago.2008; LOS RURALISTAS..., 18 set.2008; MÁS PRODUCCIÓN..., 13 jan.2009; LOS REINTEGROS..., 12 set.2009).

Estas iniciativas arrefeceram a articulação entre Sociedad Rural, CRA, Coninagro e FAA. Já a partir da derrogação das retenções móveis, a FAA buscou se diferenciar das demais entidades, na defesa dos interesses dos pequenos produtores. Para esta entidade, o governo deveria conceder benefícios específicos aos pequenos produtores, o que não

¹⁵ De início, o governo havia optado pela criação do Ministério da Produção, que englobava questões industriais e agropecuárias. Posteriormente, foi criado um ministério específico para o último tema, e o Ministério da Produção deu lugar ao Ministério da Indústria.

estava em conformidade com as demandas das demais entidades, em particular da Sociedad Rural (DIFERENCIAS ENTRE..., 21 jul.2008).

Mantinha-se pendente, ainda, a demanda dos governadores provinciais em relação à inclusão da arrecadação das retenções móveis no sistema de coparticipação fiscal. Em resposta, o governo estabeleceu o Fundo Federal Solidário, que determinava a coparticipação das retenções sobre as exportações de soja, transferindo às províncias 30% da sua arrecadação para províncias e municípios. O acesso aos recursos, porém, se vinculava ao compromisso em destiná-los a obras de saneamento, educação, hospitais, moradia e infraestrutura viária (LAS RETENCIONES..., 19 mar.2009; UNA CONDICIÓN..., 31 mar.2009).

O fim da confrontação com os produtores rurais, bem como a retomada do crescimento econômico, conferiram maior estabilidade ao governo Cristina Kirchner. A expansão da renda, o aumento do consumo, a queda dos índices de desemprego e pobreza criavam um ambiente favorável à reeleição da presidente. Muitos especulavam, porém, que Néstor Kirchner poderia apresentar sua candidatura à sucessão de Cristina. Em 2010, o ex-presidente faleceu. Seu funeral foi acompanhado por milhares de argentinos, além de milhões de outros que o acompanharam pela televisão. A viuvez da presidente levou a uma interrupção, ainda que temporária, dos ataques da oposição à sua gestão. Mais importante, derrubou a tese do “duplo comando”. Em 2011, Cristina Kirchner foi reeleita.

vi. Considerações Finais

O governo Cristina Kirchner foi marcado, logo nos seus primeiros meses, pela forte oposição das entidades representativas dos produtores rurais, contra a incidência das chamadas retenções móveis sobre as exportações de commodities agrícolas. No entanto, tão logo esta medida foi derrubada no Senado, a articulação entre estas entidades se enfraqueceu, abrindo espaço para a introdução, pelo governo, de mudanças institucionais voltadas para o fortalecimento da sua política para a agropecuária. Ambos

os movimentos permitiram a estabilização da coalizão governante, fortemente atingida pelo conflito de 2008.

Argumentou-se, neste artigo, que as entidades em questão articularam-se face à percepção de institucionalização do tributo sobre suas exportações. No entanto, ainda que possuíssem uma agenda negativa comum, as entidades pouco avançaram na construção de agenda positiva: uma política setorial implicaria em questões distributivas, que traziam à tona as divergências entre seus interesses.

Chama atenção o fato que as mudanças institucionais e a construção de uma política setorial ocorreram somente após o conflito. A ausência de diálogo, no momento inicial, pode ser explicada por três fatores centrais: (i) a debilidade das instituições argentinas, que possuem baixa capacidade de processamento de conflitos distributivos e favorecem a emergência de disputas ideológicas; (ii) a fragmentação do peronismo, que acabou por gerar uma frágil coalizão de apoio ao governo; (iii) a importância dos líderes provinciais na política nacional, que privilegiavam a defesa de interesses locais sobre os nacionais, o que veio a enfraquecer ainda mais a base de sustentação do governo no tema das retenções móveis.

Afirmar a que a debilidade das instituições produziu efeitos sobre as escolhas dos atores envolvidos no conflito em torno das retenções móveis não significa que os efeitos de dependência de trajetória sejam inexoráveis. Observa-se que o conflito foi resolvido no âmbito de instituições formais – o Congresso –, embora tardiamente. A decisão tomada pelo Senado foi aceita pelos atores em questão. Além disso, o governo Cristina Kirchner efetuou mudanças institucionais incrementais ao longo dos próximos três anos de mandato, buscando estabelecer condições para a aproximação com as entidades representativas dos produtores rurais.

Referências bibliográficas

AZPIAZU, D.; SCHORR, M. *Hecho en Argentina, industria y economía 1976-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

BASUALDO, E. *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.

BEKERMAN, M.; DALMASSO, G. “Estructura industrial y asimetrías de políticas. Argentina y Brasil desde el Tratado de Asunción”. In: *Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina. Congreso Anual 2010: Lineamientos para un cambio estructural de la economía argentina. Desafíos del bicentenario*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal - 2010-2016*. Disponível em: <<http://64.76.123.202/site/areas/PEA2/index.php>>. Mayo 2010. Acesso em: 02 ago.2012.

ARGENTINA. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. *Esquema de retenciones móviles para productos primarios y sus derivados*. Marzo 2008. Disponível em: <<http://bucket.clanacion.com.ar/common/anexos/Informes/85/37085.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2012.

AZPIAZU, Daniel; SCHORR, Martín. *Privatizaciones. La renegociación de contratos entre la administración Duhalde. ¿Replanteo integral de la relación estado-empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas?* Revista Realidad Económica, Buenos Aires, n. 193, enero/feb. 2003.

BONVECCHI, Alejandro; GIRAUDY, Augustina. *Argentina: crecimiento económico y concentración del poder institucional*. Revista de Ciencia Política, Santiago, v.27, n. especial, p. 29-42, 2007.

BONVECCHI, Alejandro; GIRAUDY, Augustina. *Argentina: victoria presidencial oficialista y tensiones en el esquema macroeconómico*. Revista de Ciencia Política, Santiago, v.28, n.01, p.35-59, 2008.

BONVECCHI, Alejandro; SCHIJMAN, Augustina. *Unilateralidad Presidencial y Fragilidad Coalicional: Las Decisiones Económicas del Congreso durante el Gobierno de Kirchner*. In: VIII CONGRESO NACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2007, Buenos Aires. Anais... Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Hay espacio para un nuevo desarrollismo*. Página/12, Buenos Aires, 29 abr.2007.

CHERNY, Nicolás; FEIEHERD, Germán; NOVARO, Marco. *El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder*. América Latina Hoy, Salamanca, v.54, 2010, p.15-41.

CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. *A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo?* Revista de Economia Política, São Paulo, v.29, n.01, 2009, pp. 2-23.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto. *Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina*. Nuevos Documentos CEDES, Buenos Aires, n. 65, 2009.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín. *La deuda argentina: historia, default e reestructuración*. Desarrollo Económico, Buenos Aires, v.45, n.178, p.187-233, jul./set. 2005.

FREIDENBERG, Flavia; LEVITSKY, Steven. *Organización informal de los partidos en América Latina*. Desarrollo Económico, Buenos Aires, v.46, n.184, p.539-568, ene./mar. 2007.

FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín. *Monetary exchange rates policies in Argentina after the Convertibility regime collapse*. Buenos Aires: Center for the Study of State and Society, 2006, 48p. (Nuevos Documentos CEDES, n.20).

GERVASONI, Carlos. *Crisis política y crisis financiera en el gobierno de la Alianza en la Argentina (1999-2001)*. Tereza Losano Institute of Latin American Studies. The University of Texas, Austin, 2002. Disponível em <<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/gervasoni.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2007.

MONTERO, Frederico. *¿De la desagregación a la normalización? Evolución del dispositivo político Kirchnerista*. In: XXIX CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2009, Rio de Janeiro. Proceedings... Rio de Janeiro: Latin American Studies Association, 2009.

MUSSA, Michael. *Argentina and the Fund: from triumph to tragedy*. WashingtonDC, Institute for International Economics, 2002, 53p. (Policy Analyses in International Economics, n.67).

NICOLINI, Juan Pablo; POSADAS, Josefina; SANGUINETTI, Juan; SANGUINETTI, Pablo; TOMMASI, Mariano. *Decentralization, fiscal discipline in sub-*

national governments and bailout problem: the case of Argentine. **Inter-American Development Bank. Research Network Working Paper**, r-467, aug.2002.

NOVARO, Marcos. *Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)*. In: LANZARO, Jorge. Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2003, p.51-100.

SNOPEK, Carlos Daniel; PAGAN, Adrian, TOMASETTI, Juan Carlos. *Coparticipación Federal de Impuestos*. Instituto de Capacitación Parlamentaria, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 2011. Disponible em: <<http://webappl.hcdn.gov.ar/secparl/icapq/publicaciones/glosario/C/coparticipacion.html>>. Acesso em 09 abr. 2011.

TOMMASI, Mariano. *Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina (con una leve comparación al caso chileno)*. In: Conferencia Instituciones, Políticas Públicas y Desarrollo en América Latina y Argentina. Departamento de Humanidades de la Universidad de San Andrés. Buenos Aires, 07 nov.2008.

TORRE, Juan Carlos. *A crise da representação partidária na Argentina*. In: SALLUM Jr., Brasílio (org.). Brasil e Argentina hoje: política e economia. Bauru (SP): EDUSC, 2004, Cap.4, p.153-214.

Outras fontes

CAMBIAN LAS retenciones para evitar subas en alimentos y recaudar más. **Clarín**, Buenos Aires, 12 mar.2008.

COBOS: “EL Gobierno no tiene que buscar votos, sino consensos”. **Clarín**, Buenos Aires, 27 jun.2008.

COMIENZA LA ronda de diálogo entre los ruralistas y algunos gobernadores. **La Nación**, Buenos Aires, 12 maio 2008.

CRISIS POLÍTICA: con el voto negativo de Cobos, el Senado rechazó las retenciones. **Clarín**, Buenos Aires, 17 jul.2008.

CRISTINA ANUNCIÓ el envío de las retenciones móviles al Congreso. **Clarín**, Buenos Aires, 18 jun.2008.

CRONOLOGÍA: LA protesta agraria en nuestra historia. **La Nación**, Buenos Aires, 02 out. 2008.

DESTINAN FONDOS adicionales a las provincias castigadas por la sequía. **Clarín**, Buenos Aires, 22 ago.2008.

DIFERENCIAS ENTRE los ruralistas: tratan de unificar una propuesta. **Clarín**, Buenos Aires, 21 jul.2008.

DURA RÉPLICA a Cristina en los discursos. **Clarín**, Buenos Aires, 03 abr. 2008.

EL GOBIERNO busca crear el Consejo Económico Social. **La Nación**, Buenos Aires, 07 jul.2008.

EL KIRCHNERISMO logró los votos que necesitaba y aprobó las retenciones en Diputados.**Clarín**, Buenos Aires, 05 jul.2002.

EXPORTACIONES: CAEN fuerte los volúmenes y los precios. **Clarín**, Buenos Aires, 13 fev.2009.

LA CORTE aceptó intervenir en un caso que involucra a las retenciones. **Clarín**, Buenos Aires, 11 jun.2008.

LAS PROVINCIAS productoras pedirán que las retenciones sean coparticipables. **Página/12**, Buenos Aires, 05 mar.2008.

LAS RETENCIONES a la soja serán coparticipables. **Página/12**, Buenos Aires, 19 mar.2008.

LOS RURALISTAS visitaron a Cobos y le pidieron el fin de los superpoderes. **Clarín**, Buenos Aires, 18 set. 2008.

MÁS PRODUCCIÓN, menos retenciones. **Página/12**, Buenos Aires, 13 jan.2009.

NEGOCIAN CON el campo menores retenciones a productores chicos. **Clarín**, 30 jun.2008.

¿QUIÉN REPRESENTA al campo?**Página/12**, Buenos Aires, 17 set.2006.

SE COMPLICA el voto del oficialismo en el Senado por las retenciones.**Clarín**, Buenos Aires, 10 jul. 2008.

“SON PIQUETES de la abundancia”. **Clarín**, Buenos Aires, 26 mar. 2008.

UNA CONDICIÓN necesaria. **Página/12**, Buenos Aires, 31 mar.2009.