

Mercado do trabalho, proteção social e desenvolvimento na hora da globalização

Um jogo de espelhos
Europa /América Latina

Jaime Marques-Pereira

RESUMO. O artigo trata das configurações que a questão social pode assumir na fase da globalização dos mercados e quando se rompe o círculo virtuoso de crescimento do pós-guerra. O sistema de assalariamento como componente de um regime de acumulação é uma categoria central de análise. Ao trazer a América Latina e o Brasil para o foco de atenção, destaca as dificuldades de inserção pela forma da articulação entre assalariamento e informalidade. Conclui que a aquisição da cidadania pelos despossuídos passa pela geração de pleno emprego pela economia. Finalmente, aponta o erro e o caos que pode resultar de uma política que privilegia a finança em detrimento do social.

O fim dos Trinta Gloriosos inaugurou uma crise do desenvolvimento geralmente associada às reestruturações impostas pela globalização econômica. Estas são consideradas como uma dinâmica irreversível, anunciando o fim das formas de organização econômica e do papel do Estado que caracterizam um modo de desenvolvimento que foi associado ao advento definitivo de uma sociedade salarial de consumo de massa. A gestão social da economia, que sustentava um modelo de crescimento autoentretido por uma distribuição cada vez maior da riqueza proporcionada, é hoje vista de

Jaime Marques-Pereira é professor no Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (IHEAL), Sorbone Nouvelle, Paris.

maneira dominante no debate político como uma via conduzindo à catástrofe, na medida em que constituiria um obstáculo à busca de ganhos de competitividade, indispensável num mundo econômico globalizado. Não haveria assim outra alternativa a não ser o retorno a uma gestão da economia mais em conformidade com as suas próprias leis. Toda forma de gestão mais social estaria de qualquer maneira condenada pois conduziria à crise financeira do Estado-Providência. A oposição à via liberal somente anteciparia a chegada de uma morte anunciada.

Os termos do debate sobre o social seriam assim completamente diferentes dos que governavam durante os Trinta Gloriosos. A coesão social não aparece mais como uma questão principalmente econômica, mas como devendo ser tratada acima de tudo num plano político. O debate sobre o social seria então restringido ao desempate entre os que continuam a defender a idéia de uma igualdade de chances promovida pelo Estado e os que consideram que a economia de busca do lucro individual é a fonte de bem-estar da maioria e que a intervenção pública deveria se limitar a garantir a existência das pessoas que não conseguem integrar o mercado, não podendo em conseqüência se beneficiar do bem-estar por ele proporcionado. Existe aí um paradoxo que de modo evidente enviesa a avaliação que se pode fazer do que está em jogo na questão social. A retórica política, para não falar de uma boa parte dos discursos científicos sobre a proteção social, faz atualmente de uma economia mais conforme às leis do mercado a condição do progresso social da maioria, a inserção dos outros ficando a cargo da coletividade e exigindo assim um novo pacto de cidadania. A ciência econômica, ao contrário, se afasta cada vez mais da idéia de um mercado conduzindo por si só a um equilíbrio perfeito. Fora uma corrente liberal fundamentalista, ela parece ter tomado definitivamente a via de uma reflexão sobre a institucionalidade econômica que se impõe como o ponto central do debate teórico além das tradicionais divergências de pontos de vista.

Se o mercado não é mais o ponto central da eficácia econômica, será possível continuar acreditando que seja um fundamento suficientemente sólido do laço social? Apesar disso, a questão da coesão social não se transformou num objeto mais sistemático de análise no campo econômico. Isso sem dúvida, em razão de uma dominação mais afirmada do que no passado do individualismo metodológico, comum às ciências sociais, que

marginaliza uma análise historicamente situada dos fundamentos sociais da economia. O estudo da economia em termos de regulação (ATR) e a análise econômica das convenções que se desenvolveram nos últimos vinte anos na França constituem, desse ponto de vista, duas exceções. Fora essas duas correntes e algumas análises marxistas, a ciência econômica não apresenta nenhuma reflexão metodológica que renove a análise das formas de trabalho como chave de entendimento do futuro do capitalismo e de suas variações geográficas. Essa questão foi principalmente tratada pela sociologia histórica. Sem dúvida, a ciência econômica tomou cada vez mais em consideração as modificações estruturais do capitalismo, mas a perda de eficácia do regulamento keynesiano da conjuntura parece ter conduzido o esforço de teorização econômica das instituições a não ser mais do que um empreendimento tendo por objetivo *“a reabilitação do homo-economicus sob uma forma ainda mais ambígua do que no passado e sua extensão a novos campos de aplicação”*. Este esforço de teorização ignorou assim a pergunta fundamental feita pela história e pela antropologia à economia, quer dizer, a da dialética de interdependência e autonomia do desenvolvimento do Estado e do capitalismo. Para compreender o sentido atual e futuro do assalariado é necessário determinar com precisão a evolução dessa dialética.

A formulação feita por Polanyi punha em evidência o atoleiro do pensamento econômico, inclusive marxista, na medida em que não podia pensar as metamorfoses do capitalismo devido a uma visão instrumental do político. Ela demonstrava a necessidade estrutural do Estado intervencionista que resultava do próprio desenvolvimento das relações mercantis; não que o Estado apareça para se substituir ao mercado, mas, ao contrário, para assegurar sua dominação como modo de organização da vida econômica a partir do momento em que somente uma vontade política pode instituir mercadorias fictícias como a moeda, a terra e o trabalho. O esclarecimento, meio século atrás, das dimensões políticas dessa grande transformação do comércio entre os homens que representa o capitalismo deveria nos levar hoje, de modo mais sistemático, a refletir sobre a viabilidade de um novo ciclo de desenvolvimento baseado no retorno à doxa liberal original na condução da economia.

As contradições da liberalização dos mercados trouxeram de novo à tona a questão da jurisdição da economia além da simples garantia da efetividade dos contratos e, conseqüentemente, de uma potência pública reguladora da qual depende o funcionamento não errático dos mercados e a possibilidade

de fazer dessa potência um vetor de progresso tanto técnico como socioeconômico. Assim sendo, apesar das aparências, a análise de Polanyi é mais sugestiva do que nunca na medida em que permite medir o déficit teórico escondido pelo paradoxo de uma retórica política idealizando a força societal de um mercado que, para a maioria dos economistas, já não é o Sésamo para uma compreensão do capitalismo. Considerando a importância do pensamento econômico na elaboração do quadro cognitivo que delimita a atividade governamental, a credibilidade do discurso neoliberal está em relação com o silêncio sobre a contradição estrutural do capitalismo hoje substancialmente agravada pela globalização, quer dizer, a impossibilidade de seu desenvolvimento sem a construção paralela de uma nova institucionalidade reguladora.

Nesta perspectiva, a questão do mercado do trabalho e da proteção social das pessoas que dela dependem para sobreviver reveste uma importância particular, significando que a coesão social não seria mais somente uma questão de governabilidade mas também um desafio econômico imediato. Se for verdade que a organização da sociedade pelo Estado-Providência salvou o capitalismo da implosão prometida por Marx e contribuiu não só para estabilizar seu desenvolvimento durante um grande período mas também para multiplicar seu potencial de criação de riquezas, é preciso concluir que o debate sobre o futuro do assalariado e da proteção social está hoje dominado por um duplo equívoco. Por um lado sobre a possibilidade de um regresso a um crescimento durável e estável pelo intermédio de uma reautonomização da economia, ou reempregando a feliz expressão de Sahlins sobre as sociedades primitivas aplicada por Polanyi às sociedades capitalistas, "desengastando" o social. Por outro lado, sobre a possibilidade de superar pela política as fraturas sociais provocadas pelo mercado selvagem.

A desregulamentação do mercado do trabalho e a redução da intervenção social da potência pública a uma reinserção contratualizada dos indivíduos vulneráveis na comunidade seriam somente, nessa ótica, uma fuga para a frente traduzindo a crise do político e, de modo mais preciso, de sua forma territorial que constituiu o concerto dos Estados-Nações. A precarização da condição assalariada e o agravamento da vulnerabilidade social que implicam *urbi et orbi* a prioridade absoluta dada à melhoria da competitividade na agenda governamental têm efeitos perversos a nível econômico a mais longo prazo, mesmo se de imediato só se veja o preço a pagar por uma restauração dos grandes equilíbrios, sendo suficiente, no caso, a troca com

abatimento por políticas sociais orientadas para os indivíduos vulneráveis, sem mais intervir no mercado do trabalho. Desse jeito se esquece uma grande lição da história do capitalismo. Ela só pôde se transformar num crescimento econômico a longo prazo, realizando o sonho de um governo democrático capaz de superar o “desencantamento do mundo”, do qual falava Max Weber. A história passada da interação entre os desenvolvimentos respectivos do Estado e do capitalismo traz assim a hipótese de que uma gestão liberal da globalização implicaria, no melhor dos casos, uma regulação econômica deficiente que pode ser encontrada nos problemas de governabilidade social que provoca. Pode também significar o retorno à instabilidade estrutural do capitalismo concorrencial de outrora e, quem sabe, reeditar a possibilidade de um longo ciclo deflacionista mesmo sob condições diferentes, ligadas às novas características do regime de relações internacionais.

Por certo a questão do trabalho — considerada como suporte incontornável da socialização e como elemento central da organização econômica e conseqüentemente como nível central de determinação de seu potencial de criação e modalidades de repartição da riqueza — não esgota a reflexão sobre o modo de desenvolvimento que seria possível imaginar sobre base do novo regime de livre comércio vigente nas relações internacionais. O desenvolvimento do capitalismo não depende apenas de uma regulação institucional do mercado do trabalho que permitiu fazer do assalariado o motor de um crescimento estabilizado. Na transição da Europa Oriental, a liberalização se focalizou, até agora, principalmente no comércio e no capital mais do que no trabalho. Pode-se ver até que ponto as normas econômicas são um problema comum a todas as relações de mercado. Entregues a si mesmas essas relações não são um vetor de eficácia ou inovação. Foi sua inserção numa rede de regras e constrangimentos jurídicos que permitiu, como lembram Robert Boyer e Yves Saillard (1995), a emergência do fordismo nas economias ocidentais que agora se procura reeditar na Europa do Leste. O caráter central da questão do trabalho na economia permanece de grande importância estratégica, principalmente para pensar sua relação com a ordem política exprimida por sua regulação através de normas sociais.

O problema é que a sinergia entre o capitalismo e o Estado (ou de modo mais geral toda forma regulada do social) não tem nada de natural e que eles se determinam um ao outro nos seus desenvolvimentos respectivos. Braudel o assinalava claramente quando os descrevia como dois irmãos siameses em

concorrência para se nutrir. Essa sinergia se instituiu primeiro nos mecanismos da dívida pública. A passagem de um capitalismo de renda a um capitalismo industrial a deslocou para o terreno do assalariado que a globalização vem hoje minar. Ela restaura assim a possibilidade de uma riqueza de renda com detrimento da que resulta do investimento no trabalho humano. O interesse metodológico do ATR reside no fato de fornecer à reflexão econômica uma grelha de análise do estatuto teórico que convém atribuir ao conceito de assalariado na regulação econômica e na reprodução social. Como o demonstram as análises de tipo ATR atualmente desenvolvidas e que procuram caracterizar um regime salarial profundamente afetado pela dependência entre o regime monetário e o regime internacional, a globalização modifica os dados do problema.

A questão é então saber o que vai acontecer com o assalariado enquanto forma institucional de regulação econômica e de discernir o que implica a esse nível a evolução atual das condições de utilização e de remuneração do trabalho. Se uma lição deve ser tirada a esse respeito nos países desenvolvidos e levada em consideração em qualquer propósito normativo atual, é que a gestão do trabalho designada pelo termo de fordismo permitiu um círculo virtuoso entre a economia e a política. As primeiras análises ATR sobre o Estado abriram o caminho para uma pesquisa permitindo entender melhor seus mecanismos, ao definir seu papel econômico como sendo o de um conjunto de compromissos institucionalizados regulando as receitas e as despesas que ele opera na economia privada. A globalização inscreve na pauta do dia o problema das instituições que poderiam estabilizar as interações sociais e as seqüências econômicas capazes de render mais operatórias regulações infra e supranacionais. A possibilidade de reconstruir esse círculo virtuoso parece assim depender do peso que será respetivamente atribuído à finança e ao social pelas decisões políticas redefinindo as normas das relações internacionais e as competências governamentais descentralizadas. A metamorfose que permitiu edificar uma sociedade salarial é pois uma história não terminada que permanece de grande relevo mesmo se a problemática tem atualmente termos radicalmente diferentes. Por certo, o vínculo entre cidadania e trabalho não é imutável nas suas formas institucionais mas nada mostra que tenha deixado de ser, sob o efeito da globalização, a base mínima de um círculo virtuoso entre o político e o econômico e conseqüentemente uma condição de desenvolvimento em economias bem mais abertas do que no passado. Este círculo se tornou vicioso. A idéia liberal de uma

complementaridade funcional intrínseca entre democracia e economia de mercado, livre de qualquer obstáculo, parece uma utopia legitimadora face à evidente quadratura do círculo constituída pela equação entre a preservação da governabilidade política e a da credibilidade econômica.

Para entender como esse círculo pode voltar a ser virtuoso, é necessário revelar os efeitos do sistema que define a coerência societal entre as cinco formas institucionais chamadas canônicas — o assalariado, a concorrência, a moeda, a inserção internacional e o Estado — que configuram um modo de regulação econômica. E o que sugerem resultados de pesquisas recentes que se interrogam sobre sua interação sistêmica. Mesmo se estes não forem suficientes para fundar uma teoria do papel da proteção social no crescimento econômico, permitem pelo menos justificar tal trabalho que se opõe ao modo dominante de encarar a problemática, ou seja, reduzir a questão social a um problema de ética e de governabilidade.

“A evolução da relação salarial no sentido de tal reorientação da proteção social somente exprimiria uma ruptura da coerência das formas estruturais do capitalismo conduzindo a uma má regulação econômica e não a uma adaptação funcional da gestão do trabalho frente às modificações do regime das relações internacionais.”

Esta hipótese é tanto mais plausível que não restringe a reflexão sobre as mudanças estruturais do capitalismo à observação de países desenvolvidos. A análise dos limites colocados na América Latina tanto ao desenvolvimento do Estado como ao de uma economia de mercado pela representação da questão social que acompanhou o desenvolvimento industrial é desse ponto de vista particularmente rica em ensinamentos. As profundas desestabilizações macroeconômicas que certos países latino-americanos conheceram a partir do princípio dos anos 80 constituem uma ilustração extrema dos efeitos perversos de más regulações econômicas que podem ser implicadas por formas de organização do mercado do trabalho e da proteção social que não são governadas por uma vontade política de universalização da cidadania que redefine as regras salariais. A idéia da existência de regulações econômicas melhores do que as outras sugerida pela análise das diferentes trajetórias seguidas pelos regimes de acumulação na Europa merece ser ressituada num quadro teórico maior colocando em evidência duas oposições clássicas; a primeira entre crise e regulação, a segunda entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, o que permite compreender a que

condições os processos de homogeneização social ou de agravamento das desigualdades favorecem ou erigem obstáculos ao desenvolvimento.

Mais do que nunca é necessário nos interrogar, além dos problemas de eficácia e de equilíbrio, sobre a qualidade dos mecanismos de reprodução social e econômica ligados aos modos de regulação. Submetidos a constrangimentos externos, os regimes de acumulação não parecem permitir, partindo de um sistema de produção de massa, mais do que uma participação cada vez mais parcial e precária da população ativa ao mercado do trabalho, fazendo da satisfação das necessidades de base uma caridade leiga chamada "ação humanitária". Problematizar esta questão em termos de regulação equivale a revelar não somente os fundamentos econômicos desta nova tendência à dualização da sociedade mas também as dinâmicas institucionais que redefinem os regimes de acumulação e permitem prejulgar se tal evolução pode ser estabilizada ou se será a base de novos desequilíbrios de grande relevo. Esse é um cenário possível do futuro dos países desenvolvidos que lembra uma história conhecida, a do crescimento econômico que reproduz o subdesenvolvimento. A história do capitalismo industrial na América Latina constitui desse ponto de vista um caso de escola. Ela mostra como uma má regulação econômica pode até se tornar caótica quando a moeda é objeto de uma "utilização punitiva" procurando impor a repartição mais regressiva do produto nacional exigida por uma adesão liberal ao regime internacional. A exacerbação desses desequilíbrios econômicos revela neste caso de figura o vínculo entre regulação social e regulação econômica como sendo uma das variáveis condicionando a estabilidade dos regimes de crescimento.

O assalariado e a regulação econômica

O mercado do trabalho e a proteção social constituem dois domínios da economia cuja evolução é considerada de modo unânime como determinante para o futuro dos regimes de crescimento, seja ela pensada em termos de diminuição dos custos do trabalho e de sua maior flexibilidade ou em termos de necessidade de uma gestão mais democrática do trabalho que aprofundize a cidadania salarial herdada do fordismo para desenvolver o potencial de eficácia econômica das novas tecnologias e formas de organização da produção, servindo assim de base para novos modos de adesão ao regime

internacional, menos perversos nos seus efeitos sociais. Os estudos de tipo ATR deveriam ter maiores chances do que os outros para teorizar essa alternativa. Tal era aliás seu projeto quando a vitória da esquerda francesa levou a acreditar — por engano — que já estava fortemente inscrita no debate político. A diminuição das margens de manobra das políticas econômicas nacionais durante os anos 80 demonstrou o contrário e impõe uma reflexão muito mais complexa sobre a regulação, já que é agora necessário pensá-la em relação com a gênese de novas formas institucionais cuja territorialidade deve ainda ser reinventada. É evidente que se trata de uma questão que vai além da fronteira do conhecimento econômico. Frente à amplitude da tarefa a ATR pode dar a impressão de não avançar quando recusa proposições normativas que não se apoiam na história. O recurso a outros métodos que não tomem em conta o irrealismo das hipóteses não deveria criar ilusões. Sua forte propensão à enunciação normativa esconde atualmente a ruptura do conhecimento teórico da economia entre hipóteses de alcance limitado, testemunhando talvez uma maior preocupação de realismo mas também uma crença mais sagrada do que científica na validade de um modelo de base que se procura preservar a qualquer preço, mesmo se perdeu toda capacidade de dar uma coerência às pesquisas econômicas, condenadas a constantemente modificá-la.

Das instituições regulando a economia até a coerência societal das instituições econômicas

De modo mais modesto é possível esperar que a ATR trará no mínimo uma clarificação dos cenários possíveis para o futuro do assalariado, deduzindo da história suas determinações econômicas atuais e precisando sua interação com as variáveis não-econômicas. Mas os ensinamentos que ela poderá oferecer não serão tão evidentes quanto se poderia esperar. Os debates que inaugurou ou inspirou sobre a questão da flexibilidade e sobre as convenções produtivas mais adequadas à globalização só permitem por enquanto dar conta dos processos de aprendizagem que formam o campo das inovações institucionais de onde poderia resultar a invenção dum novo modo de desenvolvimento do pós-fordismo, cuja originalidade histórica ainda é desconhecida.

Os numerosos estudos oriundos de outras ciências sociais que procuraram renovar a interpretação do capitalismo mostrando como a proteção social e, de modo mais geral, a evolução do papel do Estado modificaram a natureza e o lugar do trabalho na organização da sociedade e da economia já não parecem capazes de propor hipóteses sobre o futuro do assalariado. A questão de saber se este continuará a ser a base da arquitetura institucional do Estado-Providência enfrenta as mesmas dificuldades encontradas pelo ATR para imaginar boas regulações econômicas que possam nascer da globalização. Do mesmo modo que os estudos das trajetórias dos regimes de acumulação ou dos sistemas socioprodutivos não conseguem explicar como seria possível instituir novos compromissos institucionais cuja irreversibilidade permitiria considerar sua configuração global como um esboço de um modo de desenvolvimento, as comparações internacionais de regimes de proteção social tampouco conseguem teorizá-las.

Por certo a ATR permitiu conhecer melhor a importância das confrontações que determinam a possibilidade de tais compromissos, mostrando como as mudanças estruturais atualmente operadas ao nível do mercado do trabalho, da proteção social e da organização da produção são manifestações da evolução das relações internacionais resultando do esgotamento do fordismo. Para teorizar o impacto dessas mudanças e assim encontrar um quadro de análise — que tenha pelo menos uma pequena capacidade de predição — relativo às alternativas de saída da crise, é necessário compreender como essas três dinâmicas criam um sistema. A questão da interação entre o mercantil e o não-mercantil forma desse ponto de vista a principal dificuldade teórica em cada um desses três domínios de pesquisa. O que é necessário esclarecer é o modo pelo qual a evolução de sua inscrição territorial e conseqüentemente política transtorna as respectivas formas de organização e suas complementaridades. No quadro da ATR tal propósito impõe que seja levantada uma hipoteca funcionalista que afeta sua capacidade de dar conta da gênese e do desenvolvimento das formas institucionais que pilotam o regime de acumulação. Esta hipoteca é revelada pelo interesse insuficiente atribuído à sua configuração enquanto conjunto e por conseqüente à sua coerência societal. Para definir no tempo e no espaço a possibilidade de estabilização de um modo de regulação é necessário explicar o papel econômico das instituições sem se contentar das inscrições que puderam ser estabelecidas a partir da interpretação das trajetórias nacionais dos regimes de acumulação.

A importância da relação salarial para a regulação econômica se revela maior do que a que lhe tinha sido atribuída pela definição original como forma de utilização do trabalho correspondendo a um modo de produzir e repartir a riqueza regulado por procedimentos não só mercantis mas também institucionais. O peso da socialização do trabalho sobre a regulação econômica é bem mais determinante e complexo do que deixavam entrever as relações funcionais entre a organização do trabalho e a repartição que explicavam a dinâmica fordista dos segmentos produtivos à obra nos países desenvolvidos. Caracterizando por esse intermédio o capitalismo industrial, a ATR revelou o impacto macroeconômico do taylorismo, da proteção social e de outros mecanismos institucionais de regulação do mercado do trabalho. A demonstração de que o círculo virtuoso entre a produtividade e o consumo de massa não é somente uma questão de fluxo de rendas e despesas que o Estado devia regular para garantir o equilíbrio do pleno emprego dos fatores de produção, mas principalmente uma questão de normas sociais de produção e de consumo, constitui um avanço em relação à tradição keynesiana. Constituiu também um avanço em relação ao marxismo porque ultrapassou uma visão da socialização do trabalho restringida ao fetichismo da mercadoria. Identificar a funcionalidade econômica das condições de uso e remuneração do trabalho fixadas pelo fordismo por intermédio da cadeia de produção, das convenções de produtividade e do desenvolvimento das despesas sociais com a adequação entre as dinâmicas próprias à oferta e à procura globais permitiu precisar *ex-post* como a relação salarial daí derivada conformava, em conjunto com o regime monetário de crédito e com o regime de concorrência oligopolística, uma regulação econômica estabilizando o regime de acumulação. Pode-se hoje precisar sobre essa base como o regime das relações internacionais rompeu essa funcionalidade. Surge então a questão de saber se a flexibilidade do trabalho e a austeridade orçamentária, na medida em que se tornaram condições de competitividade, podem servir de base para uma nova configuração institucional da regulação econômica capaz de promover, como se diz hoje em dia, um desenvolvimento sustentável.

Tudo indica que, devido ao peso dos constrangimentos externos e por ricochete do constrangimento monetário, a relação salarial tenha perdido o lugar predominante que era seu na época do fordismo. A inserção internacional é atualmente mais importante na procura de uma adequação entre a oferta e a procura e a norma do consumo nacional já não reveste a impor-

tância estratégica de outros tempos. As repartições primária e secundária do produto nacional devem daqui por diante se submeter ao constrangimento da competitividade. As respostas a esta nova situação são diversas, mas além das diferenças entre as trajetórias nacionais se observou uma tendência geral à estagnação da renda do trabalho paralelamente a uma desregulamentação do mercado do trabalho e, pelo menos na Europa, de um aumento substancial do desemprego. A internacionalização do sistema produtivo a partir dos anos 70, ao redefinir o lugar do comércio exterior no regime de acumulação, subtraiu aos Estados-Nações a margem de manobra monetária de que dispunham para sustentar uma política expansionista financiando a progressão do investimento produtivo, a qual fora validada *ex-ante* pelo pleno-emprego da população ativa, integrada *ad vitam* no assalariado, promovida pelo Estado-Providência. A internacionalização atualmente acelerada pela liberalização do comércio e dos mercados financeiros sapava esses fundamentos econômicos da sociedade salarial. A remuneração do trabalho se tornava de novo um custo devendo ser contido tanto ao nível dos salários como ao nível dos retiros sociais. Tornava-se então necessário inverter sua tendência histórica ao aumento de modo a garantir a obtenção de ganhos de competitividade. A pressão nesse sentido implicava também o transtorno da organização do trabalho e da produção em busca de aumentos de produtividade sem que fosse necessário recorrer a incitamentos ligados a uma melhor remuneração do trabalho.

A crença numa racionalidade organizacional fundando a *performance* econômica, derivada da análise da evolução “japonisante” dos sistemas sócioprodutivos, poderia corroborar a idéia que a especialização flexível traçaria novos caminhos de prosperidade, sem no entanto pôr em causa a produção de massa e a concentração do capital. Uma visão da relação salarial que tenta defini-la como uma forma de regulação econômica na sua dimensão societal pode dificilmente considerar que ela anuncia obrigatoriamente um modo de desenvolvimento que ofereça uma alternativa ao esgotamento do fordismo; tampouco poderá encontrar tal sinal no desenvolvimento das regulações coletivas ao nível local, a partir das novas formas de coordenação econômica permitindo substanciais ganhos de competitividade. A especificidade territorial é, sem dúvida, uma variável determinante da reestruturação econômica, como o demonstra a análise dos sistemas produtivos locais que beneficiam de uma vantagem comparativa dinâmica graças a sua propensão à inovação organizacional. À perda de eficácia dos instrumentos tradicionais

das políticas nacionais se opõe assim uma nova interação entre os agentes econômicos que seria tanto mais eficaz se a descentralização desse à ação pública meios para facilitá-la. As dinâmicas de organização estabelecidas localmente, apostando nas possibilidades econômicas derivadas da globalização, aparecem assim como o suporte dos ganhos de competitividade. Certos autores verão nessa interação e na redefinição das relações entre o privado e o público um melhor funcionamento dos mercados. Outros associarão ambos a uma regulação intermediária entre o Estado e o mercado que condicionaria o surgimento de um sistema de produção flexível e de toda trajetória de crescimento¹.

Ver nessa evolução uma nova modalidade de funcionamento do capitalismo exige em qualquer caso, numa perspectiva evolucionista, que não se confundam as dimensões universal e contextual tal como pôde acontecer quando se exportou o conceito de fordismo do centro para a periferia de seu regime internacional. Voltaremos a este assunto mais longe no que diz respeito à América Latina. Pelo momento é suficiente lembrar que a possibilidade de outorgar um valor normativo à análise econômica das inovações organizacionais da produção levanta o problema da relação entre teoria e história, e por conseqüência o de considerar a dimensão societal da regulação econômica como uma variável endógena. No caso contrário só se poderia levar a cabo uma análise limitada do tempo econômico pois as interações consideradas somente dizem respeito à duração e ao espaço de estabilidade dos compromissos institucionais. A análise *ex-post* de sua funcionalidade econômica deve conseqüentemente se limitar a comprovar a variação de sua configuração territorial sem poder utilizá-la como base para uma definição da eficácia produtiva, restringindo assim seu alcance normativo.

O que se pode esperar da evolução dos novos paradigmas produtivos em termos de desenvolvimento não poderá ser precisado sem que seja integrada numa problemática mais compreensiva sua interpretação a partir dos resultados das pesquisas que se interrogaram sobre os fundamentos políticos da regulação econômica. Aí reside uma das principais questões teóricas de uma definição mais geral da interação das cinco formas institucionais canônicas em sua coesão societal. Poderíamos então dispor de um quadro de análise com maior capacidade de predição nos apoiando sobre as tipologias dos regimes salariais e de proteção social confrontadas às políticas dos regimes de acumulação, monetários ou políticos. Um melhor diálogo com as outras ciências sociais será incontornável caso se busque restituir a

regulação em sua dimensão realmente societal. A análise dos fundamentos econômicos do Estado numa perspectiva pluridisciplinar demonstrou tal necessidade ao expor um esquema topológico do social reinterpretando o sistema das formas institucionais como uma regulação autopoiética fundada na autonomia e na interdependência das práticas sociais situadas na ordem doméstica, na ordem econômica e na ordem política. O estudo da regulação deveria abranger mais do que uma simples explicação das regularidades econômicas das formas institucionais se têm a pretensão de se fundar numa análise de sua socio-gênese. Deveria então ser pensada num modo comunicacional *“como uma autopoiése generalizada na qual as interdependências entre as formas estruturais são constituídas por interferências (como ruídos) tratadas de maneira exclusivamente interna a cada uma delas segundo sua própria lógica”*.

Trata-se pois de uma visão explicitamente estrutural da regulação. Induz hipóteses sobre as possibilidades de um novo modo de desenvolvimento prolongando as que tinham sido avançadas por Polanyi a propósito do beco sem saída em que se encontra o velho liberalismo conduzindo a uma sociedade fundada de modo dominante na regulação mercantil, no sentido em que a ultrapassagem do bloqueio da democracia que significou o desenvolvimento do Estado-Providência seria a condição estrutural para o surgimento de um novo círculo virtuoso entre o econômico e o político. O fato que ele não possa ser concebido sem instituições supranacionais não o torna uma possibilidade a curto prazo e impõe que seja avançada a idéia de regulações econômicas boas ou más, sugeridas pelos estudos comparativos sobre as diferenças de trajetórias dos regimes de acumulação na Europa. Esta visão estrutural concebe a relação salarial como invariante estrutural do capitalismo cuja variação de formas determina sua configuração institucional geral. Independentemente das metamorfoses que pode conhecer e que convém precisar em respeito à mutação do conjunto das formas institucionais, a relação salarial continua a determinar mais do que as outras a regulação econômica. Que seja atualmente o alvo de uma destruição mais do que de uma inovação institucional provoca certas conseqüências mas não permite concluir que as formas de emprego das populações já não definem, num mundo globalizado, o futuro das sociedades. Elas continuam a constituir o principal elemento econômico da eficácia das mediações simbólicas — o direito, a moeda e a ideologia — que ligam dentro do capitalismo a ordem política e a ordem econômica. O único otimismo justificado deriva

da duração dos processos de destruição criadora, o que esboça cenários extremamente opostos:

“um aprofundamento da democracia igualitária salarial, (... tornado possível pela) invenção de formas institucionais permitindo deslocar a concorrência entre os Estados para um plano cultural (...) da qualidade produtiva das populações; (...ou seja) um regresso ao velho liberalismo desigualitário, (...) a lógica predadora e especulativa do capitalismo de renda derrotando a lógica mais estável e assegurada do capitalismo produtivo”¹⁶.

Cidadania, trabalho e constrangimento econômico

Imaginar o futuro a partir de tal alternativa deriva do fato de que o capitalismo industrial constitui um progresso econômico e social, não tanto porque libera o progresso tecnológico mas principalmente porque faz do assalariado a possibilidade de uma nova dinâmica histórica que permite tecer ótimas relações entre a ordem econômica e a ordem política. A sinergia através da qual seus mecanismos respectivos vão se articular torna possível uma maior acumulação do capital, mas também uma organização política da sociedade alargando de modo permanente o acesso ao espaço público. Esta conexão obedece a um movimento que conheceu sua velocidade de cruzeiro quando o caráter permanente e estável do crescimento derivava de sua sincronização com uma assalarição contínua que realizava o pleno-emprego da população ativa apesar do desaparecimento das atividades da pequena produção mercantil do passado. É importante sublinhar que essa sincronização foi principalmente organizada no campo político pelo desenvolvimento dos direitos sociais do trabalho, que se tornam um vetor de universalização da cidadania a partir do momento em que as normas de utilização e de remuneração do trabalho implicam níveis mínimos de satisfação das necessidades e de proteção dos indivíduos não-proprietários garantidos pelo Estado, tenham estes indivíduos um emprego ou não.

A expressão “sociedade salarial” sintetiza a transformação histórica constituída por essa interação virtuosa entre o político e o econômico que foi a origem dos Trinta Gloriosos, quando sugere que o assalariado se tornou durante esse período o campo privilegiado da auto-instituição da sociedade.

As normas que regem o trabalho alheio sem mais dever a servir se tornaram o principal campo de investimento das formas políticas. A tal ponto que a cidadania é redefinida no projeto de finalmente conseguir fazer de todo homem um cidadão graças a sua integração *ad-vitam* no assalariado. Assim se pode integrar à sociedade política as pessoas que não possuem os capitais simbólicos ou o patrimônio que os torne “homens capazes de razão”, como dizia Hegel, quer dizer cidadãos possuindo as qualificações necessárias para participar ao debate contraditório sobre o governo da sociedade².

A convergência entre a história da extensão da cidadania a todos os homens e a história do desenvolvimento de uma economia capitalista de mercado, baseada na generalização do assalariado, não resulta de uma identidade entre as leis do mercado e as leis da democracia como pensavam os liberais, mas de uma complementaridade funcional entre a organização jurídica da sociedade através de um seguro obrigatório e universal dos riscos sociais completando os princípios de direito civil e uma produção de massa sustentada pela concentração de capital favorecendo economias de escala. Contrariamente ao que se pode pensar antes de redescobrir que o crescimento econômico pode ser compatível com a vulnerabilidade social, esta convergência não é irreversível. Desde que ela deixou de se exprimir até nos países desenvolvidos, o campo normativo do trabalho está deixando de ser considerado como o meio da conciliação entre eficácia e equidade. A metamorfose da questão social a que assistimos atualmente conduz à conclusão da necessidade de uma reautonomização da economia, que já não é considerada como equivalente a mais mercado e a menos Estado, mas em termos de uma institucionalidade econômica de coordenações privadas, ou eventualmente públicas mas a nível local, situadas fora da esfera do Estado central porque este já não seria capaz de assumir as regulações econômicas coletivas.

Tal evolução não é só problema no que diz respeito à separação entre a gestão da economia e do social e tece de novo o laço entre a precariedade econômica e a instabilidade social que havia sido rompido pela sociedade salarial. Desse ponto de vista ela “traí a incapacidade do Estado para controlar uma sociedade cada vez mais complexa e heterogênea, repercutindo sobre articulações privadas tudo o que as regulações coletivas não mais conseguem dirigir”. Esta conclusão à qual chega Robert Castel no fim de sua crônica do assalariado não coloca somente em evidência o perigo de um retorno ao “salário” de outrora, antes de sua redefinição institucional pelo

Estado-Providência, mas também a ameaça de uma reatualização da patologia da pobreza, já bem palpável, e que na ausência da *“mediação dos direitos coletivos (faz que) a individualização dos socorros e o poder de decisão fundado sobre os interconhecimentos locais corram o risco de voltar à antiga lógica filantrópica: faz ato de vassalagem e será socorrido”* (p. 472). A incapacidade atual da potência pública de conter tal declinação para uma sociedade roída pelo individualismo negativo *“dos que carregam sua individualidade como uma cruz porque ela significa uma ausência de veículos e de proteção”* (p. 472) sintetiza os efeitos perversos sobre a ordem política de uma evolução que o sociólogo pode considerar irreversível na medida em que manifestaria *“os implacáveis constrangimentos da economia que exercem uma pressão centrífuga crescente”* (p. 474).

É de fato uma visão equívoca da economia produzida pelo déficit de conhecimento sobre sua relação estrutural ao político. A ATR, se procura revelar essa relação, nos leva a considerar que o problema não é tanto o de salvaguardar a função de preservação da coesão social mas acima de tudo o de lhe outorgar os meios políticos necessários a uma gestão da economia permitindo uma boa regulação, o que implica doravante construir um espaço público que permita negociar compromissos sobre o regime internacional³. Senão, existe o risco que a preservação da coesão social se torne uma vasta operação ideológica de aceitação de uma nova forma de *apartheid* em que se transformaria o Estado-Providência. A responsabilidade do economista é de fazer tomar consciência de que o círculo vicioso entre o político e o econômico deriva do fato que se considere o segundo termo como um constrangimento implacável e inelutável, conformemente à velha idéia liberal de que teria suas próprias leis de funcionamento que se imporiam aos homens independentemente de sua vontade. O problema é que a maioria dos economistas continua a acreditar e fazer acreditar nessas idéias, apesar de serem essas leis atualmente consideradas por eles menos como leis do mercado do que como leis da racionalidade e apesar de a sociologia ter mostrado que a racionalidade é polimórfica e historicamente situada. A economia somente se torna um constrangimento implacável por causa de sua regulação deficiente que condena a ordem política a garantir — mal — a coesão social, sem organizar a proteção dos indivíduos como um princípio de cidadania pelo pleno-emprego dos recursos humanos. A história do capitalismo na América Latina abaixo evocada ilustra este círculo vicioso no seu caráter mais extremo.

Do Estado-Providência abortado até o beco sem saída do desenvolvimento latino-americano

A questão que se impõe atualmente na América Latina é a de saber o que podem significar democracia e eficácia em relação com os recursos econômicos legados pela história de seu desenvolvimento para gerir a nova situação derivada da globalização. Os novos modos de inserção internacional das economias latino-americanas, que é necessário buscar para reinventar o desenvolvimento, serão fixados na prática menos em função de uma norma universal de competitividade que em função das mediações sociais e políticas que enquadram as escolhas econômicas. Explicitá-las significa recomençar uma reflexão sobre a relação entre teoria e história, abandonada pela análise econômica do desenvolvimento desde que se encontrou praticamente monopolizada pela dificuldade e pela urgência política a compreender o curto prazo para gerir a instabilidade macroeconômica.

Convém lembrar que a referência à história foi contudo o quadro fundador de um pensamento econômico latino-americano do desenvolvimento que colocou em evidência a especificidade do curso seguido pela industrialização no seu continente como resultado de uma modernização impulsionada do exterior, antes de ser sustentada por uma dinâmica endógena. Esclareceu-se então como as antigas economias agroexportadoras nascidas da procura mundial de produtos tropicais se tornaram rapidamente a base para uma acumulação nacional do capital industrial e como este se consolidou, perseguindo ao abrigo da concorrência internacional uma substituição progressiva das importações de bens manufaturados até a crise dos anos 80. É agora necessário entender como este passado determina o futuro possível dessa dinâmica endógena em economias onde a abertura parece irreversível. Atualmente ninguém imagina que ainda seja possível apostar no protecionismo. Mas o problema não é só de saber como gerir essa abertura de modo a reencontrar o caminho do crescimento econômico mas também de saber como a tornar mais equitável, o que parece doravante concebível desde o momento em que as vítimas da exclusão se tornam atores sociais presentes no espaço público e mantêm uma pressão em favor de mais democracia. Trata-se de um constrangimento societal atualmente incontornável da conduta da economia. A redução da coesão social e até territorial que se pode constatar em numerosos países deveria levar a considerar de modo mais sério a equidade, não só por evidentes razões éticas, mas também

como uma questão de governabilidade política que, na América Latina, condicionam por assim dizer em tempo real a credibilidade econômica como o demonstrou o drama da crise financeira mexicana.

Pensar a dimensão econômica da questão social no contexto do desenvolvimento latino-americano não é mais evidente do que no caso do capitalismo europeu, e exige um renovamento teórico que enfrenta o mesmo tipo de déficit de conhecimento sobre a relação estrutural entre a economia e o político. Trata-se de um programa de pesquisa fundado na mesma herança marxo-keynesiana e representada, neste caso, pela síntese feita pelo pensamento econômico latino-americano, da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas, fundada em 1949) até a teoria da dependência. Numa perspectiva regulacionista o Estado, ou melhor o político, aparece como o grande ausente dessas análises apesar de estar ao centro das proposições normativas que elas inspiraram ou justificaram. A possibilidade de entender melhor a dimensão política do subdesenvolvimento é contudo esclarecida por uma longa tradição de análise da questão do trabalho e do emprego e é preciso situá-la em relação com os debates sem fim derivados do que parecia ser a principal expressão da incapacidade de industrialização, todavia muito rápida, a ressorver o subdesenvolvimento, quer dizer o crescimento do que foi chamado a informalidade do trabalho.

A informalidade do trabalho e a assalarição limitada

A ATR parece poder oferecer uma grelha de leitura permitindo que o debate saia do beco sem saída em que entrou ao definir esta informalidade como um setor econômico à margem do assalariado, representando de certa maneira o peso da tradição da qual a modernidade capitalista não consegue se desfazer. Sabemos agora que não convém falar de setor informal já que não existe nem um conjunto de ativos nem um conjunto de atividades formando um setor à margem do outro, formal, e que tampouco se trata — como pretendem os liberais que sucumbiram ao seu encanto — de processos puramente mercantis fora do Estado e cuja normatividade social está impregnada da legalidade por ele estabelecida. A realidade econômica coberta pelas diversas situações de informalidade existentes é a de uma eficácia duvidosa do direito e principalmente do direito social e da legislação do trabalho.

Este limite envia em primeiro lugar à história do constrangimento externo considerada como a pressão exercida pelas relações com o resto do mundo sobre o regime de crescimento de uma economia nacional. A diferença do que ocorre nos países europeus (e em alguns raros países que, como os Estados Unidos, conheceram uma verdadeira descolonização), o constrangimento externo que acompanha ou precede a gênese da Nação impõe à história do Estado e do mercado uma dupla temporalidade que pode ser considerada a origem do bloqueio enfrentado atualmente pelo desenvolvimento. A determinação pelo mercado mundial continuará a existir depois do sistema de produção se ter realmente tornado capitalista e continuará portanto a imprimir seu próprio ritmo a esta história que, tal o mito de Sísifo, pode ser considerada como uma tentativa sempre infeliz, mas sempre renovada, de contornar esta determinação pela industrialização. As economias nacionais deixarão de ser simples anexos produtivos de mercados que através de uma organização da violência nas sociedades coloniais, mais complexa do que a rapina e do que o tributo, se aprovisionavam para revender e obterem lucro. Alcançarão assim um ritmo endógeno ditado por uma substituição das importações que aumenta progressivamente o mercado interno sem todavia conseguir escapar ao dito constrangimento exterior. Este se reproduzirá primeiro como um estrangulamento comercial afetando, como mostraram diversas análises dos regimes de acumulação inspiradas das primeiras teorias da Cepal, a capacidade de levar a cabo uma industrialização chegando aos bens de produção, em seguida através dos efeitos perversos do pagamento do serviço da dívida e do ajuste exterior que fizeram dos anos 80 a chamada década perdida do desenvolvimento e finalmente, hoje em dia, através das dificuldades de derrubar a financiarização utilizada para contornar os problemas de liquidez e que afetou toda possibilidade de ajustamento interno.

"Esta dupla temporalidade é uma história dos limites ao desenvolvimento do Estado e do capitalismo por intermédio da relação que introduziu entre o regime salarial e a forma de adesão ao regime internacional que esta gestão do constrangimento exterior significava."

Esta relação determinará o curso da acumulação do capital da qual explica os limites estruturais.

Sobre esse assunto pode-se antes de mais lembrar as análises das contradições da acumulação no princípio da transição ao capitalismo industrial. O regime de câmbio, imposto pela agricultura de exportação, impedia

que as baixas dos cursos internacionais se repercutissem sobre as rendas em moeda local dos plantadores. Condenava a indústria a não renovar seus equipamentos justamente quando suas vendas mais aumentavam, graças à desvalorização monetária que aumentava o custo das importações e, ao contrário, autorizava essa renovação quando suas vendas diminuía e quando a moeda se revalorizava baixando o preço dos produtos importados que lhe faziam concorrência e também dos bens de equipamento. Esta contradição que está à origem do protecionismo refletia a que afetava a agroexportação. Este regime de câmbio favorecia a substituição dos bens-salários outrora importados por uma produção nacional ao mesmo tempo em que exercia uma pressão em favor da preservação de uma parte não monetária da reprodução da força de trabalho para limitar o aumento dos salários que pressionava as taxas de lucro, quando era necessário utilizar a desvalorização para restringir a baixa que poderia ser provocada pela queda dos cursos internacionais a partir do momento em que a oferta era superior à procura. Essas contradições endógenas do curso da acumulação, que caracterizam o impacto duma gênese tardiva do capitalismo, assumem seu pleno sentido no que diz respeito ao desenvolvimento industrial posterior quando são colocadas em relação com a estruturação da ordem política imprimida pelas formas de emprego instituídas nesse momento.

As análises sobre a passagem do trabalho forçado ao assalariado mostraram que o constrangimento exterior que pesava sobre o crescimento econômico atingia o coração da dinâmica endógena de desenvolvimento de uma produção capitalista ao sugerir que o império da lei do valor somente podia ser exercido através da mediação da lei do favor. O aprofundamento da divisão social do trabalho seria então freiado pelo caráter limitado da assalarição imprimido pela articulação de relações monetárias e de relações pessoais de vassalagem no mercado do trabalho. Esse início do assalariado é acompanhado pela construção de um Estado moderno que reproduzirá até agora *“duas estruturas de poder, distintas mas ligadas, a que se tece em torno das grandes famílias patriarcais das plantações e a das clientelas políticas organizadas ao redor dos representantes do poder central”*.

Os limites à diversificação das atividades produtivas e à transformação do trabalho em mercadoria devem por conseguinte ser pensados em conjunto e a longo prazo. Eles nos fazem voltar às condições de gênese da economia capitalista de mercado na América Latina e se reproduziram durante seu desenvolvimento. Isso aparece claramente, por um lado, na importância que

ainda hoje revestem as relações pessoais de dependência na gestão do trabalho e, por outro lado, na fraca atração do consumo popular enquanto domínio de valorização do capital. Trata-se evidentemente de traços que estruturam a configuração do capitalismo na América Latina mas que ainda devem ser interpretados. A submissão do trabalho na produção capitalista não poder ser considerada — o que ainda é verdade hoje em dia⁴ — unicamente como um procedimento mercantil eventualmente regulada pelo Estado mas deve também ser considerada como uma troca de favores entre mestres e dependentes. Esta hipótese de uma interação entre lei do valor e lei do favor, avançada para caracterizar o surgimento de um mercado “livre” do trabalho e a criação de instituições que o regulam, deve ser considerada nas suas implicações a longo prazo e em conexão com a história da relação salarial que acompanhou a industrialização.

A crítica das problemáticas da pobreza e do subemprego em termos de informalidade do trabalho abriu o caminho para esta nova análise do Estado e da relação entre sociedade e economia. À luz dos resultados de uma observação microssociológica, a informalidade já não podia mais ser considerada apenas como a consequência de uma dinâmica econômica responsável por uma oferta insuficiente de trabalho. Aparece também como o resultado de uma relação discricionária ao direito dos agentes econômicos, complemento do laxismo do Estado para fazer respeitar a legislação do trabalho e os direitos sociais. A hipótese que daí deriva de um sistema de emprego articulando comportamentos econômicos que se inscrevem na legalidade e outros que a contornam, na maioria dos casos de modo legítimo, impõe uma reinterpretação do funcionamento do mercado do trabalho. A crítica das teses dualistas já não pode mais se contentar de pôr em causa a idéia de uma reabsorção natural do setor informal através do crescimento do setor formal ou da funcionalidade de um salário de subsistência pelo tempo necessário para que tal evolução se concretize, argumentos outrora desarmados mas reatualizados pelo neoliberalismo. É a noção mesmo de mercado do trabalho que é preciso redefinir. Primeiro, por certo, a hipótese de uma segmentação do mercado do trabalho defendida pelas análises do Prealc, mas também a idéia de que a regulação do mercado do trabalho seja um processo institucional, ou uma coordenação de agentes econômicos regulada por uma racionalidade utilitária ou por um ajustamento preço-quantidades.

Ao sublevar a questão da relação entre o direito e a economia a partir do debate sobre a informalidade, somos levados a repensar o papel do

Estado. Depois de termos considerado o Estado como o principal ator da transformação social e da diversificação econômica, ou como um simples meio de acumulação do capital, temos agora que averiguar a hipótese de um Estado limitado, incapaz de consolidar sua soberania e de garantir o interesse coletivo. A hipertrofia da função pública e a importância das intervenções econômicas do Estado não podem ser negadas mas, de outro ponto de vista, é necessário falar de um subdesenvolvimento do Estado que a análise do trabalho revela nas suas manifestações mais graves para não dizer chocantes. À força societal do Estado ou à sua capacidade de abrir mercados ou ainda de obrigar os agentes econômicos a acompanhar sem demasiado atraso a evolução tecnológica dos países desenvolvidos é necessário opor sua incapacidade manifesta de assegurar as funções realengas.

Esta incapacidade deve ser pensada de modo positivo, quer dizer como um nível de estruturação do mercado do trabalho e conseqüentemente como uma variável da configuração tomada pela relação salarial na América Latina. A inversão da problemática da análise do Estado deve então ser estendida à do crescimento econômico. A fraqueza da intervenção social do Estado comparativamente à sua intervenção econômica não pode mais ser entendida de modo estritamente funcional. Sem dúvida as políticas sociais ligadas ao modelo de Estado-Providência (mas desviadas de seus objetivos de compensação dos efeitos regressivos do crescimento econômico sobre a distribuição da renda), são funcionais para um regime econômico que fez da agravação das desigualdades sociais um meio de crescimento a partir dos anos 50. O laxismo do Estado, revelado pela informalidade, é por certo coerente com essa gestão de conjunto da força de trabalho. Mas não é possível considerar tais resultados simplesmente como o produto de uma dinâmica econômica determinada pelo caráter dependente e tardio do capitalismo latino-americano sem atribuir ao Estado uma racionalidade e uma capacidade de antecipação maquiavélicas. Seria pois uma visão tão mistificadora quanto a da ideologia desenvolvimental que emana dos planificadores formados pela Cepal, que pensavam ter concebido uma política econômica e social conduzindo ao consumo de massa enquanto que na realidade sua implementação consolidaria a estrutura desigualitária da sociedade.

É justamente sobre esse aspecto que convém comparar capitalismo à primeira vista pouco comparáveis, como o que conduziu a Europa a um modo de desenvolvimento instituindo a sociedade de consumo de massa e o que levou a América-Latina ao subdesenvolvimento, apesar de se encon-

trar em ambos os casos — dois pólos extremos da história de cinco séculos de civilização ocidental — a mesma linearidade da construção do Estado e da afirmação complementar de um capitalismo primeiro de renda e depois industrial. Suas diferenças parecem confirmar a importância do assalariado no desenvolvimento econômico, quando é utilizado como um vetor de universalização da cidadania. Se o projeto de Estado-Providência abortou na América-Latina não foi simplesmente por causa de um nível de assalarição demasiadamente baixo da população ativa. A criação de emprego está ligada à dinâmica de acumulação, particularmente no plano dos efeitos benéficos que pode ter a esse nível a complementaridade entre as seções de produções. Mas como o mostrou a ATR, não se trata de uma variável endógena de crescimento. Ela só se estabeleceu com o fordismo graças à invenção política que transformará as normas de consumo e de produção. Essa invenção política é, em síntese, o vínculo entre o trabalho e a cidadania. Se a criação de instituições sociais inspiradas do modelo do Estado-Providência europeu não obteve os mesmos resultados políticos e econômicos na América Latina foi, à raiz, por causa de uma interpenetração entre as esferas pública e privada, herdada do antigo regime europeu e que durará até que a democracia se imponha como uma questão de legitimidade do Estado em relação com o conjunto da Nação, como é atualmente o caso.

As independências nacionais não abalaram essa interpenetração. Somente criaram um espaço público para gerir as relações das oligarquias exportadoras com o concerto dos Estados-Nações. O estabelecimento no cone sul, antes mesmo do que na Europa, de uma proteção social dos trabalhadores cuja vocação universalizante será consagrada pela OEA, não modificará este peso da história como tampouco o havia feito o sufrágio universal porque se tornará, ao nível político, um campo privilegiado de constituição de relações clientelistas e, ao nível econômico, um sustento da concentração da renda. Uma tal evolução da proteção social se inscreve evidentemente no rastro da assalarição limitada instituída pelo modo de funcionamento do mercado do trabalho que lembramos anteriormente. Ao fim do cabo ela é coerente com um regime salarial que restringe a reprodução da força de trabalho ao circuito do capital produtivo. Os limites estruturais à acumulação do capital impostas pela dinâmica particular do progresso técnico na América Latina, o caráter truncado da industrialização ou as particularidades do fordismo nesse continente, devem ser colocadas em relação com uma ordem política que se constituiu, como mostra a análise de

Gilberto Mathias, na articulação das relações mercantis e não mercantis do emprego.

Tal hipótese se justifica na dimensão macroeconômica assumida pelo caráter restrito da assalarição. Conhecemos a esse respeito a importância revestida pelas políticas centrais do Estado, seja ao nível da distribuição primária e secundária da renda, ou seja no controle social corporativo e clientelista do trabalho. Referimo-nos a uma crônica do assalariado que parece determinante tanto para o regime político como para o regime de acumulação, e que mereceria ser reconstituída para que possam ser tiradas lições das trajetórias nacionais que conheceu. Somente evocamos aqui as condições de sua gênese que marcam a evolução do mercado "livre" do trabalho que se transformará nessa articulação entre o formal e o informal, eufemismo dos economistas do BIT cuja utilização abusiva oculta a regulação ambivalente de que esse mercado se tornou o objeto, já que é realizada tanto por instituições que têm uma legitimidade baseada sobre a idéia de interesse geral que por um sistema de representações sociais patriarcais do indivíduo. O trabalhador permanece assim principalmente tratado em função de sua condição e não como detentor de direitos.

Da má regulação até a regulação caótica

Podemos nos perguntar que sentido tem qualificar de fordista a regulação econômica que pode resultar de tal regime salarial. O fato que certos setores da economia industrial latino-americana tenham uma aparência fordista na sua organização do trabalho, indo de vez em quando até uma indexação programada dos salários sobre a produtividade, ou ainda o fato de que o Brasil tenha conseguido tirar partido de sua dívida para praticamente reproduzir uma dinâmica setorial de país desenvolvido, são índices insuficientes, já que podemos mostrar que o sistema socioprodutivo foi um mecanismo de recondução do subdesenvolvimento. A interação do regime salarial e do regime de acumulação estabelecida pelas políticas públicas na América Latina está, além do mais, bem longe do fordismo na medida em que limita as economias de escala à terceira procura, da classe média, da qual aceleraram a expansão e incitaram o mais que podiam o consumo. Este apoio implicou um regime monetário cada vez mais inflacionista que explodirá ao fim da sobreliquidez internacional, que houvera permitido o endividamento, e aparecerão taxas de interesse cada vez mais elevadas.

No melhor dos casos, podemos falar de uma má regulação fordista, vinculada a uma concentração da renda garantida pela ordem política, que foi possível transformar num fator de crescimento. Sem dúvida uma tal evolução poderia também ter ocorrido nos países atualmente desenvolvidos se as lutas provocadas pelo pauperismo crescente não tivessem induzido uma metamorfose da questão social. A evolução que essa regulação fordista conheceu em seguida, quando se modificou o regime internacional, confirmou o diagnóstico feito por Celso Furtado nos anos 60 sobre as tendências estruturais à estagnação, diagnóstico que havia sido considerado como desmentido pelo forte crescimento dos anos 70. Essas más regulações somente contornaram o obstáculo graças a uma concentração cada vez mais importante da renda e ao endividamento. Não foram mais do que expedientes. Permitiram sem dúvida manter o crescimento durante um certo tempo, mas a eficácia de tal política econômica não podia durar. O aumento de uma terceira procura no seio da estrutura fortemente polarizada, derivada das modalidades de repartição estabelecidas nos anos 50, só descartou temporariamente os limites da acumulação. A redução do custo do capital graças ao endividamento permitiu continuar nessa via durante um certo tempo, mas ao preço dos efeitos recessivos do serviço da dívida e do ajustamento que se seguirão, desestabilizando o regime de crescimento. As razões de base do esgotamento da substituição das importações nos enviam à inadequação estrutural da oferta e da procura globais de um regime de acumulação intensiva baseado sobre a produção de massa sem que se estabeleça paralelamente uma ordem política instaurando um consumo de massa.

É na desigualdade social, que não pode ser seriamente abalada, que se encontram as raízes dessa contradição econômica. Hoje em dia voltamos de certo modo ao ponto de partida: o crescimento parece poder recomeçar se apoiando num aumento das exportações industriais derivado da permanência de salários baixos, mas para relançar a longo prazo o mercado interno num contexto de economia aberta a possibilidade de concluir acordos sociais permitindo uma verdadeira política de rendas e industrial parece mais indispensável do que nunca. Tais políticas são dificilmente concebíveis sem que sejam impostas novas regras institucionais de repartição da riqueza. A relação entre o mercado interno e o mercado externo define a possibilidade de inscrever no longo prazo o retorno ao crescimento visto que condiciona a estabilização macroeconômica. É a esse nível que se pode apaziguar os conflitos distributivos e restaurar a rentabilidade de investimentos produ-
ti-

vos, o que permitiria freiar a financiarização perversa entretida por um regime monetário e por um regime fiscal e financeiro que conduziu à hiperinflação.

Afirma-se geralmente que a crise da dívida tornou obsoleto o modo de desenvolvimento que se apoiava numa industrialização derivada da substituição das importações. Mas que o protecionismo do passado não seja mais uma garantia de crescimento e que a evolução política torne a restauração do Estado de direito irreversível, não implica na realidade nenhuma modificação do modo de desenvolvimento. As trajetórias caóticas seguidas por certas economias latino-americanas desde a crise da dívida mostram antes uma resistência a tal modificação. Os regimes fiscais, financeiros e monetários, ajustados ao pagamento do serviço da dívida permitiram, por um lado, compensar a perda de rentabilidade do investimento produtivo (fora dos setores exportadores) através do crescimento da renda — algumas vezes de modo explosivo — fornecida pela dívida pública e, por outro lado, impor através da inflação uma aceleração sem precedentes históricos da concentração da renda. Frente à interação entre os dois regimes, escapando durante certos períodos a qualquer pilotagem até que se concretize a ameaça de uma hiperinflação aberta, é necessário falar de regulação caótica. O caso brasileiro, com sua hiperinflação duradoura meticulosamente administrada por um sistema de indexação cada vez mais sofisticado, fornece uma ilustração caricatural dessa situação, mas fornece também a melhor performance de ajuste externo, o que lhe permitiu continuar a crescer, bem que de modo irregular, durante a década perdida.

A trajetória brasileira parece ser um caso limite do círculo vicioso que pode se estabelecer entre a ordem política e a ordem econômica no capitalismo atual, quando nenhum vínculo institucional é estabelecido entre a regulação dos conflitos distributivos e a construção ou o aprofundamento da democracia, e por conseqüente entre trabalho e cidadania. A importância econômica de uma regulação do trabalho permitindo às instituições sociais garantir sobre essa base a proteção dos indivíduos, assim assegurados de sua cidadania na ordem política, aparece claramente nos limites de uma regulação da economia apoiada numa assalariação limitada, no duplo sentido do termo.

A deriva rumo a uma regulação caótica, como ocorreu no Brasil, permite medir a que ponto um aprofundamento da democracia igualitária social, de que o fordismo europeu construiu as bases, constitui hoje sua única alterna-

tiva de desenvolvimento. A resposta ao desafio da globalização passa, em termos econômicos, por uma progressão da produtividade permitindo aumentar simultaneamente os lucros e os salários e rompendo uma regulação econômica que limita a margem de manobra da política econômica a uma escolha entre as ameaças de agravamento do conflito distributivo e de fuga dos capitais. Esta crítica neoestruturalista do ajustamento seqüencial proposto atualmente pelos organismos internacionais evidencia o papel do Estado para transformar a abertura numa potencialidade de desenvolvimento. A questão não é de suprir aos comportamentos erráticos que podem ter os mercados quando são liberalizados de uma só vez, como preconizam os adeptos de um ajustamento "Big Bang", nem de dinamizar os fatores endógenos de crescimento que constituem os bens e serviços coletivos, pouco atraentes para a atividade privada. O elemento central do ajustamento é fazer com que a progressão da acumulação seja superior à da produtividade.

Numa economia que deve se abrir para garantir o acesso às novas tecnologias e aos financiamentos exteriores, e que será por conseguinte cada vez mais submetida à concorrência estrangeira, tal progressão da acumulação não pode ser concebida sem que o Estado desenvolva as economias externas, necessárias para fazer do crescimento uma dinâmica endógena e apóie através de uma política industrial os setores que podem se tornar competitivos assim que tenham recuperado os anos de atraso no domínio do investimento provocados pela financiarização dos quinze últimos anos.

Uma política de renda que diminua os conflitos distributivos entre lucro e salário reveste assim uma importância estratégica para dar fim a uma especulação alimentada pela permanência das margens do primeiro graças à erosão do segundo pela inflação. Só a reconstrução de um sistema financeiro industrializador pode dar ao Estado os meios de tal política. Esta não poderá ser realizada sem um novo ciclo de desenvolvimento do mercado interno consagrando o advento de uma sociedade salarial que se apóie sobre uma economia mais aberta e mais justa.

Também é preciso sublinhar que com uma população ativa que só está parcialmente assalariada, as margens de manobra de uma boa regulação econômica numa base nacional são, mesmo na época da globalização, bem mais importantes do que num país europeu. Para uma economia do tamanho da do Brasil, tal possibilidade já existia ao termo da fase de substituição das importações levada a cabo pelo regime militar, ou seja antes que a crise da dívida venha interromper o sonho segundo o qual o advento da democracia

ia enfim permitir a criação dos mercados de consumo necessários para reingressar num regime de acumulação. É ao nível político que se decide uma mudança real do modo de desenvolvimento. O caráter caótico assumido pela regulação econômica exprime a resistência a iniciar essa modificação. A perspectiva de uma consolidação e de um alargamento do Mercosul permite hoje esperar que essa modificação poderia rapidamente dispor de uma base territorial fazendo concorrência à alternativa representada pela Alena. O estabelecimento do grande mercado norte-americano parece, ao contrário, significar para a América Latina, caso seja estendido em direção do sul, uma opção se apoiando sobre a permanência de antigas formas institucionais parcialmente adaptadas para manter o antigo modo de desenvolvimento, o aumento das exportações devendo resolver o problema da exigüidade do mercado interno que resulta do caráter limitado da assalarição, o agravamento da concentração da renda se tornando assim novamente funcional. Tal estratégia de desenvolvimento parece dificilmente praticável a longo prazo, à imagem da trajetória mexicana.

Felizmente, a democracia não é só uma questão de funcionalidade econômica alternativa superior destinada a um capital que não é filantropo nem se preocupa da equidade por natureza. Trata-se principalmente de uma questão de ação social que nos conduz hoje a duvidar seriamente da viabilidade de uma ordem política perpetuando uma cidadania de geometria variável que se institucionaliza no campo da pobreza através de políticas sociais orientadas para os indivíduos ou para os grupos mais vulneráveis. De modo evidente, frente às ameaças de ruptura do sistema político mexicano, essa reorientação liberal da proteção social não parece suficiente para controlar a pressão em favor da democratização.

Conclusões

Tentamos mostrar, neste artigo, os principais elementos da problemática do modo de tratar a questão social no contexto da configuração institucional que pode ser assumida pelo capitalismo. Ao sublinhar que o regime salarial determina estruturalmente a qualidade — boa ou má — da regulação, consideramos que um novo enquadramento do debate sobre o futuro da proteção social se impunha. A visão do campo das possibilidades parece ter sido turvada por um falso debate considerando a defesa de uma proteção

social fundada sobre um sistema de direitos sociais universais como uma posição ingênua — porque esta já não cobre o risco de exclusão — e promovendo conseqüentemente uma nova forma de solidariedade através da institucionalização de um direito à inserção dando lugar a um espaço econômico intermediário entre o Estado e o mercado para os indivíduos menos eficazes. As posições pondo em causa o vínculo entre cidadania e trabalho, caucionando assim a desconexão entre a gestão da economia e a do social, já não são hoje consideradas como monopólio do liberalismo radical.

Essa perturbação das posições é tanto mais grave nos países latino-americanos onde a herança da má regulação econômica fez do aumento da pobreza dos anos 80 um fator de ingovernabilidade dos territórios onde sua incidência muitas vezes não deixa outra alternativa de sobrevivência a não ser a inserção nas redes da economia da droga. O que não quer dizer no entanto que a constituição de um espaço econômico intermediário legal e a descentralização dos órgãos do Estado que deveriam favorecer sua consolidação deixam de ser uma política pobre para os pobres que são autorizados a participar a sua administração. Mas trata-se de uma via incontornável enquanto a assalarição continuar restrita. O que deve ser considerado como uma regressão é o fato de transformá-la num projeto de sociedade e renunciar a uma política de emprego e de renda, o que equivale a institucionalizar uma mão-de-obra de segunda zona, um subproletariado no sentido próprio do termo, como denunciado por Luc Boltanski⁵, que vê no argumentário de Rosenvallon um retorno ao eugenismo. A nova época social que este último deseja ver realizada, para evitar que a desagregação do Estado-Providência e o crescimento da exclusão sejam uma seqüência implacável, depende sem dúvida de uma melhor articulação entre a prática da democracia e a gestão do social como ele o lembra na sua resposta⁶. Mas se essa regulação não passar pela economia, a alternativa é entre a peste e a cólera.

Esse é, de meu ponto de vista, o principal ensino que pode ser tirado da comparação entre os modos de desenvolvimento do capitalismo industrial na Europa e na América Latina dos quais esboçamos as principais características. Os não-possuintes não podem ser cidadãos se a economia não é governada de modo a buscar o pleno-emprego e vice-versa. As regulações deficientes latino-americanas implicadas pela ausência de círculo virtuoso entre o econômico e o político são uma clara indicação de um desenvolvimento deficiente e, no pior dos casos, do caos que pode significar para a

Europa a construção de instituições supranacionais que continuariam a privilegiar a finança com detrimento do social.

Notas

1. Ver sobre este debate, Benko, G. et Liepietz, A. *Les régions qui gagnent*, Paris: PUF, 1992.
2. Para decidir de modo democrático o que as Luzes chamaram Bem Comum, fazendo referência ao comércio social instituído pelo mercado, a necessidade de um debate contraditório — entre pessoas cujo estatuto de mercador garantia a independência e lhes atribuía motivos suficientes para reger relações sociais que não podiam ser reguladas pacificamente por uma qualquer mão invisível (Habermas, J., 1976), ou por um comissário governando o conjunto dos mercados de que sonhará mais tarde a ciência econômica — se impunha.
3. O que não se limita à negociação dos movimentos de capital, de bens e de serviços mas diz também respeito às condições de utilização do trabalho. Estas só serão levadas em consideração se a evolução das relações de força políticas ao nível nacional levarem os governos a negociar os constrangimentos externos pesando sobre o regime salarial e sobre o regime de proteção social.
4. Podemos observar nas inovações organizacionais à japonesa a permanência dessa vassalagem do indivíduo que faz do valor de seu trabalho um processo social mais do que o resultado de uma regulação institucional do mercado do trabalho ou da lei da oferta e da procura (Marques-Pereira J. 1995).
5. *Le Monde*, 7/2/1995.
6. *Le Monde*, 14/2/1995.

Abstract

This essay deals with the forms that the social question may take in the era of global markets, when the virtuous circle of post-war growth came to an end. The wage system, one of the main components of any regime of accumulation, is the central category for analysis. When Latin America and Brazil are brought to focus, the difficulties of insertion of the population by the form of articulation between salaried work and informality are mentioned. The author concludes that the acquisition of citizenship by the dispossessed passes through the generation of full employment by the economy. Finally, the author points to the

mistake and to the chaos that may result from a policy in which finance prevails over the social issue.

Résumé

L'article propose une réflexion sur les formes que la question sociale peut prendre dans une phase de globalisation des marchés et quand se rompt le cercle vertueux de croissance comme ce fut le cas après la deuxième guerre mondiale. Le système du salariat qui structure le régime d'accumulation est une catégorie centrale d'analyse. Réfléchissant particulièrement sur l'Amérique Latine et le Brésil, on voit là une difficulté particulière sur cette question en raison des pôles à considérer: le secteur formel et l'informel. L'auteur va conclure que l'obtention de la citoyenneté pour les exclus passe par la production du plein emploi par l'économie. Finalement l'auteur montre les erreurs et le chaos qui peuvent surgir quand une politique privilégie la finance au détriment du social.

Referências bibliográficas

- Aglietta, M. e Brender A. (1984) *Les métamorphoses de la société salariale*. Paris: Calmann-Levy.
- Boyer, R. e Dore, R. (1994) *La politique des revenus en Europe*. Paris: La Découverte.
- Boyer, R. e Durand, J. P. (1993) *L'après fordisme*. Paris: Syros
- Boyer, R. (1979) "La crise actuelle: une mise en perspective historique". *Critiques de l'économie politique*, NS, n.º 7-8.
- Boyer, R. (1994) "Les capitalismes vers le XIXème siècle". *Notas Econômicas* (projeto de artigo).
- Braga, J.C.S. (1992) *As finanças industrializantes para a estabilização e o desenvolvimento*. IEDI.
- Cartier-Bresson, J. e Kopp, P. (1981) *L'analyse sectionnelle: approche système productif en Amérique Latine*. Tese, Université de Picardie, Amiens.
- Castel, R. (1995) *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard.
- Coriat, B. e Saboia, J. (1987) *Régime d'accumulation et rapport salarial au Brésil (des années 50 aux années 80). Un processus de fordisation forcée et contrariée*. Paris: GERTTD, n.º 87-01.

- Draibe, S. (1993) "Etat de bien-être, inégalité et pauvreté au Brésil: les dilemmes actuels". Paris: *Cahiers des Amériques latines*, n.º 15.
- Elias, N. (1975) *La dynamique de l'Occident*. Paris: Calmann-Lévy.
- Ewald, F. (1986) *L'Etat-providence*. Paris: Grasset.
- Jessop, B. (1987) citado por Theret, B. *De la comparabilité...*, *op. cit.*
- Lautier, B. (1994) *L'économie informelle dans le Tiers-Monde*. Paris: La Découverte.
- Lipietz, A. (1983) *L'envol inflationniste*. Paris: La Découverte.
- Lipietz, A. (1985) *Mirages et Miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le Tiers-Monde*. Paris: La Découverte.
- Mathias, G. e Salama, P. (1983) *L'Etat sur-développé. Des métropoles au Tiers-Monde*. Paris: La Découverte.
- Mathias, G. (1987) "Etat et salarisation restreinte au Brésil". Paris: *Revue Tiers-Monde*, n.º 110.
- Mello, J.M.C. (1982) *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense.
- Noel, A. (1991) "Les fils respectueux de l'économétrie". UQUAM, Montréal: *Cahiers de recherches sociologiques*, n.º 17.
- Ominami, C. (1986) *Le Tiers-Monde dans la crise*. Paris: La Découverte.
- Reynaud, B. (1992) *Le salaire, la règle et le marché*. Paris: Christian Bourgeois.
- Rosenvallon, P. (1995) *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*. Paris: Seuil.
- Salama, P. (1972) *Le procès de sous-développement*. Paris: Maspero.
- Salama, P. e Valier, J. (1990) *L'économie gangrenée. Essai sur l'hyperinflation*. Paris: La Découverte.
- Salama, P. e Valier, J. (1994) *Pauvretés et inégalités dans le Tiers-Monde*. Paris: La Découverte.
- Soria, V. "Desinflation, austeridad, política social en México". Paris: Colloque du GREITD.
- Theret, B. (1992) *Le régime économique de l'ordre politique, esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'Etat*. Paris: PUF.
- Theret, B. (1995) *De la compatibilité des systèmes nationaux de protection sociale dans les sociétés salariales*. Paris: IRIS, Université de Paris, Dauphine.