

Integração regional e desenvolvimento no Cone Sul*

Luiz Augusto Estrella Faria**

*"De las entrañas de América
Dos raudales se desatan
El Paraná, faz de perlas,
Y el Uruguay, faz de nácar.
Los dos entre bosques corren
O entre floridas barrancas,
Como dos grandes espejos
Entre marcos de esmeraldas.*

*"Luego en Guazú se encuentran,
Y reuniendo sus aguas,
Mezclando nácar y perlas,
Se derraman en el Plata."*

Luis Dominguez

Em 20 de junho de 1870, a mais sangrenta guerra já travada na América do Sul chegava ao final, deixando em seu rastro uma nação destruída e uma raça quase exterminada. Raramente reunidas, tropas da Argentina, do Brasil e do Uruguai encerravam sua vitoriosa campanha contra a tentativa de construir uma potência ao sul do Equador levada adiante pelo sonho belicoso de Solano Lopes, Presidente do Paraguai. Depois da campanha, cuja fase final levou ao genocídio de quase toda a população masculina paraguaia e foi obra praticamente exclusiva das tropas brasileiras, numa façanha que séculos de dominação colonial espanhola sobre o povo guarani não puderam levar a cabo, os vencedores deram as costas uns aos outros e abandonaram as terras conquistadas, retornando ao isolamento e à mútua desconfiança que marcou historicamente sua relação. Pouco mais de um século depois, os dois maiores rivais da região, Argentina e Brasil, dão começo a um processo de aproximação política e integração econômica sem precedentes e para o qual convidam Paraguai e Uruguai, crian-

* Versão ligeiramente modificada do trabalho apresentado no III Encontro de Economistas de Língua Portuguesa, ocorrido em Macau, em junho de 1998.

** Economista, Técnico da FEE, Professor da UFRGS e Doutorando do IE-UFRJ.

do o Mercosul. Antes de uma reconciliação histórica, a aproximação dos países vizinhos do Cone Sul pode ser interpretada como um desdobramento dos novos impulsos políticos e econômicos desse fim de século da queda do Muro de Berlim e da globalização, que estão redesenhando o mapa do mundo.

Uma das características desta nossa época de mudanças é a nova forma com que a sociedade tem experimentado sua relação com o tempo e o espaço. David Harvey (1989) descreve essa experiência como um “ciclo de compressão do espaço-tempo”, fenômeno que periodicamente se repete na história social e que percebemos pela superação das barreiras da distância geográfica — todos os recantos do mundo parecem mais acessíveis — e pela inusitada realidade de estarmos vivendo numa mesma sincronicidade do tempo — os acontecimentos em qualquer parte do globo são vivenciados instantaneamente. Milton Santos (1994) descreve esse fenômeno com o conceito de aceleração. Podemos encontrar um referencial teórico para compreender essas mudanças apoiando-nos em Arrighi (1994), que desenvolve uma tese já enunciada por Braudel (1979) sobre a relação entre o desenvolvimento econômico do capitalismo, a expansão territorial do mercado e a aceleração do tempo histórico de seus sucessivos ciclos de acumulação de capital. Nessa tese, a instituição do mercado vai passar por um processo de desenvolvimento em sucessivas etapas e rupturas desde os mercados locais dos burgos medievais, passando pelos mercados regionais das províncias articulando várias cidades, até que, numa ruptura profunda, se criam os mercados nacionais pela ação dos Estados estabelecendo a moeda e as normas da concorrência.

Uma outra face desse processo é a constituição da economia-mundo, em que um sistema de nações se articula em torno do pólo hegemônico do país que ocupa o centro e dirige o processo de acumulação de capital em escala internacional.¹ No período que Arrighi chamou de Ciclo Sistêmico de Acumulação Genovês — de meados do século XIV a meados do século XVII —, o tempo transcorria mais lentamente, o ciclo precisou de quase 300 anos para se completar, e o espaço da economia-mundo era relativamente exíguo, não indo além da Europa Central e Ocidental, Oriente Próximo e Norte da África.² Por contras-

¹ A abordagem da regulação refere-se a “regime internacional” para descrever essa configuração dos espaços econômicos, identificada pelo grau de interdependência entre esses espaços e suas complementaridades e pelo sistema de normas que regula a estabilidade das relações entre as nações (MISTRAL, 1986).

² Sem estabelecer contradição, mas apenas comparando com o conceito de mundo de Milton Santos, a economia-mundo de Braudel seria apenas um dos mundos à época, ao lado dos vários mundos das sociedades ameríndias, chinesa ou hindu, por exemplo (SANTOS, 1994).

te, no presente Ciclo Sistêmico Norte-Americano, não só o tempo está transcorrendo mais rápido — nem bem completou um século e já mostra sinais de esgotamento —, como o espaço engloba quase literalmente todo o planeta em um só sistema econômico de mercado. O final de cada um desses ciclos começa por uma “crise sinalizadora” em que os indícios de esgotamento se manifestam e a partir da qual diversos movimentos de ruptura da ordem acontecem, até que um deles estabeleça uma nova hegemonia capaz de inaugurar um novo ciclo após a crise terminal do anterior. Segundo essa lógica, uma análise da realidade mundial deste fim de século identificaria os movimentos que estão definindo as características dominantes de um próximo período de expansão. O aspecto que vai interessar aqui é o da relação entre economia e espaço.

Uma abordagem complementar — e, para os marcos deste texto, mais útil, na medida em que trabalha com um nível de abstração e generalização menor — é a da teoria da regulação (AGLIETTA, 1976; BOYER, 1986; HARVEY, 1989; LIPIETZ, 1985), que caracteriza o período atual como de transição para um novo modo de desenvolvimento, sucessor daquele em que a articulação entre regime de acumulação intensiva e modo de regulação monopolista constituiu o que chamaram de fordismo. Harvey (1989) busca caracterizar um novo regime, que ele descreve como de acumulação flexível, enquanto Lipietz (1997) faz um mapa das diversas alternativas de organização do trabalho e de estabelecimento de uma nova relação salarial em curso nos mais diversos lugares do planeta, o mundo do pós-fordismo. Entre todas essas novas realidades, vamos direcionar a atenção para uma característica das transformações econômicas ora em curso que está imediatamente relacionada com a problemática do espaço, o aumento da interdependência entre os sistemas econômicos de base nacional.

O crescimento da interdependência econômica no plano internacional recebeu um impulso de origem tecnológica com o recente salto no desenvolvimento dos meios de transporte e comunicação; um impulso econômico com o crescimento do comércio, dos fluxos financeiros e da internacionalização de cadeias produtivas e um impulso político com a desregulamentação, a redução de barreiras e a uniformização liberalizante das políticas econômicas. Esses processos estão por trás da transformação da experiência do espaço e do tempo em nossos dias: o crescimento da interdependência faz com que o tempo, em todos os lugares, adquira uma sincronicidade sem precedentes, rompendo os limites dos diversos fusos horários do planeta, e faz com que todas as economias nacionais se encontrem cada vez mais reunidas em um espaço que, quanto mais se amplia para abarcar todo o globo, parece mais próximo e contínuo.

Analisando as transformações do espaço geográfico, Milton Santos (1994) aponta o fenômeno da globalização como sua causa e descreve três movimen-

tos que definem a peculiaridade deste momento histórico no qual todo o planeta passa, pela primeira vez, a fazer parte de um único mundo. O primeiro deles é a unificação da técnica, a constituição de um único sistema técnico e científico vigente em todas as sociedades, base material da mundialização da produção. O segundo é a convergência dos momentos, a globalização da informação unifica todos os acontecimentos e lugares numa mesma simultaneidade. E o terceiro movimento é o da unicidade do motor, o desenvolvimento do sistema bancário e a mundialização da produção fazem da criação de mais-valia o único móvel da atividade econômica em todo o mundo; em outras palavras, todas as economias estão submetidas ao princípio capitalista da valorização.

O processo de integração econômica e de formação de blocos regionais que se acelerou recentemente é um dos aspectos constitutivos desses movimentos e talvez esteja a indicar que a instituição do mercado está mais uma vez no centro da transformação da experiência do espaço, na medida em que confirme a hipótese de os mercados nacionais, *locus* privilegiado da acumulação de capital desde o advento do capitalismo industrial, não serem mais suficientes para comportar o processo de reprodução e valorização do capital. Se o fordismo se desenvolveu para dentro do mercado interno estabelecido pelo movimento da industrialização, pela urbanização e pela monetarização da reprodução social, impulsionados pelo estágio anterior — ao qual os regulacionistas chamam acumulação extensiva e Arrighi identifica como ciclo inglês —, o pós-fordismo precisa de mais espaço, tanto em função da escala dos negócios alcançada pela flexibilização da estrutura produtiva como em razão da aparente secundarização do papel do consumo de massa no circuito reprodutivo da acumulação de capital. A União Européia é o exemplo mais avançado desse processo, o qual, lá, recebeu um impulso precoce, tendo se iniciado ainda no período fordista,³ e que vem se desdobrando na comunidade do Pacífico Asiático, na América do Norte ou no Mercosul.

O objetivo deste *paper* é discutir a hipótese de o processo de integração econômica de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e que já se alarga com a associação de Chile e Bolívia, ser um movimento no sentido dessa redefinição do espaço das relações econômicas. Para tanto, vamos, na primeira parte, desenvolver os aspectos teóricos que servem de base à interpretação que pretendemos fazer sobre a relação entre desenvolvimento econômico e território, situando nessa relação o espaço da acumulação e da regulação e definindo o

³ As razões dessa precocidade encontram-se no plano da política, seja pela necessidade de encerrar o sangrento ciclo das guerras européias, seja porque boa parte das nações do Velho Continente tinham mercados internos relativamente exíguos para os padrões fordistas.

estágio de desenvolvimento do fordismo e seu contemporâneo latino-americano, o nacional-desenvolvimentismo, por alguns identificado com a substituição de importações e que Lipietz (1985) chamou de “fordismo periférico”. Na segunda parte, vamos retroceder um pouco no tempo para fixar uma interpretação do processo econômico do Cone Sul da América na época do fordismo, buscando caracterizar seus regimes de acumulação e modos de regulação nacionais — marcando semelhanças e diferenças — e interpretando o esgotamento dessa etapa histórica. Na terceira parte, vamos pensar a situação da região no mundo do pós-fordismo, procurando analisar a mudança na forma de adesão ao regime internacional e as transformações em curso no regime de acumulação e no modo de regulação, com vistas a desenvolver melhor a hipótese de a integração vir a ser uma mudança da relação com o espaço e as condições em que de fato isso possa acontecer. Na última parte, apresentamos as conclusões possíveis nesse estágio da pesquisa e exploramos um pouco as possibilidades que se abrem para o desenvolvimento econômico do Cone Sul e o processo de integração regional.

1 - O internacional e o nacional no fordismo

As civilizações constituíram-se a partir da revolução agrícola, num movimento em que as sociedades abandonaram o nomadismo e, ao estabelecerem uma forma de vida sedentária na qual a prosperidade dependia da disponibilidade de terra para cultivo e pastoreio, desenvolveram a instituição da propriedade, com a qual os homens criaram uma nova relação com o espaço: sua apropriação passou a ser fonte de poder. A expansão do poder seguiu uma lógica classificada por Arrighi como territorialismo: a conquista por meios militares de novos territórios e das populações que os habitassem foi a fonte privilegiada dessa acumulação de mais poder e serviu como instrumento poderoso para a concentração da riqueza material. O desenvolvimento das relações de troca e do comércio, que serviram à acumulação da riqueza, foram, durante milênios, um subproduto das conquistas militares de novas terras. Desde o final da Idade Média na Europa, uma nova lógica de concentração de poder surgiu — o capitalismo —, a qual tornou possível que a acumulação de riqueza material por si mesma se tornasse fonte de poder político. O mesmo Arrighi chama atenção para o fato de, desde então, as duas lógicas virem se combinando na constante redefinição dos espaços do mundo. Marcadamente nas épocas da expansão colonial européia dos séculos XVI e XVII e da hegemonia britânica (do Congresso de Viena à I Guerra Mundial), a dialética capitalismo-territorialismo permitiu que a acumulação de mais território, na forma do colonialismo e do imperialismo

mo, sustentasse e fosse sustentada pela acumulação de riqueza, levando à divisão do mundo em impérios econômicos.⁴

Na passagem dos ciclos sistêmicos de acumulação, pode-se perceber que a lógica capitalista de poder vai se tornando predominante, na medida em que os fluxos de capital financeiro ou produtivo se sobrepõem ao fluxo de mercadorias e, principalmente, na medida em que o regime internacional vai se assentar mais na institucionalidade resultante de acordos entre Estados e menos na força militar. É desse predomínio do econômico que surge a teoria da estabilidade hegemônica proposta por autores como Kindleberger (1973), Keohane (1984) e Gilpin (1987), em que a "ordem internacional liberal" seria garantida pela liderança de uma nação sobre o sistema, o oposto de uma ordem imperial onde predominaria a submissão pela força. Gilpin faz referência explícita a Gramsci, no sentido de captar o conceito de hegemonia do pensador italiano, o qual abrange tanto o aspecto da coerção — a norma legal e o uso da violência — como, principalmente, o do consenso — cultura e ideologia dominantes. Robert Cox (1986) faz uma crítica dessa teoria, dizendo que o domínio de um Estado poderoso pode ser uma condição necessária, mas não suficiente, para a hegemonia. Em uma teorização mais aprofundada e abrangente, demonstra que mais importante é a estabilidade do sistema internacional, a qual, na sua opinião, depende da configuração de uma certa ordem material (o sistema produtivo e o potencial de destruição), da prevalência de certas idéias (uma imagem coletiva da ordem mundial e as razões intersubjetivas que induzem comportamentos e ações) e de instituições que sejam instrumento da manutenção e da perpetuação dessa ordem. A constituição desse sistema de hegemonia é um processo bem mais complexo, bastante instável, e depende das relações entre os Estados e das forças sociais que determinam a ação desses Estados.

Desde sua perspectiva, os regulacionistas vêm ao encontro das idéias de Cox quando, ao definirem a forma institucional da adesão ao regime internacional, dizem que o processo de sua determinação depende fundamentalmente da vontade — e da possibilidade de fazê-la prevalecer — das forças sociais que atuam no plano interno de cada país, condicionadas, na medida de sua capacidade de influenciar as decisões internas, pelas forças que atuam no plano internacional. Nesse sentido, descartam tanto a teoria das vantagens comparativas, em que os atores são as forças de mercado, quanto a visão determinista de uma relação de dominação centro-periferia. São bastante críticos da versão mais

⁴ Esse argumento está mais desenvolvido em Faria (1997).

dura da teoria da dependência, quando defendem a idéia de autonomia relativa das nações, da existência de um espaço de regulação internacional e do papel ativo dessas nações para se inserirem na divisão internacional do trabalho. Benko e Lipietz (1995, p.294) colocam-se

“(...) contre les visions estruturalistes des théories ‘dépendantistes’ de la division internationale du travail que faisaient dépendre les caractères d’une région ou d’un pays de sa place dans un espace englobant, [au contraire] on soulignait la fragilité des ‘configurations internationales’, et les difficultés de leur régulations, et surtout l’autonomie des espaces englobés, icis les États nationaux”.

Mistral (1986) descarta, além do determinismo dependentista, também a idéia neoclássica de que a coesão da economia mundial pudesse ser resultado de um processo de otimização do uso de recursos, para o qual a liberdade de comércio pura e simples seria um processo suficiente para garantir o crescimento e a prosperidade, como propõe a teoria *main-stream* da economia internacional em seu apego ao paradigma ricardiano. E apresenta uma definição de regime internacional como a seguir.

“On définira un régime international comme une configuration des espaces économiques et des leurs connexions fondées sur l’existence de complémentarités fermements établies et garantissant la progressivité de l’accumulation de capital.” (MISTRAL, 1986, p.172).

Mais adiante, diz que o regime internacional tem uma lógica integradora, no sentido de dirigir e canalizar as energias de crescimento do sistema.

“[Il] opère ainsi comme un principe dominant d’articulation des espaces économiques vis-à-vis duquel s’inscrivent les modalités d’adhésion de chaque économie. Au sein d’un tel régime, la différenciation des espaces est organisatrice parce qu’elle engendre des complémentarités favorables à l’accumulation au lie de susciter des concurrences destructives.” (ibid. p.174).

É da própria lógica desse sistema que uma forte tendência à uniformização dos espaços se faça presente, ao mesmo tempo em que a característica de complementaridade entre esses diferentes espaços esteja calcada em suas peculiaridades e especificidades. Esse é um traço típico dos sistemas muito complexos, ao lado da capacidade de adaptar-se a novas situações através da

autotransformação.⁵ Por essa razão, Mistral completa sua definição com as seguintes palavras:

*"Finalement, un régime international est donc un mode de **transformation** (grifo nosso) des relations économiques à l'échelle mondiale qui permette leur approfondissement à la fois globalement — en développant les complémentarités entre nations — et localement — en limitant les spécificités nationales à des variétés tolérables" (MISTRAL, 1986, p. 174).*

Segundo Lipietz (1985), tanto o regime internacional como o modo de desenvolvimento de cada país são "achados" históricos, na medida em que resultam de processos multideterminados em que os resultados podem ser também múltiplos. Ele chega a lembrar uma brincadeira de Engels sobre as teorias evolucionistas, em que dizia que, se o determinismo fosse uma lei da natureza, seria preciso pedir desculpas ao ornitorrinco.

Aqui convém uma advertência: a teoria da regulação foi criada para analisar a acumulação de capital e o desenvolvimento econômico no espaço da nação, e não poderia ser diferente, pois seu objeto primeiro de análise foi o período histórico conhecido como Idade de Ouro, o auge do modo de desenvolvimento fordista nos países centrais e sua crise nos anos 70. Uma das características do fordismo já referida acima é que a reprodução do sistema esteve centrada nos mercados nacionais. Sendo assim, naturalmente, o espaço da formação econômico-social nacional é a referência para as ferramentas de análise construídas.

A primeira dessas ferramentas é o conceito de modo de desenvolvimento, ou regime de crescimento, uma determinada combinação entre um regime de acumulação e um modo de regulação. A segunda, o regime de acumulação, constitui-se na configuração da estrutura produtiva e sua correspondente norma de consumo — a articulação entre produção, consumo e investimento ou, em termos marxistas, os esquemas de reprodução —, enquanto o modo de regulação, a terceira, é o conjunto de instituições que estabilizam o regime de acumulação, induzindo os agentes econômicos a se comportarem de forma coerente com a reprodução do sistema, a saber, a relação salarial, a moeda, a forma do Estado, o padrão de concorrência e a já citada adesão ao regime internacional. O fordismo é caracterizado pelo regime de acumulação intensiva e pelo modo de regulação monopolista e se constituiu como o modo de desenvolvimento das economias centrais a partir do fim da II Guerra Mundial.

⁵ O exemplo mais próximo nas ciências da natureza é o dos organismos vivos. Ver, a respeito, Ruelle (1993).

Sua origem, entretanto, é mais antiga e pode ser encontrada no século XIX nos Estados Unidos, quando se constituiu o padrão manufatureiro norte-americano, um conjunto de inovações que vão do processo produtivo (intercambiabilidade e padronização) e novos produtos (máquinas de uso doméstico) a um novo tipo de empresa de múltiplas unidades verticalmente integradas, administradas por gerentes profissionais e com enorme capacidade financeira (*big business*), passando por mudanças na relação salarial com a introdução do taylorismo e do aprofundamento da mecanização (CHANDLER, 1977; BEST, 1990). Os regulacionistas chamam esse novo padrão de regime de acumulação intensiva; sua difusão pelo mundo desenvolvido no pós-guerra tornou-o dominante em substituição ao regime de acumulação extensiva, identificado com o padrão manufatureiro britânico. Foi esse o movimento mais importante do longo período de crescimento conhecido como a Idade de Ouro, e que contou com a também generalização do modo de regulação monopolista para lhe dar estabilidade institucional.

O regime de acumulação intensiva tem como setor líder da estrutura produtiva a indústria eletromecânica e como fator de crescimento um contínuo aumento da produtividade do trabalho. A reprodução dinâmica foi garantida pelo fato de a ampliação da capacidade de produção ter a correspondência de uma elevação da demanda impulsionada pelo crescimento dos salários reais e pelo gasto público. Já o modo de regulação monopolista teve como forma institucional dominante a relação salarial, pois foi ela a responsável pelo *Welfare State* e pelo padrão de contratualização do mercado de trabalho que impulsionou esse crescimento dos salários. As demais formas institucionais (moeda-crédito, concorrência monopolista, etc.) foram, em larga medida, ajustando-se, com peculiaridades nacionais, entre as quais a divisão do posto de dominância pela forma do Estado na maioria dos países europeus.⁶

Esta última frase faz referência a uma característica do fordismo importante para esta investigação: o fato de o processo de acumulação de capital nesse modo de desenvolvimento estar centrado no espaço nacional. O regime de acumulação é nacional na medida em que os esquemas de reprodução se completam dentro das fronteiras de cada país, sendo a interdependência das estruturas produtivas bastante reduzida, à exceção dos pequenos países europeus, por razões de escala. Da mesma forma, a espacialização do modo de regulação também esteve baseada no território nacional; as instituições que o formaram

⁶ Essa idéia de uma hierarquia das formas institucionais é um desenvolvimento recente da abordagem da regulação e foi apresentada por Miotti (1997) e Coriat e Saboia (1997).

foram sendo erigidas caso a caso, em obediência ao jogo de forças dos grupos sociais internos de cada país. Nessas circunstâncias, o regime internacional constitui-se numa das formas institucionais acomodativas, como uma restrição externa ao raio de ação de cada nação. Todo o arranjo fordista começou a ruir na primeira metade dos anos 70, quando sobreveio o começo de uma grande crise⁷, através da qual se manifestou o esgotamento do regime de acumulação intensiva. Isso será tratado na terceira parte, mas antes é preciso ver como andavam as economias do Cone Sul latino-americano na época do fordismo.

2 - O Cone Sul na época do fordismo

A América Latina também foi participante desse processo de generalização do padrão manufatureiro norte-americano no pós-guerra, através de um surto de crescimento e industrialização cuja estratégia econômica recebeu o nome, não rigorosamente verdadeiro, de substituição de importações e cuja ideologia foi o nacional-desenvolvimentismo.⁸ Tratou-se de fato, aqui também, de adotar como objetivo do desenvolvimento econômico a construção de uma estrutura produtiva o mais semelhante possível ao regime de acumulação intensiva. A diferença em relação à Europa é que a adoção do padrão fordista deu-se não sobre uma base industrial da acumulação extensiva, mas sobre uma base produtiva agropecuária e mineradora voltada para a exportação. Embora houvesse, na época do crescimento primário-exportador, um embrião de indústria do tipo da acumulação extensiva — que, aliás, esse sim pode ser mais corretamente descrito como resultante de um processo de substituição de importações —, a dinâmica do sistema econômico passava ao largo dela.

⁷ Uma grande crise é aquela que, para sua superação, cobra uma transformação ou do regime de acumulação ou do modo de regulação (CONCEIÇÃO, 1989a).

⁸ Vamos utilizar os nomes dados historicamente a esse padrão de políticas econômicas, embora as ressalvas feitas por muitos autores. Recentemente, difundiu-se uma nova forma de tratá-las, uma outra rotulação generalizante, o populismo econômico (DORNBUSCH, EDWARDS, 1991). Esse conceito foi proposto, é o que nos parece, em função de experiências posteriores ao período histórico do desenvolvimentismo, particularmente as políticas de estabilização ditas heterodoxas dos anos 80. Consideramos o conceito de populismo econômico, além de uma generalização apressada, uma tentativa de reescrever a história falsificando-a, na medida em que é definido como uma estratégia de fracasso, o que está longe de corresponder à experiência de décadas de crescimento acelerado da industrialização latino-americana até os anos 70. Da mesma forma, a redistribuição de renda foi antes exceção do que característica generalizável do que se rotula de populismo.

Até que ponto um modo de desenvolvimento semelhante ao fordismo existiu na América Latina que se industrializou foi objeto de uma viva polêmica na segunda metade dos anos 80, principalmente depois que Lipietz (1985) propôs o conceito de fordismo periférico. Como argumentaremos a seguir, no Brasil, no México e na Argentina, mas também em outros países menores e com um grau variado de aprofundamento, um regime de acumulação com as características da acumulação intensiva chegou a se constituir, associado a um modo de regulação com características igualmente semelhantes à regulação monopolista, o que leva a supor que alguns casos da realidade correspondem ao tipo ideal de fordismo periférico de Lipietz.

Entre meados dos anos 30 e final dos anos 70, a América Latina experimentou um surto de crescimento econômico e de desenvolvimento industrial que só encontrou paralelo na experiência posterior do Sudeste Asiático. Dentre os países do Cone Sul, foi o Brasil que teve a mais intensa experiência de crescimento desse período, embora a Argentina e, em menor grau, o Uruguai também tenham avançado no caminho da construção industrial.⁹ A estratégia de industrialização seguia o padrão recomendado pelo pensamento da CEPAL. Por um lado, a atração de investimento direto estrangeiro e as exportações tradicionais de produtos primários financiavam as importações necessárias ao desenvolvimento do parque industrial, enquanto a ação do Estado através do gasto e das políticas cambial e monetária completava as necessidades de financiamento. Os investimentos foram, por etapas sucessivas, completando o edifício da estrutura industrial do regime de acumulação intensiva. Num primeiro momento — anos 30 e 40 —, foi dada seqüência à implantação da indústria de bens de consumo não duráveis, que surgira nas brechas do regime de acumulação primário-exportador anterior, e de uma primeira parte dos bens de produção (siderurgia, química). Na segunda etapa, entre o final da guerra e o começo da década de 70, foi montada a indústria de bens de consumo duráveis (automóveis, eletrodomésticos), o setor mais tipicamente fordista, e, ao mesmo tempo, houve mais uma ampliação do setor de bens de produção. A terceira etapa ocorreu na segunda metade dos anos 70 e teve o Brasil como protagonista quase exclusivo, pois a economia argentina entrara em declínio desde 1974, e o Uruguai não chegara a ir muito além da primeira etapa, e proporcionou a cons-

⁹ Não mencionamos o Paraguai porque esse país, embora, ingressando no Mercosul, esteja buscando participar de um novo estágio de desenvolvimento e superar sua defasagem em relação aos vizinhos; historicamente ficou à parte das tentativas de industrialização dos demais, nunca tendo adotado a via de modernização desenvolvimentista e permanecido, até o Tratado de Assunção, uma economia aberta e de produção primária.

trução do setor de bens de produção. Em 1981, quando a economia brasileira entrou em crise, arrastada pelo constrangimento externo que já interrompera o crescimento dos vizinhos, o regime de acumulação intensiva finalmente estava completo no País, o caso mais acabado de uma acumulação intensiva na periferia.

A característica central do fordismo, e daí o seu nome, uma referência ao conceito de fordismo de Gramsci, é a combinação dos métodos produtivos “americanos” com o consumo de massa resultante do crescimento dos salários reais no mesmo ritmo da produtividade, o que é um resultado da relação salarial dita também fordista, uma das formas institucionais do modo de regulação monopolista vigente no pós-guerra, no Primeiro Mundo. Segundo as análises da regulação, a Grande Depressão de 1929 é explicada justamente pela incompatibilidade entre a acumulação intensiva e o modo de regulação concorrencial vigente até então, que provocava, pela sua norma salarial e forma do Estado, uma insuficiência de demanda efetiva. Se uma situação similar não se fez presente na América Latina, mesmo na Argentina peronista ou no Uruguai do “*welfare papeano*”,¹⁰ como, então, foi possível um regime de acumulação intensivo ser dinâmico? A resposta vai ser encontrada nas fontes de demanda que se fizeram presentes e deram as características peculiares desse modo de desenvolvimento. De um lado, o próprio processo de substituição de importações, como lembram Tauile e Young (1991), cria oportunidades de investimento e, portanto, uma demanda kaleckiana. Por outro lado, Cartier-Bresson *et al.* (1987) ressaltam a importância do processo de urbanização para a criação de demanda, na medida em que o consumo das massas populares em seu novo estilo de vida nas cidades toma a forma da mercadoria. A conjugação desses dois movimentos é suficiente para explicar o fato de o crescimento ter se sustentado durante um longo período. E o esgotamento desse processo, que aconteceu antes na Argentina e no Uruguai — limites à substituição de importações pela escala, urbanização mais precoce —, mas também se fez presente no Brasil a partir do final do II PND e da perda de intensidade da urbanização, fez desaparecer os fatores de crescimento de nossa acumulação intensiva. Essas causas seriam suficientes para precipitar o processo de crise, mesmo se a restrição externa não tivesse atuado da forma e no momento em que se fez presente. Voltaremos à crise mais adiante.

¹⁰ O regime peronista na Argentina logrou instituir uma relação salarial corporativista que beneficiou grande parte da classe trabalhadora daquele país, enquanto o Uruguai desenvolveu um sistema de proteção social sem paralelo no Terceiro Mundo. Mesmo assim, o padrão de consumo das massas populares desses países permaneceu muito inferior ao do fordismo central.

Uma outra semelhança em relação à acumulação intensiva dos países centrais, e aqui retornamos a visitar o fio condutor de nosso argumento, foi o caráter nacional do processo de reprodução e valorização do capital. Seguindo o padrão fordista, o crescimento era voltado para dentro, para o abastecimento do mercado interno, e a política econômica tratou de instituir mecanismos de proteção às empresas nacionais e internacionais que para cá vieram, seja do tipo aduaneiro, seja pelo câmbio ou pelas mais variadas formas de regulamentação. Essa proteção do mercado interno valeu tanto em relação aos produtos vindos dos países desenvolvidos do Norte como também foi efetiva contra os vizinhos sul-americanos, apesar das propostas de integração econômica do continente, que chegaram a ser objeto de tratados e gestões diplomáticas, os quais, entretanto, nunca tiveram efeito prático algum. A própria CEPAL foi incentivadora da integração latino-americana, pois via nela uma alternativa para superar as limitações de escala à substituição de importações, que acabaram por alijar do processo de industrialização um grande número de países com mercados internos de proporções reduzidas. O regime de acumulação intensiva que se implantava, no entanto, tinha, intrinsecamente, uma força centrípeta, que inexoravelmente plasmava seu destino no espaço nacional.

A estabilidade desses regimes de acumulação intensiva foi lograda através da construção, em cada país, de um modo de regulação composto por formas institucionais com características que guardam alguma semelhança com suas congêneres desenvolvidas, mas que são resultantes dos processos sociais e históricos nacionais. As semelhanças com a regulação monopolista do Primeiro Mundo decorrem, em primeiro lugar, do fato de essas formas institucionais terem sido criadas na América Latina também em relação com um regime de acumulação intensiva, o que, por si, gerava um processo de seletividade dos arranjos que lhe fossem mais estabilizadores. Em segundo lugar, a influência internacional dos EUA e da Europa induziu a comportamentos miméticos de copiar soluções que já operavam lá.

Um traço comum pode ser encontrado em todas as regulações latino-americanas: o papel preponderante do Estado na promoção e estabilização da acumulação. Em alguns países, a construção dessa nova regulação foi obra dos regimes políticos populistas, Perón na Argentina ou Vargas no Brasil, num processo de ruptura aberta (Argentina) ou velada (Brasil) com as estruturas oligárquicas ligadas aos interesses primário-exportadores, enquanto, em outros, os próprios agrupamentos políticos tradicionais sofreram uma espécie de *aggiornamento* e promoveram mudanças institucionais que conduziram a um novo modo de regulação, como no Uruguai. Essas reformas institucionais foram também uma resposta à emergência das massas urbanas que a própria industrialização motivou e tiveram como pivô esse novo tipo de Estado, uma versão terceiro-

-mundista do Estado inserido fordista, o Estado desenvolvimentista, quase um demiurgo da industrialização periférica.

Uma vez estabelecida, essa nova forma do Estado vai instituir e subordinar as demais formas institucionais, através de um processo de construção histórica que se estendeu por todo o período do desenvolvimentismo, chegando a ser completado pelas ditaduras militares que derrubaram os regimes populistas e que aparentemente representavam um retorno das oligarquias. Vamos tentar descrever esquematicamente as diversas formas institucionais desse caso particular de regulação monopolista que estabilizou a acumulação no período desenvolvimentista, generalizando características e buscando apontar as diferenças mais importantes.¹¹

Na hierarquia das formas institucionais, o papel do Estado foi o dominante, mas, nos casos argentino e uruguaio, dividiu essa dominância com a relação salarial, enquanto as demais formas institucionais tiveram um papel acomodante. Esse Estado desenvolveu um conjunto de características específicas, a saber: primeiro, uma capacidade de realizar o planejamento econômico; segundo, efetivou a regulamentação setorial da atividade produtiva; terceiro, investiu diretamente na constituição de um setor produtivo estatal, principalmente nas áreas de infraestrutura, para realizar o que a iniciativa privada não podia ou não queria fazer; quarto, foi uma espécie de capital financeiro geral da economia, alavancando o processo de acumulação através de seus bancos e agências de desenvolvimento; e quinto, foi instituidor e garantidor das demais formas institucionais.

A relação salarial teve formas mais diversas em cada caso nacional, embora a tutela estatal, mesmo em grau variado, estivesse presente em todos os países. Nos casos argentino e uruguaio, essa relação era generalizadamente monopolista, com indexação sobre o custo de vida, incorporação de ganhos de produtividade, elevada taxa de assalariamento, pouca influência da situação do mercado de trabalho sobre o nível salarial e, principalmente no Uruguai, um nível de cobertura previdenciária muito elevado. Bem diversa era a relação salarial brasileira, mais semelhante ao padrão concorrencial, com forte influência do mercado sobre o nível dos salários, menor taxa de assalariamento e um setor informal expressivo, baixo nível de indexação e de incorporação de ganhos de produtividade e escassa cobertura previdenciária.

A forma da concorrência guardava menos especificidade, com um grau elevado de concentração e padrões monopolistas de fixação de preços, a não ser por um nível maior de regulamentação e proteção do mercado interno. Na estruturação das redes de firmas, o lugar das empresas estatais era decisivo,

¹¹ As idéias sobre os modos de regulação na América Latina a seguir são inspiradas nos trabalhos de Conceição (1989b), Faria (1996), Aboites *et al* (1995) e Miotti (1997).

tanto na regulação setorial como na formação dos custos das cadeias produtivas. Da mesma forma, o controle de preços feito pelo Estado, tanto os preços dos insumos produzidos por empresas estatais como os dos oligopólios regulamentados, serviam para redistribuir o valor, tendo em vista o objetivo de financiamento da acumulação.

A moeda, embora tivesse o mesmo arranjo institucional de moeda-crédito, por seu caráter acomodante e função de servir a metas internas, estava sujeita a uma instabilidade desconhecida nos países centrais, quer pelos efeitos do câmbio, que era uma variável de redistribuição e financiamento, quer pelo papel do financiamento do gasto público via emissão, já que quase não havia mercado de capitais de longo prazo para absorver títulos de dívida pública.

Por fim, a adesão ao regime internacional caracterizou-se, de um lado, pela exportação de produtos primários agropecuários e, de outro, pelo papel do investimento direto estrangeiro no financiamento da acumulação. Na medida em que a industrialização avançou, a pauta das exportações mudou, incorporando produtos manufaturados, e, ao mesmo tempo, o investimento direto foi substituído pelo endividamento nos anos 70. O lugar desses países na divisão internacional do trabalho modificou-se bastante, pois começaram a ocupar o novo espaço da industrialização periférica, passando da condição de fornecedores de bens primários para a de mercados emergentes na expansão internacional do investimento produtivo.

Da mesma forma que o regime de acumulação, esses modos de regulação tinham sua dimensão espacial circunscrita ao território da nação, sendo instituídos como resultado das contradições entre as forças sociais internas de cada país. O regime internacional atuou como restrição ou condicionante exterior, embora, em função da condição de dependência e da política imperialista, principalmente dos EUA, em certos momentos tenha jogado um papel decisivo, como ficou claro na crise da dívida externa, no começo dos anos 80, ou na queda de Allende no Chile, para citar os dois exemplos mais eloquentes. Junto com o esgotamento do regime de acumulação intensiva, as formas institucionais de nosso modo de regulação desenvolvimentista entraram em crise e passaram por transformação entre os anos 80 e 90, assunto que passamos a tratar a seguir.

3 - Pós-fordismo e desenvolvimento

A crise do modo de desenvolvimento fordista nos países desenvolvidos foi interpretada pelos regulacionistas em duas visões distintas, ambas tendo como ponto de partida um fenômeno que havia sido verificado empiricamente: a queda da taxa de lucro das empresas que compunham a estrutura produtiva. As análises que buscaram explicar esse declínio da taxa de lucro levaram em conside-

ração também uma redução dos ganhos de produtividade que fora verificada desde o final dos anos 60, o que conduziu à especulação sobre qual seria a ligação e se haveria algum tipo de determinação entre essas duas variáveis.¹² Uma primeira interpretação tratou de relacionar a queda da taxa de lucros com o crescimento dos salários reais dos trabalhadores, repisando o argumento do *profit squeeze*,¹³ uma vez que os aumentos de salários além da produtividade seriam os responsáveis pela compressão das taxas de lucro. Uma segunda explicação relacionou redução dos ganhos de produtividade com crescimento da relação capital/produto, pensando que, ao não serem compensados por um aumento correspondente da produtividade, os maiores requisitos de capital para a produção teriam conduzido ao declínio da taxa de lucro.¹⁴ Cabe lembrar que, uma vez que os salários reais continuaram crescendo entre o final dos anos 60 e os anos 70, situação que só foi modificada na década de 80, durante a ofensiva neoliberal, a hipótese de essa crise ter uma componente de demanda como a de 1929 ficou descartada.¹⁵

A conjuntura que se sucedeu à deflagração da crise nos anos 70 conduziu, a nosso ver, a uma maior aceitabilidade da tese da queda da taxa de lucro *à la* Marx. Durante os anos 80, os salários reais foram comprimidos em razão do desemprego e do processo de flexibilização do mercado de trabalho, o que, no entanto, não acarretou, por si só, uma retomada do crescimento econômico como preconizava, por exemplo, o Governo Thatcher na Inglaterra. O movimento mais promissor no sentido de abrir um caminho de saída da crise esteve por conta das transformações do processo produtivo, as quais foram capazes de associar duas novas realidades tornadas possíveis pelas inovações tecnológicas que começaram a surgir desde então: de um lado, a retomada de ganhos de produtividade (redução das necessidades de trabalho por produto) e, de outro, a redução dos requisitos de capital (redução de estoques, equipamentos mais leves, menor consumo de energia, etc.). É claro que, na medida em que esses

¹² Esses ganhos de produtividade, associados ao crescimento dos salários reais, formaram a combinação que proporcionou a fase expansiva do ciclo de crescimento conhecido como Idade de Ouro.

¹³ São inúmeros os trabalhos com essa perspectiva, como, por exemplo, Boyer (1979) e Marglin e Schor (1990).

¹⁴ Essa posição, também muito difundida e com um gosto que agrada ao marxismo mais tradicional, foi defendida, dentre outros, por Lipietz (1982).

¹⁵ Estamos nos referindo à componente consumo da demanda, pois, em razão de seu efeito sobre os investimentos, uma queda da taxa de lucro faz cair o crescimento, reduzindo a demanda efetiva pela componente do gasto capitalista.

processos não estejam amplamente generalizados, a superação da crise não pode até então ser claramente vislumbrada, um novo regime de acumulação mais virtuoso ainda não está pronto para substituir a acumulação intensiva e servir de base a um novo estágio de desenvolvimento para o capitalismo.

Essas transformações do processo produtivo, de qualquer forma, estão criando condições para a constituição de um novo regime de acumulação, com características mais flexíveis que o intensivo.¹⁶ Ao mesmo tempo, as formas institucionais estão se transformando também, no impulso dos movimentos sociais e políticos que se aceleraram nestas duas últimas décadas. Um primeiro movimento nesse sentido foi o deslocamento da relação salarial do lugar de forma dominante, lugar este que passou a ser ocupado pela moeda desde que a inflação, e não mais o pleno emprego e o crescimento, se tornou a meta prioritária da política econômica. Além disso, a relação salarial fordista vem sendo substituída, quer por variantes que podem ser qualificadas como progressistas, como o tipo japonês ou o sueco, quer retrógradas, como muitas das modalidades de flexibilização do trabalho (CORIAT, 1993; LIPIETZ, 1997). No mesmo movimento, também a forma Estado foi deslocada de um papel central que desempenhara em algumas economias desenvolvidas européias, acuada pela crítica neoliberal, reduzida de suas atribuições regulamentadoras e planejadoras e incapacitada de sustentar seus compromissos de *welfare*.

Outra mudança importante no modo de regulação é a que decorre da reviravolta que sofreu o regime internacional, submetido a um processo de mudança continuada, de que são sinais o declínio e a posterior retomada da hegemonia norte-americana, o fim da Guerra Fria, a emergência de novos atores na cena mundial, como o Japão, a constituição dos blocos econômicos, as mudanças do papel dos organismos internacionais e a internacionalização dos fluxos financeiros. Além disso, as mudanças na divisão internacional do trabalho têm levado a modificações na forma de adesão de muitos países, os exemplos mais notórios são os Tigres Asiáticos da primeira leva, mas essas mudanças não deixaram de afetar também o nosso continente.

A América Latina atravessou, na década de 80, a pior crise econômica deste século. Embora possamos apontar com segurança a restrição externa como fator central dessa crise, materializada no estrangulamento da dívida externa, como já fizemos referência anteriormente, as raízes da perda de fôlego

¹⁶ Não vamos desenvolver aqui uma caracterização de o que seria o novo modo de desenvolvimento pós-fordista, tanto por falta de espaço como por falta mesmo de uma maior concretude de o que seria esse objeto ainda de contornos tão indefinidos. Alguns bons *insights* podem ser encontrados em Harvey (1989) e Lipietz (1997).

do crescimento econômico de nossas economias industrializadas periféricas devem ser buscadas no desaparecimento dos mecanismos que foram as fontes de sua dinâmica durante a expansão. Já mencionamos o que aconteceu do lado da demanda, o esgotamento das oportunidades de investimento da substituição de importações e a perda de ritmo do processo de urbanização. Pelo lado da oferta, um movimento de redução substancial dos ganhos de produtividade na indústria teve papel decisivo na perda de fôlego da acumulação de capital. Nesse aspecto, a crise da indústria latino-americana foi parte da mesma crise do fordismo dos países centrais, o processo de esgotamento do regime de acumulação intensiva (FARIA, 1996).

No que respeita ao modo de regulação, uma série de mudanças nas formas institucionais se fizeram presentes também em vários aspectos, com um sentido muito similar ao que ocorreu nos países desenvolvidos. A mais visível delas foi a crise do Estado, que se desdobrou num conjunto de reformas na administração pública, num grande programa de desestatização, na abolição da função de planejamento, na desregulamentação radical da atividade econômica, o que literalmente desmontou o Estado desenvolvimentista, deslocando-o do posto de forma institucional dominante (FARIA, WINCKLER, 1994). Nesse processo, a hierarquia das formas institucionais foi invertida, indo a moeda ocupar o lugar central, num processo alavancado pela crise inflacionária e pelas políticas de estabilização. Essa forma institucional mudou bastante: da determinação interna e plasticidade em relação às necessidades de financiar a acumulação de capital e a circulação do produto no período anterior para uma rigidez determinada pela âncora cambial, em muito similar à do padrão ouro, com as implicações sobre a demanda efetiva decorrentes.

A inserção internacional, por sua vez, radicalmente transformada, primeiro pela crise do endividamento e depois pelo fenômeno da globalização, ou mundialização como preferem alguns autores, veio também ocupar um lugar dominante na constituição das novas formas de regulação, empurrada pela centralidade da taxa de câmbio. Entretanto, na medida em que a questão da dívida não é superada, as mudanças na forma da concorrência resultantes da abertura dos mercados internos e os fluxos de capital financeiro que a mundialização proporcionou estão permanentemente produzindo tensões sobre a própria estabilidade macroeconômica.¹⁷

¹⁷ Contraditoriamente, é uma forma institucional que atua com um papel invertido, o de permanente fonte de instabilidade, na medida em que a incerteza dos mercados financeiros internacionais acaba determinando o ritmo e os limites da acumulação de capital no espaço nacional.

Já referida, a forma da concorrência sofreu uma radical transformação em função da brusca redução da proteção aduaneira às empresas estabelecidas em nossos países, da desregulamentação — em alguns casos (Argentina) quase selvagem, em outros (Brasil) mais cautelosa — e da desestatização. Com isso, o padrão histórico do que popularmente se chamou no Brasil de “capitalismo cartorial”, uma estrutura de mercado de concorrência monopolista, mas com espaços segmentados e controlados pelo Estado, que, via controle de preços e mecanismos fiscais e de financiamento, arbitrava a divisão da mais-valia, se desfez, cedendo lugar a uma forma mais concorrencial, cujos atores principais não são a empresa do mercado livre, historicamente típica desse padrão, mas, sim, as grandes empresas oligopolistas transnacionais.¹⁸

Por fim, a relação salarial sofreu alterações significativas, principalmente no caso argentino, no sentido de torná-la concorrencial, desmobilizando-se a tutela do Estado, rompendo-se o poder monopolista dos sindicatos e a prática de contratualização dos salários, reduzindo-se a seguridade social e flexibilizando-se os contratos de trabalho através do crescimento do setor informal. Essas transformações conduziram a uma circunstância de determinação dos salários pelas condições do mercado de trabalho, o que é característico da relação salarial concorrencial.

Todo esse conjunto de transformações do pós-fordismo afetou a relação da economia com o espaço no sentido que se apreende com o termo globalização; as relações econômicas passaram a se estabelecer mais do que nunca na história além das fronteiras nacionais, aumentando em muito a interdependência entre os sistemas econômicos. Esse aumento da interdependência percorre dois caminhos, o primeiro dos quais é uma crescente internacionalização dos regimes de acumulação, de que são uma evidência o crescimento do mercado mundial e, em especial, das trocas interindustriais e intra-industriais, com a constituição de cadeias produtivas além-fronteiras nacionais, as quais são um grande motor dos processos de integração econômica regionais. O segundo caminho é o deslocamento das formas da regulação (BECKER, 1997) no sentido da constituição não só de determinantes internacionais sobre as formas institucionais nacionais, mas, mais ainda, da institucionalização de instâncias supranacionais de regulação, cujo exemplo mais avançado são os organismos e as normas da União Européia (MUSACCHIO, 1997).

¹⁸ Miotti (1997) vê a concorrência como uma forma dominante no caso argentino. Nossa discordância vai no sentido de interpretar as transformações da concorrência, sem dúvida muito importantes, como resultantes da mudança da inserção internacional, esta sim, como dissemos, dominante.

O processo de integração econômica regional na América Latina, do qual o Mercosul é o exemplo mais avançado,¹⁹ faz parte desse movimento de reestruturação dos espaços da economia. O crescimento acelerado dos fluxos de comércio entre os quatro países do Cone Sul, e também entre eles e os demais parceiros sul-americanos, e, principalmente, a primazia que esses parceiros assumem nas relações de uns com os outros são um indicador dessa tendência, da mesma forma que a crescente convergência das políticas macroeconômicas. Na conclusão que segue, vamos tratar dessas questões.

4 - Acumulação, regulação e integração

Mesmo nos mais distantes rincões do planeta, os homens não deixam de vivenciar uma aproximação sem precedentes entre mundos, culturas e lugares. A força maior dessa experiência é o desenvolvimento da comunicação, a vertiginosa quantidade de informação que se fez disponível nos recantos mais longínquos e que torna o diferente conhecido. As pessoas têm usado chamar essa experiência de globalização. O argumento que estamos defendendo aqui interpreta esse fenômeno como uma etapa do desenvolvimento do capitalismo, particularmente de um aspecto desse desenvolvimento que é a relação da vida econômica com o espaço da sociedade. Milton Santos chama esses espaços de lugares; Braudel, um estudioso do capitalismo, fala dos mercados (um tipo especial de lugar); ambos estão fazendo referência a uma dimensão da experiência de vida que não é só do homem, mas de todos os seres vivos, a dimensão do território. Somada ao tempo, essa dimensão propicia as circunstâncias em que os acontecimentos da vida se desenrolam. Vida de um indivíduo, vida de uma comunidade. Diferente das vidas de outras espécies, a vida do homem, e mais ainda da comunidade humana, muitas vezes, e agora de novo, muda essa dimensão. Viemos percorrendo um aspecto dessa mudança que está em curso impulsionado pelas forças da economia, o desenvolvimento do mercado. Em cada etapa desse desenvolvimento, o espaço teve um significado diferente, um mercado local, um mercado regional, o mercado nacional e, por

¹⁹ No que respeita ao grau de interdependência (ou, talvez, melhor dizer dependência) econômica, o processo de integração da América do Norte, formalizado no NAFTA, é mais avançado que o Mercosul, mas como se trata de uma relação Norte-Sul, desenvolvimento-subdesenvolvimento, embora faça parte desse movimento de maior interdependência econômica, é um caso diferente da relação "entre iguais" do Mercosul.

fim, o mercado comum de um conjunto de nações. Paralelo a isso, um espaço maior, o mundo, vem se desenvolvendo, orquestrando a justaposição dos lugares, submetendo todos eles a uma só lógica, a de um só mundo unificado, onde não há mais ocidente ou oriente, norte e sul, a não ser como lugares desse mesmo mundo.

Se esse conjunto de transformações pode ser representado pela idéia de aceleração de Milton Santos (1994), o enfoque de um processo de transição para um novo estágio de desenvolvimento, como propõe a abordagem da regulação, confere uma significação econômica para essa experiência, ao mesmo tempo em que obriga a pensarmos a respeito das implicações territoriais dessa transição. A coincidência entre nação, espaço de acumulação e regulação está se desfazendo, obrigando as sociedades, depois de séculos, a repensarem as formas de sua soberania. A crise do modo de desenvolvimento fordista nos países centrais e de seus contemporâneos nas outras zonas do planeta, como o desenvolvimentismo latino-americano, e a emergência de novas relações econômicas e institucionais, que vêm sendo chamadas de pós-fordismo, são o impulsionador dessa nova época que se vem configurando através das transformações já citadas. Alguns traços dessas novas realidades podem ser já apreendidos.

Em primeiro lugar, o fenômeno da mundialização e o crescimento da interdependência econômica redesenham a divisão territorial do mundo,²⁰ no sentido do que afirmou Milton Santos,

“(...) o espaço global seria formado de redes desiguais que, emaranhadas em diferentes escalas e níveis, se sobrepõem e são prolongadas por outras, de características diferentes (...). Mas só os atores hegemônicos se servem de todas as redes e utilizam todos os territórios. Eis porque os territórios nacionais se transformaram num espaço nacional da economia internacional” (SANTOS, 1994, p.53).

Nesses espaços globalizados, o que vai determinar sua inclusão em uma das redes que materializam a interdependência é a fertilidade do território (MATTOS, 1997), ou sua produtividade espacial, como chama Santos, isto é, em que medida um determinado lugar é capaz de oferecer condições para a localização de uma determinada etapa de um dos circuitos de valorização do capital. Na medida em que a tendência a uma uniformização dos espaços de valorização do capital, que era típica do fordismo, desapareceu sob o impulso da flexibilização, cuja virtuosidade está justamente na combinação de várias

²⁰ Na visão da teoria da regulação, tal fenômeno é compreendido como uma reconstituição do regime internacional (MISTRAL, 1986).

formas de organização do trabalho e várias qualificações do trabalho (LIPIETZ, 1997), as condições são as mais variadas: do baixo custo e elevado grau de exploração para produzir bens padronizados e de pouco valor até um alto grau de qualificação, com custo elevado e alto nível de envolvimento e autonomia no processo de produção. É por essa razão que um computador IBM pode ter seu *mouse* fabricado na China, o teclado na Tailândia, o monitor de vídeo na Coréia, a CPU no Brasil e as placas nos EUA e no Japão. Essas transformações estão conduzindo à redefinição do regime internacional, através do rearranjo da hierarquia dos lugares do mundo.

Em segundo lugar, a globalização não ocorre como um processo abrupto,²¹ antes sofre a mediação de processos de crescimento da interdependência e integração entre economias vizinhas no fenômeno da emergência dos blocos econômicos regionais. Nessa crescente interdependência regional, o comércio e a produção servem-se das desigualdades entre os territórios para relocar seus fluxos, buscando, além dessas vantagens locais, economias de escala, mas não deixam de se beneficiar de um relativo fechamento do mercado interno do bloco em relação a competidores de fora. Nesse processo, está em curso uma crescente extroversão dos regimes de acumulação de base nacional, que aponta, na medida em que o grau de interdependência ultrapasse um certo patamar, a virtual dissolução do mercado nacional como um espaço separado, em decorrência do que o novo regime de acumulação em gestação (a acumulação flexível ou pós-fordista) instituirá uma nova relação com o espaço, um mercado unificado de dimensões regionais, não só para produtos, mas também para os fatores trabalho e capital produtivo. É um outro recorte pelo qual a redefinição do espaço está ocorrendo, mas que se articula e, num certo sentido, potencializa a mundialização.²² O regionalismo está mais avançado na Europa, onde a interdependência econômica já era grande na época do fordismo, mas também está ajudando a definir o formato do novo regime de acumulação dos

²¹ Até porque os fluxos de comércio e da produção são muito menos móveis, seu movimento sofre um nível de atrito ainda muito grande. Existe, no entanto, uma mundialização estrito senso, a do circuito do capital dinheiro, que se instaurou a partir da desregulamentação dos mercados financeiros no começo dos anos 80. Esse fenômeno é um dos aspectos da hegemonia do capital financeiro, fenômeno que, segundo Arrighi (1994), acompanha as fases terminais dos ciclos sistêmicos de acumulação, quando o capital não encontra mais oportunidades de valorização na forma produtiva ou na forma mercadoria e fica preso à forma dinheiro.

²² Essa dialética da mundialização parece bastante clara para alguns defensores da integração latino-americana de orientação mais liberal, os quais defendem o que a CEPAL (REGIONALISMO..., 1994) chamou regionalismo aberto como etapa da inserção competitiva na economia globalizada. Uma discussão a respeito encontra-se em Prado (1997).

países do Pacífico Asiático. Liderados pelo Japão, que não apenas criou as inovações do processo produtivo e a nova relação salarial que Coriat (1993) chama *ohnismo*, mas inclusive tem a iniciativa na realocização de etapas ou setores inteiros da estrutura produtiva no sentido de beneficiar-se da fertilidade diferenciada dos territórios, esses países estão construindo o bloco econômico regional até agora com o mais alto nível de competitividade e o melhor desempenho econômico no mundo. Tal processo também se materializa no Mercosul, embora num grau ainda incipiente, uma vez que o bloco regional está recém atravessando uma fase de crescimento comercial. O conteúdo do Tratado de Assunção, entretanto, prevê o desenvolvimento de um nível de interdependência econômica que vai muito além de uma zona de livre comércio.²³

Em terceiro lugar, como disse Lipietz (1985), "(...) um regime de acumulação não paira no ar". Para que se materialize, é preciso que o arranjo institucional que lhe dá estabilidade esteja constituído. A integração dos espaços de acumulação precisa de um "*desplazamiento de los niveles de la regulación*" (BECKER, 1997), quer dizer, que as formas institucionais se transformem, não apenas no sentido de uma adequação substantiva ao pós-fordismo (mudança da relação salarial, da concorrência, etc.), mas para constituir uma nova relação entre regulação e território, um novo espaço da regulação. Aqui, mais uma vez, a União Européia aparece como o caso mais avançado, na medida em que vem há décadas constituindo instituições supranacionais de regulação, as quais se sobrepõem e cobram adequação às formas institucionais nacionais.

Nesse aspecto, o Mercosul é um projeto contraditório. Suas metas apontam uma integração efetiva; o Tratado de Assunção menciona, dentre outros aspectos, a tarifa externa comum, a livre circulação de fatores, coordenação de políticas macroeconômicas, coordenação de posições diplomáticas em relação a terceiros e harmonização de legislações. No entanto o Tratado também estabelece o princípio das decisões por consenso e através de fóruns de representação dos Estados-membros, sem qualquer seção de direitos de soberania aos organismos instituídos, como é o caso da União Européia. Se tal fato é revelador do "(...) individualismo que caracteriza as relações entre os países latino-americanos e (...) da noção exclusivista de soberania nacional que ainda domina a diplomacia do continente" (FARIA, 1993, p.72), implica uma dificuldade a mais para o deslocamento dos níveis de regulação que a

²³ Como já fizemos referência acima, entretanto, o sentido do crescimento do comércio intrabloco é o das trocas intra-indústria, o que indica a crescente interpenetração das estruturas produtivas nacionais. Em outras palavras, a tendência vai no sentido de uma integração efetiva. Ver Srei (MERCOSUR..., 1996).

integração faz necessário. Para que o processo de integração possa resultar na constituição de um novo espaço da economia, é preciso que, além da interpenetração das estruturas produtivas regionalizando o regime de acumulação, tenha lugar a construção de instituições supranacionais que materializem um modo de regulação regional.

Por fim, resta uma questão de em que medida esse reordenamento do espaço e as transformações econômicas que estão em curso podem abrir passo a um novo estágio de desenvolvimento com um ritmo de crescimento igual ou superior ao do fordismo e seu contemporâneo latino-americano, o nacional-desenvolvimentismo. Na fase atual do pós-fordismo, a estratégia de crescimento que tem apresentado o melhor desempenho é a que se conhece por *export-lead*, adotada pelo Japão desde os anos 70, pela Coreia e demais países da região. Essa via é defendida pelos adeptos da visão neoliberal e tem como variável-chave a competitividade. Nesse sentido, além da reestruturação produtiva, flexibilização do trabalho e demais medidas que reduzem custos, a regionalização econômica é vista como fonte de economias de escala e escopo, um trampolim para o mercado global. Em lugar de discutirmos essa teoria, que tem o problema de repetir o paradoxo mercantilista numa época em que os mercados externos literalmente deixaram de existir com a mundialização,²⁴ queremos voltar às causas da crise latino-americana, para situarmos melhor o nexo entre regionalização e crescimento.

Havíamos identificado o esgotamento do desenvolvimentismo através de dois processos. O primeiro do lado da oferta, o virtual desaparecimento dos ganhos de produtividade desde o final dos anos 70, que conduziu à queda das taxas de lucro e à queda do investimento. Desde o começo da década de 90, está em curso uma retomada dos ganhos de produtividade nas economias da região, sem que haja, entretanto, um aumento da taxa de investimento, isto é, não se trata de um resultado da incorporação de inovações tecnológicas, mas, sim, de mudanças na forma de gestão da força de trabalho, através da adoção de princípios organizacionais pós-fordistas com grande economia de mão-de-

²⁴ A globalização, como disse Santos (1994), unificou todos os lugares no mesmo mundo capitalista. Por esse motivo, o sistema econômico mundial não teria como fugir a um processo de entropia crescente, pois não existe mais o "lado de fora" de onde absorver uma reposição da energia dissipada (as conhecidas "terceiras pessoas" de Rosa Luxemburgo). Se, como notou Becker (1997), o consumo de massa deixou de ter o papel central que ocupava na época do fordismo, não se pode esperar um desempenho global do sistema muito superior ao baixo crescimento em que se encontra há tantos anos. As performances superiores, como a dos países do Pacífico Asiático, serão sempre casos localizados, pois sua viabilidade está em ocupar o mercado dos outros, no velho estilo *beggar thy neighbour*.

-obra. Se essas inovações não forem seguidas da incorporação de progresso técnico no sentido *hard* (do equipamento), é pouco provável que representem uma fonte de virtuosidade do sistema a longo prazo, pois, uma vez adotadas, deixam de fazer efeito para frente.

O segundo processo foi a redução do horizonte de acumulação representado pela substituição de importações e pela urbanização, pois ambos constituíram uma fonte de demanda autônoma, que criava mercado para a produção industrial mesmo com um padrão de consumo da maioria da população bastante baixo comparativamente a outras economias industrializadas. A possibilidade de algum tipo de *export lead growth* corresponder à demanda efetiva necessária para sustentar o crescimento requereria que as exportações dessem um salto significativo para corresponderem a uma fatia maior do PIB e recuperarem o espaço perdido no comércio mundial pela América Latina nas últimas décadas, deslocando outras economias. Mais factível seria repetir a experiência da Europa e das primeiras economias industrializadas da Ásia e desenvolver o mercado interno da região através de um processo de redistribuição de renda, ampliando o consumo de massa para toda a massa (TAUILE, YOUNG, 1991). É mais factível, é claro, do ponto de vista econômico, pois politicamente a redistribuição de renda tem sido um gargalo intransponível por nossas sociedades, com a única exceção de Cuba.

Na perspectiva de uma estratégia de desenvolvimento que priorize os mercados locais, é possível pensar o processo de integração do Cone Sul que não seja na forma de uma mera subordinação à "ordem imposta" da globalização, como chamou Milton Santos (1994), mas a possibilidade de construir um novo estágio de desenvolvimento que tenha possibilidade de ser socialmente inclusivo, usando as armas do neoprotecionismo implícitas na constituição de um mercado comum para recusar a flexibilização do trabalho, a redução do papel do Estado e outras formas de ampliação de desigualdades, no sentido de promover o crescimento do mercado regional e, através dele, absorver investimentos em novas tecnologias.

A opção pelo mercado regional parece ser a direção que naturalmente vem sendo seguida pelos desdobramentos da integração no Cone Sul e pode ser percebida em alguns dados da realidade destes anos 90. Primeiro, o ingresso de investimento direto que não de porta-fólio²⁵, tem sido realizado por filiais de empresas transnacionais, notadamente no setor automotivo e de telecomu-

²⁵ Os investimentos de porta-fólio são ou mero reflexo da financeirização da riqueza nessa fase de declínio do ciclo sistêmico norte-americano, como chamou Arrighi, ou resultantes de processos de privatização, que não geram riqueza, mas apenas transferem propriedade. O que é propriamente investimento é a criação de capacidade, a qual pode ser decorrência da privatização, por exemplo, na medida em que os novos donos decidam ampliar a oferta do serviço, por enquanto ainda uma exceção da área de telecomunicações.

nicações, com vistas a aumentar a produção para o mercado interno. Em segundo lugar, se está havendo um crescimento das exportações na região, esse crescimento não fez aumentar significativamente sua participação no mercado mundial, porque crescem mais rapidamente as exportações para dentro da região, o que representa um indício de uma mudança estrutural no que diz respeito à história de dependência comercial em relação aos países centrais. A não ser para o Brasil — situação que tende a mudar brevemente —, o parceiro comercial mais importante dos demais países está já dentro do bloco. Um terceiro aspecto, vinculado ao primeiro, é a composição da pauta de comércio dentro do bloco. Enquanto nas relações com EUA, Europa e Ásia predominam as exportações de bens básicos, para o Mercosul predominam os produtos industrializados e de maior valor agregado, bem como com um maior e crescente coeficiente de comércio intra-industrial e maior custo salarial (MERCOSUR..., 1996).

Toda essa realidade alvissareira, no entanto, não elide as sérias dificuldades que estão pela frente para a inauguração de um novo estágio de desenvolvimento. E elas são de dois tipos. Em primeiro lugar, e a mais curto prazo, a vulnerabilidade externa do bloco como um todo é alta e crescente, na medida em que o peso da dívida externa permanece ameaçador e se soma ao desequilíbrio em conta corrente provocado pelas políticas de estabilização inspiradas pelo chamado “Consenso de Washington” (abertura comercial abrupta, rigidez cambial e endividamento crescente). Esse desequilíbrio vem sendo financiado pelo fluxo de capitais do “capitalismo-cassino” (KURTZ, 1997), mas os riscos de uma reversão são cada vez maiores como em toda forma de especulação. O colapso externo do começo dos anos 80 já custou à América Latina uma década de estagnação e queda da renda *per capita*. A repetição de algo semelhante a esta altura seria um desastre.

Em segundo lugar, o estrangulamento dos mercados internos da região permanece, apesar do surto de crescimento dos anos 90, o qual foi resultado das políticas de estabilização pelo lado da demanda, em razão tanto de um efeito renda real em decorrência da queda da inflação como do aumento do endividamento das famílias. O desaparecimento desses efeitos somado à redução e à precarização do emprego que a reestruturação produtiva vem causando repõe na ordem do dia a necessidade de uma mudança estrutural que desfaça esse estrangulamento. Nesse ponto, novamente, o exemplo asiático é lembrado através do investimento em educação como caminho para “aumentar a dotação do fator trabalho” e, neoclássicamente, sua remuneração. Só que a história não é apenas essa, pois, antes disso, aquelas sociedades romperam as estruturas agrárias causadoras de desigualdades e redistribuíram a renda e a propriedade.

Resta saber se o novo espaço que está construindo a integração econômica do Cone Sul, um lugar intermediário entre o espaço globalizante do mundo e o território das nações, vai reafirmar a exclusão e a desigualdade, que são uma

pesada herança de todos os estágios do desenvolvimento do capitalismo no continente, desde a escravidão e a economia primário-exportadora até a industrialização para um mercado interno segmentado entre privilegiados e apenas sobreviventes. Essa é a tendência apontada pela opção neoliberal da competitividade via flexibilização e da redução do papel do Estado, opção que, para sua implementação, enfrenta as dificuldades apontadas. O novo viria da possibilidade de que uma transformação mais profunda tenha lugar através de um processo de redistribuição de renda, abrindo passo a um estágio de crescimento com equidade. Essa segunda alternativa depende de uma mudança política profunda na América Latina e, mais ainda, é contraditória com a continuidade da ordem internacional hegemônica pelos EUA, os quais têm posto toda a força de sua pressão em favor da via excludente. Se o novo espaço que se inaugura com a integração abre caminho a um novo tempo é uma pergunta ainda sem resposta, ...mas, pelo menos, podemos confiar que a violência que ensanguentou os campos de Tuyuti nunca mais vai se repetir.

Bibliografia

- ABOITES, J. et al. (1995). Les approches régulationnistes et l'accumulation en Amérique latine. In: BOYER, R., SAYLARD, Y. orgs. **Théorie de la régulation: l'état des savoirs**. Paris : La Découverte.
- AGLIETTA, M. (1986). **Regulación y crisis del capitalismo**. México : Siglo XXI. (1.ed. 1976).
- ARRIGHI, G. (1996). **O longo século XX**. Rio de Janeiro : Contraponto e São Paulo : UNESP. (1.ed. 1994).
- BECKER, J. (1997). Integración y regulación: una comparación entre la Unión Europea y el Mercosur. **Indicadores Económicos FEE**, Porto Alegre, v.24, n.4.
- BENKO, G., LIPIETZ, A. (1995). De la régulation des espaces aux espaces de la régulation. In: BOYER, R., SAYALLARD, Y. orgs. **Théorie de la régulation: l'état des savoirs**. Paris : La Découverte.
- BEST, M. (1990). **The new competition: institutions for industrial restructuring**. Cambridge : Harvard University.
- BOYER, R. (1979). La crise actuelle: une mise en perspective historique. **Critiques de l'Économie Politique**, n. 7/8.

- BOYER, R. (1990). **A teoria da regulação**: uma análise crítica. São Paulo : Nobel. (1.ed. 1986).
- BRAUDEL, F. (1996). **Civilização material, economia e capitalismo**: séculos XV-XVIII. São Paulo : Martins Fontes. (1.ed.1979).
- CARTIER-BRESSON, J. et al. (1987). **Dynamique interne et specialisation internationale du modèle d'industrialization brésilien**. Paris : Ecole Normale Supérieure, Rapport de recherche.
- CHANDLER, M. (1977). **The visible hand**: managerial revolution in american business. Cambridge : Harvard University.
- CONCEIÇÃO, O. (1989a). Crise e regulação: a metamorfose restauradora da reprodução capitalista. In: FARIA, L. et al. **Desvendando a espuma**: reflexões sobre crise, regulação e capitalismo brasileiro. Porto Alegre : FEE.
- CONCEIÇÃO, O. (1989b). Grandes crise e estágios da economia brasileira: uma revisão da literatura para uma proposta de periodização. In: FARIA, L. et al. **Desvendando a espuma**: reflexões sobre crise, regulação e capitalismo brasileiro. Porto Alegre : FEE.
- CORIAT, B. (1993). **Taylor, Ford et Ohno**: nouveaux développements dans l'analyse du ohnisme. Paris : Université Paris XIII. (Working paper 9402).
- CORIAT, B., SABOIA, J. (1997). **L'accumulation du capital au Brésil (1930-1996)**: formes structurales fondamentales, régime d'accumulation et mode de régulation. Paris : (mimeo).
- COX, R. (1986). Social forces, states and world order. In: KEOHANE, R., ed. **Neorealism and its critics**. New York : Columbia University.
- DORNBUSCH, R., EDWARDS, S. (1991). **The macroeconomics of populism in Latin America**. Chicago : University of Chicago.
- FARIA, J. A. (1993). **O Mercosul**: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção. Brasília : Ministério da Relações Exteriores.
- FARIA, L. (1996). Fordismo periférico, fordismo tropical y posfordismo: el camino brasileño de acumulación y crisis. **Ciclos**, Buenos Aires, v.4, n.10.
- FARIA, L. (1997). **Capitalismo, espaço e tempo**. Rio de Janeiro : UFRJ/IE. (não publicado).
- FARIA, L., WINCKLER, C. (1994). O andar do crustáceo. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v.15, n.2.

- GILPIN, R. (1987). **The political economy of international relations**. Princeton : Princeton University.
- HARVEY, D. (1992). **Condição pós-moderna**. São Paulo : Loyola. (1.ed. 1989).
- KEOHANE, R. (1984). **After hegemony**: cooperation and discord in the world economy. Princeton : Princeton University.
- KINDLEBERGER, C. (1973). **The World in depression 1929-1930**. Berkeley University of California.
- KURTZ, R. (1997). O mais inebriante dos vícios. **Folha de São Paulo**, Mais!, 28 set.
- LIPIETZ, A. (1982). Derrière la crise, la tendance à la baisse du taux de profit: l'apport de quelques travaux français récents. **Révue Économique**, Paris, v.33, n.2.
- LIPIETZ, A. (1988). **Miragens e milagres**: problemas da industrialização no Terceiro Mundo. São Paulo : Nobel. (1.ed. 1985).
- LIPIETZ, A. (1997). O mundo do pós-fordismo. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.24, n.4.
- MARGLIN, S., SCHOR, J. (1990). **The golden age of capitalism**. Oxford : Oxford University.
- MATTOS, C. (1997). Globalización, movimientos del capital, mercado de trabajo y concentración territorial expandida. In: CASTELLO, I. et al., orgs. **Fron-teiras na América Latina**: espaços em transformação. Porto Alegre : UFRGS / FEE.
- MERCOSUR: regionalismo abierto o un "building block"? 'comentarios acerca de las conclusiones del trabajo de Alexander Yeats', EI (1996). **Boletim da Integração Latino-americana**, Brasília : MRE /Secretaría de Relaciones Económicas Internacioanles de la República Argentina, n.2 esp.
- MIOTTI, L. (1997). **Teoria da regulação na América Latina**. Rio de Janeiro : Seminário no IE-UFRJ.
- MISTRAL, J. (1986). Régime international et trajectoires nationales. In: BOYER, R., org. **Capitalismes fin de siècle**. Paris : PUF.
- MUSACCHIO, A. (1997). Hacia un sistema productivo europeo? tiempo y espacio del mayor esfuerzo de integración contemporaneo. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.24, n. 4.

- PRADO, L. (1997). Mercosul como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento. **Ensaíos FEE**, Porto Alegre, v.18, n.1.
- REGIONALISMO abierto en America Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva com equidad, El (1994). Santiago de Chile : CEPAL. (Documento de trabalho).
- RUELLE, D. (1993). **Acaso e caos**. São Paulo : Unesp.
- SANTOS, M. (1997). **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. 3.ed. São Paulo : Hucitec. (1.ed. 1994).
- TAUILE, José R., YOUNG, Carlos E. (1991). **Concentração de renda e desenvolvimento econômico**: uma análise sobre a década de setenta. Rio de Janeiro : IPEA. (Cadernos de Economia n.09).
- VIDAL, J-F. (1995). Les régimes internationaux. In: BOYER, R., SAYLARD, Y. **Théorie de la régulation**: l'etat des savoirs. Paris : La Découverte.

Abstract

The process of economic integration between Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay — and so far with Chile and Bolivia —, the MERCOSUR, is viewed as part of a movement that is changing the relation of economy and space. In this sense, first of all, some theoretical questions about economic development and the territory are pointed out, describing this relationship at the level of accumulation and regulation and picturing the fordist mode of development and its Latin-American contemporary, the national development — commonly identified with import substitution. Secondly, a historical overview of Latin America's South Cone development at the fordist age tries to characterize the regimes of accumulation and modes of regulation prevailing in a national base at each country. Thirdly, the post-fordist era is considered with the changes in the international regime, the accumulation process and the regulation structures and their effects on the economic integration. At least, the hypothesis of the emerging continental block, the MERCOSUR, be a new milestone in economic development for the region is dealt with as a possible new kind of spatiality for capital accumulation.