

SUCESSOS E FRACASSOS DO MERCADO COMUM CENTRO-AMERICANO: DILEMAS DO NEOLIBERALISMO*

Emília Viotti da Costa**

Resumo

Criado nos anos cinquenta, sob a égide da Cepal e das idéias desenvolvimentistas, o Mercado Comum Centro-Americano floresceu na década seguinte. A região assistiu à diversificação da produção, ao desenvolvimento industrial e ao aumento das exportações. Sua dependência em relação aos Estados Unidos diminuiu. No final dos anos sessenta, o modelo de desenvolvimento adotado apresentava sinais de esgotamento. A economia regional foi abalada pelas crises do petróleo e pelos movimentos revolucionários que varreram a região. Quando a instabilidade política arrefeceu, cogitou-se dar nova vida a mercado comum, sob a influência do Consenso de Washington. A política econômica neoliberal beneficiou alguns setores, mas aumentou as disparidades sociais, a vulnerabilidade da economia e a dependência.

Palavras-chave

Mercado Comum Centro-Americano; desenvolvimentismo e neoliberalismo; polarização social; Alca.

Abstract

Created in the 1950s, under the guidance of Cepal and conceived at a time when developmentalist theories prevailed, the Central American Common Market flourished in the 1960s, producing notable results: the diversification of the regional economy, industrial development, and export increase, leading to a reduction of economic dependence on the United States. But at the end of the decade, the economic model adopted showed signs of collapse. The regional economy was shaken by the oil crisis and by the revolutionary movements that swept the region. With the end of the political agitation in the 1990s, there was a renewed interest in the rehabilitation of the Common Market, under the guidelines of the Washington Consensus. Neoliberal policies adopted benefited a few, but increased social inequality, made the economy more vulnerable, and the region more dependent on the outside.

Key-words

Central American Common Market; developmentalism and neoliberalism; social polarization; Alca.

A posição do governo americano propondo a criação da Área de Livre Comércio nas Américas (Alca) levanta problemas específicos para os mercados regionais da América Latina, como o Mercado Comum Centro-Americano, pois muitas das medidas recomendadas agora entram em conflito com as adotadas quando da sua criação. Uma avaliação histórica do funcionamento do Mercado Comum Centro-Americano, tem, portanto, um especial interesse para nós.¹

As vicissitudes do Mercado Comum Centro-Americano, desde o momento de sua criação, oferecem um guia importante para aqueles que hoje tentam desenvolver experiências análogas em outros lugares. Dado o seu limitado campo geográfico, restringindo-se aos países da América Central, ele possibilita examinar mais facilmente as dificuldades que tentativas semelhantes, em outras regiões, de economia mais complexa da América Latina e do mundo poderão vir a enfrentar.

Fontes, bibliografia e historiografia

Um levantamento bibliográfico preliminar e inevitavelmente incompleto revela uma concentração de estudos em dois períodos: o primeiro cobre os anos que vão da sua fundação, durante a fase desenvolvimentista, sob a orientação da Cepal, até a aparente desintegração do Mercado Comum nos anos setenta. Depois de um hiato de quase dez anos, de 1980 a 1990, quando as tentativas de criar um mercado comum na região pareciam ter sido abandonadas, segue-se um segundo período, a partir dos anos noventa, já sob influência da nova reestruturação econômica, que levou o timbre do chamado Consenso de Washington e do neoliberalismo. Nessa última década, isto é, nos anos noventa, houve uma plethora de investigações, muitas das quais originadas na América Central e provenientes principalmente de Costa Rica.

O declínio da produção acadêmica e do debate intelectual sobre a viabilidade ou inviabilidade do Mercado Comum Centro-Americano nos anos oitenta explica-se pelas tensões políticas na região, perseguições a intelectuais e pelo dismantelamento da vida universitária em vários países. Para esse declínio também contribuiu o impasse enfrentado pelo modelo tradicional de desenvolvimento para dentro (substituição de importações) diante dos ataques das políticas neoliberais, que visavam sobretudo o livre comércio e a intensificação das exportações (desenvolvimento para fora).

Com a pacificação, a partir dos anos noventa, o tema voltou a ser discutido localmente e novas pesquisas foram divulgadas pela Cepal, Flacso (Costa Rica, Guatemala e El Salvador). As demais foram provenientes de entidades financeiras como o Fundo Monetário Internacional ou Banco Mundial (World Bank) ou ainda oriundas de Universidades e Ins-

tituições de Pesquisas como a Friedrich Ebert Foundation (originária da Alemanha) o Social Science Research Council e a Ford Foundation, dos Estados Unidos. A maioria dessas instituições está sediada nos Estados Unidos, Alemanha e Grã-Bretanha, países que, pelo seu envolvimento histórico na região, têm se interessado pelo assunto. Dada a diversidade de interesses que motivam as pesquisas e as diferenças ideológicas que as orientam, os trabalhos publicados oferecem um desafio a quem pretende definir os aspectos mais significativos dos processos de formação e funcionamento do Mercado Comum Centro-Americano.

A análise perfunctória das publicações revela que, apesar das tentativas de formação interdisciplinar dos pesquisadores, existem grandes dificuldades de comunicação entre os especialistas das várias disciplinas: economia, história, política, sociologia e antropologia. A estatística e a demografia, técnicas auxiliares, complicam o quadro. O resultado é que a maioria dos trabalhos continua prisioneira das categorias profissionais tradicionais e poucos são os pesquisadores que conseguem cruzar, de maneira bem-sucedida, as barreiras existentes entre as disciplinas. Os estudos sobre assunto complexo como o Mercado Comum envolvem problemas que interessam aos vários campos de conhecimento e demandam o domínio de técnicas as mais diversas. Para que sejam bem-sucedidos, os estudos dessa natureza requerem a colaboração de vários especialistas. Daí a publicação de obras coletivas, reunindo economistas, cientistas políticos, historiadores, sociólogos e antropólogos. No mais das vezes, no entanto, essas obras apenas conseguem produzir discursos paralelos.

Com algumas notáveis exceções, a maioria dos trabalhos publicados oscila entre três tipos: ou são estudos institucionais que descrevem o funcionamento das várias instituições e apontam os problemas enfrentados do ponto de vista institucional; ou são pesquisas que abordam aspectos diversos: econômicos, políticos, institucionais e sociais, sem relacionar uns e outros. A esses somam-se estudos exclusivamente voltados para a economia, isolando-a de influências consideradas espúrias, como a situação política e social, migrações internas, efeitos ecológicos do processo de desenvolvimento e seu impacto negativo na economia e na sociedade, distribuição da renda, nível de emprego e poder aquisitivo das populações: aspectos que na realidade são fundamentais para a compreensão do que se passa na economia.

A falta de coordenação e integração entre os estudos desses múltiplos aspectos é complicada pelas diferenças regionais e nacionais entre os países que compõem o Mercado Comum Centro-Americano – Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua e Costa Rica

– ou ainda pelo uso de dados globais (relativos às nações como um todo) e escassez de informações locais que dizem respeito à situação interna em cada um desses países, o que dificulta a análise do impacto do Mercado Comum no comércio regional.

Some-se a isso as dificuldades de acesso à documentação referente a negociações entre o Mercado-Comum e o mundo exterior e suas repercussões no mercado intra-regional. É difícil avaliar, por exemplo, de que maneira as modificações introduzidas em virtude de pressões dos Estados Unidos ou da Comunidade Européia, ou impostas por crises internacionais, provocadas pela alta do petróleo, em 1973 e novamente em 1979, ou ainda as resultantes das exigências das instituições financeiras internacionais, o FMI ou o World Bank, afetaram o funcionamento do Mercado Comum.

A falta de uniformidade e compatibilidade cronológica dos dados estatísticos constitui outro impedimento à avaliação. Os dados estatísticos freqüentemente foram colhidos nos vários países em anos diferentes e segundo critérios diversos, o que dificulta a interpretação. Assim, também, a utilização de índices nacionais globais, tais como renda *per capita*, gastos públicos sociais (*public social expenditure per capita*, GNP (Produto Nacional Bruto, PNB) ou GDP (Produto Interno Bruto, PIB), porcentagem de pessoas vivendo abaixo do nível de pobreza, dados relativos a emprego e subemprego, é freqüentemente alusiva, não permitindo a avaliação do impacto regional e local do funcionamento do mercado nos diferentes setores que compõem a sociedade.²

Finalmente, mesmo quando há dados mais confiáveis, há inevitavelmente divergências de interpretação resultantes de fatores ideológicos. Por exemplo, os autores estruturalistas, contrários à reestruturação neoliberal, insistem no efeito negativo que esta tem tido sobre os setores mais pobres da população, enquanto seus adeptos, que seguem a ortodoxia neoclássica, apoiando-se em dados que parecem demonstrar o contrário, tendem a negar que esses setores tenham sido prejudicados.³

Criação do Mercado Comum na América Central: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo

Em 1974, Jeffrey Nugent, num livro sobre a integração econômica na América Central já registrava a criação de mercados comuns em várias partes do mundo. Além da constituição da Comunidade Européia, ele apontava o mercado comum árabe, reunindo Egito, Síria, Iraque e Jordânia, o da África do Leste abrangendo Kenya, Tanzânia e Uganda, o da África Central, reunindo Camarões, Gabão e Congo, as experiências de integração de países da África do Sul e do sul da Ásia, além de tentativas análogas no Oriente Médio, reunindo Paquistão, Irã e Turquia.⁴

Tentativas de formação de áreas integradas na América Latina foram estimuladas pelas Nações Unidas, desde os primórdios de sua criação. A Latin American Free Trade Association, ou Lafta, envolvendo Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador México, Paraguai, Peru e Venezuela foi das primeiras iniciativas, seguida pela constituição do Grupo Andino em 1965.

As discussões sobre a necessidade de promover a integração da América Central com o objetivo de ampliar o mercado e criar condições mais favoráveis à produção e ao comércio, ampliar a autonomia da região e melhorar as condições de vida da população datam dos anos cinquenta. Nessa época, a América Central passou de uma abundância de divisas, acumuladas durante a Segunda Guerra Mundial, para uma crise na balança de pagamentos dada a queda nos termos externos de troca, revelando as limitações do modelo de desenvolvimento até então existente, baseado nas exportações de produtos tradicionais como o café, o algodão e bananas. A crise desencadeou a busca de novos produtos de exportação e estimulou um processo de substituição de importações levando ao desenvolvimento de indústrias. Com esse objetivo, à semelhança do que sucedera em outros países da América, reconheceu-se a necessidade de dar incentivos fiscais à indústria, estimular a iniciativa privada, nacional e estrangeira, e desenvolver uma infra-estrutura de transportes, comunicação e energia elétrica, tudo isso à custa do Estado. Promoveu-se uma reforma tarifária com o fim de proteger as indústrias locais e ao mesmo tempo aumentar a arrecadação. Visava-se a criar uma estrutura tarifária que beneficiasse a importação de insumos, maquinarias e matérias-primas necessárias ao desenvolvimento industrial. Aos trabalhadores da indústria foram estendidos minimamente os benefícios da seguridade social e ampliou-se a rede escolar.

Datam dessa época os primeiros esforços para integração dos estados centro-americanos, com a criação, em 1951, da Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), uma instituição essencialmente política. Esta foi reforçada por uma série de tratados bilaterais de comércio livre entre as diferentes repúblicas. Estimulado pela Cepal, criou-se em 1952 o Comitê de Cooperação Econômica, integrada, pelos ministros de Economia dos vários países, o qual passou a se reunir regularmente, a partir de agosto de 1952. O tratado multilateral de livre-comércio foi assinado em 1958, estabelecendo uma área aduaneira comum. Na mesma data, fez-se um acordo para a integração das indústrias, provocando forte reação dos Estados Unidos, que via nele o propósito de criar empresas apoiadas pelo Estado com direitos exclusivos ao mercado.⁵

Nos anos que se seguiram estabeleceu-se a uniformização das tarifas de importação. Finalmente, em 1960, deu-se um passo importante para a transformação de uma área, até então, de livre-comércio, em uma comunidade econômica. Guatemala, El Salvador e Hondu-

ras, seguidos posteriormente por Nicarágua e Costa Rica, assinaram um tratado geral de Integração Econômica da América Central, reforçado posteriormente por novo acordo sobre incentivos fiscais à indústria.

Iniciava-se assim o processo de integração regional, sob a égide da Comissão Econômica para América Latina (Cepal). Com esse objetivo, criaram-se várias instituições: o Banco Centro-Americano para Integração Econômica, o Instituto Centro-Americano para Pesquisas Industriais e Tecnológicas, localizado na Guatemala, o Instituto Centro-Americano de Administração Pública, sediado em Costa Rica, o Secretariado Permanente para Integração Econômica (Sieca), o Conselho Executivo, um Conselho Monetário composto pelos diretores do Banco Central, Conselho Econômico Centro-Americano reunindo os ministros de Economia de todos os países, etc.⁶

Resultados positivos do Mercado Comum

Criado em uma época em que prevaleciam as teorias desenvolvimentistas, o Mercado Comum Centro-Americano floresceu nos anos sessenta, produzindo resultados bastante positivos. Segundo Jeffrey Nugent, o comércio inter-regional do Mercado Comum Centro-Americano, que representava 5% do comércio total da região em 1950, já em 1970 correspondia a 25%. A dependência em relação aos Estados Unidos no que diz respeito às importações e exportações, declinou de 1953 a 1971 de 2/3 para 1/3 do total do comércio regional. A dependência em relação à produção bananeira e cafeeira também declinou, de 80% que elas representava nas exportações em 1953, para cerca de 40% em 1968/69. Durante esse mesmo período, a porcentagem de produtos manufaturados cresceu de pouco mais de 10% do GDP para 25%.⁷

Vários tipos de produtos não tradicionais foram incorporados à exportação, como flores, vegetais, camarões, produtos minerais e outros. A porcentagem de produtos agrícolas no GNP passou em 37,9% em 1953 para 28% em 1968, enquanto a participação da indústria cresceu de 11% em 1959 para 16,5% em 1968, e 25% em 1980, empregando 1/5 da força de trabalho. Tudo parecia indicar que as políticas desenvolvimentistas de substituição de importações e o Mercado Comum Centro-Americano estavam beneficiando os países da América Central, a despeito da óbvia desigualdade na distribuição dos benefícios entre os países e entre as diferentes classes sociais em cada país, com a progressiva concentração de renda nas camadas superiores, gerando tensões que levariam à desestabilização da política regional. Essas desigualdades contribuíram para desencadear uma década de tensões, confrontos e revoluções, que abalaram principalmente a Nicarágua, El Salvador e Guatemala, deixando atrás de si um saldo de destruição e milhares de mortos.

Instabilidade política e crise econômica.

A derrubada do presidente reformista Jacob Arbenz, na Guatemala, em 1954, na qual os Estados Unidos desempenharam importante papel, e a guerra civil que a sucedeu, que durou mais de trinta anos nesse país; o confronto militar entre Honduras e El Salvador, em 1969, a luta de guerrilhas neste país; e, finalmente, a Revolução Sandinista na Nicarágua (1979) e a guerra dos *contra*, que acabou por derrubar o governo revolucionário numa eleição que teve lugar em 1990, todos esses confrontos militares afetaram negativamente a economia da região e contribuíram para o desmantelamento do Mercado Comum.

Já nos anos setenta, no entanto, o Mercado Comum Centro-Americano começara a mostrar os primeiros sinais de esgotamento. Entre 1960 e 1978 ele apresentara um crescimento anual de 6% ao ano. Mas em 1982, os dados foram negativos. A inflação, que inicialmente fora negligenciável, crescera paralelamente ao déficit, que passou de 3,8% do PIB em 1977 para 9,3% em 1984. O serviço da dívida chegara a 1,8 bilhões de dólares por ano, parte do qual se destinava a pagar os juros relativos à dívida externa, que na época já montava a 15 bilhões de dólares contra 2,4 bilhões em 1977. O valor do comércio inter-regional declinou. Em 1985, ele correspondia a menos de 40% do que fora em 1981, e o *per capita* regredira aos níveis de 1960.

Entre as várias causas desse fracasso, apontam-se, primeiro a existência de um regime de privilégios e o protecionismo que geraram um ineficiente sistema de produção; segundo, a excessiva dependência na importação de insumos, criando um desequilíbrio na balança comercial; terceiro, a queda dos preços dos produtos exportados, à qual se poderia acrescentar a alta dos produtos importados, tais como matéria-prima, maquinarias, inseticidas e fertilizantes; quarto, as políticas financeiras e o desequilíbrio dos termos do câmbio; quinto, o crescimento da dívida, ao que se poderia adicionar o impacto negativo do conflito militar e da fuga de capitais nos anos oitenta.⁸

A esses fatores deve-se acrescentar que o desenvolvimento econômico anterior só fora possível graças ao estrito controle dos salários e à superexploração da força de trabalho, o que agravou a desigualdade social.

Em um estudo sobre Costa Rica, Andrew Zimbalist observa que o sucesso das exportações foi mais aparente do que real, porque a utilização da terra para produtos exportáveis levou ao abandono dos produtos básicos de alimentação, que passaram a ser importados, onerando as camadas subalternas, que ficaram assim duplamente exploradas. Observa ainda que o sucesso da Costa Rica na exportação de arroz para os Estados Unidos provo-

cou políticas retaliatórias por parte deste país, forçando os produtores daquele país a buscarem outros mercados.⁹ Fenômeno semelhante ocorreu em outros países da América Central em relação a produtos de exportação como o açúcar e a carne.

Durante a chamada década perdida, isto é, os anos oitenta, o relativo *boom* que o incipiente Mercado Comum exibira na década dos sessenta cedeu lugar ao desmantelamento do que até então fora construído. Esse período assistiu também, como vimos anteriormente, a um declínio da produção intelectual sobre o Mercado Comum. As atenções voltaram-se para os acontecimentos políticos, que inevitavelmente passaram a ser avaliados dentro da polarização Leste-Oeste característica dos paradigmas originados pela Guerra Fria.

Emergência das políticas neoliberais e o futuro do Mercado Comum

Com a pacificação regional, houve um renovado interesse por parte dos governantes em recriar o Mercado Comum, mas agora em bases novas. Abandonaram-se os esquemas da primeira fase, que enfatizavam o papel do Estado, a industrialização, a substituição das importações e o mercado interno. Em seu lugar adotaram-se políticas neoliberais, que priorizam as exportações, o livre comércio, a iniciativa privada, reduzindo a interferência do Estado na área econômica e na área social (relações de trabalho, saúde, educação, legislação trabalhista) de acordo com o ideário neoliberal implantado desde os anos oitenta, por Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos e adotado em vários países desde então.

Essa mudança de orientação econômica criou problemas novos, provocando um grande debate, que se prolonga até hoje, sobre o futuro do Mercado Comum Centro-Americano e suas possibilidades de sobrevivência.¹⁰ Pergunta-se até que ponto as políticas neoliberais são compatíveis com os princípios que regeram a integração econômica da América Central. Discute-se como corrigir as distorções do seu funcionamento resultantes da desigualdade na distribuição dos benefícios e ao mesmo tempo evitar os problemas criados pelos impactos negativos desse novo tipo de desenvolvimento na população e no meio ambiente.¹¹

Inicialmente, o propósito da criação de mercados comuns, como vimos, fora estimular o desenvolvimento, a independência, a autonomia e a soberania das várias nações envolvidas, assim como resolver problemas econômicos e sociais que afetavam países que se conceituavam como subdesenvolvidos. O novo estilo de política econômica favorável ao livre comércio e às exportações baseada em vantagens comparativas ameaça a integração econômica ao nível regional, torna as nações mais dependentes do exterior, põe em risco

sua autonomia e soberania e agrava ao mesmo tempo os problemas sociais, causando ainda sérios danos ecológicos. Isso fica claro quando examinamos o que se passa na América Central hoje.

Medidas de reestruturação e seu impacto na sociedade: índices de pobreza

Medidas de reestruturação adotadas nos últimos anos nos países da América Central têm tido impactos negativos sobre setores da população, como provam estudos sobre o crescimento do desemprego do subemprego e da pobreza.

Os índices de pobreza nos países da América Central são realmente espantosos, se bem que algumas estatísticas demonstrem que o índice de pessoas abaixo do nível da pobreza decresceu um pouco. Entre 1992 e 1996, em Guatemala, ele passou de 79 % a 73% da população, em Honduras, de 79% a 75% , em El Salvador, no entanto, o índice permaneceu o mesmo, por volta de 43% da população, e em Nicarágua aumentou de 43% para 62% da população. Bulmer-Thomas registra uma queda de 5% no PIB *per capita* ao ano entre 1981 e 1989.¹² Os dados revelam uma estreita conexão da pobreza com a dinâmica do mercado de trabalho.¹³ Por outro lado, contrariamente ao que se verifica no passado, os índices de pobreza são mais altos nas zonas urbanas do que nas rurais.¹⁴

Força de trabalho

No seu estudo sobre mercado de trabalho, reestruturação e pobreza na América Central, Edward Funkhouser e Juan Pablo Pérez Sáinz chegaram à conclusão que houve uma dinamização do mercado de trabalho nos países que intensificaram o comércio de exportação, com exceção da Nicarágua, fenômeno atribuído à falta de financiamento neste país.¹⁵ Também foi observada absorção de mão-de-obra no setor exportador e declínio no setor público e outros setores

De fato, na Guatemala, os novos produtos agrícolas de exportação (flores, vegetais de inverno para o mercado americano, por exemplo) absorveram de 50% a 300% mais mão-de-obra do que as atividades agrícolas tradicionais. Em Costa Rica, o número de trabalhadores em “maquiladoras” (fábricas de montagem de peças ou roupas) passou de 5.600 em 1982 para 46.100 em 1990, e, na Guatemala, entre 1986 e 1994, aqueles passaram de 5.689 para 54.274. Nesse sentido a globalização e a reestruturação teriam tido efeitos positivos na geração de empregos no setor exportador. No entanto, esse fenômeno não se reproduziu em outros setores. Contrariando essa tendência, o setor público, como vimos, demonstrou em vários países uma perda bastante notável de trabalhadores, embora o impacto tenha

sido diverso, conforme os países. Na Guatemala e em Honduras, onde não se aplicaram medidas visando a reduzir os gastos públicos e a favorecer a privatização, isso não se deu, enquanto em Salvador, Costa Rica e Nicarágua a redução do setor público foi mais dramática. A situação mais grave, como era previsível, verificou-se em Nicarágua, em virtude do desmantelamento do Estado sandinista e, conseqüentemente, do setor público.

Desemprego. Aumento do setor informal. Migrações internas e participação das mulheres

Por outro lado, uma análise do setor informal, que, em geral, funciona como válvula de escape em momentos de retração do mercado de trabalho, demonstrou que, se na maioria dos países ele tendeu a crescer, na Nicarágua ele atingiu um nível de saturação tal que foi incapaz de absorver mão-de-obra deslocada de outros setores, resultando no aumento das taxas de desemprego ou na migração da mão-de-obra para outras regiões, principalmente Costa Rica. Em El Salvador, o emprego informal foi o fenômeno mais notável em termos da reestruturação do mercado de trabalho nas áreas urbanas.¹⁶ Em Costa Rica, o setor informal teve menor peso. O setor de subsistência apresenta, em geral, perda de trabalhadores.

As pesquisas também revelaram que, com exceção de Guatemala, onde o desemprego parece ter diminuído (o que talvez se explique pelo grande número de pessoas mortas na guerra civil), e na Nicarágua e Costa Rica, onde o desemprego aumentou, ele estacionou nos demais países. O valor desses dados, no entanto, é prejudicado pelas migrações internas e pela informalização.

Registrou-se também em todos os países um aumento notável da participação de mulheres na força de trabalho, bem como um crescimento da escolaridade da força de trabalho. A incorporação de mulheres, entretanto, não resultou na superação das desigualdades estruturais de gênero que caracterizavam a força de trabalho.¹⁷

Salários

Quanto aos salários, houve uma deterioração geral no setor de subsistência e no setor público. Mesmo nos setores mais dinâmicos não parece ter havido melhoria. Num livro publicado em 1998 verificou-se que, na quase totalidade dos países, os (ganhos/salários) continuaram comparáveis aos da década dos oitenta.¹⁸ Os autores concluíram que, apesar de algumas melhorias setoriais, a globalização, contrariamente ao que eles esperavam, não gerou de maneira automática ganhadores entre os trabalhadores. Talvez o resultado mais

dramático tenha sido o aumento dos índices de pobreza, em alguns países, o que põe em questão os esforços de reestruturação regional e as tendências a estimular a exportação em detrimento de políticas anteriormente voltada para o mercado interno.

A deterioração dos ingressos (ganhos/salários) levou à crescente integração de membros da família ao mercado de trabalho, daí a maior participação das mulheres. Simultaneamente, as oportunidades de emprego diminuíram drasticamente. O desemprego e as migrações em busca de emprego em outros mercados de trabalho se intensificaram e representam hoje um dos mecanismos mais significativos do ajuste do mercado de trabalho centro-americano, acarretando desestruturação de famílias e ocasionando outros problemas sociais.

Apesar dos esforços de alguns autores para demonstrar que é possível neutralizar as evidentes tendências à pauperização, desde que as famílias saibam aproveitar as novas oportunidades que estão emergindo, os dados estatísticos parecem lançar dúvidas sobre essa avaliação otimista, quando indicam o aumento do subemprego e do desemprego, e das migrações. Mesmo nos setores mais dinâmicos da economia, os que receberam maior número de trabalhadores, dos quais se esperava melhoria das condições de trabalho, os trabalhadores aparecem como perdedores.¹⁹

As expectativas de que a reestruturação imposta pelo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, em virtude da enorme dívida acumulada nos países centro-americanos, viesse a beneficiar a população jovem, bastante numerosa na América Central, também não se realizaram. Os dados estatísticos revelam que o ajuste não contribuiu para a maior inserção da população jovem na força de trabalho.

Os salários, como vimos, também exibiram uma tendência à deterioração. Um estudo sobre Costa Rica mostra que a breve recuperação dos salários, entre 1983-1987, não se manteve. O que colocou em dúvida a capacidade de os ajustes estruturais levarem a uma reestruturação do mercado de trabalho sem conduzir à “precarização” do emprego. Os pesquisadores que estudaram o problema consideraram provável que essa tendência venha a se tornar mais aguda em consequência da inexistência de organizações sindicais, no setor privado, e da perda da função reguladora do Estado, principalmente tendo em vista que o processo de flexibilização e as características do novo emprego gerado nos setores de ponta do novo modelo de acumulação capitalista têm sido reiteradamente apontados como precários.²⁰

Uma análise do período 1989-1992 indica que os setores vinculados à exportação foram os mais beneficiados, enquanto os ligados à economia de subsistência foram os mais prejudicados. Como a pobreza está ligada ao funcionamento do mercado de trabalho, as perspectivas não são muito otimistas.

As medidas de reestruturação recomendadas pelo FMI e Banco Mundial são bem conhecidas. Abertura comercial, liberação de preços, eliminação de subsídios, redução do gasto público, enxugamento do Estado, promoção de exportações, privatização de empresas estatais, reforma tributária. A reação dos países a essas sugestões, no entanto, não foi uniforme. Na Guatemala, por exemplo, o governo encontrou dificuldades em implementar a reforma tributária, em virtude da resistência dos setores empresariais. No final da década dos oitenta, o governo foi obrigado a desvalorizar o quetzal (moeda local). O maior êxito logrado foi no setor de exportação. Os incentivos introduzidos com a mudança de legislação propiciaram um crescimento espetacular no setor das maquiladoras.²¹

Já em El Salvador, o processo foi mais lento quanto às privatizações e exportações. Em Honduras também houve resistências à privatização. Na Nicarágua, medidas de estabilização tinham sido implementadas pelo governo sandinista, sem a interferência das organizações financeiras internacionais. No governo de Violeta Chamorro, que substituiu os sandinistas, o ajuste se aprofundou, sob a supervisão do FMI e Banco Mundial, levando ao desmantelamento da economia mista (setor público e setor privado) implantada pelo governo anterior. Nessas condições, a reestruturação fundou-se principalmente no enfraquecimento das estruturas estatais, privatização e redução do gasto público.

A comparação da maneira como o processo de reestruturação foi implementado nos vários países demonstra que, apesar das semelhanças, esse processo se ajustou às especificidades nacionais. Em todos eles, no entanto, os resultados têm sido desastrosos para a maioria da população, enquanto uma pequena parcela usufrui dos benefícios, o que agrava ainda mais a má distribuição de renda.²²

Fenômeno preocupante: os trabalhadores do setor agrícola moderno que, segundo as expectativas deveriam mostrar ganhos, apresentam dados negativos, com exceção talvez de Costa Rica. Também são alistados como perdedores o setor de subsistência, o setor informal e o setor público. Note-se que grande parte da força de trabalho, como já foi mencionado, é perdedora em todos os países componentes do Mercado Comum.

Enfraquecimentos da ação sindical e redução do papel do Estado

Essa tendência foi agravada pela redução das atividades sindicais, a diminuição do número de sindicalizados, a multiplicação de sindicatos solidaristas e a resistência empresarial ao processo de sindicalização. Vários pesquisadores têm analisado como forças globais corporativas e estatais têm afetado negativamente o funcionamento dos sindicatos no México e América do Sul. Alguns apontam os efeitos perniciosos que esse processo

teve no operariado, que vem perdendo direitos conquistados a duras penas no decorrer do século passado. Para essa perda, muito contribuiu o crescimento econômico verificado nos anos noventa, com a reestruturação da economia que criou um grande número de trabalhadores excedentes, muitos dos quais foram empurrados para o setor informal ou sujeitos a procurar trabalho em outros países da América Central e fora dela (México, Estados Unidos). O desemprego e as migrações muito contribuíram para enfraquecimento das organizações operárias.

Além disso, as empresas recorreram a várias táticas para se eximirem de suas obrigações legais, desde impedir o funcionamento de organizações operárias, ameaçando e perseguindo os operários que se envolvem nelas, até patrocinando a criação de organizações alternativas mais acomodadas. Essas estratégias não são novas, mas agora depara-se com um Estado omissivo, quando não explicitamente conivente com os empresários.

A companhia bananeira Chiquita, por exemplo, que operava em Costa Rica, não só substituiu as antigas organizações operárias por organizações solidaristas, como adotou a prática de mudar trabalhadores ilegais, provenientes da Nicarágua, de uma plantação para outra, a cada noventa dias, a fim de evitar as exigências legais que protegiam os trabalhadores. Abusos freqüentes foram denunciados também nas maquiladoras, que se dedicam à produção de roupas, as quais cresceram enormemente nas últimas décadas. As exportações desse setor para os Estados Unidos passaram de 500 milhões de dólares em 1986 para 6,5 bilhões no ano 2000. O número de trabalhadores empregados nessa indústria aumentou proporcionalmente. Eles, no entanto, encontraram sérios obstáculos nas suas tentativas de formar organizações de classe que defendam seus interesses. O sistema de subcontratação ou terceirização dificulta também o processo de trade-unionização. As firmas, embora paguem o salário mínimo exigido, deixam de pagar horas-extras, pensões ou seguridade social.²³

Enquanto os empresários adotaram novas técnicas de controle da força de trabalho, o Estado, que até então servira bem ou mal de mediador em caso de conflitos entre patrões e operários, assumiu uma posição neutra ou passou a tomar partido dos empresários.

As pressões resultantes do processo de globalização e as políticas promovidas pelos organismos internacionais tais como o FMI, Banco Mundial e Banco de Desenvolvimento Interamericano tem erodido a habilidade do Estado de definir benefícios ou implementar controle de preços e salários e, ao mesmo tempo, tem incentivado a privatização de vários setores, levando ao desemprego milhares de trabalhadores, o que enfraquece o movimento sindical, apesar do permanente esforço da parte deste para resistir. Finalmente, as mesmas instituições têm forçado os governos a estandardizar a legislação trabalhista, removendo benefícios até então existentes. Segundo um analista: “as forças externas têm levado os

Estados centro-americanos a substituir a proteção do trabalhador pela promoção do empresário”. Como observa um especialista que trabalha no Centro de Estudios del Trabajo em El Salvador, “o presidente anuncia que temos de melhorar nossa qualidade para competir no mercado internacional. Os empresários aqui estão tentando melhorar a produção e reduzir as despesas. Mas, ao invés de investir em tecnologia procuram baixar os custos do trabalho”.

As leis protetoras dos trabalhadores têm sido sistematicamente desrespeitadas. A implementação das leis trabalhistas em El Salvador é praticamente inexistente, afirma um ex-diretor do American Institute for Free Labor Development (AIFLD). Na Guatemala, pesquisas realizadas pelo Ministério do Trabalho revelam que 78% das companhias estudadas não pagavam sequer o salário mínimo.

Nessas circunstâncias, as organizações operárias divisaram outras alternativas, como a de se associar aos movimentos populares e movimentos em prol dos direitos humanos, e aliar-se a organizações sindicais internacionais, o que tem dado alguns resultados positivos notáveis.²⁴

A partir da queda da União Soviética, no entanto, os recursos que eram encaminhados para as organizações operárias da América Central, quer por parte dos Estados Unidos, quer por parte de organizações Europeias simpáticas ao movimento operário, foram drasticamente reduzidos. Mesmo antes que a AIFLD fosse interrompida em 1999, Dutch, French and Norwegian Labor Federation cortaram seus subsídios. Mas os laços entre sindicatos centro-americanos e organizações internacionais continuaram a crescer, como cresceu também a intervenção de ONGs. Estas, no entanto, têm se afastado das lutas operárias e se orientado principalmente para o nível assistencial. Apesar dos muitos obstáculos, o movimento operário tem adquirido uma dimensão internacional na sua luta contra o projeto neoliberal hegemônico.

Outros aspectos negativos do processo de desenvolvimento econômico da América Central, principalmente seus efeitos ecológicos, têm sido apontados.²⁵ Tem-se notado que a orientação para exportação acarretou o deslocamento da economia de subsistência para terras marginais, resultando em sua baixa produtividade. A produção *per capita* de milho e feijão declinou constantemente. De 1950 a 1979, a proporção *per capita* de terras dedicadas à produção de alimentos declinou de 60 para 30%. O que, combinado com o crescimento da população, tem levado a um aumento das importações de produtos essenciais à alimentação, onerando principalmente as populações mais pobres. Não é surpreendente, portanto, que essa população apresente consumo calórico muito abaixo dos limites recomendáveis. É preciso notar que os índices globais podem ser enganadores, uma vez que ocultam o fato

de que os ricos comem três vezes mais do que os pobres e, portanto, contribuem para elevar os dados estatísticos globais. Só uma análise por grupos de renda permitiria registrar plenamente o grau de subalimentação das camadas mais pobres.

Outro fator que afetou negativamente a população foi o declínio de produtos tradicionais como o algodão, que não resistiu à competição dos sintéticos e sofreu uma baixa de preços notável. O açúcar foi outro produto tradicional de exportação que foi abalado nos anos setenta pela diminuição da demanda dos Estados Unidos, que até então absorvera boa parte da produção centro-americana. Em resposta às pressões de *lobbies* americanos, os Estados Unidos impuseram quotas na importação do açúcar da América Central. Mudanças nos hábitos alimentares em virtude do consumo crescente de adoçantes também contribuíram para a redução da demanda. Por causa da crise que afetou os produtos tradicionais, os plantadores voltaram-se para a criação de gado. Isso levou ao desemprego um grande contingente populacional, uma vez que a criação de gado requer um número menor de trabalhadores. A expansão da criação de gado aumentou o desflorestamento. Em vinte anos, cerca de 40% das florestas desapareceram, causando crescente erosão do solo.

À semelhança do açúcar e do algodão, a carne veio a sofrer as oscilações da demanda internacional. Inicialmente, 99% era exportado para os Estados Unidos, mas, a partir de 1979, *lobbies* levaram o governo americano a impor quotas na importação de carnes. Ao mesmo tempo, ecologistas mostraram-se preocupados com a presença de pesticidas na carne. Tudo isso levou à diminuição da importação de carnes da América Central.

Para neutralizar a queda no valor das exportações, os países da América Central voltaram-se para produtos não tradicionais, como vegetais e flores, que não têm mercado internamente, aumentando, portanto, a vulnerabilidade da economia regional às oscilações do mercado internacional.

Enquanto o valor dos produtos agrícolas diminuiu, o custo de fertilizantes e pesticidas aumentou. Em 1970, uma tonelada de pesticida custava 650 dólares, em 1981, passara a custar 3.150. No mesmo período, fertilizantes passaram de 58 dólares a tonelada para 230, e a maquinaria agrícola aumentou cinco vezes. O resultado foi o aumento da dívida externa. Enquanto os produtores agrícolas sofriam, as firmas estrangeiras que vendiam maquinaria, fertilizantes e pesticidas, e controlavam o comércio de exportação se enriqueciam e os países se endividavam. Claramente, um modelo baseado principalmente na exportação estava criando problemas sérios para a América Central, os quais foram agravados com o custeio da dívida.

Nessas condições o interesse pelo Mercado Comum Centro-Americano ressurgiu, pondo em questão as políticas neoliberais e a Alca.²⁶

Num artigo publicado na *Folha de S. Paulo* em 2003, o economista Gilberto Dupas, do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da USP, e presidente do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais, registrava que a Organização Mundial de Comércio “finalmente reconhece, pela primeira vez, em documento oficial, que a abertura econômica pode ter efeitos negativos nos países em desenvolvimento, inclusive agravando as desigualdades sociais”. Dupas lembrava ainda que Joseph Stiglitz, ex-vice-presidente do Banco Mundial, agora no FMI, finalmente descobrira os efeitos perversos daquela política.²⁷

Alguns livros mais recentes sobre o Mercado Comum Centro-Americano refletem o clima de crise do neoliberalismo aparente nesses comentários. Fala-se agora na possibilidade de associar as políticas de livre comércio orientadas para exportação às que visam o mercado interno. O melhor representante dessa corrente de pensamento e que pretende compatibilizar duas tendências aparentemente incompatíveis é o trabalho de Victor Bulmer Thomas, *Reflexiones sobre la Interación Centro-americana*.²⁸

O autor afirma que o modelo de desenvolvimento adotado foi bem-sucedido em termos de crescimento, mas falhou em termos de distribuição de renda e nefasto impacto ecológico, resultando na destruição das florestas, poluição dos rios e lagos e exaustão do solo. Provocou ainda crescente desemprego e levou à acumulação de uma dívida enorme, que impede que se retome o desenvolvimento. Na Nicarágua, por exemplo, a dívida cresceu de dois bilhões em 1980 para nove bilhões dez anos mais tarde, o que representava na ocasião 27 vezes o valor das exportações naquele ano. Bulmer-Thomas acredita que a estabilização precisa ser conseguida e a inflação controlada, embora reconheça que é necessário manter o crescimento, dada a extrema pobreza na região.

É preciso lembrar, no entanto, como frisa o autor, que entre 1981 e 1989 o PIB decresceu 5% ao ano e que os déficits orçamentários, os altos níveis de inflação, os déficits na balança de pagamentos constituem problemas constantes. A liberalização desejada é um problema adicional, por causa da existência de tarifas externas comuns, estabelecidas pelo Mercado Comum. Outro obstáculo ao desenvolvimento tem sido a fuga de capitais para o exterior. Os investimentos estrangeiros diminuíram em virtude da instabilidade existente por tanto tempo na região. Apesar das tentativas de seguir uma política de estabilização e ajustamento de acordo com o novo modelo, nenhum país mostrou sinais de melhora.

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento para fora aumentou a dependência em relação ao mercado internacional, gerou instabilidade, provocou deslocamentos de população, agravou tensões sociais, pondo em questão o modelo econômico vigente. Nessas condi-

ções é pouco provável que as políticas neoliberais de exportação, associadas a políticas voltadas para o mercado interno, sejam capazes de produzir a retomada do desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais.

Recebido em março/2005; aprovado em maio/2005

Notas

* Este artigo foi baseado na Conferência proferida na Abertura do V Congresso Brasileiro de História Econômica, realizado concomitante ao VI Congresso Internacional de História das Empresas, Caxambu, 7 de setembro de 2003.

** Professora emérita da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP e da Universidade de Yale nos Estados Unidos

¹ As principais fontes para o estudo do Mercado Comum Centro-Americano encontram-se, principalmente, na Central American Joint Planning Mission, Sieca, Agency for International Development, (AID, Usaid), Institute for Latin American Integration, The Latin American Economic Data Bank, Statistical Year Book of Foreign Trade, World Bank, Unctad, e nos Anuários Estatísticos publicados pela Sieca, aos quais se somam os estudos patrocinados pela Fundação Centro-Americana para a Integração (FCI) ou pela Flacso, bem como trabalhos publicados pela Economic Commission for Latin America, and the Caribbean. Eclac, Cepal.

² Vejam-se, por exemplo, os dados relativos aos progressos na região em COHEN, I. "Import Substitution, Economic Integration and the Development of Central America, 1950-1980". In: CARDENNAS, E.; ACAMPO, J. A. e THORPE, R. (eds.). *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, 3, p. 317.

³ Essa tensão nota-se, por exemplo, na resenha "The Ticos Culture and Social Change in Costa Rica", publicado no *Journal of Latin American History*, 32, 2, may 2002.

⁴ NUGENT, J. *Economic Integration in Central America: Empirical Investigations*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1974.

⁵ IRWIN, G. e HOLLAND, S. *Central America: The Future of Economic Integration*. Boulder, Colorado, West View Press, 1989.

⁶ FURTADO, C. *Economic Development of Latin America. Historical Background and Contemporary Problems*. Second Edition. Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

⁷ COHEN, "Import Substitution, Economic Integration and the Development of Central America", op. cit., p. 316.

⁸ IRWIN e HOLLAND, op. cit.

⁹ IRWIN, A. Z. "Costa Rica". In: PAUS, E. (ed.). *Struggle against Dependence. Non-Traditional Export Crops in Central America and the Caribbean*. Boulder, Colorado, West View Press, 1988, pp. 21-40.

¹⁰ THOMAS, V. B. *Reflexiones Sobre la Integracion Centro-Americana*. Publicaciones del Centroamericano de Integracion Economica, BCIE, 1997.

¹¹ BARRY, T. *Roots of Rebellion, Land and Hunger in Central America*. Boston, Soth End Press, 1987. Ver ainda BULMER-THOMAS, V.; FUNKHOUSER, E. e SÁINZ, J. P. P.

¹² FUNKHOUSER, E. e SÁINZ, J. P. P. (eds.). *Central America en reestructuracion. Mercado Laborales y pobreza en Centro America: Ganadores y Perdedores del ajuste estructural*. Costa Rica, Flacso, 1998; SÁINZ, J. P. P. *Globalizacion Fuerza Laaboral en Centro America*. Costa Rica, 1994.

¹³ BULMER-THOMAS, V., *A Long Run Model of Development for Central America*. Institute of Latin American Studies, London, 1990. Id., *Studies in the Economics of Central America*. St. Anthony's College. Oxford, McMillan Press, 1988. Id., *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987. BOLLIN, C. *Centro America: Situacion y Perspectivas del Proceso de Integracion a finales de los 90's*. Guatemala, Instituto Centro Americano de Estudios Politicos, 1999.

¹⁴ FUNKHOUSER e SÁINZ, op. cit, p. 309 e seguintes.

¹⁵ Ibid., p.276.

¹⁶ Ibid., p. 292

¹⁷ Ibid., p. 276.

¹⁸ FUNKHOUSER e SÁINZ, p. 298.

¹⁹ Ibid., p. 299.

²⁰ Ibid., 277.

²¹ Ibid. cit., 284

²² Conseqüências semelhantes aconteceram na Venezuela, onde medidas recomendadas pelo FMI e World Bank tiveram resultados similares e, aparentemente, a polarização criada foi responsável pela ascensão de Chavez. Sobre isso, veja-se o livro de ELLNER, S. e HELLINGER, D. *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization and Conflict*. London, Lynne Rienner Publishers, 2003.

²³ FRUNDT, H. Central American Unions in the Era of Globalization. *Latin American Research Review*, 37. 3. 2002, pp. 7-53.

²⁴ FRUNDT, H. J. *Refreshing Pauses: Coca-Cola and Human Rights in Guatemala*. New York, Praeger, 1987; LEVENSON-ESTRADA, D. *Trade Unionism against Terror, Guatemala City, 1954-1985*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1994; PETERSEN, K. *The Maquiladora Revolution, in Guatemala*. New Haven, Yale Law School, Occasional Papers, Series 4, Orville H. Schell, Jr. Center for International Human Rights at Yale Law School, 1992.

²⁵ BARRY, T. *Roots of Rebellion, Land and Hunger in Central America*, Boston, South End Pres,1987; WILLIAMS, R. G. *Export Agriculture and the Crisis in Central America*, 1986.

²⁶ ESCAITH, H. Los países del Mercado Común Centro Americano frente a los desafíos de una zona de libre comercio hemisférico. El grado de preparacion macroeconômica. *Integracion y Comercio* 1, 1, abril, 1997, pp. 41-64; GUERRA, A. B. "La Integracion Centroamericana en el umbral del siglo". *Nueva Sociedad* 162, julho-agosto, 1999, pp. 136-151.

²⁷ *Folha de S. Paulo*, 28 de ago. 2003, p. 3.

²⁸ BULMER-THOMAS, *Reflexiones sobre la Interacion Centro-americana*, op. cit.