

Hegemonia e políticas públicas na América Latina

Guillermo Alfredo Johnson
Marcos Antonio da Silva

GT 14- Hegemonía estadounidense, políticas públicas y sociales y alternativas de desarrollo en América Latina

Resumo

Ainda que seja possível pensar em perspectivas de desenvolvimento autônomo ou configurações soberanas na América Latina, o que se tem observado é a persistência de subordinação aos desígnios hegemônicos. Ao considerar as características que o Estado tem assumido nos países latinos da América é possível vislumbrar que a arquitetura estatal tem estimulado e incentivado a instalação de grandes empresas transnacionais. Numa análise macrosociológica verifica-se que a região se mantém num padrão primário exportador, seja no caso do petróleo, da mineração e do agronegócio, o Estado apresenta-se como financiador e protetor desses setores econômicos, zelando os seus interesses a despeito do campesinato sem-terra, das reivindicações históricas das sociedades originárias, dos quilombolas e dos setores urbanos sem-teto. Essa configuração neoliberal do Estado, ainda que pressionada pelas significativas mobilizações dos setores sociais explorados, ao se retirar do fornecimento de políticas públicas (e aqui é possível considerar como tais toda e qualquer ação do Estado que visa atender necessidades humanas) tem incentivado a criação e fortalecimento de setores privados de serviços (não mais como direitos) protegidos e financiados com fundos públicos. O exercício da hegemonia, parafraseando Florestan Fernandes, não se exerce somente nas relações externas, senão que ele manifesta-se em âmbitos nacionais. Tem sido frequente nos países latino-americanos, sob o mote da concessão, a delegação ao setor privado da administração e aferição de lucros significativos nos setores energéticos (hidroelétricas, empresas de energia elétrica, etc.), na mineração e siderurgia (extração de ferro e outros minerais valiosos) e na infraestrutura nacional (portos, aeroportos, rodovias e ferrovias), para citar os setores mais relevantes. No âmbito do agronegócio essa relação se estabelece com as multinacionais que dominam as sementes transgênicas, em torno das quais a regulação estatal só visa incentivar seu uso, frequentemente sem ressalvas. No artigo a ser apresentado propomos tecer essas relações entre as empresas multinacionais que atuam na América Latina e a modelagem das políticas públicas estatais, visando aproximar a ideia do exercício interno da hegemonia estadounidense.

Introdução

O padrão de inserção histórica dos países da América Latina, ainda que tenhamos vivenciado transformações desde a sua inserção no sistema mundial, se caracteriza pela persistente subordinação. As decisões em torno das questões políticas, econômicas e ambientais na contemporaneidade emanam do G8, eminentemente dos EUA, que detém a maior máquina de guerra, as rédeas da financeirização e da economia mundial.

Ainda que frequentemente os meios de comunicação difundam ideias de inserção diferenciada, com a alusão específica do Brasil entre os BRICS, o que temos observado é uma intensa e crescente presença de empresas transnacionais com matrizes pertencentes aos países do G8, assim como a contumaz extração e produção de matérias primas por parte dessas empresas. A incipiente industrialização que alguns dos países da América Latina vivenciaram não tem interferido significativamente no padrão histórico de volumosa exportação para o centro do sistema internacional

dos países latino-americanos – caracterizada como uma troca desigual. Nesse sentido, a partir das últimas quatro décadas foi possível verificar o ressurgimento da exportação de produtos primários como principal pauta de inserção no mercado mundial, apontando para uma “reprimarização” das economias latino-americanas. Essa conjuntura acontece no bojo de uma reconfiguração do papel do Estado e na necessidade premente dos movimentos sociais de demonstração do seu descontentamento ante essa realidade. Os aspectos assinalados serão debatidos sucintamente a seguir.

O Estado na América Latina e os novos extrativismos

Possivelmente, uma das manifestações mais esclarecedoras dessa relação de dependência no sistema internacional pode ser observada a partir da ótica da divisão internacional do trabalho. Nesta distribuição de papéis os países latinos da América experimentaram espasmos industriais, no segundo quartil e nos anos 70 do século passado – sem dúvida que com marcada desigualdade na distribuição geopolítica –, caracterizada por fábricas filiais de empresas transnacionais pautadas pela transferência de riquezas da periferia para o centro do sistema através da superexploração dos trabalhadores latino-americanos (SALAMA, 2001; MARINI, 2000; SOTELO VALENCIA, 2005). Simultaneamente, em vários países da região foram erguidos parques industriais estatais, com vistas à substituição de importações, que tem servido de plataforma para consolidação da inserção subordinada na produção industrial internacional, na medida em que não se avançava processo de, ao menos, priorizar de forma autônoma a produção de mercadorias em níveis demandados pelo mercado interno, senão que servira de plataforma para consolidação de um padrão de industrialização controlado pelos países centrais; ao mesmo tempo em que se observa perene defasagem de criação e incorporação sócio-técnica da produção intelectual, o qual repercute em baixa produtividade alimentando o círculo vicioso da exploração intensiva da mão-de-obra barata da periferia.

Assim, aos países ao sul do Rio Bravo coube fornecer matérias primas no ritmo e intensidade marcada pelos os ciclos de expansão e depressão vivenciadas desde o mercantilismo. A questão territorial, a luta pela terra, local de sobrevivência dos pobres e de enriquecimento das oligarquias terratenentes tem sido a arena que dinamiza as lutas sociais. A concentração fundiária expulsa populações autóctones, quilombolas, os trabalhadores e as suas famílias das áreas rurais na pugna pelo aumento de produtividade para aferir lucros nos mercados internacionais. Em diversos momentos observam-se situações em que a pecuária e a agricultura revessam-se no destaque pela produção de alimentos, ao mesmo tempo em que, em nível macro, a importância geopolítica, a escolha da variedade predominante e a distribuição territorial da produção deslocam-se ao sabor dos mercados internacionais (CECEÑA, 2001).

Outro componente importante na recente onda do extrativismo na América Latina consiste na mineração – no âmbito desta consideramos a exploração do petróleo e seus derivados. Essa atividade de extração de metais e produtos químicos *in naturam* avançou de forma significativa nos últimos anos e apresenta uma projeção de maior número de locais de exploração, sendo que a história dessa atividade na América Latina está relacionada com a espoliação e morte de populações significativas – só para retomar um exemplo paradigmático é interessante lembrar a exploração das minas de cobre em Potosí, Bolívia, mais intensiva no século XVIII. As características incisivas de intervenção nos ambientes frequentemente mais retirados do trânsito das grandes cidades têm isolado populações autóctones ante a repressão estatal e da expansão da exploração da terra por empresas transnacionais. Neste setor econômico o papel do Estado tem sido também decisivo, pois com frequência os grandes empreendimentos e investimentos demandados pela exploração mineira são financiados direta ou indiretamente por recursos estatais. O argumento recorrente aproxima-se do discurso do desenvolvimento local e da oferta de empregos como sinônimos de conferir bem-estar às populações; curiosamente, também se mencionam discursos sobre preservação ambiental decorrentes desta

atividade, sendo que as evidências tem demonstrado que após o fim do período intensivo de mineração o que se observa são mazelas sociais, econômicas e ambientais (DICK; JORGENSEN, 2011).

A expansão da dimensão territorial tomada pela atividade agrícola no Brasil, Argentina e países de Centro-América tem aumentado significativamente nos últimos anos, embalados pelo crescente preço das commodities. O papel do Estado nessa política de ocupação territorial é decisivo, pois, frequentemente, desde a aquisição das terras (recorrentemente na forma de grilagem) até o financiamento periódico da produção e comercialização os sucessivos governos têm fornecido de forma monopólica. A pecuária também se beneficia dessas políticas estatais, mas não experimenta o ritmo do crescimento observado pela soja e a cana de açúcar, por exemplo, no Brasil (RAZUMOVSKIY, 2008-2009). No que se referem à mineração os Estados têm investido significativamente – do México à Argentina e Chile – para que essa atividade econômica usufrua dos recursos e do arcabouço jurídico que considerar oportunos, fortalecendo socialmente a necessidade de distribuição de riqueza a partir desses empreendimentos de gestão privada (marca registrada da intervenção estatal sob o neoliberalismo). Brasil também recentemente aprovou legislação que concede a exploração de minérios a conglomerados empresariais transnacionais privados permitindo inclusive a utilização de terras indígenas, antes com exploração vedada.

A atividade estatal no incentivo econômico, político e jurídico a esses setores extrativistas tem sido intensa na maioria dos países latino-americanos, também dos caribenhos. Megaempreendimentos de geração de energia elétrica financiados e projetados pela atividade estatal vinculam-se às instalações de extração mineral, pelo seu elevado consumo. Assim, temos observado que o Estado tem investido significativos recursos para financiamento de hidroelétricas visando gerar energia para os setores mencionados – Belo Monte e Jirau na Amazônia brasileira encontram-se nesse rol. Com as atividades relacionadas com o agronegócio o tratamento não difere, pois o financiamento estatal nas diversas fases da produção, assim como a segurança jurídica da propriedade (ainda que a grilagem tenha sido forma frequente de aquisição) são, em linhas gerais, formas de proteção que esses setores privados usufruem.

Movimentos sociais e Estados

O padrão de desenvolvimento adotado pelos países latino-americanos – considerando entre estes, com as suas particularidades, aqueles considerados progressistas ou de esquerda – tem intensificado a exploração extrativista, aumentando as terras inseridas nessa dinâmica particularmente intensa do capitalismo contemporâneo, seja através da mineração como pelo agronegócio. A renovação da promessa clássica de uma teoria da modernização (conservadora), de aumento do PIB como forma de desenvolvimento econômico está na ordem do dia. A caracterização do atual formato de Estado como neo-desenvolvimentista baseia-se na premissa de que o desenvolvimento trilha-se com aumentos incessantes do Produto Interno Bruto, e que essa situação, quase que automaticamente, irá redundar em aumento da riqueza geral, portanto, diminuição da pobreza.

A denominada reprimarização dos países latino-americanos são decorrentes, para além do mercado, das políticas estatais, que por sua vez são advindas dos setores que executam as políticas governamentais. Nesse sentido, no início do presente século temos observado uma profusão de governos com forte apoio popular, conduzidos ao poder estatal com a intenção de reverter a dinâmica neoliberal. Mas, o que temos verificado, contradizendo as expectativas e os discursos de parte significativa da população, que o setor financeiro e o empresariado transnacional, assim como também um punhado de nacionais, tem sido beneficiários diretos dos financiamentos e desonerações fiscais, dando forma a um padrão de desenvolvimento que privilegia a ideia de que o investimento externo gera emprego e traz o crescimento econômico, que por sua vez vai “derramar” pelo restante da sociedade o ansiado bem-estar social (tese até a atualidade não comprovada). Por sua vez, essa estrutura produtiva extrativista aprofunda a dependência do mercado, e principalmente, dos países industrializados que

adquirem essas produções; evidentemente trata-se de um sistema-mundo, no qual as crises repercutem, ainda que maneira desigual, mas frequentemente de forma mais intensa na periferia – que também tem se alargado no processo “globalizador” em curso. Outro argumento para fortalecer a dilapidação dos bens naturais latino-americanos radica-se no discurso de que as rendas provindas dessas novas fontes de riquezas terão como objetivo investimentos maciços na educação e/ou na saúde.

Os argumentos apresentados fortalecem a necessidade, consensual nas sociedades desiguais latino-americanas, de distribuição de rendas, tendentes a melhoria nas condições de vida da população. Esses discursos, quando se colocam em prática, evidenciam ineficácia para solucionar os problemas que as nossas sociedades vivenciam. Incluso porque localizando a região no sistema internacional verifica-se que as empresas que usufruem das riquezas minerais são canadenses, estadunidenses ou de países europeus, que exportam para suas matrizes os dividendos, assim como as matérias primas extraídas, o qual historicamente configura padrões neo-colonizadores; no que tange ao agronegócio, a sua estrutura baseia-se no latifúndio, nas sementes transgênicas, na mecanização excludente de utilização massiva de trabalhadores e na “commoditização” exportadora da produção, redundando em intensa concentração de riqueza. O Estado arrecada pequenas parcelas dessa produção espoliativa, ainda assim, pelo paradigma neoliberal vigente as suas políticas sociais, no geral, atuam compensatoriamente às atividades do mercado, sendo este último fornecedor preponderante das condições sociais de vida (GUDYNAS, 2012).

Os governos latino-americanos, premidos pela lógica de balanços positivos das balanças comerciais e pelos superávits primários, fortalecem os setores extrativistas. Dentre as escassas tentativas, nos últimos anos, de controlar as atividades do agronegócio a partir dos governos o episódio mais conhecido possivelmente seja o da Argentina entre 2009 e 2010, que buscou aumentar a taxa de produção agropecuária, polarizando a sociedade, mas voltando atrás logo depois – também é possível registrar fortes embates em regiões da Bolívia a partir dos últimos cinco anos. Mas, essas tentativas de diminuir a lucratividade desses setores são pouco frequentes nos governos da região, o argentino inclusive, a relação com esses setores tem sido de proteção econômica, com isenções e incentivos diversos.

O papel social do Estado no que se refere à compensação das intervenções incisivas em regiões de extração mineral tem sido pautadas pela ideia de certa “responsabilidade social” das empresas que se beneficiam com essa atividade. Nesse sentido, no melhor dos casos, as empresas comprometem-se em construir alguma infraestrutura de políticas públicas como forma de ressarcir o esgarçamento do tecido social e a intensificação de uma aglomeração humana que frequentemente se reproduz em precárias condições de existência. Essa atitude reforça a diretriz neoliberal da configuração vigente, na medida em que a intervenção estatal é local, geralmente enquanto acontece a extração mineral e principalmente compensatória.

A hegemonia política e econômica que os setores empresariais transnacionais detêm, através das diversas imbricações com o sistema financeiro, permeia as diretrizes das políticas econômicas vigentes no paradigma neoliberal. O exercício dessa dominação, aparentemente consensual, e essencialmente ideológica, teve escassa contestação na última década do século passado¹. Já desde o início do presente milênio é possível observar uma proliferação de movimentos sociais, que questionam a mercantilização da saúde e da educação, assim como demandam com maior frequência de melhorias significativas nas condições de vida abaladas pela diminuição dos direitos sociais. Ainda que fragmentada e heterogênea é possível verificar uma tendência de construção contra hegemônica, na

¹ O fato de considerar pequeno o número dessa contestação não buscamos diminuir a sua importância, pois foram o prenúncio da presente onda de protestos que se vivenciam em quase todos os continentes. Nesse sentido destacamos, simbolicamente, a mobilização neo-zapatista no México e as manifestações anti-globalização que fomentaram posteriormente os Fóruns Sociais Mundiais.

medida em que as mobilizações são cada vez mais frequentes e multitudinárias esgrimindo argumentos amplos e dispersos que remetem á precarização de parcelas cada vez maiores da população.

A questão indígena, principalmente nos países andinos, tem apresentado notória tenacidade na defesa da terra e dos seus valores culturais. Sua política tem se plasmado nas suas leis mais importantes na Bolívia e Equador, tendendo a um aprofundamento institucional desse conflito. A luta dos povos autóctones e das comunidades quilombolas² encontra-se na agenda política da América Latina, do México a Chile e Argentina, com diversas nuances. Opressões historicamente relegadas ao segundo plano e/ou incluídas nos programas políticos das organizações anti-hegemônicas apresentam-se na contemporaneidade de forma dispersa; para além dos movimentos sociais que reivindicam mais participação política no sistema democrático e no processo decisório das políticas públicas estes novos movimentos sociais reivindicam um caleidoscópio de questões de gênero e de fortalecimento das alteridades.

A política mais frequente dos governos da região tem sido o de exercer contundente controle social (JOHNSON, 2010) sobre os movimentos sociais. Desdobrando a ideia desse controle social estatal – no aspecto que poderia ser denominado de construção do consenso ou da coesão social – podem ser sucintamente referenciadas as políticas sociais compensatórias (a modo do Programa Bolsa Família no Brasil) até as modalidades de cooptação de lideranças, incorporando-as nas instituições estatais, como mecanismo de fortalecimento da legitimidade. Essa modalidade de exercício do poder estatal reproduz e renova a promessa por uma sociedade igualitária sem transformações estruturais. Num polo complementar à manutenção da ordem em curso – no componente coercitivo – verifica-se a eliminação de lideranças (não pelo Estado, senão contando com a impunidade dos executores), a juridização da protesta popular/sindical e a utilização ostensiva de uma diversidade de forças policiais para reprimir os movimentos sociais que possam questionar a viabilidade dos empreendimentos extrativistas.

Considerações Finais

O padrão de desenvolvimento dos países latino-americanos na contemporaneidade fundamenta-se cada vez mais na exploração intensiva dos recursos naturais, denominado como neo-extrativismo. Nesse paradigma de inserção internacional a exploração dos produtos primários é estratégica para os governos. A sua exploração privada, pautada pelo neoliberalismo, torna o Estado indutor e protetor desses empreendimentos extrativos. Assim, o agronegócio, as explorações petrolíferas e mineiras adquirem importância decisiva na política estatal, fazendo com que as oligarquias vinculadas tornem-se interlocutores privilegiados.

Neste contexto o discurso pela diversidade social e o multiculturalismo parece comprometido pela soberania dos mercados. As populações autóctones (a denominada “questão indígena”), as questões étnicorraciais (os quilombolas) e o campesinato, nas diversas investidas pela terra tendem a enfrentar a intransigência estatal. Os espaços viáveis de atendimento a demandas destes setores radicam nas variações que as políticas sociais compensatórias podem lhes oferecer.

Os movimentos sociais decorrentes dessa investida do capital em terras latino-americanas encontram-se fragmentados, pois ainda parecem incipientes as suas redes ou políticas de unificação que permita torna-los caudatários de construir uma alternativa a essa dinâmica de aprofundamento da mundialização financeira. É possível, nesta conjuntura, com as sucintas considerações esboçadas considerar que estamos ante uma postura defensiva por parte das populações diretamente afetadas e os movimentos sociais. Ao mesmo tempo, nessa tendência de ascensão mobilizadora laivos de contra

² Não é possível neste exíguo texto dimensionar a importância da discussão decolonial relacionado com essa temática. Somente, para fins de registro, é possível afirmar que a questão indígena e negra persiste distante de solução satisfatória para essas expressivas populações.

hegemonia vão se gestando ao questionar os valores patriarcais do *status quo* e ao esboçar o desafioem torno à posse e uso social da terra.

ReferênciasBibliográficas

BORRAS Jr, S. M.; KAY, C.; GÓMEZ, S.; WILKINSON, J. (2012): Land grabbing and global capitalist accumulation: key features. **Latin America, Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement**, 2012, vol. 33, n.4, 402-416.

CECEÑA, A. E. Modernización neoliberal en México Nueva valoración del territorio y sus recursos. In: SADER, E. (Org.) **El ajuste estructural en América Latina**. Costos sociales y alternativas. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

DICK, C.; JORGENSEN, A. Capital movements and environmental harms.**Journal of World-SystemsResearch**, 2011, Vol. XVII, n. 2, p. 482-497.

GUDYNAS, E. Estado compensador y nuevos extractivismos - Las ambivalencias del progresismo sudamericano. **Nueva Sociedad**, n. 237, enero-febrero de 2012. Disponible em: <www.nuso.org>.

JOHNSON, G. A. As recentes transformações do controle social estatal. **REDD** – Revista de Espaços de Diálogo e Desconexão, Araraquara, v. 3, n. 1, jul/dez. 2010.

MARINI, R. M. **Dialética da Dependência**. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires, CLACSO, 2000.

SALAMA, P. **Pobreza e Exploração do Trabalho na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2001.

RAZUMOVSKIY, D. Problemas de colonización agraria en los países de América Latina (con el ejemplo de Brasil y Argentina). **Anuario Americanista Europeo**, n. 6-7, 2008-2009, p. 327-343.

SOTELO VALENCIA, A. **América Latina: de crisis y paradigmas**. La teoría de la dependencia en el siglo XX. México: Plaza y Valdés, 2005.