



Capacidades estatais, capitalismo dependente e a necessidade de reconstrução do Estado Social na América Latina

State capacities, dependent capitalism and the necessity of reconstruction of the Latin American Welfare State

Luís GUILHERME NASCIMENTO DE ARAUJO^{1,*} 

¹ Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil)
guilhermedearaujo@live.com

CAROLINE MÜLLER BITENCOURT^{1,**} 

¹ Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil)
carolinemb@unisc.br

CLOVIS GORCZEVSKI^{1,***} 

¹ Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil)
clovigsg@unisc.br

* Doutorando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil), com bolsa Prosrc/Capes, modalidade II. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil). Técnico Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 4^a Região.

** Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil). Estágio Pós-Doutoral em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, PR, Brasil). Doutora e Mestra em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil). Advogada.

*** Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil). Estágio Pós-Doutoral em Direito pela Universidad de La Laguna (San Cristóbal de La Laguna, Espanha) e pela Universidad de Sevilla (Sevilha, Espanha). Doutor em Direito pela Universidad de Burgos (Burgos, Espanha). Advogado.

Como citar: ARAUJO, Luís Guilherme Nascimento de; BITENCOURT, Caroline Müller; GORCZEVSKI, Clovis. Capacidades estatais, capitalismo dependente e a necessidade de reconstrução do Estado Social na América Latina. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 17, n. 1, e575, jan./abr. 2026. DOI: <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v17i1.32831>

Recebido/Received: 22.04.2025 / 04.22.2025

Aprovado/Approved: 23.07.2025 / 07.23.2025

Resumo

Este estudo busca analisar o Estado social como um fenômeno moldado pelas transformações do capitalismo entre os séculos 19 e 20, quando mudanças profundas na acumulação capitalista alteraram as estruturas estatais, adaptando-as a novas lógicas de produção material e reprodução da vida social. A pesquisa também examina as particularidades do Estado social na América Latina, destacando os desafios do capitalismo dependente. Por fim, sugere-se que os conceitos de capacidades estatais e políticas públicas podem oferecer respostas adequadas aos problemas regionais. Conclui-se que um Estado institucionalmente fortalecido é essencial para enfrentar as pressões do capitalismo global e implementar políticas que atendam às necessidades locais. Quanto à metodologia, utilizou-se da técnica de pesquisa bibliográfica, pelo método analítico e pela abordagem dialética, ferramentas que permitem uma análise teórica consistente da problemática.

Palavras-chave: América Latina; Estado social; capacidades estatais; dependência; políticas públicas.

Abstract

This study seeks to analyze the welfare state as a phenomenon shaped by the transformations of capitalism between the 19th and 20th centuries. Profound changes in capitalist accumulation altered state structures, adapting them to new logics of material production and the reproduction of social life. The study also examines the particularities of the welfare state in Latin America, highlighting the challenges of dependent capitalism. Finally, it suggests that the concepts of state capacity and public policy can provide adequate responses to regional problems. It concludes that an institutionally strengthened state is essential to face the pressures of global capitalism and to implement policies that meet local needs. Regarding the methodology, the bibliographical research technique was used, as well as the analytical method and the dialectical approach, tools that allow a consistent theoretical analysis of the problem.

Keywords: Latin America; Welfare state; state capacities; dependency; public policies.

Sumário

1. Introdução; 2. Para tematizar as premissas do Estado social; 3. Premissas do Estado social num contexto de capitalismo dependente; 4. Políticas públicas e aquisição de capacidades estatais para a reconstrução do Estado social; 5. Considerações finais; Referências.

1. Introdução

O objetivo deste estudo é explorar alguns aspectos do Estado social a partir de uma perspectiva crítica que o historiciza como fenômeno, ao passo em que se investigam possibilidades para sua reconstrução na América Latina. Para tal, parte-se da compreensão de que as modificações nas dinâmicas de acumulação capitalista, que se deram na passagem do século 19 para o século 20, acarretaram em modificações nas configurações do Estado com fins de conformação de novas lógicas de produção material e reprodução da vida social. Aborda-se a problemática desde uma perspectiva latino-americana, buscando-se compreender as especificidades dessa forma estatal no capitalismo dependente, porquanto se considera ser uma lacuna teórica frequente o distanciamento entre os particularismos das análises de políticas públicas da abrangência dos constrangimentos estruturais pelos quais é submetida a América Latina na dinâmica econômica global.

Diante desse contexto, estabelece-se como orientação para este trabalho o seguinte problema de pesquisa: em que medida o desenvolvimento de capacidades estatais, por meio das políticas públicas, pode viabilizar a reconstrução do Estado social em um contexto de capitalismo dependente?

Justificam-se o tema e a problemática pela premência de respostas a desafios que se impõem na atual fase do capitalismo global, marcada pela financeirização, inclusive de direitos sociais, e pela precarização do trabalho, fatores que atingem a periferia do sistema de modo particularmente aprofundado. Apreender tais dinâmicas é, pois, fundamental para superar diagnósticos que sugerem um enfraquecimento do Estado como solução para problemáticas de marcas estruturais e não relativas a conjunturas político-governamentais.

Conceitualmente, estabelece-se o Estado social como uma forma política contraditorialmente estruturada que internaliza responsabilidades para com a reprodução social com fins de estabilizar as dinâmicas de acumulação, por uma lógica mediadora dos conflitos de classes. O capitalismo dependente, por sua vez, define-se pela forma econômica resultante da inserção subordinada da América Latina na divisão internacional do trabalho, que se caracteriza pela constante transferência de valor para o centro do sistema. Finalmente, capacidades estatais referem-se às competências do Estado em mobilizar seus recursos na implementação de objetivos definidos.

A originalidade do artigo se expressa pela articulação crítica entre a teoria da dependência e a literatura contemporânea sobre políticas públicas e capacidades estatais. A tese central é de que a reconstrução do Estado social na América Latina exige um Estado institucionalmente fortalecido, cujas capacidades não se limitem a observar parâmetros de eficiência administrativa, gerencial, mas estejam politicamente vinculados e orientados para romper com os mecanismos de intercâmbio desigual e atender às demandas locais de reprodução social.

A pesquisa foi elaborada por meio da técnica bibliográfica, utilizando-se do método analítico e da abordagem dialética para manejar teoricamente as contradições entre a forma política do Estado social e a base econômica dependente.

O artigo, além desta introdução, é composto por uma a primeira seção na qual se historiciza o Estado social e suas relações com as dinâmicas da acumulação capitalista; por uma segunda seção em que se discutem as especificidades do fenômeno estatal no contexto dependente latino-americano e por uma terceira seção que aborda

as políticas públicas e as capacidades estatais como caminhos para a reconstrução do Estado social na América Latina. Finalmente, apresentam-se as considerações finais.

Ressalta-se que não fora aprofundada a vasta literatura que expõe as contradições inerentes ao Estado capitalista mesmo, focando-se em realizar uma aproximação inicial entre os temas. Inarredável, porém, a investigação se as capacidades estatais podem servir a projetos essencialmente emancipatórios ou estão limitadas à promoção de eficiência sistêmica.

2. Para tematizar as premissas do Estado social

Pôr em discussão as premissas da roupagem social do Estado significa tentar apreender algumas das dinâmicas socioeconômicas que consolidaram as bases materiais desse regime que, de forma até então inédita na história, incorporou projetos de longo prazo, incrementou significativamente a escala e cobertura desses projetos e consolidou, na norma máxima dos ordenamentos jurídicos elementos éticos orientados à proteção da pessoa humana. Compreende-se que essa busca não necessariamente depõe contra a ideia de que o Estado, na contemporaneidade, angariou uma processualidade tal que tornou possível uma relativa autonomia relativa enquanto fenômeno. Atenta-se, pois, ao estudo de Skocpol (1985), que debate as fraquezas daquelas visões que, de plano, relegam ao Estado a um papel secundário, em favor de fatores explicativos calcados na economia e na sociedade, que, nessas interpretações, melhor o descreveriam.

O que se toma como eixo interpretativo é que, inobstante as idiossincrasias da forma política estatal, faz-se necessário apreender suas expressões no âmbito das formatações socioeconômicas que a conduzem no terreno da história. Isso é particularmente importante na constituição dessa forma de Estado que conduziu a uma justaposição visível, aparente, entre política econômica e política social (Draibe, Riesco, 2011; Bercovici, 2013). Com isso, entende-se, se faz possível afastar a ideia de que o Estado é um ente neutro diante das correlações entre grupos, instituições e classes sociais, e, ao mesmo tempo, arredar a leitura de que sua autonomia é tamanha que o consolida como um ator absolutamente dotado de interesses autocentrados.

Essa intuição tem arrimo na interpretação materialista sobre o Estado, porém, não aquela que toma o fenômeno estatal como mero instrumento, como aparelho manejável por interesses pontuais e conscientes da classe dominante, mas como um conjunto de regras institucionalizadas que garantem, sancionam e protegem a rede de instituições e relações sociais de uma sociedade de classes (Offe; Ronge, 1984). Portanto, o Estado se estrutura como a forma institucional do poder público e se modifica em relação com a produção material, que, na ordem capitalista, tem a acumulação como seu ponto de referência mais totalizante e abstrato.

Isso conduz à compreensão de que o poder estatal e as suas formas de configuração possuem como catalisadora a processualidade da acumulação capitalista, que não necessariamente se amolda às expectativas e protocolos da democracia e da representação política tipicamente liberais. Salutar, assim, a observação de Offe e Ronge (1984, p. 125):

[...] os recursos materiais, os únicos que permitem o exercício efetivo do poder estatal, dependem em primeira instância dos ingressos extraídos do processo de acumulação, e [...] a utilização desses recursos somente é determinada pelas preferências do público eleitor na medida em que essas preferências estejam em consonância com os requisitos de uma acumulação continuada.

A descrição fornece um vislumbre do porquê, nem sempre, a via democrática é a mais acessada como resposta às crises capitalistas sistêmicas¹. O que se propõe nos limites deste estudo, porém, é tão somente apontar para a

¹ Essa visão é compartilhada por Bercovici (2013, p. 135) que, seguindo Hermann Heller e Karl Polanyi, afirma que “[...] a partir do momento em que as classes proprietárias e os trabalhadores entram em confronto em torno do papel do Estado e da distribuição dos recursos públicos, o fascismo surge como

necessidade de se tematizar as premissas do Estado social partindo-se de uma perspectiva ampliada (Offe, Ronge, 1984; Brunet, Bucci, 2021; Draibe, Riesco, 2011), que o considera um produto complexo e multifacetado das dinâmicas estruturais entre o poder político e o modo de produção e reprodução da vida no marco da ordem capitalista. Destaca-se, com Brunet e Bucci (2021), que o Estado social possui uma racionalidade específica, e, para além disso, entende-se que essa racionalidade engajada na implementação de programas finalísticos de larga escala e alcance é uma parte, historicamente localizada, de um processo de repactuação dos movimentos de acumulação.

A perspectiva dos regimes de bem-estar social, tal qual proposta por Esping-Andersen (1990), nesse contexto, constitui-se aporte teórico relevante para a localização histórica desse fenômeno, vez que desloca o eixo analítico das explicações funcionalistas da modernização para uma análise comparada e integrada das configurações institucionais que articulam Estado, mercado e família na provisão de proteção social em experiências modernas. A partir da noção de desmercantilização, isto é, da capacidade dos indivíduos de manterem aspectos da sua vida intocados pela lógica mercantil, o autor estabelece sua tipologia que associa formas distintas de provisão de bem-estar a arranjos político-institucionais específicos, resultado de processos históricos de conflito e coalizão entre classes sociais, quais sejam, os regimes liberal, conservador-corporativista e social-democrata². Essa abordagem clássica, caudatária da economia política, permite compreender os regimes de bem-estar como expressões institucionalizadas de projetos societários em disputa, e não como respostas necessárias a imperativos econômicos ou a estágios evolutivos de desenvolvimento social.

Partindo desse marco teórico, desenvolvem-se abordagens de regimes de Estado de bem-estar que ressaltam a perspectiva histórica de médio e longo prazo e a análise integrada entre economia e política social, de modo a apreender a conformação dos sistemas de proteção social em sua concretude histórica e em suas dinâmicas nacionais específicas. Como refere Draibe (2007), trata-se de resgatar as raízes institucionais e os condicionantes históricos que moldaram as instituições do bem-estar a fim evitar reduções abstratas ou importações tipológicas descontextualizadas. Nessa articulação entre as formas assumidas pela política social, os padrões particulares de integração das nações a um cenário globalizado e padrões de desenvolvimento econômico, essa abordagem reconhece a historicidade e a heterogeneidade dos processos de construção do Estado de bem-estar e reforça a tese de que os arranjos institucionais contemporâneos são expressão de trajetórias singulares e de combinações específicas entre estruturas sociais, disputas políticas e escolhas estratégicas de desenvolvimento.

Nesse contexto, Fraser (2024) elabora uma interpretação dos processos históricos de passagem entre os regimes de acumulação capitalista e, nesse ínterim, aborda as formatações correlativas do Estado em função dessas operações. A autora identifica os regimes do capitalismo mercantil, o colonial liberal, o monopolista administrado pelo Estado e o neoliberal globalizante. Abordar-se-á, mais detidamente, o regime do capitalismo administrado pelo Estado, que se coaduna com o que usualmente se denomina Estado social. Nessa sua forma, o Estado passou a absorver demandas sociais no intento de assumir certa responsabilidade pela mitigação dos efeitos nocivos da intensa exploração da força de trabalho, da pauperização social e do desemprego em massa, determinantes da crise do capitalismo colonial liberal do século 19 (Fraser, 2024).

uma alternativa para solucionar este impasse entre os trabalhadores e os detentores do poder econômico [...] O fascismo, assim, é uma reforma da economia de mercado com o preço da extinção das instituições democráticas".

² Na perspectiva de Esping-Andersen (1990), no regime liberal a assistência social é minimizada e focada naqueles comprovadamente empobrecidos, sendo que o Estado incentiva o mercado e a previdência privada, o que leva a uma estratificação social que claramente segregaria beneficiários estatais de baixa renda daqueles que acessam os serviços privados, minimizando, como consequência, os efeitos da desmercantilização. Já no regime conservador-corporativista há uma intenção de preservação das estruturas dominantes de classe, com direitos sociais atrelados a posições no mercado formal de trabalho, e com o Estado, por sua vez, atuando como provedor subsidiário de serviços, tendo como mote para sua intervenção ser complementar à família. O impacto redistributivo desses serviços estatais, portanto, é reduzido ao mínimo, mantendo as hierarquias sociais. Finalmente, tem-se o regime social-democrata que promove o universalismo e a intenta a desmercantilização e a desfamiliarização, buscando uma maior igualdade na prestação social com padrões de mais altos de qualidade. Este último modelo é calcado na ideia de solidariedade, pois socializa custos familiares, por exemplo, com a infância, com a enfermidade e com a velhice, e tem um forte compromisso com a promoção do pleno emprego, que servirá como base material de sustento e financiamento dessa estrutura complexificada.

Naquele contexto oitocentista, o regime de acumulação liberal se configurava tendo como mote a mercantilização em detrimento da proteção social, cenário em que a instituição estatal estivera predominantemente ligada à manutenção das estruturas do mercado, com pouca atenção voltada ao estabelecimento de metas nacionais ou de redes e instituições de proteção das camadas sociais mais vulnerabilizadas nesses processos. Ao final do século 19, movimentos sociais de distintas matizes passaram a questionar esse estado de coisas, desde realidades e locais diversos, que foram da primeira onda feminista aos movimentos anticoloniais asiáticos, africanos e latino-americanos. No entendimento de Fraser (2024), essas lutas assinalaram o surgimento de uma terceira ordem de valores na arena política de disputa entre concepções de Estado e política, ao lado da proteção social e da mercantilização, qual seja, a emancipação.

Desse modo, mercantilização, proteção social e emancipação se constituíram como substratos dos vocabulários políticos modernos. Cada uma dessas ordens respaldou interpretações sobre os rumos do capitalismo a nível global, e sobre o cenário político mundial que, na virada de um século para outro, era marcado por crises de toda qualidade, como guerras interimperialistas, depressões econômicas, genocídios coloniais e caos financeiro que transcendia fronteiras. Esse amálgama dera origem ao regime do Estado social, regido por uma acumulação capitalista institucionalmente administrada.

De acordo com Fraser (2024), o estabelecimento desse regime se deu por uma tentativa de estabilização do sistema capitalista e das suas contradições após o cenário crítico das duas grandes guerras. Esse contexto firmou, ao menos, dois dos pilares do Estado social, na perspectiva de Fiori (1995), a saber, o geopolítico, conduzido pelos acordos de Bretton Woods, de 1944, que fundamentaram a aproximação ideológica entre desenvolvimento do Estado e estabilidade econômica internacional, e o avanço das democracias de massa nas economias centrais que, segundo o autor, permitiram uma amplificação as reivindicações da classe trabalhadora, com seus sindicatos e partidos, a partir daí interessados no evolver desse sistema.

A produtividade e a lucratividade dependiam do fornecimento de condições mínimas de dignidade a uma classe trabalhadora cada vez mais organizada em razão da proletarização massiva proporcionada pelo fordismo/taylorismo (Antunes, 2009). Os altos índices de empregabilidade permitiram uma maior organização à classe trabalhadora que acabou se conformando como um dos atores de um grande compromisso firmado sobre a ideia de que o sistema capitalista poderia oferecer uma resposta efetiva e duradoura às crises por meio da regulação, e do controle. Tem-se, pois, um “compromisso entre capital e trabalho mediado pelo Estado” (Antunes, 2009, p. 40).

Esping-Andersen (1990), nesse aspecto, destaca como o pleno emprego passa a ser um elemento constitutivo da prática social nesse regime de Estado, diferentes dos demais perfis institucionais. Nesse contexto, propaga-se uma concepção estatista no movimento operário das economias centrais, que possuía razões para se interessar pelo sistema e pela integridade da aparelhagem estatal. Assim, os investimentos públicos, notadamente em instâncias relacionadas à reprodução social da classe trabalhadora, como saúde, educação e assistência social, se apresentaram como os caminhos possíveis de superação das crises que se impunham. Noutras palavras, “a reprodução social precisou ser internalizada, trazida para dentro do domínio oficialmente administrado da ordem capitalista” (Fraser, 2024, p. 105).

A consolidação do Estado social, pois, promoveu uma reinvenção dos espaços privados, para que a grande maioria dos indivíduos se visse não somente como trabalhador, mas como consumidor, motivados pela constituição de um ambiente doméstico amiúde abastecido pelas novas tecnologias e mercadorias produzidas em massa³. Fraser (2024) afirma ser esse modelo uma conciliação bem-sucedida entre a mercantilização, expressa pelo fordismo/taylorismo na esfera da produção, e a proteção social, expressa por uma reprodução social apoiada pelo Estado no que toca ao acesso a determinados bens básicos, por meio de serviços saúde, sistemas de previdência e assistência social, regulação do trabalho e sistemas de educação com vocação mais inclusiva.

³ Streeck (2013) elabora uma acurada descrição das particularidades do mercado consumidor durante o fordismo, bem como descreve a crise desse paradigma a partir da reestruturação produtiva iniciada na década de 70.

Ocorre que essa proteção social financiada pelo Estado não ficara imune às contradições do capitalismo global. Nas palavras de Fraser (2024, p. 110), “a social-democracia sacrificou a emancipação por uma aliança de proteção social e mercadorização”. Assim, dominação de gênero, segregação racial, superexploração das nações periféricas e intensificada agressão aos recursos naturais permaneceram presentes e ainda compunham agendas de pesquisa, fundamentavam movimentos sociais e direcionavam demandas políticas que difundiam a ideia da emancipação, da alternativa socialista, da autodeterminação e dos perigos representados pela dilapidação tão rápida dos recursos naturais.

Essa sucessão de causas e concausas demonstra como a proteção social e a emancipação formaram as bases para um paulatino robustecimento da instituição estatal, acionada por pautas políticas tão diversas, que foram desde a Primavera dos Povos, ainda no século 19, até as lutas por melhoria nas condições de trabalho nos grandes centros industriais e, posteriormente, a consolidação de um Sistema Internacional de Direitos Humanos (Bucci, 2023). Compreende-se, assim, que é nesse trajeto que o Estado adquire complexidade e passa a ostentar uma operacionalidade própria, ainda que relativa (Skocpol, 1985).

A passagem do Estado liberal ao social ilustra essa densificação do Estado como instituição, em que os processos e demandas sociais são gradualmente canalizadas na e pela forma estatal. Segundo Bercovici (2013, p. 136), a formulação e execução de políticas públicas passa a ser central na atividade do Estado, o que “com a consequente exigência de racionalização técnica para a consecução dessas mesmas políticas, acaba por se revelar muitas vezes incompatível com as instituições clássicas do Estado liberal”.

No decorrer desse trajeto, o Estado angaria relativa autonomia na definição de projetos e programas de ação e, como consequência disso, se torna capaz de impactar, reflexivamente, a arena política. Conforma-se, por isso, uma dialética entre as instituições estatais e os grupos, atores e classes sociais, em que estes, orientados por demandas e interesses próprios, são, ao mesmo tempo, conformados pelos desenhos do Estado no que toca às formas reconhecidas de organização e à observação dos canais oficiais de expressão de suas demandas políticas.

Diferente da racionalidade liberal de Estado, portanto, em que a legitimização da ação governamental era suficientemente calcada na neutralidade e previsibilidade das normas e um Estado inerte era mais desejável diante do seu potencial de ameaça à espontaneidade do mundo privado, o Estado social ganha em qualidade quanto à organização e capacidade. Na medida em que se consolida em diferentes territórios, agrupa funções e responsabilidades, estabelece objetivos e delineia caminhos mais conscientes de ação. Nesse aspecto, a legitimização é mais complexa e qualificada, pois, ao estabelecer públicos a serem protegidos e metas a serem alcançadas, é forçosa a qualificação de agentes, o aparelhamento de órgãos, o desenvolvimento de tecnologia e, não menos importante, a justificação política das suas ações (Brunet; Bucci, 2021).

Os sentidos do Estado social, portanto, vão imediatamente além da institucionalização opaca do período liberal que, ao esconder, no discurso, as suas premissas, as demonstrava na materialidade social, ao conduzir à pobreza e à exploração um sem-número de grupos e de pessoas, que não obtinham daquele qualquer amparo. O Estado social assume um sentido político de democracia material através do reformismo e da cooperação dentro de um bem estabelecido conjunto de regras; um sentido econômico como patrocinador da aliança entre a mercadorização e a proteção social, com respostas parciais e pontuais às demandas por emancipação; um sentido social, como o responsável da gestão e distribuição dos frutos sociais; e um sentido jurídico de constitucionalismo fortificado, com a consagração normativa dos direitos fundamentais (Bucci, 2023; Fraser, 2024).

Brunet e Bucci (2023, p. 536) descrevem de que forma o Estado social europeu, após os eventos da 2º Guerra Mundial, incumbiu-se de traduzir as diversas e fortificadas demandas de grupos e movimentos sociais em políticas públicas que dessem conta de arcar com “os custos sociais do capitalismo industrial”. Nas palavras de Bercovici (2013, p. 137), “sua função, geralmente, é de mediador, tentando buscar a integração social com base em um mínimo de valores comuns”. Antunes (2009), por sua vez, aponta, criticamente, para um compromisso social-democrata entre capital e trabalho bem localizado nas economias capitalista centrais.

Dessa forma, muito do sentido político dessa forma estatal diz com a estabilização de crises por meio da conciliação e do reformismo políticos, programas capazes de formar espaços minimamente controláveis para a reprodução do capital e, simultaneamente, consolidar mecanismos públicos de provimento de bens básicos a um número significativo de trabalhadores. Na acurada síntese de Schmidt (2024, p. 21-22):

O welfare state foi uma resposta política à luta de classes. Enquanto nos países do Leste Europeu vingou a alternativa revolucionária (com a implantação de um regime socialista caracterizado pela estatização da economia e centralização política). No lado ocidental, predominou a alternativa reformista: um “compromisso de classes” viabilizou reformas importantes no capitalismo, incluindo concessões das elites econômicas em prol de um padrão de vida melhor para os trabalhadores e a adesão destes à democracia representativa e à economia de mercado.

Assim, o Estado social representa uma forma ambígua de institucionalidade, que fortalece os movimentos dos trabalhadores, dando amparo às organizações sindicais e partidos políticos, enquanto assegura que essa mesma classe não tenha outros horizontes de organização que não aqueles estabelecidos pela ordem vigente. Nesse sentido é que a emancipação toma um espaço menor, nas experiências “clássicas” do Estado social, no contexto das ordens de valores em disputa. Os movimentos sociais de emancipação representavam focos de luta política em que a tensão com o capitalismo se fazia mais evidente, vez que colocavam em questão não só as estruturas estatais ou jurídicas postas, mas a ordem econômica mesma, sendo, por isso, alvos mais recorrentes de supressão e confronto.

No tópico que segue, tratar-se-á dos desafios específicos que as nações latino-americanas enfrentaram e enfrentam na estruturação dos seus Estados sociais, porquanto afetados de maneira bastante singular pelas dinâmicas globais de acumulação e, ademais, por terem sido violentamente envolvidos na cadeia expansionista de reprodução ampliada de capital. Compreende-se que, além dos sentidos ora elencados, o Estado social na América Latina é carregado de atributos extraordinários por representarem, além de um caminho para a redistribuição da riqueza social, um instrumento de emancipação pela autodeterminação.

3. Premissas do Estado Social num contexto de capitalismo dependente

Alguns dos movimentos representativos das lutas por emancipação encabeçavam a busca por uma maior igualdade racial e de gênero, almejavam a alternativa socialista, alertavam para a exploração desenfreada dos recursos naturais, e, ademais, intentavam a libertação nacional diante dos domínios coloniais espalhados pelo globo. Alguns exemplos históricos notáveis são o movimento dos Panteras Negras, surgido na década de 1960, nos Estados Unidos, questionando o racismo institucionalizado norte-americano; a segunda onda feminista que, de 1960 a 1990, acrescentou à agenda de lutas políticas das mulheres pautas existenciais que iam além da cidadania e da possibilidade de voto (Costa; Diotto, 2022); o avançar das preocupações com o aquecimento global, com o surgimento de teorias como a do decrescimento e do ecossocialismo, nas décadas de 1960 e 1970, bem como com a consolidação de instituições internacionais focadas no tema (Schmidt, 2024).

E, dentro desse contexto de demandas políticas emancipatórias, evidenciam-se os movimentos anticoloniais, que carregavam a bandeira da autodeterminação dos povos e combatiam a exploração de um conjunto pequeno de nações sobre grande parte do globo. Esses movimentos foram constituídos por uma pluralidade de experiências históricas que, conquanto distintas entre si, possuíam em comum a marca anticolonial, naquilo que Prashad (2022) entende ser mais do que um amalgamado de eventos políticos, mas um projeto, uma plataforma de demandas, organizada e construída internacionalmente⁴. Nas palavras do historiador indiano, os líderes de diversas dessas nações “criaram uma ideologia e um conjunto de instituições para dar sustentação às esperanças de suas populações. O “Terceiro Mundo” compreendia estas esperanças e as instituições criadas para levá-las adiante” (Prashad, 2022, p. 21).

⁴ Com destaque para as conferências Asiático-Africana, em Bandung, no ano de 1955, e Tricontinental, em Havana, no ano de 1966 (Prashad, 2022).

O anticolonialismo do século 20, portanto, é indicativo da temporalidade distinta do Estado social em relação a cada região do globo, uma vez que, enquanto a Europa Ocidental e os EUA consolidavam suas estruturas, as nações latino-americanas, africanas e asiáticas ainda enfrentavam estruturas coloniais, submissão forçada e uma divisão internacional do trabalho que as desfavorecia significativamente. Segundo Fraser (2024, p. 107), “Os regimes fordistas financiaram os direitos sociais, em parte, por meio da expropriação permanente da periferia [...], o que persistiu de formas antigas e novas depois da descolonização”.

Movimentos de libertação nacional, como o argelino, o cubano, o indiano, dentre tantos outros, são ilustrativos de como a ordem internacional do capitalismo consolidou-se, estruturalmente, de forma desigual, em desfavor daquelas formações econômico-sociais ocupantes da periferia do sistema. Nessas nações, a ordem máxima dos discursos político e econômico fora, durante o século 20, a emancipação, desde o princípio ligada à autodeterminação, à afirmação das identidades culturais locais e regionais e à cristalização da ideia de soberania nacional, até então impensável para esse grupo de Estados.

O que se apresenta como desafio, portanto, aos também chamados Estados sociais tardios, como é o caso dos Estados latino-americanos, é o enfrentamento dos custos sociais de um capitalismo dependente. A divisão internacional do trabalho é um ponto inarredável de discussão e um desafio que não é possível ignorar. Na década de 1960, autores brasileiros, como Marini (2011), Santos (1978) e Bambirra (2013), foram responsáveis por desenvolver categorias que davam conta de descrever suficientemente a experiência histórica latino-americana. Destacavam que a América Latina enfrentara problemas em muito distintos das nações do centro capitalista, mas que jamais foram encarados como problemas estruturais, tão só conjunturais, afirmando-se, eurocentricamente, que o caminho do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos seria replicar as acertadas estratégias do centro.

Categorias importantes para a interpretação da realidade local foram ofertadas, como a dependência, o subimperialismo, a superexploração da força de trabalho e o intercâmbio desigual. Trata-se de um campo teórico multifacetado, que atribui maior relevância para uma ou outra categoria a depender do enfoque temático e do que se intende descrever (Luce, 2018). Neste trabalho, atribuiremos papel central à categoria do intercâmbio desigual, segundo Katz (2020), que afirma ser essa a maior condicionante da dependência e a que melhor descreve as dinâmicas responsáveis pela manutenção das desigualdades nos níveis de desenvolvimento socioeconômico entre os Estados.

Para dilucidar essa categoria, Hickel, Lemos e Barbour (2024) investigaram a troca comercial no nível global, analisando o fluxo de trabalho incorporado ao mercado mundial no período de 1995 a 2021. Os pesquisadores realizaram a análise quanto aos níveis de habilidades exigidos para o trabalho, quanto aos setores e quanto à remuneração, e puderam chegar a algumas conclusões de grande relevância para a apreensão dos desafios que o Estado social latino-americano, no geral, e brasileiro, no particular, têm de enfrentar. A pesquisa demonstra algumas das formas de manifestação do intercâmbio desigual, ao analisar a produção a nível mundial, bem como os perfis de produção e consumo das economias do Norte e do Sul⁵.

Os autores descrevem como o poder geopolítico e comercial, nessas trocas, é utilizado para a compressão de salários, lucros e preços no Sul, de forma a torná-los sistematicamente menores em relação aos do Norte. Isso implica, de modo geral, numa necessidade maior de exportação de trabalho e recursos (trabalho pouco qualificado e produtos primários, predominantemente), necessários para arcar com o complexo e oneroso conjunto de importações, revelando, assim, um sistema de apropriação de valor pelo centro por meio de trocas desiguais (Hickel; Lemos; Barbour, 2024)⁶.

⁵ Para a definição de economias do Norte, os autores consideraram a lista de economias avançadas do Fundo Monetário Internacional (FMI), enquanto as economias do Sul são aqueles emergentes e em desenvolvimento (Hickel; Lemos; Barbour, 2024).

⁶ Luce (2018, p. 53) aponta para a deterioração dos termos de intercâmbio, que simboliza a dependência no aspecto comercial e é caracterizada pela produção de mercadorias nas economias dependentes cujos preços de mercado são tendencialmente menores do que as produzidas pelas economias centrais. Isso porque há uma dicotomia entre o valor das exportações em comparação com os valores importados, ocorrendo uma “queda dos preços relativos do comércio internacional em desfavor dos países dependentes”.

Verifica-se que, no ano de 2021, foram incorporadas à produção mundial 9,6 trilhões de horas de trabalho, sendo que, desse total, 90% foi desempenhado pelo Sul. Isso porque a contribuição do Sul para a produção global tem crescido em ritmo constante desde 1995, em todas os setores e níveis de habilidades, quando o que ocorre no Norte, no sentido oposto, é o aumento do consumo dessa mão de obra (Hickel; Lemos; Barbour, 2024).

E, apesar de ter sido evidenciado como as economias centrais se demonstram cada vez mais dependentes da mão de obra pouco qualificada, a qual, na sua grande maioria, é apropriada do Sul, o fenômeno se repete quando da análise do consumo de mão de obra com alto grau de qualificação. Nesse ponto, chega-se a afirmar que as economias do Norte se apropriam de mais mão de obra qualificada nas trocas comerciais Sul-Norte (52 milhões de horas em 2021), do que no comércio Norte-Norte (31 milhões de horas, no mesmo ano) (Hickel; Lemos; Barbour, 2024).

Na visão dos investigadores, essa dinâmica multiplica a quantidade total de mão de obra disponível para as economias do Norte global, o que sustenta os seus elevados níveis de consumo e de riqueza e está, em última instância, na base do crescimento econômico dessas nações. Mais 826 bilhões de horas de trabalho do Sul são sistemática e efetivamente fornecidas às economias do Norte. Em vista disso, grande parte do desenvolvimento desses Estados é dinamizado pelo dispêndio de bilhões de horas de exploração de uma força de trabalho “fantasma”, imperceptível nessa dinâmica (Hickel; Lemos; Barbour, 2024).

No que toca à análise da remuneração, os números são igualmente díspares. A pesquisa constatou que os salários do Sul são 87% mais baixos para trabalhos altamente qualificados, 93% mais baixos para aqueles de qualificação média e 95% mais baixos para trabalhos de baixa qualificação. A disparidade chega a tal ponto que os trabalhadores altamente qualificados do Sul recebem 68% menos do que os trabalhadores pouco qualificados do Norte global. Ademais, percebe-se que no período analisado, os salários do Norte aumentaram 11 vezes mais do que os salários do Sul (Hickel; Lemos; Barbour, 2024).

Isto é, as diferenças salariais Norte-Sul aumentaram ao longo do período estudado, considerando todos os níveis de habilidades e qualificação e todos os setores produtivos. No ano de 2021, nomeadamente, os salários do Sul foram, ao todo, de 87 a 95% inferiores aos salários do Norte para trabalhos de igual qualificação. Afirmam Hickel, Lemos e Barbour (2024, p. 8, tradução nossa):

826 bilhões de horas de trabalho em 2021 é equivalente a 369 milhões de trabalhadores, assumindo-se 2.236 horas por trabalhador por ano [...]. Essa quantidade de trabalho poderia ser mobilizada para produzir habitação e alimentação nutritiva para comunidades do Sul global, ou para construir e empregar hospitais e escolas, fornecendo, provisões para necessidades humanas locais e alcançando objetivos necessários de desenvolvimento; mas, ao contrário – por conta da compressão do trabalho e da produção do Sul, e por conta de restrições às capacidades dos Estados do Sul de desenvolverem maior soberania econômica – o trabalho é apropriado no interior de cadeias globais de produção que servem ao crescimento, consumo e acumulação do Norte.

Nesse dado cenário, denota-se como a persistência da pobreza e do subdesenvolvimento no globo é, em grande medida, um efeito da apropriação estrutural de força de trabalho por meio de uma cadeia de trocas desiguais. Os indivíduos e as comunidades do Sul global têm os seus horizontes de consumo reduzidos de tal forma que o trabalho, os recursos e os bens estão mais facilmente disponíveis para apropriação pelos Estados e pelas empresas do Norte. Nota-se, com isso, que o modelo de desenvolvimento estabelecido pelo Norte não pode ser universalizado, replicado, repetido, vez que baseado na apropriação de outras regiões e povos (Hickel; Lemos; Barbour, 2024).

Esta dinâmica torna possível a compreensão da desigualdade existente, e persistente, entre as economias centrais e periféricas, em consonância com as interpretações outrora fornecidas pelos autores da teoria da dependência. Aqueles pesquisadores explicaram como a divisão internacional do trabalho determinou, em última instância, diferentes papéis às formações econômico-sociais e gerou distintas esferas de produção, dependentes e centrais, duas realidades contraditórias que influem e são afetadas de modos distintos pelo movimento da totalidade que é a economia mundial (Luce, 2018).

Para Marini (2011), apesar de independentes politicamente, as economias regionais o são apenas formalmente, pois não superaram as condicionantes da dependência ao integrar o mercado mundial de forma a manter a transferência de riqueza, não direta e arbitrariamente apropriadas, como no contexto do colonialismo, mas estrutural e mecanicamente. Depreende-se disso não uma impossibilidade de crescimento em termos econômicos em regiões dependentes, mas uma instabilidade nessa ascensão, haja vista estar geralmente conectada a cenários de crise ou inflexão na política externa dos países centrais.

No mesmo sentido, comprehende-se que os meios através dos quais é efetivado o crescimento econômico nas formações dependentes serve, em larga medida, como mecanismo de perpetuação da desigualdade no mercado mundial, pois a presença considerável de capitais externos no financiamento das contas correntes e na manutenção de atividades industriais, bem como na exploração dos recursos naturais, possibilita e perpetua a remessa de valor em proporções significativas. Assim, em condições de trocas desiguais, em que a produção de um grande número de países mais pobres é apropriada para o consumo nos países centrais, mais ricos, impossibilita uma convergência internacional para espaços autônomos de desenvolvimento⁷.

A erradicação da pobreza e a redução da desigualdade global requerem uma modificação nas relações assimétricas de poder estabelecidas entre o Norte e o Sul, de tal forma que este último seja capaz de recuperar as suas capacidades produtivas para satisfazer as suas necessidades regionais. Pontuam, contudo, Hickel, Lemos e Barbour (2024, p. 9, tradução nossa) que “é pouco provável que essas reformas venham de cima para baixo. Será necessária uma luta política pela autodeterminação nacional e pela soberania econômica de proporção semelhante ao dos movimentos anticoloniais do século 20”.

Bercovici (2013) comprehende que a superação desse cenário de desigualdade sistematicamente configurado somente é visível quando se mira na consolidação de um Estado desenvolvimentista no Brasil, e na América Latina, em geral⁸. Para o jurista, “o papel do Estado na periferia deve ser muito mais amplo e profundo que nos países centrais, por ele enfrentar, ao mesmo tempo, problemas da formação de um Estado nacional e questões relativas às políticas do capitalismo avançado” (Bercovici, 2013, p. 142).

Evidencia-se, pois, que as premissas do Estado social latino-americano apontam para além da perspectiva negocial e conciliatória que marca a experiência clássica dessa forma estatal. Os desafios postos às nações periféricas conduzem à deslegitimação de um sistema historicamente firmado no colonialismo e, da mesma maneira com que os movimentos anticoloniais consolidaram a tônica da emancipação no século 20, os Estados dependentes devem ter presente que o subdesenvolvimento a eles imposto, assim como a colonização, possui caráter político e somente será enfrentado politicamente (Bercovici, 2013).

Isto posto, no apartado seguinte, serão oferecidas interpretações acerca do papel das políticas públicas num cenário de capitalismo dependente. O conceito de capacidades estatais, nesse contexto, é relevante por proporcionar uma perspectiva de longo prazo, em que o Estado social, na medida em que intenta concretizar a sua carta constitucional pela via das políticas públicas, adquire maior solidão e, portanto, maiores competências para tornar alcançável o seu projeto de emancipação social e desenvolvimento nacional.

4. Políticas públicas e aquisição de capacidades estatais para a reconstituição do Estado social

Na medida em que se consolidou o modo de produção capitalista e que se conformou a forma política estatal, deu-se um movimento de especialização, estabelecimento de procedimentos, ritos, atores e competências públicas

⁷ Não se deve deixar de problematizar a própria ideia de desenvolvimento. Fundamental, pois, o questionamento do seu significado no contexto de um capitalismo dependente. Prado (2020) faz importante análise desse conceito no século 20 e a sua influência no contexto brasileiro.

⁸ Segundo ele, somente tem sentido falar em Constituição dirigente no Brasil partindo-se dessa perspectiva de desenvolvimento enquanto um projeto nacional (Bercovici, 2008).

que solidificaram o Estado como instituição. A passagem do Estado liberal para o social torna isso bastante evidente pela maior estruturação técnico-burocrática, incorporação de objetos e objetivos complexos, de dimensões abrangentes e projeção temporal alongada.

Durante o século 20, de uma forma geral, firma-se a ideia do Estado ser mais do que uma arena política para que grupos sociais conduzam reivindicações a partir de interesses capilarizados. Ao passo em que a burocratização se profissionaliza e se solidifica, a instituição estatal se torna capaz de formular objetivos relativamente autônomos e, assim que são estabelecidos esses projetos, surgem problematizações sobre as suas competências e capacidades de perseguir o que estabelece (Scokpol, 1985).

Nesse contexto de debates sobre a relativa autonomia do Estado, sobrevém a concepção de capacidades estatais, primeiramente associada ao evolver das burocracias como máxima evolução da tecnologia estatal. Posteriormente, autores acrescentam à análise das capacidades o elemento da efetividade da comunicação entre o Estado e a sociedade civil pela via dos canais de públicos disponíveis, inserindo na avaliação da atuação estatal questões sobre legitimidade e eficácia. À vista disso, o Estado, além de contar com um corpo profissionalizado, teria de ser capaz de mobilizar setores mais amplos da sociedade na direção do mesmo conjunto de objetivos (Gomide, 2016).

Outra faceta que ulteriormente passou a compor a agenda das investigações sobre as capacidades estatais é a dimensão das relações internacionais. Contemporaneamente, os Estados se veem profundamente inseridos numa rede de relações e de instituições internacionais das mais diversas naturezas, dotadas de igualmente diversas preocupações. E, nessa perspectiva, a questão geopolítica ganha destaque. Além dela, são incorporados à análise jurídica elementos de conformidade seja com práticas internacionais em distintos campos, seja com os instrumentos jurídicos celebrados, de observância obrigatória que, em certo grau, relativizam a autonomia e mesmo a soberania dos Estados signatários.

Por fim, na evolução dos debates descrita por Gomide (2016), soma-se a questão da historicidade das formações sociais e de cada forma estatal respectiva no que toca ao acúmulo institucional de experiências. O autor descreve a relevância do estudo histórico na avaliação das capacidades de um Estado de estabelecer um projeto político sólido, estruturado e resistente às contingências políticas. Lança-se a atenção para legados institucionais que não podem ser ignorados pelos investigadores por serem condicionantes da atuação presente dos atores estatais e, assim, fixarem os horizontes de ação ou evidenciarem fraquezas e debilidades a serem corrigidas, a depender do projeto que se pretende afirmar.

Sumariamente, o conceito de capacidades estatais foca no Estado pela óptica da sua competência para intervenção na realidade social, considerando uma atuação multifacetada e combinada de instituições e agentes políticos, dentre eles aqueles que decidem sobre as políticas públicas (Boschi; Gaitán, 2016). Dessa forma, diversificadas são as atividades a serem consideradas sob o prisma das capacidades estatais, que se desenham em dimensões como a coercitiva, a fiscal, a administrativa, a relacional, a legal e a política (Gomide, 2016), tudo isso considerando que a efetividade da atuação do Estado é sempre afetada pelo engajamento social em torno dos objetivos estabelecidos politicamente.

Por isso, Gomide (2016) reforça que qualquer passo na direção da transformação política deve ser precedido por uma definição democrática de princípios e objetivos capazes de dar sustentação a esse processo. Isso significa que a recuperação do papel do Estado na direção do fortalecimento dessas capacidades repousa não só sobre a criação de burocracias eficientes em áreas de formulação e implementação de políticas públicas, como outrora se destacava, mas também à criação de coalizões de apoio no entorno de uma agenda específica (Boschi; Gaitán, 2016).

Ademais, a da criação de coalizões de apoio a uma agenda específica torna-se tanto mais evidente ao se considerar a dinâmica complexa da relação entre democracia e Estado social na América Latina. Segura-Ubiergo (2007) aduz que essa relação não é linear. Programas de segurança social podem possuir caráter regressivo na região, beneficiando principalmente os trabalhadores formais e deixando de fora grandes parcelas da população vulnerável, experiência já destacada, no Brasil, por Carvalho (2001). O simples aumento do gasto social, nesse sentido, não significa

redistribuição equitativa. Portanto, a democratização, em vez de impulsionar a expansão da seguridade social regressiva, tem de ampliar o apoio e o gasto em áreas como saúde e educação, as quais possuem alcance universalista. Essa distinção é crucial, uma vez que a reconstrução do Estado social na periferia do capitalismo deve reorientar as políticas públicas para um caráter redistributivo, isonômico e coletivo, para além do mero aumento de capacidades estatais que não contribuem qualitativamente para a superação de estruturas da desigualdade.

As políticas públicas, nesse cenário, são elementos relevantes, umbilicalmente ligadas às capacidades estatais, sendo, pois, um meio para sua aquisição. Considera-se política pública como um conjunto de decisões coordenadas em uma rede operativa, que, por sua vez, tem como escopo a produção de efeitos determinados e direcionados. Esse direcionamento tem de ser conscientemente estabelecido e atingível por meio de planejamento. Nesse aspecto, os instrumentos que compõem e fornecem os suportes materiais para as políticas públicas terão caráter público, regimento administrativo, modelos de decisão e modelos de organização e, dessa maneira, demandarão, além de concatenação jurídica, recursos como tempo, poder, estrutura e orçamento (Bucci, 2006; referência suprimida).

A ação governamental dirigida, coordenada estrategicamente, e portanto, a capacidade do Estado em intervir na realidade, tem nas políticas públicas a sua expressão, que considera diversificados focos de decisão, de campos de ação e de atribuição de competências, dentre outras configurações formais jurídicas-estatais, que se tornam um caminho intransponível para a materialização de uma gama significativa de direitos fundamentais, sobretudo daqueles que exigem do Estado uma postura prestacional (Bucci, 2019). Essas expressões estatais demandam uma linguagem comum, uma racionalidade operativa, formas de organização e coordenação institucional, setorização, programação, estratégias e composições que serão constituídas a partir de cada arranjo jurídico e político específico (Bucci, 2019).

Essa necessidade de consciência no direcionamento das ações do Poder Público e, ademais, o fato de que as políticas públicas são produto de uma leitura conjuntural que percebe demandas e problemas sociais e estabelece uma agenda pública, permite perceber que a compreensão de desenvolvimento operacionalizada pelos atores competentes produzirá efeitos sobre essas políticas desde as primeiras decisões que elas demandam. O agendamento e a formulação das políticas públicas representarão aspecto de fundamental relevância na análise de princípios e visões de mundo ali estabelecidas e manuseada, manifestando o seu aspecto propriamente “político” (referência suprimida).

Para além desse aspecto instrumental das políticas públicas, facilmente associado a ações governamentais específicas, pontuais, e, nesse aspecto, conjunturais, deve-se considerar que esses instrumentos de Estado podem igualmente atingir e compor ações de caráter vultuoso, ampliado, que alcançam dimensões estruturais da organização social, da matriz produtiva e do projeto de Estado. Quanto a isso, Bucci (2019) sublinha que questões estruturais também são submetidas às racionalidades jurídicas e institucionais e às composições de arranjos, alianças, debates sociais e políticos no entorno das políticas públicas. Segundo a autora, “não é por outra razão que os estudos de políticas públicas consideram, além da racionalidade governamental, outros fatores como as eleições, as burocracias, os partidos [...], os movimentos sociais [...]” (Bucci, 2019, p. 814).

Essa abordagem é de fundamental relevância e apresenta-se como um espaço propício para a discussão acerca da autodeterminação e do desenvolvimento nacionais, que consideram e tomam como principal objeto a aproximação a temas estruturais e estruturantes da realidade, sobretudo da realidade latino-americana, atravessada por relações de colonialidade e dependência. Uma rearticulação da ideia de Estado social, nesse sentido, oferece intuições para uma ampliação crítica e fundamentada da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) e, igualmente, da participação popular na estruturação das capacidades estatais, que deve ser o principal determinante do projeto societário em jogo.

Há de se ter claro que “a instrumentalidade de cada política pública, assim como a resultante das várias políticas – seus produtos efetivos [...] e o balanço de forças sociais envolvidas – é por onde se lê o sentido geral de um governo” (Bucci, 2019, p. 816). Portanto, toda ação isolada, programa ou política pública considerada no aspecto mais amplo, se desenvolve no âmago de uma totalidade histórico-social, que, por sua vez, é reflexo de relações concretas que a constituem e a mantém. Visualiza-se, assim, como fatores estruturais e condicionantes atuam sobre essas ações,

das individuais às governamentais. Em outras palavras, toda política pública, ideológica e materialmente, é reflexo e reflete sobre uma estrutura produtiva organizada em termos políticos e jurídicos.

Em razão disso, o debate acerca das políticas públicas e das capacidades estatais angaria um papel fundamental quando da articulação teórica e prática daquilo que se faz necessário para uma reconstrução da marca social do Estado brasileiro. Considerando que o Estado social, na América Latina, detém o papel de enfrentar as múltiplas insuficiências do capitalismo dependente da região, há que se destacar, com Bercovici (2013), o significado da autodeterminação como cerne de um possível projeto soberano de desenvolvimento e, portanto, da constituição de capacidades que ofereçam não somente ciclos intermitentes e fugazes de crescimento socioeconômico, mas assegurem possibilidades para projetos autênticos de longo prazo, que carreguem a marca da superação dessas estruturas condicionantes da dependência e da colonialidade como horizonte estratégico.

Como sinalam Draibe e Riesco (2011), a conformação dos regimes de bem-estar na América Latina deve ser analisada a partir do que chamam rotas específicas de modernização seguidas pelos países da região, que nada mais são do que as relações históricas dadas entre estruturas tradicionais com instituições modernas de proteção social na conformação do capitalismo como modo de produção global dominante. A articulação entre desenvolvimento econômico, políticas sociais e constituição da cidadania, assim, opera de forma tensionada, seletiva e desigual, o que exige categorias analíticas sensíveis à historicidade e à heterogeneidade das formações periféricas. Essa perspectiva evita a transposição acrítica dos modelos europeus e comprehende os sistemas latino-americanos como produtos de trajetórias estruturalmente marcadas pela dependência, pela colonialidade e pela fragmentação social.

Isto é, o enfrentamento de problemas sociais conjunturais precisa estar integrado no interior de um conjunto de ações estratégicas de desenvolvimento nacional e regional. Como compreendem Boschi e Gaitán (2016), a recomposição e o sucesso de um projeto legítimo de desenvolvimento pressupõem capacidades estatais, repensadas desde o eixo burocrático, da urgência de um reaparelhamento da matriz produtiva, da inclusão social e da formação de coalizões não homogeneizantes, ainda que consoantes com os amplos compromissos do Estado⁹.

Os autores destacam o revés específico que se põe diante de Estados como os latino-americanos, pois “[...] no caso dos países emergentes, o Estado constitui o vetor decisivo na ruptura com padrões ineficientes, estruturas enrijecidas e círculos viciosos de iniquidades, mediante a efetiva instauração de um novo padrão de desenvolvimento” (Boschi; Gaitán, 2016, p. 512). Por conseguinte, trata-se de questionar as formas com que, historicamente, a América Latina e, nomeadamente, o Brasil, foram insertos na lógica global de acumulação capitalista. Diversas são as análises que destacam a assimetria desses processos que, do colonialismo à dita globalização, não consistiram em nada além da manutenção da exploração de poucas nações sobre muitas.

Autores como Stiglitz (2002), Santos (2003) e Souza (2012), demonstraram, ainda no início do século 21, a real força motriz da globalização, tratando-se de um processo com a mesma base fundamental da grande expansão mercantil dos séculos 16 e 17: o contínuo aumento da riqueza do Norte possibilitado e dinamizado pela exploração e apropriação de riquezas vindas do Sul global. Nas palavras de Gomide (2016, p. 24):

[...] a globalização econômica afetou negativamente as capacidades estatais dos países em desenvolvimento. [...] a abertura comercial e financeira promovida nas décadas de 1980 e 1990 teria aumentado o poder dos capitais internacionais vis-à-vis a autoridade dos Estados nacionais, assim como as imposições dos organismos multilaterais aos países em desenvolvimento. Este fenômeno, associado à internacionalização das empresas e à financeirização das economias nacionais, viria a dificultar a implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento.

⁹ As capacidades estatais, se apreendidas no marco de um projeto de desenvolvimento do Estado social brasileiro e através de uma hermenêutica de jaez crítica, evidenciam a necessidade de se implementarem políticas públicas coerentes e sustentáveis num ambiente democrático. Isso requer a participação de uma pluralidade de atores, tendo em vista a força política das contratendências que se apresentam historicamente e que, como bem demonstra Souza (2012), foram, até então, bem-sucedidas em desagregar projetos societais regionais autênticos.

A reconstrução do Estado social no Brasil, portanto, não pode se distanciar da tônica da autodeterminação e da articulação de um projeto autônomo de desenvolvimento em termos econômicos, sociais e culturais. Concorda-se com Bercovici (2013, p. 144) quando este afirma que “o desenvolvimento só pode ocorrer com a transformação das estruturas sociais, o que faz com que o Estado Desenvolvimentista precise ser um Estado mais capacitado e estruturado que o Estado Social tradicional”.

Fundamental ter claro que a consolidação de um Estado social robusto significa concretizar reformas estruturais, por meio das políticas públicas, com fins de aquisição de capacidades estatais de resiliência, de resistência. Diante de um cenário internacional estruturalmente desfavorável às economias do Sul global, tem-se que ter clareza no significado emancipatório do Estado social latino-americano, para a construção de uma força institucional considerável para resistir às contingências políticas e às contratendências nacionais e internacionais dispostas a se arregimentarem defronte a qualquer ameaça de ruptura para com os poderes estabelecidos.

5. Considerações finais

Diante de todo o exposto, tem-se que o conceito de capacidades estatais, dinamizado e operacionalizado pelas políticas públicas, é capaz de oferecer um caminho para um projeto institucional mais sólido e, por consequência, mais concretamente responsável às demandas da sociedade latino-americana. Para fundamentar tal conclusão, intentou-se recapitular a historicidade do Estado social atrelada às dinâmicas da acumulação capitalista, diagnosticar de que forma a dependência constrange institucionalidades na periferia do sistema e demonstrar como a aquisição de capacidades estatais por meio das políticas públicas pode instrumentalizar a reconstrução da forma social de Estado na América Latina.

Compreende-se que os desafios particulares dos Estados sociais do capitalismo dependente, do Sul global, são radicalmente diferentes daqueles presentes nas economias centrais, razão pela qual a resiliência se constitui como marca necessária às institucionalidades regionais. A ideia de desenvolvimento como horizonte estratégico é, sabidamente, inócuia se desvincilhada das demandas concretas de cada povo. Tem-se, assim, que a superação da dependência e da colonialidade são marcas distintivas para as nações da região.

Em resposta à problemática norteadora do estudo, argumenta-se que a defesa de um Estado mais capacitado institucionalmente enfrenta o dilema central de evitar que esse fortalecimento reproduza as lógicas capitalistas de sociabilidade, sendo esta a principal condição para viabilizar a reconstrução do Estado social em contextos de economia dependente. A resposta exigiria, portanto, não somente eficiência gerencial, mas uma reconfiguração radical das relações entre Estado, classes sociais e mercado. Essa reconfiguração, no âmbito latino-americano, passa, necessariamente, pelo levantamento de questões mais universais, como projeto de Estado, soberania, modelo econômico, industrialização e emergências climáticas. Questões essas potencializadas se apreendidas pela óptica da crítica à dependência e à colonialidade, lentes teóricas que proporcionam ferramentas aptas para superação de crises e não somente para o gerenciamento delas.

Diante disso, entende-se que a contribuição do artigo reside na articulação teórica entre a crítica da economia política da dependência e o estudo das políticas públicas. Ao conectar tais marcos teóricos, oferece-se um ganho analítico ao se propor que as políticas públicas e, consequentemente, as capacidades estatais sejam compreendidas não apenas como ferramentais técnicos, burocráticos, mas recursos de poder, fundamentais para a disputa histórica por soberania e autodeterminação e por emancipação social.

O objetivo foi estabelecer essa aproximação entre a figura do Estado social, como resultado dialético das dinâmicas produtivas do século passado, e o condicionamento dependente das formações econômico-sociais periféricas, projetando-se nas capacidades estatais e nas políticas públicas um ferramental de relevância teórico-prática para o que se apresenta como tarefa aos Estados latino-americanos. Ressalta-se que a complexidade dos fenômenos abordados ultrapassa os limites desta investigação, de vez que é fundamental a continuidade da

abordagem por meio da consolidação de uma agenda de pesquisa para estudos empíricos que evidenciem as formas como arranjos institucionais específicos podem lograr êxito em proteger a emancipação social frente à financeirização.

Referências

- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.
- BAMBIRRA, Vânia. **O capitalismo dependente latino-americano**. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2013.
- BERCOVICI, Gilberto. A crise e a atualidade do Estado Social para a periferia do capitalismo. **Estudos do Século XX**, Coimbra, n. 13, 2013.
- BERCOVICI, Gilberto. Ainda faz sentido a constituição dirigente? **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, Belo Horizonte, a. 1, n. 6, jan./dez. 2008.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.
- BOSCHI, Renato Raul; GAITÁN, Flavio. A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 509-528.
- BRUNET, Emiliano Rodrigues; BUCCI, Maria Paula Dallari. Os desafios para a reconstrução do Estado Social no Brasil pós-pandemia: aprendizados a partir das políticas públicas e capacidades estatais. **RDP**, Brasília, v. 18, n. 98, p. 534-561, abr./jun. 2021.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Estado social: uma sistematização para pensar a reconstrução. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, 2023.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-47.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- COSTA, Marli Marlene Moraes; DIOTTO, Nariel. **Gênero, sociedade e políticas públicas**: debates contemporâneos. Cruz Alta: Ilustração, 2022.
- DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHÉ, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 27-64.
- DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, a. 13, n. 27, p. 225-254, maio/ago. 2011.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- FIORI, José Luís. **Estado do bem-estar social**: padrões e crises. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995.
- FRASER, Nancy. **Capitalismo canibal**: como nosso sistema está devorando a democracia, o cuidado e o planeta e o que podemos fazer a respeito disso. São Paulo: Autonomia Literária, 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 15-47.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. Capacidades estatais e democracia: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha (Orgs.). **capacidades estatais e democracia**. Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014 p. 15-28.

HICKEL, Jason; LEMOS, Morena Hanbury; BARBOUR, Felix. Unequal exchange of labour in the work economy. **Nature Communications**, Londres, v. 15, p. 6298, 2024.

KATZ, Claudio. **A teoria da dependência 50 anos depois**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

LUCE, Mathias Seibel. **Teoria marxista da dependência**: problemas e categorias – uma visão histórica. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. Em: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (Orgs.). **Ruy Mauro Marini**: vida e obra. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OFFE, Claus; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de “Estado capitalista” e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 122-137.

PRADO, Fernando Correa. **A ideologia do desenvolvimento e a controvérsia da dependência no Brasil**. Marília: Lutas Anticapital, 2020.

PRASHAD, Vijay. **Uma história popular do terceiro mundo**. São Paulo: Expressão Popular, 2022.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Theotonio dos. **Socialismo o fascismo**: el nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano. Cidade do México: Edicol, 1978.

SCHMIDT, João Pedro. **Mudanças climáticas**: por que o mais grave problema da humanidade não se tornou o problema político nº 1? Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2024.

SEGURA-UBIERGO, Alex. **The Political Economy of the Welfare State in Latin America**: Globalization, Democracy, and Development. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 3-38.

SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 87-126, 2012.

STIGLITZ, Joseph E. Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). Desenvolvimento em debate. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Mauad, 2002, p. 333-356.

STREECK, Wolfgang. O cidadão como consumidor – considerações sobre a invasão da política pelo mercado. Trad. Isa M. Lando. **Revista Piauí**, n. 79, abr. 2013.

Editor Responsável: Anna Luisa Walter de Santana