

Redistribuição que não transforma: capacidades estatais e reprodução de desigualdades no Brasil

Redistribution that does not transform: state capacities and the reproduction of inequalities in Brazil

Luís Guilherme Izycki¹   

Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília, DF, Brasil;
Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil

RESUMO

O artigo analisa o paradoxo da política redistributiva no Brasil, caracterizado pela coexistência de instrumentos eficazes no alívio imediato da pobreza e a persistência de elevados níveis de desigualdade estrutural. Partindo de uma abordagem institucional e histórico-estrutural, o estudo argumenta que a limitação dos efeitos redistributivos não decorre da ineficácia dos programas de transferência de renda, amplamente reconhecidos por sua capacidade de reduzir a pobreza e ampliar a proteção social básica, mas, sim, da incoerência do arranjo institucional no qual esses instrumentos estão inseridos. A análise evidencia como a regressividade do sistema tributário, o padrão desigual de alocação do gasto público, especialmente na educação, e a concentração de benefícios decorrentes de incentivos econômicos neutralizam parte significativa dos ganhos redistributivos das políticas sociais. O artigo sustenta que o Estado brasileiro opera com capacidades seletivas, fortes para implementar políticas de baixo conflito distributivo e frágeis quando a redistribuição implica confrontar interesses econômicos consolidados. Ademais, argumenta-se que a herança histórica da escravidão e os limites da democracia substantiva contribuem para a baixa legitimidade política da redistribuição estrutural. Conclui-se que a redistribuição no Brasil funciona predominantemente como mecanismo de compensação e estabilidade social, e não como instrumento de transformação das desigualdades, reforçando a necessidade de repensar o papel do Estado e a coordenação dos instrumentos de política pública.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Desigualdade. Redistribuição. Política pública.

Recebido em: 13/01/2026

Aceito em: 28/04/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.20831552](https://doi.org/10.5281/zenodo.20831552)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Uso de inteligência artificial (ChatGPT-4) na revisão gramatical e formatação de referências ao longo do texto.

¹ Possui graduação em Engenharia Industrial Elétrica pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (2015), MBA em Liderança, Inovação e Gestão 4.0 pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2022) e mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento no Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada (2024) e é doutorando em Desenvolvimento, sociedade e cooperação internacional na Universidade de Brasília. Atua na GNova, a Diretoria de Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com projetos de inovação aberta e modernização do Estado. Tem experiência na criação de projetos e programas de inovação em governo.

ABSTRACT

This article analyzes the paradox of redistributive policy in Brazil, characterized by the coexistence of instruments effective in the immediate alleviation of poverty and the persistence of high levels of structural inequality. Using an institutional and historical-structural approach, the study argues that the limitation of redistributive effects does not stem from the ineffectiveness of income transfer programs, widely recognized for their capacity to reduce poverty and expand basic social protection, but rather from the incoherence of the institutional arrangement in which these instruments are embedded. The analysis highlights how the regressivity of the tax system, the unequal pattern of public spending allocation, especially in education, and the concentration of benefits resulting from economic incentives neutralize a significant portion of the redistributive gains of social policies. The article maintains that the Brazilian State operates with selective capacities, strong in implementing policies with low distributive conflict and fragile when redistribution implies confronting consolidated economic interests. Furthermore, it argues that the historical legacy of slavery and the limits of substantive democracy contribute to the low political legitimacy of structural redistribution. It is concluded that redistribution in Brazil functions predominantly as a mechanism for compensation and social stability, and not as an instrument for transforming inequalities, reinforcing the need to rethink the role of the State and the coordination of public policy instruments.

Keywords: State capacities. Inequality. Redistribution. Public policy.

1 Introdução

O Brasil figura, de forma recorrente, entre os países mais desiguais do mundo, apesar de ter construído, nas últimas décadas, um conjunto expressivo de políticas redistributivas e de proteção social. Programas de transferência de renda amplamente reconhecidos por sua efetividade, como o Bolsa Família, contribuíram, de maneira decisiva, para a redução da pobreza extrema e a ampliação da proteção social básica. Ainda assim, indicadores estruturais de desigualdade de renda e riqueza permanecem elevados e relativamente estáveis ao longo do tempo. Essa coexistência entre alívio imediato da pobreza e persistência de desigualdades profundas constitui o paradoxo central deste artigo.

Os impactos positivos das políticas de transferência de renda sobre a pobreza e a vulnerabilidade social são amplamente estudados, bem como seus efeitos indiretos sobre saúde, educação e segurança alimentar. Esse artigo parte de uma perspectiva distinta: sustenta-se que o problema central não reside na ineficácia dos instrumentos redistributivos em si, mas, sim, na incoerência do arranjo institucional no qual esses instrumentos estão inseridos (Evans, 1995; Pires; Gomide, 2014).

O argumento desenvolvido é que o Estado brasileiro opera um padrão de redistribuição seletivo e contido, capaz de mitigar a pobreza extrema sem promover transformações estruturais nas bases da desigualdade. Essa seletividade se expressa tanto na escolha dos instrumentos quanto na interação entre tributação, gasto público e incentivos econômicos. Enquanto políticas sociais focalizadas avançam no enfrentamento da

pobreza, instrumentos de maior impacto distributivo, como o sistema tributário regressivo, a alocação desigual do gasto educacional e os incentivos econômicos concentradores, atuam no sentido oposto, neutralizando parte dos ganhos redistributivos.

Assim, a persistência da desigualdade não pode ser compreendida apenas como falha técnica ou administrativa, mas, sim, como resultado de um arranjo institucional coerente, moldado por capacidades estatais seletivas, constrangimentos políticos e heranças históricas.

O artigo parte do reconhecimento de que políticas focalizadas de transferência de renda desempenham papel relevante na redução da pobreza no Brasil. Entretanto, a literatura especializada apresenta amplo debate acerca de seus limites redistributivos estruturais. Enquanto parte dos estudos destaca a elevada eficiência distributiva de programas focalizados em contextos de forte restrição fiscal, outros autores argumentam que tais políticas tendem a produzir efeitos mais restritos sobre a desigualdade quando comparadas a arranjos universais de proteção social.

É importante ressaltar que a herança da escravidão, a construção incompleta da cidadania e a naturalização histórica da desigualdade conformam um pano de fundo institucional e cultural que condiciona as escolhas redistributivas do Estado brasileiro. Nesse arranjo, políticas sociais compensatórias tornam-se politicamente viáveis e socialmente aceitas, enquanto reformas estruturais permanecem limitadas, reforçando a reprodução das desigualdades sob a aparência de inclusão.

A partir dessa perspectiva, o artigo faz uma revisão narrativa da literatura para promover um diálogo com debates sobre o papel do Estado na produção de desigualdades e sobre os efeitos distributivos dos instrumentos de política pública. A pergunta de pesquisa que o orienta é: de que forma instrumentos redistributivos acabam reproduzindo desigualdades sociais, apesar de suas intenções? Sustenta-se que esses instrumentos operam em um contexto institucional que limita sua capacidade transformadora, fazendo da redistribuição um mecanismo de compensação e governabilidade, e não de ruptura com padrões históricos de desigualdade.

O artigo contribui para o debate mais amplo sobre desigualdade e políticas públicas em democracias marcadas por elevada concentração de renda e poder. Argumenta-se que enfrentar a desigualdade exige mais do que ampliar políticas redistributivas isoladas, pois requer a construção de capacidades estatais voltadas à coordenação coerente dos instrumentos de política pública e à sustentação política de reformas estruturais.

Ao evidenciar os limites institucionais da redistribuição no Brasil, o texto oferece subsídios analíticos para a reflexão crítica sobre o papel do Estado na produção de desigualdades

e sobre as possibilidades e restrições de transformação social no contexto brasileiro contemporâneo.

2 Fundamentação teórica

2.1 Conceitos relacionados à distribuição de renda

A literatura sobre políticas públicas distingue, de forma clara, ainda que frequentemente confundida no debate público, a redução da pobreza, a redução da desigualdade e a transformação estrutural.

A redução da pobreza refere-se à elevação do nível mínimo de renda ou bem-estar de indivíduos e famílias situados abaixo de um determinado limiar socialmente definido, como a linha de pobreza ou a pobreza extrema. Políticas de transferência de renda, como programas de renda mínima condicionada ou não condicionada, têm se mostrado particularmente eficazes nesse objetivo, ao garantir consumo básico e reduzir privações imediatas (Ravallion, 2016; Soares *et al.*, 2006).

A redução da desigualdade, por sua vez, diz respeito à diminuição das distâncias relativas entre grupos sociais, normalmente mensurada por indicadores como índice de Gini, razão entre *quantis* de renda ou desigualdades de acesso a bens públicos. Diferentemente da pobreza, a desigualdade é uma medida que pode permanecer elevada mesmo quando a pobreza diminui, caso os ganhos de renda e as oportunidades estejam concentrados nos estratos superiores da distribuição (Atkinson, 2015; Piketty, 2014). Assim, políticas eficazes no combate à pobreza não são, necessariamente, suficientes para alterar padrões persistentes de desigualdade.

Essa diferenciação não apenas impacta em termos conceituações, mas também se reflete em escolhas governamentais pela priorização de ações com focos diferentes. Ao que pese a necessidade de ambas, apesar de suas diferenças, nota-se que a desigualdade e a pobreza são encaradas como narrativas semelhantes no debate público, diluindo a objetividade de escolhas democráticas.

Já a transformação estrutural envolve mudanças mais profundas nos mecanismos de geração e reprodução das desigualdades, incluindo o acesso diferencial à educação de qualidade, à terra, ao capital, ao mercado de trabalho formal e ao poder político. Trata-se de um processo de longo prazo que demanda reformas institucionais amplas, como sistemas tributários progressivos, investimentos massivos em educação básica, políticas de desenvolvimento produtivo inclusivas e ampliação da capacidade estatal de regulação e coordenação econômica (Chang, 2002). Nesse sentido, a transformação estrutural ultrapassa a lógica redistributiva estrita e implica reconfigurações nas relações entre Estado, mercado e sociedade.

Essa distinção fundamenta o debate entre políticas compensatórias e políticas estruturais. As primeiras atuam de forma corretiva, mitigando os efeitos sociais mais severos das desigualdades sem alterar suas causas profundas. As segundas buscam intervir nos determinantes estruturais da desigualdade, ainda que enfrentem maiores resistências políticas e institucionais (Esping-Andersen, 1990; Arretche, 2015). A literatura comparada mostra que Estados com forte capacidade redistributiva estrutural combinam ambos os tipos de políticas, mas com clara centralidade das reformas universais e progressivas.

Nesse contexto, emerge o debate entre focalização e universalismo. Políticas focalizadas, direcionadas aos mais pobres, tendem a apresentar maior eficiência fiscal e impacto imediato na redução da pobreza, mas frequentemente produzem efeitos limitados sobre a desigualdade e enfrentam menor apoio político de longo prazo (Mkandawire, 2005). Políticas universalistas, ao contrário, ampliam coalizões de apoio e promovem maior coesão social, sendo mais eficazes na redução sustentada das desigualdades, ainda que exijam maior esforço fiscal e capacidade estatal.

Assim, compreender a redistribuição exige ir além da análise de seus efeitos imediatos sobre a pobreza, incorporando uma perspectiva estrutural que considere como diferentes instrumentos de política pública interagem ou entram em contradição na reprodução das desigualdades sociais.

O conceito de capacidades estatais refere-se ao conjunto de recursos institucionais, administrativos, fiscais e políticos que permitem ao Estado formular, implementar e sustentar políticas públicas de maneira efetiva ao longo do tempo. Longe de ser uma categoria homogênea, a literatura destaca que essas capacidades são multidimensionais e desigualmente distribuídas entre áreas de atuação do Estado, variando conforme arenas políticas e interesses em disputa (Skocpol, 1985; Evans, 1995).

As capacidades administrativas dizem respeito à aptidão burocrática para planejar, coordenar e executar políticas públicas, incluindo sistemas de informação, rotinas organizacionais e profissionalização do serviço público. No caso brasileiro, o Estado desenvolveu capacidades administrativas relativamente robustas em políticas focalizadas de transferência de renda, como o Bolsa Família, mas apresenta fragilidades em áreas que exigem coordenação intersetorial e enfrentamento de interesses econômicos consolidados, como a reforma tributária e a regulação de incentivos produtivos (Arretche, 2015; Pires; Gomide, 2014).

As capacidades fiscais referem-se à habilidade do Estado de arrecadar recursos de forma estável, progressiva e socialmente legítima, bem como de alocá-los conforme prioridades distributivas. A literatura evidencia que a estrutura tributária brasileira, fortemente baseada em impostos indiretos, limita a capacidade redistributiva do Estado, mesmo na

presença de gastos sociais relevantes, produzindo um padrão de redistribuição mitigado e frequentemente contraditório (Bird; Zolt, 2005; Lustig, 2018).

Já as capacidades políticas envolvem a aptidão do Estado para construir coalizões, mediar conflitos distributivos e sustentar decisões que impõem custos a grupos socialmente poderosos. Essas capacidades são centrais para compreender por que determinadas políticas redistributivas avançam enquanto outras permanecem bloqueadas. Estados com capacidades políticas limitadas tendem a optar por instrumentos redistributivos de baixo conflito, evitando reformas estruturais que afetem diretamente elites econômicas e políticas (Przeworski, 2010; Hacker; Pierson, 2011).

Nesse contexto, o Estado deve ser compreendido como um agente seletivo da redistribuição, que não apenas redistribui recursos, mas também o faz de maneira diferenciada entre grupos sociais, setores econômicos e territórios. Essa seletividade decorre do desenho institucional das políticas públicas, da correlação de forças políticas e da capacidade de diferentes atores influenciarem o processo decisório (Esping-Andersen, 1990; Pierson, 2004). Assim, redistribuir é tanto uma decisão técnica quanto um processo profundamente político.

Partindo da compreensão de que o Estado não constitui uma entidade monolítica, mas, sim, um conjunto de arenas institucionais capazes de produzir políticas potencialmente contraditórias, análises sobre posicionamento de governos necessariamente examinam as diferentes capacidades associadas aos instrumentos de política pública. Nesse sentido, os efeitos sociais das políticas não dependem apenas de seus objetivos normativos, mas também das propriedades institucionais dos instrumentos mobilizados.

2.2 Limitação e captura das políticas públicas de redistribuição

Os instrumentos de políticas públicas, como transferências monetárias, impostos, subsídios, regulações e investimentos em bens públicos, produzem efeitos distributivos distintos, muitas vezes não intencionais. Enquanto instrumentos explícitos de redistribuição, como transferências de renda, tendem a beneficiar diretamente os estratos mais pobres, instrumentos aparentemente neutros, como incentivos fiscais ou políticas de crédito, podem reforçar desigualdades ao favorecer grupos com maior capacidade de acesso e influência institucional (Lascoumes; Le Galès, 2007; Lowi, 1972).

Dessa forma, a análise das capacidades estatais e dos instrumentos de política pública revela que os resultados redistributivos observados não decorrem apenas dos objetivos declarados das políticas, mas também da interação entre capacidades institucionais, escolhas instrumentais e relações de poder, elemento central para compreender por que políticas redistributivas podem coexistir com a reprodução das desigualdades sociais.

A literatura sobre Estado e poder político destaca que a formulação e a implementação de políticas públicas ocorrem em contextos marcados por assimetrias estruturais de poder, nas quais grupos econômicos e sociais organizados exercem influência desproporcional sobre as decisões estatais. Nesse sentido, o conceito de captura do Estado refere-se aos mecanismos formais e informais por meio dos quais elites econômicas moldam regras, políticas e instituições em seu favor, não apenas por meio de corrupção direta, mas sobretudo por meio da influência contínua sobre agendas, desenhos institucionais e prioridades governamentais (Hellman; Jones; Kaufmann, 2000; Carpenter; Moss, 2014).

Essa noção está estreitamente associada ao conceito de poder estrutural do capital, segundo o qual o capital exerce influência política mesmo na ausência de ação coordenada ou *lobby* explícito, em razão de sua centralidade para o investimento, o emprego e o crescimento econômico. Governos democraticamente eleitos buscam antecipar as reações do mercado e evitar políticas que possam desestimular investimentos, internalizando as preferências das elites econômicas no processo decisório (Lindblom, 1977; Culpepper, 2011).

Os limites democráticos à redistribuição estrutural emergem, portanto, não da ausência de instituições democráticas formais, mas, sim, da coexistência entre sufrágio universal e estruturas econômicas altamente concentradas. Embora a democracia amplie a pressão por políticas sociais compensatórias, ela não garante, por si só, a capacidade política necessária para alterar sistemas tributários regressivos, regimes de subsídios ou padrões de alocação de gasto público que beneficiam grupos dominantes (Przeworski, 2010; Hacker; Pierson, 2010). O resultado é um equilíbrio político no qual a redistribuição ocorre de forma mitigada e seletiva, preservando hierarquias sociais existentes.

Nesse sentido, o desenho institucional das políticas públicas assume papel central na reprodução das desigualdades. Instituições não são neutras: regras fiscais, sistemas tributários, arranjos federativos e instrumentos de política econômica incorporam escolhas distributivas que favorecem determinados grupos sociais e econômicos. A literatura institucionalista demonstra que tais desenhos produzem efeitos distributivos cumulativos, frequentemente invisíveis no curto prazo, mas decisivos na manutenção de padrões persistentes de desigualdade (Pierson, 2004; Mahoney; Thelen, 2010).

No caso brasileiro, a combinação entre captura institucional, poder estrutural do capital e capacidades estatais seletivas contribui para um padrão de governança no qual políticas redistributivas convivem com mecanismos que reforçam a concentração de renda e riqueza. Assim, a reprodução das desigualdades não decorre da ausência de políticas sociais, mas, sim, da forma como essas são incorporadas a um arranjo institucional que limita sua capacidade transformadora, convertendo a redistribuição em instrumento de estabilização social, e não de reconfiguração estrutural.

A fragilidade do conflito redistributivo no Brasil também se relaciona à forma como a cidadania foi historicamente construída. Ao longo do século XX, a expansão de direitos sociais ocorreu de maneira segmentada e corporativa, frequentemente dissociada de direitos civis e políticos plenos. Como argumenta Marshall (1967), a cidadania social pressupõe a integração progressiva dos indivíduos ao sistema de direitos, mas, no caso brasileiro, esse processo foi marcado por assimetrias profundas, produzindo uma cidadania hierarquizada e excludente (Carvalho, 2002; Santos, 1979).

Nesse contexto, a consolidação da democracia formal, especialmente após a Constituição de 1988, ampliou significativamente o acesso a direitos sociais e mecanismos de participação política. Contudo, essa ampliação não se traduziu automaticamente em inclusão, entendida como igualdade efetiva de oportunidades, acesso a bens públicos de qualidade e capacidade de influenciar decisões coletivas. A coexistência entre democracia política e desigualdade social extrema impõe limites à capacidade do próprio sistema democrático de sustentar políticas redistributivas estruturais, uma vez que a concentração de renda e o poder econômico tendem a se converter em influência política desproporcional (Avritzer, 2016; Przeworski, 2010).

Assim, a herança da escravidão, a construção incompleta da cidadania e a naturalização histórica da desigualdade conformam um pano de fundo institucional e cultural que condiciona as escolhas redistributivas do Estado brasileiro. Nesse arranjo, políticas sociais compensatórias tornam-se politicamente viáveis e socialmente aceitas, enquanto reformas estruturais permanecem limitadas, reforçando a reprodução das desigualdades sob a aparência de inclusão.

Ao incorporar as contribuições sobre captura institucional e poder estrutural do capital, observa-se que os limites da redistribuição profunda não decorrem exclusivamente de restrições fiscais ou técnicas, mas, sim, de bloqueios políticos sistemáticos que restringem o escopo das reformas possíveis em democracias marcadas por elevada concentração de renda e poder econômico. Nesse contexto, políticas compensatórias tornam-se politicamente viáveis e socialmente legitimadas, enquanto reformas estruturais, como a progressão tributária e a reorientação do gasto público, permanecem marginalizadas.

3 Metodologia

Este artigo adota uma abordagem qualitativa analítico-interpretativa, orientada à compreensão dos mecanismos institucionais e políticos que condicionam os efeitos redistributivos das políticas públicas no Brasil. Em vez de estimar impactos marginais de políticas específicas, o objetivo central é analisar como e por que instrumentos redistributivos, ainda que eficazes na redução da pobreza, apresentam capacidade limitada de transformação das desigualdades estruturais. Essa escolha metodológica é

coerente com a literatura institucionalista e histórico-estrutural, que enfatiza o papel das instituições, das relações de poder e das trajetórias históricas na conformação dos resultados das políticas públicas (Pierson, 2004; Mahoney; Thelen, 2010).

A metodologia adotada consiste em uma revisão narrativa estruturada da literatura, orientada pela pergunta de pesquisa acerca dos limites transformadores das políticas redistributivas no Brasil. Diferentemente de revisões sistemáticas voltadas à exaustividade bibliométrica, a estratégia adotada prioriza a construção de um quadro interpretativo capaz de articular contribuições teóricas e evidências empíricas relevantes para o problema investigado.

A escolha da bibliografia é baseada na relevância analítica, contemplando autores centrais nos debates sobre desigualdade, capacidades estatais e instrumentos de políticas públicas na adequação ao contexto empírico brasileiro. Privilegia-se estudos produzidos no campo das ciências sociais que analisam a experiência nacional e a atualidade da publicação, com ênfase em produções recentes, sem excluir obras clássicas fundamentais.

Opta-se por delimitar o estudo ao Brasil, que combina, de forma particularmente expressiva, políticas de transferência de renda amplamente reconhecidas por sua efetividade no combate à pobreza com níveis persistentemente elevados de desigualdade de renda, riqueza e acesso a bens públicos. Essa combinação torna o país um caso privilegiado para investigar a coexistência entre redistribuição compensatória e reprodução estrutural das desigualdades.

O foco analítico recai sobre instrumentos redistributivos, entendidos em sentido amplo, incluindo tanto políticas explícitas de transferência de renda quanto sistemas tributários, padrões de gasto público e mecanismos de incentivo econômico. Essa perspectiva dialoga com a abordagem dos instrumentos de políticas públicas, que concebe as políticas não apenas como decisões programáticas, mas também como arranjos institucionais que produzem efeitos distributivos diferenciados, muitas vezes não intencionais (Lascoumes; Le Galès, 2007; Lowi, 1972). Ao analisar instrumentos diversos, de forma integrada, o artigo busca evidenciar incoerências distributivas internas ao Estado brasileiro, nas quais ganhos redistributivos, em uma dimensão, são neutralizados ou revertidos por escolhas institucionais em outras dimensões.

A análise combina uma perspectiva institucional centrada nas relações entre Estado e grupos de interesse e na captação de benefícios por parte de grupos dominantes, com uma leitura histórico-estrutural. Essa combinação metodológica permite focar em políticas públicas educacionais e tributárias, evitando tanto explicações culturalistas quanto interpretações estritamente economicistas da desigualdade.

A reflexão realizada sobre documentos oficiais e literatura acadêmica utilizada no estudo busca reforçar a sua consistência analítica, permitindo que a interpretação dos mecanismos institucionais seja sustentada por múltiplas fontes, ainda que o artigo não se proponha a produzir novas evidências estatísticas originais.

Como toda pesquisa de natureza qualitativa e interpretativa, esse estudo apresenta limitações explícitas, que devem ser consideradas na leitura de seus resultados. Em primeiro lugar, o artigo não pretende mensurar causalidade econométrica nem estimar o impacto isolado de políticas específicas sobre indicadores de desigualdade. Há ampla literatura quantitativa dedicada a esse objetivo, especialmente no que se refere a programas de transferência de renda. O presente trabalho não busca competir com essas análises, mas, sim, dialogar com elas a partir de outro nível de abstração.

Em segundo lugar, o foco nos mecanismos institucionais implica certa perda de precisão na atribuição de efeitos marginais a instrumentos específicos. Ao privilegiar uma abordagem sistêmica e integrada, o artigo assume que os resultados redistributivos observados decorrem da interação entre múltiplas políticas e arranjos institucionais, e não de intervenções isoladas. Essa opção analítica fortalece a compreensão estrutural do problema, mas limita a capacidade de oferecer prescrições pontuais ou quantificáveis no curto prazo.

Outra limitação diz respeito ao recorte nacional. Embora o Brasil seja um caso analiticamente relevante, os resultados não devem ser automaticamente generalizados para outros contextos sem as devidas mediações históricas e institucionais. Ainda assim, os argumentos desenvolvidos dialogam com debates mais amplos sobre redistribuição em democracias desiguais, podendo contribuir para análises comparadas futuras.

Por fim, foca-se nos temas redistribuição e redução de pobreza no contexto, em especial pós-redemocratização, combinados com regressividade tributária e acesso à educação. Opta-se por esse recorte dado a abrangência do debate histórico, que alcança o período colonial, e pela importância prática que reflexões atuais podem trazer. Quanto aos temas regressividade tributária e formação do capital humano, escolheu-se o primeiro, dado que os índices internacionais apontam a disfunção do sistema tributário brasileiro, que se caracteriza pelo alto nível de regressividade e pela persistência da manutenção da desigualdade do atual sistema educacional.

4 Resultados

Os programas de transferência de renda ocupam posição central na estratégia de proteção social brasileira, em especial desde o início dos anos 2000, constituindo um dos principais instrumentos de enfrentamento da pobreza. Avaliações empíricas amplamente consolidadas indicam que iniciativas como o Bolsa Família produziram resultados

positivos significativos na redução da pobreza e da pobreza extrema, ao assegurar uma renda mínima às famílias em situação de vulnerabilidade. Esses programas atuam diretamente sobre a renda disponível dos domicílios mais pobres, reduzindo privações imediatas e ampliando a capacidade de consumo de bens (Soares *et al.*, 2006; Ravallion, 2016).

A elevação do consumo das famílias beneficiárias é um dos efeitos mais consistentes observados na literatura. Evidências empíricas mostram que os recursos transferidos por programas de transferência de renda no Brasil são destinados majoritariamente ao consumo de bens essenciais. Avaliações do Bolsa Família indicam que mais de 70% dos recursos recebidos pelas famílias beneficiárias são gastos com alimentação, seguidos por despesas com vestuário, saúde e educação (Lindert *et al.*, 2007; Medeiros; Britto; Soares, 2008; Soares *et al.*, 2006).

Esses resultados evidenciam que as transferências monetárias cumprem papel central na melhoria imediata das condições de vida e na mitigação de privações básicas. Além disso, ao garantir um fluxo mínimo e previsível de renda, esses programas reduzem a vulnerabilidade a choques econômicos, funcionando como um importante mecanismo de estabilização do consumo entre os estratos de baixa renda (Lindert *et al.*, 2007; Medeiros; Britto; Soares, 2008).

Outro efeito relevante diz respeito ao fortalecimento da proteção social básica. Programas de transferência de renda ampliaram o alcance do Estado junto a populações historicamente excluídas, promovendo a integração de milhões de famílias a sistemas administrativos e de políticas públicas, como o Cadastro Único. Esse processo contribuiu para a ampliação da cobertura de direitos sociais e para o fortalecimento das capacidades administrativas do Estado na gestão de políticas focalizadas, com impactos positivos sobre a eficiência e a focalização do gasto social (Arretche, 2015).

Apesar desses resultados, a literatura é convergente ao apontar as limitações desses programas no que se refere à redução das desigualdades estruturais. Embora contribuam para diminuir a distância absoluta entre os mais pobres e o restante da população, os efeitos sobre indicadores de desigualdade relativa, como o índice de Gini, são insuficientes para alterar padrões persistentes de concentração de renda. Isso ocorre porque os valores transferidos, ainda que relevantes para os beneficiários, representam parcela reduzida da renda nacional e não incidem sobre os estratos superiores da distribuição, nos quais se concentra a maior parte da renda e da riqueza (Atkinson, 2015; Piketty, 2014).

Além disso, os ganhos redistributivos proporcionados pelas transferências de renda tendem a ser parcialmente neutralizados por outros componentes do arranjo institucional, como a regressividade do sistema tributário e a distribuição desigual do gasto público.

Dessa forma, os programas de transferência cumprem um papel fundamental de mitigação da pobreza e de promoção da proteção social básica, mas operam paralelamente aos mecanismos que produzem a desigualdade. Essa característica reforça a interpretação de que tais programas são instrumentos eficazes de compensação social, porém limitados em sua capacidade de promover transformações estruturais nos padrões de desigualdade no Brasil.

A análise dos efeitos redistributivos das políticas sociais no Brasil exige considerar o efeito líquido da ação estatal, isto é, o resultado combinado entre transferências, tributação e gasto público. Nesse sentido, um dos principais fatores que limitam o potencial redistributivo das políticas de transferência de renda é a estrutura regressiva do sistema tributário brasileiro, que tende a neutralizar parte significativa dos ganhos distributivos obtidos por esses programas.

A estrutura da carga tributária brasileira apresenta forte incidência sobre o consumo, característica associada à regressividade do sistema. Estimativas da Receita Federal e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) indicam que aproximadamente 45% a 50% da arrecadação tributária total no Brasil provém de impostos indiretos sobre bens e serviços, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Em contraste, a tributação direta sobre renda e patrimônio responde por parcela significativamente menor da arrecadação quando comparada a países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Como famílias de baixa renda destinam proporção substancialmente maior de seus rendimentos ao consumo, a incidência efetiva desses tributos é relativamente mais elevada sobre os estratos inferiores da distribuição, configurando um padrão regressivo de tributação (Bird; Zolt, 2005; Silveira *et al.*, 2011; Gobetti; Orair, 2016). Em contraste, a tributação direta sobre renda e patrimônio apresenta baixa progressividade, com isenções, alíquotas reduzidas e fraca incidência sobre rendas do capital e grandes heranças.

Esse arranjo tributário implica que uma parcela relevante dos recursos transferidos às famílias de baixa renda retorne ao Estado na forma de impostos indiretos embutidos nos preços de bens e serviços consumidos. Estudos que estimam o efeito redistributivo líquido da ação estatal, considerando simultaneamente transferências monetárias e tributação, mostram que o impacto das políticas públicas sobre a desigualdade é substancialmente reduzido quando se incorpora o sistema tributário. As transferências sociais no Brasil reduzem o índice de Gini em cerca de quatro a cinco pontos percentuais antes dos impostos, mas essa redução cai para aproximadamente um a dois pontos

percentuais quando se considera a incidência dos tributos indiretos pagos pelas famílias de baixa renda (Higgins; Pereira, 2014; Lustig, 2018).

Esses resultados indicam que uma parcela relevante dos ganhos redistributivos obtidos por meio das transferências é neutralizada pela regressividade do sistema tributário, especialmente entre os estratos mais pobres da população. Assim, políticas de transferência de renda operam em um contexto no qual o próprio sistema tributário atua como mecanismo de reprodução das desigualdades.

A regressividade tributária não decorre apenas de escolhas técnicas, mas também reflete restrições políticas e institucionais que dificultam a adoção de reformas progressivas. A elevada dependência de tributos indiretos está associada tanto à estrutura federativa brasileira, que atribui forte peso arrecadatório a impostos sobre consumo, quanto à resistência de grupos de alta renda à ampliação da tributação direta sobre renda e patrimônio (Bird; Zolt, 2005; Gobetti; Orair, 2016).

Dessa forma, a neutralização parcial da redistribuição não pode ser compreendida como falha de coordenação, mas, sim, como resultado de um equilíbrio político que preserva interesses consolidados, limitando a capacidade estatal de promover redistribuição estrutural (Lindblom, 1977; Przeworski, 2010; Hacker; Pierson, 2010).

Além da tributação, o padrão de alocação do gasto público, especialmente no campo educacional, constitui outro elemento central para compreender a persistência das desigualdades no Brasil. A literatura sobre desenvolvimento econômico e políticas educacionais é convergente ao apontar que o investimento público em educação básica de qualidade é um dos principais mecanismos de redução das desigualdades intergeracionais e de promoção do desenvolvimento de longo prazo, ao ampliar capacidades individuais, produtividade e mobilidade social (Schultz, 1961; Becker, 1964; Sen, 1999).

No entanto, embora o Brasil tenha ampliado significativamente o acesso à educação ao longo das últimas décadas, o gasto público apresenta assimetrias relevantes entre os níveis de ensino. Estudos mostram que o gasto anual por estudante, no ensino superior público, é, em média, entre três e quatro vezes maior do que o gasto por aluno na educação básica, especialmente na educação infantil e no ensino fundamental, etapas consideradas cruciais para a equalização de oportunidades (Arretche, 2015; OECD, 2018).

Essa alocação desigual implica efeitos distributivos regressivos, na medida em que recursos públicos são direcionados, de forma desproporcional, a estudantes oriundos de estratos socioeconômicos mais elevados, limitando o potencial da educação como instrumento de redução das desigualdades e de promoção do desenvolvimento inclusivo.

Esse diferencial reflete tanto o maior custo unitário do ensino superior quanto a prioridade histórica atribuída às universidades públicas, geralmente frequentadas por estudantes oriundos de estratos socioeconômicos mais elevados. Como resultado, uma parcela significativa do gasto educacional beneficia grupos que já apresentam maiores níveis de capital econômico, cultural e social (Arretche, 2015; OECD, 2018).

Essa assimetria configura uma forma de regressividade implícita do gasto público, na medida em que recursos estatais são direcionados de forma desproporcional a indivíduos com maior probabilidade de acessar oportunidades educacionais de alta qualidade. Embora políticas de ações afirmativas, como a política pública de cotas, e a expansão do ensino superior tenham ampliado o acesso de estudantes de baixa renda à educação, o padrão geral de investimento permanece desigual, especialmente quando comparado a um investimento insuficiente e desigual na educação básica, etapa crucial para a redução das desigualdades intergeracionais.

Quando analisados em conjunto, a regressividade tributária e o padrão desigual de gasto educacional revelam uma incoerência distributiva estrutural na atuação do Estado brasileiro. Enquanto políticas de transferência de renda atuam no sentido de mitigar a pobreza e ampliar a proteção social básica, o sistema tributário e a alocação do gasto público operam de forma a reduzir o efeito líquido dessas políticas sobre a desigualdade. Essa combinação reforça a interpretação de que a redistribuição no Brasil ocorre predominantemente a jusante dos mecanismos de produção da desigualdade, sem alterar, de forma substantiva, os fatores estruturais que condicionam a mobilidade social e a concentração de renda.

Assim, a neutralização parcial dos efeitos redistributivos não deve ser atribuída à ineficiência das políticas sociais, mas, sim, à persistência de um arranjo institucional no qual escolhas tributárias e orçamentárias refletem limites políticos à redistribuição profunda. Nesse contexto, a redução sustentável das desigualdades exigiria não apenas a manutenção de políticas compensatórias, mas também uma reorientação mais ampla do sistema tributário e do padrão de investimento público, especialmente na educação básica, como elemento central de uma estratégia de transformação estrutural.

Além das políticas explícitas de redistribuição de renda, o Estado brasileiro opera um amplo conjunto de instrumentos de incentivo econômico (subsídios, renúncias fiscais, créditos direcionados e políticas industriais setoriais) cujos efeitos distributivos tendem a ser profundamente assimétricos. Embora sejam frequentemente justificados em nome do crescimento econômico, da competitividade ou da geração de empregos, esses mecanismos costumam concentrar benefícios em grupos econômicos específicos, reproduzindo padrões históricos de desigualdade e limitando o potencial transformador da ação estatal (Furtado, 1974; Tavares, 1972).

As renúncias fiscais constituem um dos principais exemplos desse fenômeno. A análise do gasto tributário no Brasil revela que as renúncias fiscais constituem um instrumento relevante de política pública, com impactos distributivos assimétricos. Estimativas indicam que o gasto tributário federal corresponde a cerca de 4% a 5% do Produto Interno Bruto (PIB), valor comparável ou superior ao orçamento de importantes políticas sociais. Parcela significativa dessas desonerações beneficia setores com elevada capacidade de organização política e empresas de grande porte, como os setores industrial e financeiro, frequentemente sem critérios claros de focalização ou avaliações sistemáticas de custo-benefício (Orair; Gobetti, 2018).

Afonso (2014) argumenta que os gastos tributários devem ser compreendidos como formas de despesa pública indireta, realizadas por meio do sistema tributário. Nessa perspectiva, tais instrumentos também produzem efeitos distributivos, beneficiando grupos econômicos específicos e dependendo de seu desenho institucional.

De forma semelhante, o crédito subsidiado, historicamente operado por bancos públicos, tem desempenhado papel ambíguo do ponto de vista distributivo. Embora possa ser um instrumento relevante de política de desenvolvimento, sua alocação frequentemente favorece grandes conglomerados econômicos, em detrimento de pequenas e médias empresas ou de iniciativas com maior potencial de inclusão produtiva (Lazzarini *et al.*, 2011). Essa seletividade reforça o argumento de que o Estado atua como agente redistributivo parcial, orientando recursos públicos para segmentos com maior poder estrutural de influência.

5 Análise e discussão

Retrata-se um cenário central da política social brasileira: instrumentos redistributivos conseguem reproduzir efeitos relevantes, especialmente na redução da pobreza e na proteção social básica, mas falham em alterar as estruturas que reproduzem a desigualdade. Ao que pese o adensamento de políticas públicas de redução da pobreza, nota-se que não há movimentos consistentes em prol da redução da desigualdade, o que é evidenciado pela pouca variação de índices de desigualdade.

Do ponto de vista institucional, isso revela a existência de capacidades estatais seletivas. O Estado brasileiro demonstrou elevada capacidade administrativa para identificar, cadastrar e transferir recursos para populações vulneráveis, inclusive com reconhecimento internacional. Essa capacidade, entretanto, não se estende com a mesma intensidade a políticas que exigem enfrentamento direto de interesses consolidados, como a progressividade tributária, a revisão de subsídios regressivos ou a redistribuição do gasto público em favor da educação básica.

Essa seletividade corrobora abordagens que compreendem o Estado não como um ator unitário e neutro, mas, sim, como um campo de disputa, cujas capacidades são moldadas por coalizões políticas, relações de poder e constrangimentos históricos (Evans, 1995; Skocpol, 1985).

Assim, o êxito das políticas redistributivas de curto alcance convive com a fragilidade de políticas redistributivas estruturais, indicando que a redistribuição no Brasil é eficaz enquanto não ameaça os fundamentos da ordem social existente.

Nesse sentido, a redistribuição sem transformação não é um resultado acidental, mas, sim, um produto coerente de um arranjo institucional que permite aliviar a pobreza sem alterar a concentração de renda, riqueza e poder. O Estado atua, portanto, como gestor de desigualdades socialmente toleráveis, e não como agente de sua superação estrutural.

A análise empírica evidencia uma profunda incoerência distributiva na ação estatal brasileira: políticas sociais focalizadas coexistem com um sistema tributário regressivo, um padrão de gasto público que privilegia estratos de renda mais elevados e um conjunto de incentivos econômicos concentradores. Essa incoerência, longe de ser um problema técnico ou uma falha de coordenação, deve ser compreendida como uma escolha política institucionalizada.

A manutenção de um sistema tributário fortemente baseado em impostos indiretos sobre o consumo, combinada com a baixa tributação sobre renda, patrimônio e herança, neutraliza parte significativa dos efeitos redistributivos das políticas sociais. Como demonstrado, famílias de baixa renda recebem transferências monetárias, mas devolvem parcela relevante desses recursos via tributação indireta, enquanto os estratos superiores preservam seus rendimentos e patrimônios.

Essa configuração permite que a redistribuição opere de forma compatível com a manutenção da hierarquia social, funcionando como um mecanismo de compensação e estabilização, e não de transformação. Tal padrão se aproxima do que autores da economia política denominam “redistribuição residual” ou “redistribuição contida”, isto é, suficiente para evitar rupturas sociais, mas insuficiente para alterar a estrutura de poder econômico (Esping-Andersen, 1990; Streeck, 2014).

De forma análoga à regressividade tributária, o investimento público em educação básica de qualidade constitui elemento central de qualquer estratégia de transformação estrutural orientada à redução sustentável das desigualdades. A persistência de assimetrias territoriais no financiamento e na qualidade da educação contribui para a reprodução da pobreza regional, na medida em que limita a formação de capacidades produtivas em regiões historicamente desfavorecidas, restringindo suas possibilidades de diversificação econômica e de inserção em atividades de maior valor agregado.

Nesse contexto, a incoerência distributiva não é um desvio indesejado, mas, sim, um arranjo funcional: políticas redistributivas legitimam o Estado e reduzem tensões sociais, enquanto políticas econômicas e fiscais preservam os interesses das elites. A redistribuição torna-se, assim, politicamente aceitável na medida em que não é estruturalmente eficaz.

Por outro lado, a difusão de programas focalizados de transferência de renda também esteve associada a uma escolha política e democrática específica acerca das prioridades da ação estatal. Em contextos de pobreza e restrição fiscal, consolidou-se a expectativa de que políticas voltadas primordialmente à redução da pobreza poderiam produzir, por si sós, efeitos estruturais sobre a desigualdade social. Tal premissa parte da ideia de que a elevação imediata da renda dos estratos mais pobres tenderia a reduzir automaticamente a distância socioeconômica entre grupos sociais.

Entretanto, como destacado no artigo, essa associação não constitui uma relação necessária do ponto de vista teórico, mas, sim, uma opção normativa e política sobre como enfrentar a questão distributiva. A redução da pobreza extrema pode coexistir com a manutenção ou mesmo a ampliação de mecanismos estruturais de concentração de renda, patrimônio e oportunidades.

A persistência desse padrão institucional não pode ser compreendida sem considerar a herança histórica brasileira, especialmente o legado da escravidão e da formação de um Estado profundamente desigual. Diferentemente de sociedades em que a redistribuição foi construída como resultado de pactos sociais amplos, o Brasil estruturou sua ordem social a partir da exclusão sistemática de grande parte da população da cidadania plena (Holston, 2008; Souza, 2017).

A escravidão, abolida sem políticas de integração social, deixou como herança uma sociedade altamente hierarquizada, marcada pela naturalização da desigualdade e pela fragilidade do conflito redistributivo. Como argumenta Florestan Fernandes (1975), a transição para o capitalismo no Brasil ocorreu sem ruptura com as elites agrárias e sem incorporação substantiva dos ex-escravizados à cidadania econômica e política.

Esse processo moldou uma cultura política em que a desigualdade extrema é frequentemente percebida como um dado natural, e não como um problema político passível de enfrentamento coletivo. Consequentemente, propostas de redistribuição estrutural como tributação progressiva da riqueza enfrentam resistência social e baixa legitimidade política.

A democracia brasileira, embora formalmente inclusiva desde a Constituição de 1988, convive com uma exclusão substantiva no acesso a direitos, bens públicos e poder político. O debate público sobre desigualdade tende a se concentrar na pobreza extrema,

enquanto a concentração de renda e riqueza no topo permanece relativamente invisibilizada ou tratada como tabu político.

Esses bloqueios democráticos ajudam a explicar por que políticas redistributivas focalizadas são amplamente aceitas, enquanto reformas estruturais encontram resistência persistente. A redistribuição que não transforma é, portanto, também produto de uma democracia limitada, na qual o conflito distributivo é amortecido por heranças históricas e por uma cultura política avessa à confrontação das desigualdades estruturais.

Por fim, a análise converge para o papel central da captura do Estado por interesses privados hegemônicos na reprodução das desigualdades. A literatura sobre poder estrutural do capital argumenta que, mesmo em regimes democráticos, grupos econômicos detêm capacidade desproporcional de influenciar decisões estatais, especialmente em áreas como tributação, política fiscal e incentivos econômicos (Przeworski; Wallerstein, 1988; Hacker; Pierson, 2010).

No caso brasileiro, essa captura se manifesta de forma difusa e institucionalizada, por meio do desenho de políticas tributárias regressivas, da manutenção de subsídios e renúncias fiscais pouco transparentes e da alocação seletiva do gasto público. Como discutido anteriormente, esses mecanismos drenam recursos que poderiam ser utilizados para políticas universalistas e estruturais, ao mesmo tempo em que reforçam a concentração de renda e riqueza.

Nesse contexto, a redistribuição assume um papel funcional à estabilidade do sistema. Programas de transferência de renda reduzem a pobreza, mitigam conflitos sociais e geram capital político, enquanto a estrutura econômica e fiscal preserva os privilégios das elites. A redistribuição opera, assim, como um mecanismo de governabilidade, e não como instrumento de ruptura com a ordem desigual.

Essa interpretação reforça a hipótese central do artigo: a persistência da desigualdade no Brasil não decorre da ausência de políticas redistributivas, mas, sim, de um arranjo institucional coerente, no qual a redistribuição é desenhada para não transformar. Trata-se de uma redistribuição politicamente viável, socialmente compensatória e estruturalmente limitada.

Ao articular capacidades estatais seletivas, herança histórica e captura institucional, a análise sugere que enfrentar a desigualdade no Brasil exige mais do que ampliar políticas sociais: requer uma redefinição profunda das bases institucionais da redistribuição, incluindo a reforma do sistema tributário, a reorientação do gasto público e o fortalecimento democrático do conflito distributivo. Sem isso, a redistribuição continuará operando como um paliativo eficaz contra a pobreza, mas insuficiente para alterar a estrutura profundamente desigual da sociedade brasileira.

6 Considerações finais

Os resultados apresentados nesse estudo devem ser compreendidos como parte de um esforço analítico inicial de interpretação das capacidades redistributivas do Estado brasileiro a partir da articulação entre políticas de transferência de renda e outros instrumentos de ação estatal. Nesse sentido, o trabalho possui limitações que podem ser suplantadas, abrindo espaço para avanços empíricos e analíticos em pesquisas futuras.

O estudo indica a necessidade de aprofundar o debate democrático sobre desigualdade social no Brasil. A literatura frequentemente trata a redução da pobreza e a redução da desigualdade como objetivos convergentes, embora representem dimensões distintas da ação pública. A explicitação dessa diferença contribui para qualificar o debate público, permitindo que escolhas distributivas sejam compreendidas como decisões políticas legítimas, sujeitas à deliberação democrática acerca de prioridades sociais, instrumentos de intervenção e modelos de desenvolvimento desejados. Estudos futuros podem explorar como diferentes coalizões políticas, burocracias estatais e atores sociais disputam concepções concorrentes de justiça distributiva, ampliando a compreensão da desigualdade não apenas como fenômeno econômico, mas também como resultado de processos institucionais e políticos.

O próprio argumento desenvolvido nesse artigo demanda aprofundamentos metodológicos. A abordagem adotada, baseada em revisão narrativa e análise teórica, permite identificar padrões interpretativos e hipóteses explicativas, mas não esgota a investigação sobre os mecanismos concretos que condicionam os efeitos redistributivos das políticas públicas. Pesquisas futuras podem avançar por meio do uso de metodologias qualitativas, como estudos de caso comparados, análise processual (*process tracing*), entrevistas com formuladores de políticas públicas e análise institucional de arenas decisórias. Tais estratégias possibilitariam compreender, de maneira mais detalhada, como decisões administrativas, capacidades burocráticas e arranjos institucionais específicos influenciam a implementação e os resultados distributivos das políticas.

Adicionalmente, abre-se uma agenda promissora para investigações de caráter histórico-institucional. A compreensão das capacidades redistributivas do Estado brasileiro pode ser significativamente enriquecida por análises históricas que examinem a formação de trajetórias institucionais, a evolução das coalizões sociais em torno da proteção social e as continuidades entre políticas econômicas e sociais ao longo do tempo. Uma abordagem histórica permitiria investigar como diferentes ciclos de desenvolvimento, reformas fiscais e estratégias de intervenção estatal contribuíram simultaneamente para a expansão da inclusão social e para a persistência de padrões estruturais de desigualdade.

Por fim, pesquisas futuras podem explorar análises comparativas entre políticas públicas distintas dentro do próprio Estado brasileiro a fim de identificar em que condições determinados instrumentos estatais apresentam maior capacidade de produzir redistribuição estrutural. A combinação de abordagens qualitativas, históricas e comparadas representa uma oportunidade relevante para consolidar uma agenda de pesquisa capaz de integrar políticas sociais, políticas econômicas e capacidades estatais em uma interpretação mais abrangente da dinâmica distributiva contemporânea.

Dessa forma, mais do que oferecer conclusões definitivas, o estudo busca contribuir para a abertura de um campo de investigação voltado à compreensão das múltiplas formas pelas quais o Estado produz, limita ou transforma padrões de desigualdade social, estimulando o aprofundamento analítico e o fortalecimento do debate democrático sobre os caminhos possíveis da redistribuição no Brasil.

Referências

- AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco. Gastos tributários: revisão conceitual e análise para o Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1091-1114, 2014.
- ARRETCHE, Marta. **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- ATKINSON, Anthony B. **Inequality**: what can be done? Cambridge: Harvard University Press, 2015.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BECKER, Gary S. **Human capital**: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. Nova Iorque: National Bureau of Economic Research, 1964.
- BIRD, Richard M.; ZOLT, Eric M. Redistribution via taxation: the limited role of the personal income tax in developing countries. **UCLA Law Review**, Los Angeles, v. 52, n. 6, p. 1627-1695, 2005.
- CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. (org.). **Preventing regulatory capture**: special interest influence and how to limit it. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139565875>.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CHANG, Ha-Joon. **Kicking away the ladder**: development strategy in historical perspective. London: Anthem Press, 2002.

- CULPEPPER, Pepper D. **Quiet politics and business power**: corporate control in Europe and Japan. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1978.
- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick. **Qualidade da educação**: avaliação, indicadores e metas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert. **Conditional cash transfers**: reducing present and future poverty. Washington, DC: World Bank, 2009.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Tributação e distribuição da renda no Brasil**: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. Brasília, DF: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2016. (Working paper, n. 136). Disponível em: https://ipcid.org/sites/default/files/pub/pt-br/WP136PT_Tributacao_e_distribuicao_da_renda_no_Brasil_novas_evidencias_a_partir_das_declaracoes_tributarias_das_pessoas.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.
- HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul. **Winner-take-all politics**: how Washington made the rich richer – and turned its back on the middle class. New York: Simon & Schuster, 2010.
- HELLMAN, Joel S.; JONES, Geraint; KAUFMANN, Daniel. **“Seize the state, seize the day”**: state capture, corruption and influence in transition. Washington, DC: World Bank, 2000. (Policy Research Working Paper, n. 2444).
- HIGGINS, Sean; PEREIRA, Claudiney. The effects of Brazil's tax and transfer system on income distribution. **Public Finance Review**, Thousand Oaks, v. 42, n. 3, p. 346-367, 2014.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOLSTON, James. **Insurgent citizenship**: disjunctions of democracy and modernity in Brazil. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: mercado de trabalho brasileiro. Rio de Janeiro: IBGE 2022.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Indicadores financeiros educacionais** Brasília: Inep 2020.

KORPI, Walter; PALME, Joakim. The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. **American Sociological Review**, Washington, DC, v. 63, n. 5, p. 661-687, 1998.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, Oxford, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LAZZARINI, Sérgio G. *et al.* **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LINDBLOM, Charles E. **Politics and markets**: the world's political-economic systems. New York: Basic Books, 1977.

LINDERT, Kathy *et al.* **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program**: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. Washington, DC: World Bank, 2007.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, Washington, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

LUSTIG, Nora. **Commitment to equity handbook**: estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2018.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MEDEIROS, Marcelo Silva de; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio Veras. **Targeted cash transfer programmes in Brazil**: BPC and the Bolsa Família. Brasília: Ipea, 2008. (Working paper, n. 46).

MKANDAWIRE, Thandika. **Targeting and universalism in poverty reduction**. Geneva: United Nations, 2005. (Social Policy and Development Programme Paper, n. 23).

ORAIR, Rodrigo Octávio; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Gastos tributários no Brasil**: conceito, mensuração e avaliação. Brasília: Ipea, 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Education at a glance 2018**: OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2018.

PIERSON, Paul. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIKETTY, Thomas. **Capital in the twenty-first century**. Tradução de Arthur Goldhammer. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais e democracia**: a abordagem dos arranjos institucionais. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_de_mocracia_web.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. Structural dependence of the state on capital. **The American Political Science Review**, Cambridge, v. 82, n. 1, p. 11-29, 1988.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the limits of self-government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511778490>.

RAVALLION, Martin. **The economics of poverty**: history, measurement, and policy. Oxford: Oxford University Press, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190212766.001.0001>

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in human capital. **The American Economic Review**, Nashville, v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.

SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 1999.

SILVEIRA, Fernando Gaiger *et al.* **Equidade fiscal no Brasil**: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: Ipea, 2011. p. 1-22.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOARES, Fábio Veras *et al.* Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty. **International Poverty Centre**, Brasília, DF, n. 21, 2006. Disponível em: <https://ipcid.org/sites/default/files/pub/en/IPCWorkingPaper21.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2026.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2019.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2017.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **A desigualdade vista do topo**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. 2016. 378 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22005/1/2016_PedroHerculanoGuimar%C3%A3esFerreiradeSouza.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

STREECK, Wolfgang. **Buying time**: the delayed crisis of democratic capitalism. 2. ed. London: Verso, 2014.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.