

EDITORIAL

Capacidades estatais e desigualdades sociais: mapeando lacunas e construindo interseções

Roberto Rocha C. Pires¹   
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, DF, Brasil

Gabriela Lotta²   
Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), São Paulo, SP, Brasil

Catarina Segatto³   
Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil

Marcos Arcanjo de Assis⁴   
Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte, MG, Brasil

Bruno Lazzarotti Diniz⁵   
Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte, MG, Brasil

1 Introdução

A desigualdade social constitui traço marcante e persistente de diversas sociedades ao redor do mundo, especialmente na América Latina. Embora diferentes períodos históricos tenham sido acompanhados por avanços na redução da pobreza, ampliação de direitos sociais e expansão do acesso a políticas públicas na região, a distribuição profundamente desigual de recursos, oportunidades e condições de vida continua a estruturar as experiências de amplos segmentos da população (Arretche, 2018; Cepal, 2019; Neri, 2018). No caso brasileiro, em particular, apesar de pequenos avanços nas últimas décadas, observa-se uma notável estabilidade das desigualdades de renda e riqueza quando consideramos os últimos cem anos (Souza, 2018).

A durabilidade e persistência dessas desigualdades nos desafiam a compreender melhor o papel do Estado e das suas políticas públicas, seja como instrumentos para

¹ Doutor em Políticas Públicas (Massachusetts Institute of Technology). Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública do IDP.

² Doutora em Ciência Política (USP). Professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) e coordenadora da pós graduação acadêmica em administração pública e governo.

³ Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP). Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

⁴ Doutor em Ciência Política (UFMG). Pesquisador de carreira em Ciências Aplicadas e Políticas Públicas e professor do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG/FJP).

⁵ Doutor em Ciência Política (UFMG). Pesquisador e professor da graduação e mestrado em administração pública na Fundação João Pinheiro (FJP).

enfrentamento dos problemas associados às desigualdades ou como mecanismos que contribuem para sua produção e reprodução contínua. Trata-se de ambiguidade constitutiva da relação entre políticas públicas e desigualdades. Tal como Bourdieu (1994) já nos alertou, existe uma tensão inerente às funções do Estado moderno, a qual se visibiliza na operação simultânea de sua “mão direita” (isto é, políticas associadas a concentração da força física, vigilância das classes dominadas, garantia do mercado e da fiscalidade eficiente etc.) e de sua “mão esquerda” (isto é, políticas de redistribuição, proteção social, garantia de direitos etc.).

Mesmo se restringirmos o foco às políticas associadas a tal mão esquerda, identifica-se ainda um duplo risco: a) essas políticas podem ser insuficientes, subfinanciadas ou desarticuladas, não dispondo das capacidades necessárias ao enfrentamento dos problemas derivados das desigualdades e frustrando expectativas de inclusão ou proteção social; e b) essas políticas podem também, ainda que como um efeito não-pretendido e derivado de fragilidades institucionais, reproduzir desigualdades já existentes nos seus processos cotidianos de execução, perpetuando desatenções, exclusões e discriminações no tratamento de grupos sociais já historicamente vulnerabilizados (Pires, 2019).

É justamente nesse ponto que um olhar atento às possíveis interseções analíticas entre os debates sobre desigualdades sociais e capacidades estatais se coloca não só como oportuno, mas, também, promissor no sentido de aportar contribuições inovadoras às reflexões em curso. Por um lado, por mais que os debates sobre desigualdades sociais e o papel do Estado e das políticas públicas sejam amplos e tradicionais nas ciências sociais brasileiras, são relativamente raras as abordagens que assumem explicitamente o conceito de capacidade estatal como categoria analítica central nas reflexões sobre o enfrentamento ou a (re)produção de desigualdades sociais.

Por outro lado, o debate sobre capacidades estatais tem mobilizado cada vez mais atenção no campo de públicas no Brasil, nos últimos anos, com avanços expressivos na especificação e operacionalização do conceito, além da elaboração de modelos de análise e estudos empíricos em diferentes áreas de política pública e níveis de governo (Gomide; Marengo, 2024). Nesses estudos, tradicionalmente, capacidades estatais são entendidas como os recursos, competências e habilidades que permitem ao Estado formular e implementar políticas públicas de maneira efetiva; entretanto, estudos recentes ressaltam que a compreensão da ação estatal exige ir além dos estoques de capacidades disponíveis, voltando-se para os processos de sua ativação, isto é, para as condições institucionais e relacionais que permitem sua mobilização efetiva em contextos concretos de implementação (Pires; Gomide, 2024).

Nos estudos sobre coordenação federativa percebe-se alguma atenção para as desigualdades na capacidade de provisão de serviços entre regiões e para os efeitos

positivos da coordenação nacional na redução dessas desigualdades (Arretche, 2012; Bichir, Simoni Junior, Pereira, 2020). No entanto, poucos estudos exploram em maior profundidade as intersecções entre capacidades estatais e desigualdades sociais, seja em relação aos processos de construção das capacidades, seja em relação aos efeitos das capacidades sobre as desigualdades, ou ainda na identificação e compreensão de tipos de capacidades estatais necessárias para enfrentar os problemas associados às desigualdades em nosso país.

Ao ampliarmos o olhar para os debates no plano internacional, reforçamos a percepção de que a literatura sobre capacidades estatais – seja nas abordagens histórico-institucionalista e comparativista (*state capacity*) ou na perspectiva das capacidades para políticas públicas (*policy capacity*) – mantém apenas um diálogo limitado com os debates mais amplos sobre desigualdade social. Por exemplo, nas discussões sobre qualidade do governo (*quality of government*), competência estatal, imparcialidade e confiabilidade das instituições são mobilizadas para explicar o alcance dos sistemas de bem-estar e seu desempenho redistributivo (Rothstein; Samanni; Teorell, 2012). A desigualdade permanece ainda, em grande medida, tratada como um resultado da governança, e não como um campo de debate e investigação.

Isso é mais evidente nos estudos sobre *policy capacity*. Os trabalhos centrais dessa linha mapeiam capacidades analíticas, operacionais e políticas, buscando compreender como os governos formulam, coordenam e implementam políticas de maneira efetiva (Painter; Pierre, 2005; Peters, 2015; Wu; Ramesh; Howlett, 2015). Assim, a preocupação central costuma recair sobre as competências necessárias para uma formulação e implementação efetivas (efeitos principais), e não sobre os modos pelos quais os próprios processos de política pública são influenciados ou podem contribuir para reproduzir desigualdades sociais já existentes (efeitos não-pretendidos, colaterais ou perversos). Mesmo quando essa literatura se volta para as políticas sociais, a desigualdade tende a aparecer mais como um ambiente desafiador ou problema complexo do que como um objeto analítico central. Chindarkar, Howlett e Ramesh (2017), por exemplo, tratam o aumento da desigualdade como um dentre os vários desafios sociais complexos que tornam o desenho de políticas mais exigente, mantendo, contudo, seu foco principal nas capacidades técnicas e políticas necessárias para a efetividade das políticas públicas.

Assim, partindo do reconhecimento de uma lacuna entre os debates sobre capacidades estatais e desigualdades sociais, o presente dossiê da Revista Campo de Públicas: conexões e experiências colocou como objetivo dar alguns passos iniciais nessa direção, buscando revelar possibilidades de interseção analítica. Espera-se contribuir para o avanço do conhecimento sobre o tema no campo de públicas a partir das seguintes questões: a) como processos de construção de capacidades estatais podem se relacionar com o enfrentamento ou a reprodução das desigualdades? b) De que forma

as desigualdades sociais condicionam os processos de construção de capacidades estatais? E c) que capacidades são necessárias para enfrentar problemas derivados das desigualdades sociais?

Na seção 2, a seguir, buscamos abordar essas questões a partir de alguns diálogos com literaturas pertinentes. Em seguida, na seção 3, apresentamos as contribuições dos artigos que compõem esse dossiê para o debate.

2 Explorando caminhos de aproximação

Embora os estudos sobre capacidades estatais e desigualdades sociais tenham se desenvolvido em grande medida como agendas paralelas, algumas vertentes da literatura oferecem importantes pontos de aproximação entre esses campos.

a) Contribuições das abordagens macroinstitucionais

As abordagens de natureza mais macro sobre capacidades estatais analisam os atributos do Estado em nível sistêmico e investigam como suas capacidades extrativas, coercitivas e administrativas, entre outras, influenciam processos de desenvolvimento, provisão de bens públicos e distribuição de recursos na sociedade (Cingolani, 2013; Panaro; Vaccaro, 2023; Vaccaro; Panaro, 2025). As principais evidências mobilizadas por essa literatura derivam de comparações internacionais, estudos de economia política comparada e análises históricas voltadas aos processos de construção e fortalecimento das capacidades estatais ao longo do tempo (Bahamonde; Trasberg, 2021; Cárdenas; Tuzemen, 2011). Essa perspectiva nos ajuda a pensar tanto como processos de construção de capacidades estatais influenciam o enfrentamento das desigualdades como de que forma as desigualdades sociais são uma condição estrutural que altera os incentivos para a construção e o fortalecimento das instituições estatais.

Uma primeira linha de aproximação enfatiza como a existência de capacidades estatais robustas constitui condição necessária para a promoção de políticas redistributivas e para a redução de desigualdades. A simples existência de objetivos igualitários e de políticas formalmente orientadas à inclusão social não garante sua efetivação. Para que direitos, benefícios e serviços alcancem a população, os Estados precisam ser capazes de arrecadar recursos, produzir informações, coordenar organizações, implementar decisões e garantir o cumprimento de regras (Panaro; Vaccaro, 2023; Petrova, 2021). Estudos associados à tradição do *Quality of Government* mostram que capacidades administrativas mais desenvolvidas, instituições mais imparciais e burocracias mais confiáveis tendem a favorecer a implementação de políticas redistributivas e a sustentação política de sistemas de proteção social mais abrangentes (Rothstein; Samanni; Teorell, 2012). Nessa linha de argumentação, a construção de capacidades

estatais ao longo do tempo é condição necessária para o desenvolvimento dos aparatos de bem-estar social e para a produção de resultados mais igualitários.

Por outro lado, uma segunda linha de investigação inverte essa direção causal e busca compreender como as próprias desigualdades sociais influenciam a construção histórica das capacidades estatais. Nesse caso, a desigualdade não é tratada apenas como consequência da ação estatal, mas como um fator que molda os incentivos políticos para o fortalecimento ou enfraquecimento das instituições públicas. Estudos comparativos sugerem que sociedades altamente desiguais tendem a apresentar maiores resistências à expansão das capacidades fiscais e administrativas do Estado, uma vez que grupos privilegiados podem perceber o fortalecimento institucional como uma potencial ameaça redistributiva (Cárdenas; Tuzemen, 2011). Evidências encontradas em diferentes contextos nacionais e subnacionais indicam que elites econômicas frequentemente se opõem à ampliação de mecanismos de arrecadação, fiscalização e regulação justamente porque tais instrumentos aumentam a capacidade estatal de promover redistribuição (Hollenbach; Silva, 2019). Finalmente, é bastante claro e intuitivo que, em contextos de intensa desigualdade, as próprias capacidades estatais tenderão a ser desigualmente distribuídas entre entes, níveis de governo, setores e organizações públicas; pode, portanto, constituir-se como um canal de transmissão entre as desigualdades do contexto e as restrições à efetividade das políticas públicas destinadas a seu enfrentamento.

Tomadas em conjunto, essas contribuições revelam uma relação de mão dupla entre capacidades estatais e desigualdades sociais. De um lado, capacidades mais robustas podem ampliar as condições para o desenvolvimento de aparatos estatais orientados para redistribuição e para políticas inclusivas; de outro, contextos marcados por elevadas desigualdades podem dificultar a própria construção dessas capacidades. Ainda que essa literatura permaneça predominantemente centrada em processos macroinstitucionais e trate a desigualdade sobretudo como resultado distributivo ou variável estrutural, ela oferece uma importante ponte inicial entre os dois campos, ao demonstrar que capacidades estatais e desigualdades não constituem fenômenos independentes, mas processos mutuamente condicionados.

b) Contribuições das abordagens com foco em *policy capacities* e implementação

Uma segunda via de aproximação entre os estudos de capacidades estatais e o debate sobre desigualdades emerge das literaturas sobre capacidades para políticas públicas (*policy capacities*) e implementação. Diferentemente das abordagens macroinstitucionais, que tendem a focalizar atributos agregados do Estado e seus efeitos sobre resultados distributivos, essa literatura desloca a atenção para os processos por meio dos quais políticas públicas são efetivamente implementadas e experimentadas pelos cidadãos. Com isso, a desigualdade deixa de aparecer apenas como resultado de

políticas e passa a ser analisada como um fenômeno produzido e reproduzido no próprio funcionamento cotidiano das instituições públicas (Lotta; Pires, 2019).

Essa aproximação é particularmente evidente nos estudos que tratam a implementação como um espaço central de produção de efeitos sociais, capaz tanto de ampliar o acesso a direitos quanto de reproduzir vulnerabilidades, exclusões e desigualdades já existentes. Tal como elaborado no livro intitulado “Implementando Desigualdades” (Pires, 2019), as interações cotidianas entre cidadãos e instituições públicas, mediadas por regras, procedimentos, organizações e agentes implementadores, podem gerar barreiras diferenciadas de acesso, tratamento e reconhecimento, produzindo efeitos distributivos frequentemente invisibilizados pelas análises tradicionais de políticas públicas. Assim, a reprodução de desigualdades não é vista apenas como resultado de falhas ou ausência de políticas, mas também como consequência de dinâmicas presentes na própria ação estatal, que podem reforçar assimetrias sociais ao longo dos processos de implementação.

Pesquisas sobre fardos administrativos (*administrative burdens*) demonstram que o acesso a direitos, benefícios e serviços públicos depende não apenas da elegibilidade formal dos cidadãos, mas também da sua capacidade de superar diferentes tipos de custos impostos pelas organizações públicas. Esses custos podem assumir a forma de exigências de informação e aprendizagem, procedimentos burocráticos complexos, produção de documentos, deslocamentos, comprovações constantes ou ainda experiências de estigmatização, constrangimento e desgaste emocional. Embora frequentemente apresentados como requisitos administrativos neutros, tais encargos tendem a ser distribuídos de forma desigual, recaindo de maneira mais intensa sobre indivíduos e grupos que dispõem de menos recursos econômicos, educacionais, informacionais ou relacionais. Dessa forma, mesmo quando os direitos são formalmente universais, os processos de implementação podem produzir exclusões diferenciadas e restringir o acesso efetivo às políticas públicas (Halling; Bækgaard, 2024; Herd *et al.*, 2023; Moynihan; Herd; Harvey, 2015).

A literatura sobre fraqueza institucional (*weak institutions*) aprofunda ainda mais essa conexão ao mostrar que tais fardos administrativos frequentemente refletem limitações mais amplas das próprias capacidades estatais. O argumento central é que a implementação desigual não decorre apenas dos fardos impostos aos indivíduos, mas também de arranjos institucionais que carecem da capacidade de identificar, registrar, coordenar e atender às pessoas que as políticas públicas pretendem alcançar (Chudnovsky; Peeters, 2022; Peeters; Nieto-Morales, 2021; Peeters, Lotta; Nieto-Morales, 2024). Nessa perspectiva, os fardos administrativos frequentemente constituem a manifestação mais visível, para os cidadãos, de fragilidades institucionais mais profundas.

Em vez de atribuir dificuldades de acesso exclusivamente às características dos indivíduos, diversos estudos demonstram que fragmentação organizacional, baixa coordenação interinstitucional, sistemas precários de informação e cadastro, insuficiência de recursos administrativos e reduzida capacidade das burocracias de linha de frente contribuem diretamente para a geração de barreiras de acesso. Em contextos marcados por capacidades institucionais limitadas, parte significativa do trabalho necessário para acessar direitos é transferida aos próprios cidadãos, que passam a arcar com custos que deveriam ser absorvidos pelas organizações públicas. Como esses custos são suportados de maneira desigual, as fragilidades institucionais acabam operando como mecanismos de reprodução de desigualdades (Bell; Smith, 2022; Chudnovsky; Peeters, 2022; Peeters; Nieto-Morales, 2021).

Sob essa perspectiva, a relação entre capacidades estatais e desigualdades adquire uma nova dimensão analítica. O problema já não consiste apenas em saber se Estados mais capacitados produzem sociedades mais igualitárias, mas em compreender como as capacidades - ou sua ausência - moldam as experiências concretas dos cidadãos nas suas interações com instituições públicas. A implementação passa, assim, a ser entendida como um espaço privilegiado para observar os mecanismos cotidianos por meio dos quais desigualdades sociais são reproduzidas, mitigadas ou transformadas. Ao conectar capacidades organizacionais, desenho institucional e experiências de acesso a direitos, essa literatura estabelece uma das pontes mais promissoras entre os estudos de capacidades estatais e os debates contemporâneos sobre desigualdade social.

c) Capacidades para promover equidade e enfrentar desigualdades

Se as desigualdades sociais são influenciadas pelas capacidades estatais e pelos modos de implementação das políticas públicas, uma questão inevitável emerge: quais capacidades são necessárias para que a ação estatal seja capaz não apenas de promover a inclusão, a equidade e a garantia de direitos, mas também de evitar a reprodução de desigualdades ao longo dos processos de formulação e implementação das políticas? Não há na literatura uma resposta única, consensual ou acabada para essa questão. Sem a pretensão de um tratamento sistemático e exaustivo da questão, buscamos apresentar de modo bastante preliminar um conjunto relativamente sintético e convergente de capacidades que parecem cumprir funções essenciais para a promoção da equidade.

Em primeiro lugar, destacam-se as capacidades analíticas, entendidas como a habilidade de construir leituras sobre a população, suas heterogeneidades e sobre grupos em situação de vulnerabilidade (legibilidade), de identificar desigualdades, compreender seus mecanismos de produção e reprodução e produzir evidências capazes de orientar a formulação de intervenções adequadas. Em contextos marcados por desigualdades

complexas e multidimensionais, a capacidade de conhecer os problemas torna-se condição indispensável para enfrentá-los.

Em segundo lugar, capacidades operacionais, técnico-administrativas, institucionais ou de implementação efetiva continuam sendo fundamentais. Trata-se provavelmente da dimensão mais diretamente relacionada aos riscos de reprodução de desigualdades. A literatura recente tem mostrado que a efetividade de políticas inclusivas depende não apenas da existência de direitos formalmente garantidos, mas também da capacidade das organizações públicas de transformar esses direitos em acesso efetivo. Isso envolve sistemas de informação adequados, mecanismos de coordenação, burocracias qualificadas, estruturas de atendimento acessíveis, instrumentos de monitoramento e aprendizagem, além da capacidade de absorver custos administrativos que, de outra forma, seriam transferidos aos cidadãos. Sob essa perspectiva, promover equidade implica construir instituições capazes de facilitar o acesso e reduzir barreiras administrativas, especialmente para grupos socialmente vulnerabilizados.

Em terceiro lugar, as capacidades políticas cumprem também papel fundamental. Políticas públicas voltadas à redução de desigualdades frequentemente envolvem disputas distributivas, conflitos de interesse e desafios de coordenação entre múltiplos atores e organizações. Sua viabilidade depende, portanto, da capacidade dos governos de construir legitimidade, articular coalizões de apoio, coordenar instituições e sustentar compromissos políticos ao longo do tempo. Nesse sentido, capacidades políticas são tão importantes quanto capacidades técnicas para a promoção da equidade.

Por fim, a literatura recente chama atenção para uma dimensão frequentemente negligenciada: as capacidades dos próprios cidadãos para acessar e utilizar as políticas públicas. Mesmo políticas bem desenhadas e implementadas podem reproduzir desigualdades quando exigem conhecimentos, recursos ou habilidades desigualmente distribuídos na sociedade. Isso sugere que políticas orientadas para a equidade devem ser acompanhadas de estratégias que fortaleçam a capacidade dos indivíduos de compreender, acessar e navegar sistemas públicos complexos.

Em conjunto, essas contribuições apontam para uma compreensão ampliada das capacidades necessárias à promoção da equidade. Mais do que recursos administrativos ou competências técnicas isoladas, trata-se de um conjunto articulado de capacidades analíticas, políticas, operacionais, fiscais e relacionais que permitem aos governos identificar desigualdades, mobilizar apoio para enfrentá-las e transformar direitos formais em experiências concretas de inclusão. Ao mesmo tempo, a literatura adverte que capacidades, por si só, não garantem resultados igualitários. Seus efeitos dependem dos projetos políticos, dos arranjos institucionais e das prioridades que orientam sua mobilização. Ainda assim, pensar a equidade a partir das capacidades oferece um caminho propício para aproximar os debates sobre ação estatal e desigualdades sociais.

3 Contribuições dos artigos que integram este dossiê

O presente dossiê é composto por 1 entrevista e 11 artigos, elaborados por um total de 20 autores, vinculados a universidades, órgãos de pesquisa e organizações públicas. Os estudos discutem as relações entre capacidades estatais e desigualdades sociais em diferentes áreas de políticas públicas, como: combate à pobreza, transferência condicionada de renda, assistência social, saúde, educação, infraestrutura, reparação a vítimas de desastres, acesso à justiça, além de temas associados à gestão de públicas (como planejamento, governança territorial, gestão de pessoas, monitoramento, etc.); assim como em políticas nacionais, estaduais e municipais, no Brasil.

A entrevista com Ismael Blanco, docente e pesquisador do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona, explica o conceito de infraestrutura social em diálogo com a noção de capacidades estatais, discutindo as condições e os processos que podem caracterizar os equipamentos de políticas públicas, para além de provedores de serviços, como “lugares de encontro social recorrente, que permitem a geração de conexões e vínculos sociais. Ele apresenta ainda um marco analítico para a pesquisa dessas infraestruturas sociais e discute seu papel na redução de desigualdades sociais e espaciais. Para o dossiê, a entrevista contribui ao demarcar a importância da dimensão relacional das capacidades para o bem-estar.

Já o conjunto de artigos que compõe o dossiê possui contribuições próprias e específicas, apresentando reflexões instigantes e que dialogam com diversas das questões levantadas acima. Ainda que correndo algum risco de reducionismo, fizemos um esforço de sistematização do conjunto de argumentos, com o intuito de colocá-los em diálogo com as abordagens e questões apresentadas.

Os três primeiros artigos do dossiê dialogam diretamente com as abordagens macroinstitucionais discutidas na seção anterior. Em comum, eles compartilham uma preocupação com os condicionantes estruturais da ação estatal e com os efeitos distributivos produzidos por diferentes configurações institucionais. Em vez de focalizar processos específicos de implementação ou interações cotidianas entre cidadãos e burocracias, os trabalhos analisam capacidades estatais em escala agregada, explorando como características do território, dos arranjos federativos, das estruturas redistributivas e dos sistemas de provisão de políticas públicas influenciam a produção e a reprodução de desigualdades. Ao fazê-lo, contribuem para aprofundar a compreensão da relação de mão dupla entre capacidades estatais e desigualdades sociais, evidenciando que tanto as capacidades moldam resultados distributivos quanto as desigualdades condicionam as possibilidades concretas de construção e mobilização dessas capacidades.

De autoria de Núbia Cardoso, o artigo *“Quando o território condiciona o Estado: capacidades estatais e governança territorial em um município da Amazônia brasileira”* oferece uma contribuição particularmente original ao incorporar a dimensão territorial ao debate sobre capacidades estatais. A partir do estudo de caso de São Félix do Xingu, a autora demonstra como a fragmentação fundiária, a sobreposição de regimes jurídicos e a complexidade da governança territorial amazônica atuam como condicionantes estruturais da ação estatal, limitando a coordenação intergovernamental, a fiscalização ambiental e a implementação de políticas públicas. O argumento central desloca a análise das capacidades para além de métricas administrativas convencionais, propondo compreendê-las como fenômenos territorialmente produzidos e distribuídos de forma desigual. Com isso, o artigo contribui para a literatura ao mostrar como desigualdades territoriais e socioambientais não apenas resultam de capacidades estatais diferenciadas, mas também influenciam sua própria constituição e exercício.

No artigo *“Capacidades estatais e desigualdades educacionais: uma análise do desenho e da implementação da política educacional no Brasil”*, de Lara Valadares, o foco recai sobre a relação entre capacidades fiscais, administrativas e de implementação e os resultados da política educacional brasileira. Utilizando evidências quantitativas, o estudo demonstra que, embora capacidades estatais sejam relevantes para a melhoria dos indicadores educacionais, seus efeitos são fortemente condicionados por desigualdades socioeconômicas pré-existentes. Os resultados sugerem que a condição socioeconômica dos estudantes continua sendo o principal fator explicativo das desigualdades de aprendizagem, limitando o potencial equalizador das capacidades locais, especialmente das capacidades fiscais. A contribuição do artigo é evidenciar que capacidades estatais locais, isoladamente, não são suficientes para produzir equidade, reforçando a necessidade de articulação entre capacidades institucionais e mecanismos redistributivos mais amplos e multiníveis capazes de enfrentar desigualdades estruturais.

Por sua vez, o artigo *“Redistribuição que não transforma: capacidades estatais e reprodução de desigualdades no Brasil”*, de Luís Guilherme Izycki, explora um dos paradoxos centrais das democracias desiguais: a coexistência entre políticas redistributivas eficazes na redução da pobreza e a persistência de elevados níveis de desigualdade estrutural. A partir de uma abordagem histórico-institucional, o autor argumenta que essa aparente contradição decorre da existência de capacidades estatais seletivas, robustas para implementar políticas de compensação social de baixo conflito distributivo, mas frágeis quando se trata de promover reformas capazes de alterar os mecanismos estruturais de concentração de renda, riqueza e oportunidades. Ao destacar a interação entre sistema tributário, gasto público, incentivos econômicos e políticas sociais, o artigo demonstra que os efeitos distributivos da ação estatal dependem não apenas da presença de capacidades, mas também dos projetos políticos e arranjos institucionais (em nível sistêmico) nos quais elas são mobilizadas. Sua principal

contribuição consiste em mostrar que capacidades estatais podem coexistir com a reprodução de desigualdades, quando orientadas para a mitigação dos efeitos da pobreza, mas não para a transformação de suas causas estruturais.

Se os artigos anteriores exploram as relações entre capacidades estatais e desigualdades em uma escala agregada, os dois próximos artigos deslocam o olhar para os processos concretos por meio dos quais essas relações são produzidas e experimentadas no cotidiano da ação estatal. Em sintonia com as abordagens de *policy capacity* e implementação de políticas, esses estudos partem do pressuposto de que os efeitos distributivos das políticas públicas não decorrem apenas de seus desenhos institucionais ou dos recursos disponíveis ao Estado, mas também dos mecanismos organizacionais, interacionais e burocráticos que estruturam sua execução. Nessa perspectiva, a implementação deixa de ser compreendida como uma etapa neutra de operacionalização das políticas e passa a ser analisada como um espaço de produção e reprodução de desigualdades, no qual capacidades institucionais, arranjos organizacionais, discricionariedade burocrática, instrumentos de política e interações entre agentes públicos e cidadãos influenciam diretamente as possibilidades de acesso a direitos, serviços e benefícios. O foco analítico transita das capacidades estatais em abstrato para as formas concretas de sua ativação, permitindo compreender como políticas formalmente universais podem gerar experiências diferenciadas de inclusão, reconhecimento e proteção social.

O artigo “*A Presença Ausente do Estado: Vulnerabilidade Institucional e a Reprodução das Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas*”, de Renata dos Santos, traz contribuição teórica importante para o debate sobre capacidades de implementação ao desenvolver o conceito de “vulnerabilidade institucional”, entendido como mecanismo explicativo que conecta desigualdades estruturais, fragilidades organizacionais e experiências concretas dos cidadãos com o Estado. Partindo da literatura sobre implementação, burocracia de nível de rua e fardos administrativos, o artigo argumenta que a reprodução das desigualdades não decorre apenas de decisões discricionárias individuais, mas também da incapacidade das instituições de sustentar, de forma contínua, coordenada e equitativa, sua função protetiva. A noção de “presença ausente do Estado” sintetiza essa dinâmica ao evidenciar situações em que políticas formalmente universais se materializam de forma instável, seletiva e onerosa para determinados grupos sociais. Com isso, o artigo amplia a agenda de estudos ao chamar atenção para os efeitos distributivos e simbólicos das fragilidades institucionais que caracterizam processos de implementação, mostrando que estas debilidades afetam não apenas a provisão de serviços, mas, sobretudo, a experiência dos cidadãos com as políticas públicas, interferindo na formação de expectativas, percepções de reconhecimento e vínculos entre cidadãos e Estado.

Já o artigo *“Entre Normas e Discrecionariiedade: a reprodução da transfobia na Política Pública de Assistência Social e a regulação do acesso”*, de Fernanda Cristina da Silva e Nathália Satyro, mobiliza uma perspectiva clássica dos estudos de implementação ao investigar empiricamente como a discrecionariiedade dos burocratas de nível de rua influencia o acesso a direitos. A partir de um estudo qualitativo realizado em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de Belo Horizonte, as autoras demonstram que valores individuais, instituições informais e mecanismos discrecionários podem produzir barreiras de acesso mesmo em políticas formalmente orientadas pela universalidade e pela garantia de direitos. Os resultados evidenciam a presença de práticas transfóbicas que operam como mecanismos de regulação informal do acesso ao SUAS, limitando o exercício de direitos por parte da população trans. O estudo contribui para a literatura ao mostrar que a efetividade das políticas depende não apenas de capacidades organizacionais ou normativas, mas também da capacidade das instituições de orientar, supervisionar e enquadrar o exercício da discrecionariiedade burocrática. Nesse sentido, o artigo evidencia como capacidades de implementação insuficientes podem permitir que preconceitos, julgamentos morais e instituições informais interfiram na entrega de políticas públicas, produzindo desigualdades no próprio momento de sua execução.

Como discutido anteriormente, a promoção da equidade e o enfrentamento aos problemas derivados das desigualdades sociais requerem tipos específicos de capacidades estatais. Dentre estes, as capacidades analíticas certamente ocupam um papel central nessa reflexão. Essas capacidades dizem respeito à habilidade dos governos de produzir, integrar, interpretar e utilizar informações para compreender problemas sociais, identificar populações vulneráveis, monitorar resultados e orientar decisões públicas. Mais do que simples instrumentos técnicos, elas constituem recursos fundamentais para tornar determinadas situações sociais legíveis ao Estado, permitindo que necessidades, riscos e desigualdades sejam reconhecidos e incorporados aos processos de formulação e implementação das políticas. Ao mesmo tempo, como demonstram abordagens recentes sobre sistemas de informação e quantificação, os dispositivos utilizados para produzir conhecimento sobre a realidade social não apenas registram desigualdades preexistentes, mas também contribuem para definir quais grupos se tornam visíveis para o Estado, quais vulnerabilidades são reconhecidas e quais formas de proteção social se tornam possíveis.

Nessa direção, o artigo *“Capacidades estatais e políticas de bem-estar: análise dos registros de proteção social nos países do Mercosul”*, de Flavio Gaitán, Maria Alejandra Nicolás e Silvia Aparecida Zimmermann, analisa comparativamente a trajetória dos sistemas de informação social da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, explorando seu papel no fortalecimento das capacidades estatais voltadas à proteção social. Os autores argumentam que os registros sociais constituem infraestruturas fundamentais para ampliar a capacidade informacional dos Estados, permitindo identificar populações

vulneráveis, coordenar intervenções, monitorar resultados e calibrar políticas públicas. Contudo, o artigo vai além de uma compreensão estritamente técnica desses instrumentos e demonstra que os sistemas de informação também produzem categorias administrativas, definem critérios de visibilidade estatal e influenciam a forma como diferentes grupos sociais são reconhecidos como destinatários legítimos da proteção social. A comparação entre os países evidencia distintas combinações entre capacidades informacionais, coordenação institucional, aprendizagem e capacidades político-relacionais, revelando que a efetividade desses sistemas depende da disponibilidade de dados e tecnologias e também dos arranjos institucionais e orientações normativas que sustentam sua utilização. Ao fazê-lo, o artigo traz uma contribuição relevante para o debate sobre capacidades para equidade ao mostrar que a produção e o uso de informações constituem dimensões centrais da capacidade estatal de reconhecer desigualdades e orientar respostas públicas capazes de enfrentá-las.

A passagem das capacidades analíticas para as capacidades políticas pode ser construída destacando que o conhecimento necessário para promover equidade não é produzido exclusivamente por especialistas, sistemas de informação ou dispositivos técnicos estatais. Em contextos marcados por desigualdades estruturais, grupos vulnerabilizados frequentemente detêm conhecimentos situados sobre os obstáculos que enfrentam e sobre as inadequações dos desenhos institucionais que lhes são dirigidos. Nesse sentido, capacidades analíticas e capacidades político-relacionais encontram-se profundamente articuladas. A participação social, o diálogo com comunidades afetadas e a incorporação de seus repertórios de interpretação da realidade ampliam a base cognitiva do Estado, permitindo diagnósticos mais precisos e contextualizados, bem como fortalecem a legitimidade das decisões públicas e criam oportunidades para inovação institucional. Quando arranjos de governança possibilitam que grupos historicamente marginalizados influenciem a definição de problemas, categorias e soluções, o Estado amplia simultaneamente sua capacidade de conhecer, de coordenar e de agir de forma responsiva frente às desigualdades.

O artigo *“Legibilidade e capacidades estatais: o caso da consulta popular para povos e comunidades tradicionais na reparação socioeconômica de Brumadinho/MG”*, de Fernando Anelli, aborda o processo de reparação socioeconômica associado ao rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho e demais municípios atingidos. O estudo é particularmente relevante para essa discussão porque demonstra que as capacidades cognitivas do Estado podem ser produzidas e transformadas por meio da interação com movimentos sociais e comunidades afetadas. Partindo do conceito de legibilidade, o artigo mostra como o desenho inicial da Consulta Popular adotava categorias e procedimentos padronizados que invisibilizavam as especificidades dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), impondo barreiras à sua participação efetiva. A mobilização desses grupos, apoiada por assessorias técnicas independentes, levou à

contestação dos critérios originalmente utilizados e à incorporação de novas categorias interpretativas pelos atores estatais. O processo é analisado por meio do conceito de institucionalização simbólica, entendido como a incorporação, pelo Estado, de categorias e formas de classificação produzidas pelos próprios movimentos sociais. O principal argumento do artigo é que as interações entre Estado e sociedade ampliam a legitimidade das políticas e modificam as próprias capacidades cognitivas estatais, de modo que burocracias e instituições passam a se “ver como um movimento social”. O resultado foi a criação de uma consulta específica para os PCTs, com metodologias, fluxos e procedimentos mais aderentes às suas formas de organização e tomada de decisão. O estudo evidencia, portanto, como as capacidades políticas e de governança podem operar como mecanismos de ampliação das capacidades analíticas do Estado, tornando-o mais apto a reconhecer diferenças, interpretar vulnerabilidades e produzir respostas institucionalmente mais inclusivas.

De forma complementar, o artigo *“Entre intenção normativa e inclusão substantiva: capacidades estatais e sandbox regulatório no setor elétrico brasileiro”*, de Graciele de Fátima Oliveira Rodrigues, Camila Figueiredo Bomfim Lopes e Vinicius Silva, aborda o Programa Luz para Todos no Território Indígena do Xingu e demonstra que a ausência ou mobilização insuficiente de capacidades político-relacionais pode comprometer a transformação de objetivos redistributivos em inclusão substantiva. O estudo mostra que a implementação da política priorizou capacidades infraestruturais e administrativas voltadas à expansão do acesso formal à energia elétrica, mas ativou apenas parcialmente capacidades analíticas e político-relacionais. Entre as principais limitações identificadas estão a ausência de consulta prévia às comunidades indígenas, inadequações tecnológicas, fragilidades nos mecanismos de comunicação e dificuldades para incorporar os conhecimentos e necessidades territorialmente situados dos povos atendidos. Como consequência, embora a política tenha produzido inclusão formal por meio da expansão da infraestrutura energética, seus efeitos substantivos foram limitados nas dimensões distributiva, procedimental e de reconhecimento da justiça energética. A contribuição central do artigo consiste justamente em mostrar que a participação social não deve ser compreendida apenas como requisito normativo ou mecanismo de legitimação democrática, mas como componente fundamental da capacidade estatal de aprender, adaptar-se e produzir soluções adequadas a contextos complexos. A proposta de institucionalização de um sandbox regulatório surge precisamente como tentativa de superar essas limitações por meio da criação de arranjos de governança adaptativa que integrem participação territorial, produção compartilhada de conhecimento, aprendizagem institucional e experimentação regulatória. Assim, o texto evidencia que capacidades de governança favorecem coordenação e legitimidade e ampliam a capacidade analítica do Estado ao incorporar conhecimentos locais e produzir processos contínuos de aprendizagem voltados à promoção da equidade.

Por fim, as capacidades operacionais, técnico-administrativas, institucionais ou organizacionais dizem respeito ao conjunto de recursos, competências, estruturas, rotinas e instrumentos que permitem às organizações públicas transformar objetivos e diretrizes em ações concretas. Diferentemente das capacidades analíticas, voltadas à produção e ao uso do conhecimento, ou das capacidades políticas e de governança, associadas à construção de legitimidade, coordenação e participação, essas capacidades se referem às condições internas que sustentam a ação estatal cotidiana. Envolvem aspectos como a profissionalização e estabilidade das burocracias, a disponibilidade de recursos humanos e materiais, os mecanismos de coordenação e monitoramento, os procedimentos organizacionais, os sistemas de planejamento e avaliação, bem como os arranjos institucionais que permitem a continuidade e a efetividade das ações públicas. Em conjunto, as capacidades operacionais, técnico-administrativas, institucionais ou organizacionais constituem a infraestrutura organizacional do Estado, condicionando sua habilidade de implementar políticas, garantir direitos e responder de forma consistente aos desafios da ação pública.

O artigo *“Capacidades estatais municipais e políticas sociais: desafios técnico-administrativos na implementação da proteção social básica em Juazeiro do Norte-CE”*, Maria Leirivane Roque Viana e Raniere Moreira, oferece uma análise clássica das capacidades técnico-administrativas em nível municipal, examinando a profissionalização da burocracia, os instrumentos de coordenação e os mecanismos de monitoramento presentes na política de assistência social. Seu principal argumento é que a existência de profissionais qualificados e de instrumentos de gestão não é suficiente para assegurar capacidades estatais robustas quando persistem condições organizacionais marcadas pela precarização dos vínculos de trabalho. O estudo demonstra que a elevada rotatividade de gestores e equipes decorrente da predominância de contratos precários compromete a continuidade das ações, a preservação do conhecimento institucional e a consolidação de capacidades construídas ao longo do tempo. Ao mesmo tempo, identifica iniciativas locais de coordenação e monitoramento que revelam esforços de adaptação organizacional diante das restrições existentes. A principal contribuição é mostrar que a efetividade das políticas sociais depende não apenas da existência formal de estruturas administrativas, mas também da capacidade de estabilizar equipes, institucionalizar rotinas e preservar conhecimentos organizacionais, elementos fundamentais para a sustentação de processos de implementação em contextos municipais.

O artigo *“Capacidades estatais no acesso à justiça: um estudo dos núcleos especializados da Defensoria Pública de São Paulo”*, de Maurício Buosi Lemos, continua essa discussão ao explorar as capacidades institucionais necessárias para que organizações do sistema de justiça atuem na produção e implementação de políticas públicas de acesso à justiça. O estudo identifica três componentes centrais dessas capacidades: recursos organizacionais, instrumentos de gestão e alinhamentos internos

e externos de interpretações e ações. A análise evidencia que a atuação efetiva dos núcleos especializados depende da combinação entre equipes qualificadas, mecanismos de planejamento estratégico, pesquisa de campo, monitoramento e avaliação, bem como da capacidade de articular diferentes setores da própria instituição e atores externos. Um dos achados mais relevantes é que a sustentabilidade dessas capacidades ainda depende fortemente do perfil e do ativismo individual das coordenações dos núcleos, o que dificulta sua institucionalização e reduz a capacidade organizacional de acumular aprendizagens ao longo do tempo. O artigo contribui, assim, para deslocar o debate sobre capacidades estatais para além do Poder Executivo, demonstrando que organizações do sistema de justiça também necessitam desenvolver capacidades institucionais complexas para transformar sua autonomia formal em atuação efetiva na garantia de direitos e na produção de políticas públicas.

Por sua vez, o artigo *“Burocracia não representativa: assimetria de gênero e raça nas lideranças da administração pública federal”*, de Dyeggo Rocha Guedes, Luana Passos, Juliana de Sales Silva e Daniela Salomão Gorayeb, aborda uma dimensão também fundamental: a composição da própria burocracia e das estruturas de liderança do Estado. O estudo demonstra que, apesar dos avanços observados ao longo das últimas duas décadas, persistem profundas assimetrias de gênero e raça nos cargos de liderança da administração pública federal, especialmente nos níveis hierárquicos mais elevados. Seu argumento central é que a capacidade estatal não depende apenas da existência de burocracias profissionalizadas, mas também da forma como essas burocracias são constituídas e distribuídas internamente. A sub-representação de mulheres, especialmente mulheres negras, nos espaços de decisão limita a diversidade de perspectivas presentes nos processos organizacionais e pode restringir a capacidade das instituições de compreender e responder adequadamente às necessidades de grupos sociais diversos. Nessa perspectiva, a representatividade burocrática aparece como um atributo organizacional relevante, pois amplia a pluralidade de experiências e conhecimentos mobilizados nos processos decisórios. A principal contribuição do artigo consiste em evidenciar que desigualdades estruturais presentes no interior das organizações públicas não são apenas um problema de justiça ou inclusão, mas também um desafio para a construção de capacidades estatais capazes de produzir políticas mais responsivas, legítimas e aderentes à diversidade da sociedade brasileira.

Os artigos reunidos neste dossiê não apresentam uma resposta única ou definitiva para as questões que orientaram sua construção. Ao contrário, evidenciam a diversidade de caminhos analíticos possíveis para aproximar os debates sobre capacidades estatais e desigualdades sociais. Em diferentes escalas de análise, setores de políticas públicas e contextos institucionais, os estudos mostram que as desigualdades influenciam a construção, a mobilização e os efeitos das capacidades estatais, ao mesmo tempo em que as capacidades condicionam as possibilidades de enfrentamento, mitigação ou

reprodução dessas desigualdades. Os trabalhos revelam que essa relação se manifesta tanto nos condicionantes estruturais da ação estatal quanto nos processos cotidianos de implementação, nos sistemas de produção de conhecimento, nos arranjos participativos e nas dinâmicas organizacionais das instituições públicas. Em conjunto, contribuem para deslocar a compreensão das capacidades estatais para além de uma preocupação exclusiva com eficiência ou desempenho governamental, ressaltando sua relevância para a promoção da equidade, da inclusão e da garantia de direitos.

Mais do que encerrar uma discussão, este dossiê busca abrir uma agenda de investigação. Esperamos que os artigos reunidos nas páginas seguintes estimulem novos diálogos entre pesquisadores, gestores públicos e demais interessados nos desafios contemporâneos da ação estatal em sociedades profundamente desiguais. Ao explorar empiricamente diferentes problemas, políticas e instituições, os estudos demonstram o potencial analítico dessa agenda emergente e apontam para inúmeras questões ainda em aberto sobre os processos de construção de capacidades, seus usos políticos, seus efeitos distributivos e suas implicações para a democracia e a cidadania. Convidamos, assim, as leitoras e os leitores a percorrerem os artigos que compõem este dossiê, explorando suas contribuições específicas e participando do esforço coletivo de construir novas pontes entre os estudos sobre capacidades estatais e os debates sobre desigualdades sociais.

Boa leitura!

Editoras e editores

Referências

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, e339613, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Mtx4F43dy9YjLkf9k85Gg7F/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1590/3510207/2020>.

BAHAMONDE, Hector; TRASBERG, Mart. Inclusive institutions, unequal outcomes: democracy, state capacity, and income inequality. **European Journal of Political Economy**, v. 70, p. 102048, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2021.102048>.

BELL, Elizabeth; SMITH, Kylie. Working within a system of administrative burden: how street-level bureaucrats' role perceptions shape access to the promise of higher education. **Administration & Society**, v. 54, n. 2, p. 167-211, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/00953997211027535>.

BOURDIEU, Pierre. **Raisons pratiques: sur la théorie de l'action**. Paris: Éditions du Seuil, 1994.

CÁRDENAS, Mauricio; TUZEMEN, Didem. **Under-investment in state capacity: the role of inequality and political instability**. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City, 2011. (Research Working Paper, RWP 11-07).

CEPAL. **Panorama social da América Latina 2018**. Santiago: CEPAL, 2019. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/44412-panorama-social-america-latina-2018-documento-informativo>. Acesso em: 24 jun. 2026.

CHINDARKAR, Namrata; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Introduction to the special issue: conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges. **Public Administration and Development**, v. 37, p. 3-14, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.1789>.

CHUDNOVSKY, Mariana; PEETERS, Rik. A cascade of exclusion: administrative burdens and access to citizenship in the case of Argentina's National Identity Document. **International Review of Administrative Sciences**, v. 88, n. 4, p. 1068-1085, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852320984541>.

CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-MERIT, 2013. (UNU-MERIT Working Paper Series, n. 2013-053).

GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André. **Capacidades estatais: avanços e tendências**. Brasília: ENAP, 2024. (Cadernos Enap, 133).

HALLING, Aske; BAEKGAARD, Martin. Administrative burden in citizen-state interactions: a systematic literature review. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 34, n. 2, p. 180-195, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muad023>.

HERD, Pamela; HOYNES, Hilary; MICHENER, Jamila; MOYNIHAN, Donald. Introduction: administrative burden as a mechanism of inequality in policy implementation. **RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences**, v. 9, n. 5, p. 1-30, 2023. DOI: <https://doi.org/10.7758/RSF.2023.9.5.01>.

HOLLENBACH, Florian M.; SILVA, Thiago. Fiscal capacity and inequality: evidence from Brazilian municipalities. **The Journal of Politics**, v. 81, n. 4, p. 1434-1445, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1086/704595>.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto. Street-level bureaucracy research and social inequality. In: HUPE, Peter (ed.). **Research handbook on street-level bureaucracy**. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019. p. 86-101.

MOYNIHAN, Donald; HERD, Pamela; HARVEY, Hope. Administrative burden: learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 1, p. 43-69, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>.

NERI, Marcelo Côrtes. **Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2018. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/a3dc737c-0f97-4bb0-9a3e-66305e867f5c/content>. Acesso em: 24 jun. 2026.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In*: PAINTER, Martin; PIERRE, Jon (eds.). **Challenges to state policy capacity**. London: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-18. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230524194_1.

PANARO, Angelo V.; VACCARO, Andrea. Income inequality in authoritarian regimes: the role of political institutions and state capacity. **Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 53, n. 2, p. 161-178, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1017/ipo.2022.17>.

PEETERS, Rik; NIETO-MORALES, Fernando. The inequality machine. **Developments in Administration**, v. 3, n. 1, p. 19-30, 2021. DOI: <https://doi.org/10.46996/dina.v3i1.5807>.

PEETERS, Rik; LOTTA, Gabriela; NIETO-MORALES, Fernando. **Street-level bureaucracy in weak state institutions**. Bristol: Policy Press, 2024.

PETERS, B. Guy. Policy capacity in public administration. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 219-222, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005>.

PETROVA, Bilyana. Redistribution and the quality of government: evidence from Central and Eastern Europe. **British Journal of Political Science**, v. 51, n. 1, p. 374-393, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123419000085>.

PIRES, Roberto. Introdução. *In*: PIRES, Roberto (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13-52.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, e022, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732432e022>.

ROTHSTEIN, Bo; SAMANNI, Marcus; TEORELL, Jan. Explaining the welfare state: power resources vs. the quality of government. **European Political Science Review**, v. 4, n. 1, p. 1-28, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755773911000051>.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. São Paulo: Hucitec, 2018.

VACCARO, Andrea; PANARO, Angelo V. It's the state, indeed! How state capacity facilitates social equality in authoritarian regimes. **Contemporary Politics**, v. 31, p. 24-45, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1080/13569775.2024.2310745>.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>.