

Verbetes Temáticos

Estado e desigualdades

Marta Arretche¹ 

¹Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: arretche@usp.br

DOI: [10.17666/ebcs.2026.005](https://doi.org/10.17666/ebcs.2026.005)

PREÂMBULO

O tema das relações entre Estado e desigualdades é vastíssimo. Compreende desde explicações sobre a origem dos estados nacionais até as múltiplas formas de desigualdade econômica e social. Em meio a um amplo leque de possibilidades de abordagem, este verbete restringe-se a um enfoque recortado, porém associado aos propósitos desta Enciclopédia: a literatura em ciência política sobre o papel do Estado na redução/aumento da desigualdade sob a democracia.

Feito o recorte temático, o verbete se organiza a partir da teoria do eleitor mediano, considerada uma das mais influentes, mas também já muito criticada. O texto apresenta essa teoria, bem como as teorias rivais e seus mecanismos explicativos distintos sobre a relação Estado e desigualdades, recorrendo à literatura pertinente, marcada por metodologias de pesquisa e técnicas de coleta de dados bastante consolidadas e baseada em conceitos compartilhados pelos pesquisadores da área. Por fim, o verbete apresenta lacunas que podem ser preenchidas por pesquisas futuras.

Logo, um tema igualmente relevante – o papel da desigualdade na conformação dos estados nacionais – não será objeto deste verbete. Também não serão examinadas teorias que não atribuem ao Estado papel relevante na trajetória das desigualdades.

SUMÁRIO

1. Principais abordagens analíticas
2. Evidências e casos empíricos
3. O fenômeno no Brasil e na América Latina
4. Dilemas atuais e tendências
5. Implicações para Políticas Públicas
6. Agendas futuras
7. Referências bibliográficas

Aprovado em: 25/07/2026

Editor(a) responsável: Rogério Arantes



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS). ANPOCS, 005 - 2026

1. Principais abordagens analíticas

Discutir teorias sobre o papel do Estado na redução/aumento da(s) desigualdade(s) pressupõe uma definição conceitual sobre a natureza do primeiro. O que é o Estado nesta literatura?

As teorias discutidas neste verbete têm em comum a recusa da perspectiva ontológica de que o Estado é uma organização a serviço da burguesia, independentemente do regime político, tal como postulado por algumas variantes do marxismo. Adotar essa concepção implica um resultado *ex-ante* para a pergunta sobre as relações entre Estado e sociedade: o inevitável aumento da desigualdade (Marques, 1997).

Em vez disso, o conceito de dominação estatal adotado pela literatura discutida neste verbete não é necessariamente de classe, mas “de indivíduos sobre indivíduos”, em particular de burocracias estatais – eleitas ou indicadas –, sobre atores privados, cuja base de autoridade repousa na legitimidade e no uso (potencial) da força – a definição weberiana de Estado. Mas, essa literatura também abriga definições de inspiração marxista, que explicam as ações do Estado como resultante da luta de classes (Esping-Andersen, 1991).

Ambas as perspectivas têm em comum a premissa de que o Estado é uma organização, separada da sociedade, dotada de *certa* autonomia para desempenhar funções de regulação das atividades privadas e de produção de bens públicos e, principalmente, para formular objetivos próprios, não redutíveis aos interesses dos atores privados (Centeno et al., 2017). Essa (potencial) autonomia deriva do fato de que o Estado conta com recursos próprios, obtidos da arrecadação compulsória de impostos.

Em sistemas democráticos, os Estados nacionais estão subordinados a sistemas constitucionais e representativos que requerem que as decisões dos governos sejam aprovadas no parlamento e a composição partidária do executivo e do legislativo resulte de disputas eleitorais. Estado, entretanto, não é sinônimo de governo. A autoridade deste último supõe a legitimidade, estabilidade e recursos do primeiro (Skocpol, 1985).

Para essa literatura, diferentes trajetórias na formação dos estados nacionais e diferentes composições partidárias dos governos resultariam na adoção de diferentes políticas e, portanto, diferentes efeitos sobre a desigualdade. Por sua vez, o conceito de desigualdade diz respeito à distância relativa entre indivíduos ou famílias, mas não está exclusivamente concentrado na renda. Diferentemente, múltiplas formas de desigualdade são adotadas para medir o resultado daquilo que o Estado faz (ou não faz).

Isto posto, passemos às teorias.

A *teoria do eleitor mediano* foi formulada dedutivamente (Meltzer & Richard, 1981), mas serve como *benchmark* da literatura por elaborar hipóteses testáveis. Assume que os eleitores são bem-informados sobre sua posição relativa na distribuição da renda e sobre as implicações da tributação sobre o nível da atividade econômica. Portanto, são capazes de formular suas próprias preferências em matéria de taxaço e gasto governamental, sendo estas baseadas no autointeresse individual e material. Assim, os mais pobres preferem taxas mais altas, porque sabem que receberão mais (sob a forma de gastos governamentais) do que pagarão de

impostos. Os mais ricos preferem taxas mais baixas, porque sabem que sempre receberão menos do que contribuem.

A desigualdade é medida pela distância entre a renda média (total da renda nacional dividida pela população) e a renda do eleitor mediano. Para esta teoria, quanto maior a distância, maior será a pressão eleitoral por redistribuição, porque maior será o número de eleitores que sabem que se beneficiariam de impostos mais altos e gastos governamentais. A posição do eleitor mediano capta a formação de maiorias eleitorais favoráveis à redistribuição.

A agregação de preferências se faz pela soma dos votos dos eleitores. Para ganhar as eleições, os políticos convergirão para a preferência do eleitor mediano. Democracia e desigualdade produzirão maiorias eleitorais pró-redistribuição. Por esse mecanismo causal, a combinação de sufrágio universal e desigualdade econômica levará à redistribuição de renda, porque, para atender às preferências majoritárias dos mais pobres, os governos aumentarão a arrecadação e *simultaneamente* gastarão com os mais pobres.

A *teoria dos recursos de poder* assume mecanismo inverso de formação de preferências do eleitor. Parte-se da ideia de que, se uma sociedade é desigual, é porque os eleitores pobres não são bem-informados, nem propensos a apoiar organizações que promovem políticas redistributivas (Huber & Stephens, 2013). A capacidade de impor/barrar pautas redistributivas não advém do voto isolado na urna, mas da capacidade de organização sindical e partidária das diferentes classes, bem como de atrair o apoio da classe média (Esping-Andersen, 1991).

A democracia favorece a organização dos interesses, mas não implica necessariamente a emergência de um partido da classe trabalhadora, nem que esse partido obtenha maiorias eleitorais, porque a identificação étnica ou religiosa pode competir com a identificação de classe na decisão de voto. A aprovação (ou não) de políticas redistributivas depende da composição ideológica das maiorias parlamentares e da capacidade de organização e mobilização dos sindicatos (Huber & Stephens, 2024).

Portanto, para a teoria dos recursos de poder, os governos adotam políticas de redução das desigualdades quando partidos de esquerda obtêm a maioria das cadeiras no parlamento e conseguem formar uma coalizão com partidos de centro. Quando a direita é eleitoralmente forte e controla o governo e os partidos de esquerda são fracos ou fragmentados, a teoria prevê políticas públicas que promovem desigualdades e subordinação de classe. A esquerda precisa ser eleitoralmente competitiva (Esping-Andersen, 1991) ou ter alta capacidade de mobilização (Fairfield & Garay, 2017) para que governos de direita promovam políticas que favorecem a classe trabalhadora.

A *teoria do governo partidário* tem expectativas empíricas muito próximas à da teoria dos recursos de poder, embora seu mecanismo explicativo não seja formulado como resultado da força relativa das classes, mas, sim, da explicação downsiana da conexão eleitoral dos partidos com suas bases. Nessa teoria, as bases sociais dos partidos têm preferências distintas e são bem-sucedidas em transmiti-las aos políticos. Questões que se tornam salientes na eleição revelam as preferências dos eleitores. A eleição é o mecanismo pelo qual preferências individuais se convertem em escolha coletiva. Esse mecanismo torna o governo responsivo à vontade da maioria.

No governo, os partidos escolhem políticas que são compatíveis com conquistar o executivo, realizar suas políticas e as preferências de suas bases sociais. Governos de esquerda implementarão políticas para manter a conexão eleitoral com eleitores pobres, ao passo que governos de direita favorecerão as classes mais altas.

A teoria assume que os governos são capazes de implementar as políticas dos partidos dos incumbentes. Assim, o mecanismo causal mobilizado por essa teoria postula que variações nos *outputs* das políticas estão significativamente associados a variações na orientação partidária dos governos. Mudanças na composição partidária dos governos causam mudanças nas políticas implementadas, que, por sua vez, causam mudanças nos níveis de desigualdade. O melhor preditor das políticas tributárias, bem como das políticas de gasto social – e, por extensão da desigualdade de renda –, é a orientação partidária do executivo (Castles & Obinger, 2007). Governos de esquerda estão associados com maiores níveis de queda da desigualdade porque implementam políticas distintas daquelas adotadas pelos governos de direita (Feierherd et al., 2023).

O suposto de que obter maioria parlamentar ou controlar o executivo é condição suficiente para que políticas (anti)redistributivas sejam implementadas é questionado pelas teorias neo-institucionalistas, da captura do estado e das capacidades estatais. Elas postulam que a ação do estado não depende apenas das preferências dos incumbentes. Diferentemente, fatores alheios à conexão eleitoral afetam a capacidade dos governos adotarem as políticas para as quais receberam um mandato.

As *teorias neo-institucionalistas*, em suas distintas vertentes, postulam que as regras do processo decisório constituem mecanismos independentes na conversão das preferências dos atores em políticas aprovadas. Para adotar políticas, os incumbentes precisam obter aprovação em cada uma das arenas pelas quais as regras constitucionais definem que uma decisão deve passar. Quanto maior o número dessas arenas e quanto mais exigentes suas regras de aprovação, mais difícil é para o incumbente realizar seu programa de governo, pois cada arena decisória é uma oportunidade de veto que favorece aqueles contrários à sua aprovação (Immergut, 1996).

Regras institucionais têm efeitos independentes porque variações no sistema de governo (se presidencialista ou parlamentarista), no sistema partidário (se fragmentado ou bipartidário), no formato do estado (unitário ou federativo) e nas regras de aprovação legislativa afetam a aprovação de políticas, mesmo que as preferências do eleitorado e a orientação partidária sejam constantes. Separação de poderes, fragmentação partidária, federalismo e exigências elevadas para aprovação de emendas constitucionais desfavorecem, por exemplo, governos de esquerda que queiram aprovar aumento da taxaçoão e do gasto social (Huber & Stephens, 2013), porque, diferentemente de instituições que concentram a autoridade no executivo, criam obstáculos institucionais à formação das maiorias necessárias à aprovação de suas iniciativas. Na direção oposta, estados unitários, parlamentarismo, facilidade para aprovação de emendas constitucionais favoreceriam a aprovação da agenda de governos de esquerda e, portanto, seriam mais propensos à redução das desigualdades.

A literatura institucionalista se divide entre proposições que postulam que as instituições/políticas afetam a formação de preferências dos atores (Iversen & Soskice, 2006;

Lowi, 1972) ou que seu principal papel é alavancar preferências dadas no processo decisório (Immergut, 1996).

Uma vertente das teorias institucionalistas confere grande centralidade explicativa às *capacidades estatais*. Para essa abordagem, a redução das desigualdades depende crucialmente da capacidade de governos nacionais ou subnacionais de extrair impostos da sociedade, mobilizarem burocracias e estabelecer conexões com a sociedade. Capacidade estatal significa recursos organizacionais e burocráticos para implementar projetos de governo (Skocpol, 1985; Centeno et al., 2017). Portanto, a teoria esperaria, por exemplo, que governos de esquerda em estados fracos ou altamente descentralizados não contariam com capacidades estatais para implementar as políticas para as quais foram eleitos.

Por fim, as *teorias da captura do estado* partem de evidências de que os mais ricos exercem maior influência que os demais grupos de eleitores nas decisões dos governos (Gilens, 2012) ou nas decisões parlamentares (Bartels, 2008), seja qual for a preferência do eleitor mediano ou a composição partidária dos governos.

Uma explicação enfatiza a dependência estrutural do Estado em relação ao capital. Essa abordagem postula que todos os governos, mesmo os social-democratas, têm incentivos para evitar crises econômicas que afetem negativamente sua própria base eleitoral e a arrecadação de receitas tributárias. Como dependem das decisões de investimento dos capitalistas para esse resultado, o limite da redistribuição seriam decisões que afetassem negativamente a acumulação de capital (Przeworski e Wallerstein, 1988).

Uma segunda vertente postula que decisões cruciais são tomadas em arenas pouco visíveis ao eleitor, longe da arena eleitoral e mais porosas aos interesses organizados. Para ganhar eleições, partidos, de qualquer orientação ideológica, cultivam relações com interesses que controlam recursos cruciais para sua sobrevivência política e eleitoral e, portanto, se subordinam às suas demandas (Hacker & Pierson, 2010). Pouco informados sobre essas conexões e sua influência no desenho das políticas, os eleitores mais pobres não exerceriam o voto retrospectivo, punindo o viés de renda de seus representantes (Achen & Bartels, 2016).

2. Evidências e casos empíricos

As teorias discutidas na seção anterior assumem um mecanismo causal comum: se o Estado afeta desigualdades pré-existentes, esse efeito deve ocorrer por meio das políticas públicas que o Estado faz (ou não). Dessa premissa decorre uma agenda de pesquisa que se concentra no exame empírico da formação de preferências dos atores que afetam a ação do Estado, notadamente, eleitores, governantes, burocracias estatais, parlamentares e interesses privados. Além disso, essa agenda também se concentra em coletar evidências sobre o processo decisório de aprovação (ou não) e/ou implementação (ou não) das políticas que podem potencialmente afetar desigualdades. Dentre elas, têm grande centralidade as políticas de taxação e de gasto governamental, aí incluídos o desenho das políticas que afetam o bem-estar dos cidadãos.

Embora a teoria do eleitor mediano seja uma referência central nos estudos sobre a influência do Estado sobre as desigualdades, o fato é que muitos estudos empíricos não

encontraram confirmação para o mecanismo explicativo proposto, quer na formação de preferências dos eleitores e tomadores de decisão, quer nos resultados redistributivos das democracias. Muitos estudos não encontraram confirmação empírica sólida de que o aumento da desigualdade de renda implica na ampliação de uma maioria de eleitores que apoiam a expansão da taxaço progressiva e o aumento do gasto com os mais pobres. Muitos estudos empíricos não encontram evidências na direção de uma convergência dos políticos em relação às preferências do eleitor mediano. Por fim, não foram encontradas evidências empíricas sistemáticas de que países mais desiguais implementam políticas mais redistributivas.

Em vez disso, estudos empíricos demonstraram que a redistribuição – entendida como combinação de expansão da tributação e do gasto com os mais pobres – é apenas um dos resultados possíveis da democracia, aqui entendida como sufrágio universal e eleições competitivas. Quatro outras trajetórias são igualmente possíveis em democracias desiguais: (i) a redução das desigualdades ocorre porque caem as barreiras à participação de agentes econômicos no mercado; (ii) a taxaço aumenta, mas o gasto é apropriado pelas classes médias; (iii) a taxaço aumenta, mas o gasto é apropriado pela elite; ou (iv) a elite usa seus recursos para abolir a democracia, porque os custos da captura do Estado se tornaram mais elevados do que o fim da democracia (Acemoglu et al., 2015).

As trajetórias (i) e (ii) representam a evidência de que o aumento da taxaço, que resulta na expansão do tamanho do Estado, não implica necessariamente na redução da desigualdade, tal como postulado pela teoria do eleitor mediano (Acemoglu et al., 2015). Em vez disso, essa expansão pode resultar no aumento da desigualdade.

Esses resultados empíricos reiteram um achado importante da literatura sobre *welfare state*, qual seja, de que nível de gasto governamental não é uma evidência sólida de redução da desigualdade. Isto é, não há uma relação consistente entre o tamanho do Estado e seus resultados redistributivos. Países com elevado gasto governamental, tal como, por exemplo, os Estados Unidos (EUA), podem produzir sistematicamente políticas cujo resultado é o aumento da desigualdade.

Esse achado implicou que o desenho das políticas passou a ser considerado uma evidência mais sólida para analisar o impacto da ação do Estado sobre as desigualdades. Duas tipologias são muito influentes nessa literatura. A primeira é a tipologia de regimes de *welfare state*, de Gösta Esping-Andersen (1991). Ela classifica os regimes de políticas sociais em três modelos básicos: regime social-democrata, conservador ou liberal. A distinção entre esses modelos não seria por nível de gasto social, mas por princípios de titularidade aos quais estariam associados resultados redistributivos qualitativamente distintos. É amplamente aceito na literatura que o modelo social-democrata, adotado pelos países nórdicos, é a experiência mais bem-sucedida e estável na redução das desigualdades. A tipologia original de Esping-Andersen (1991) deu origem a uma multiplicidade bastante diversa de modelos adicionais na tentativa de adaptar os casos empíricos à variedade de regimes de *welfare state* existentes.

Uma segunda tipologia altamente influente é a de Theodore Lowi (1972). Essa classifica as políticas de acordo com o modo como o Estado afeta a vida dos cidadãos, quais sejam: (i) políticas que alocam recursos governamentais podem ser distributivas ou redistributivas; (ii) políticas que afetam os comportamentos são políticas regulatórias; e (iii) políticas que representam símbolos ou valores são políticas constituintes. Essa tipologia tem o mérito de

abarcam um rol mais amplo de formas de ação estatal, para além das políticas sociais. É bastante influente por postular que as políticas existentes afetam a formação de coalizões e seus potenciais resultados igualitários.

Por meio dessas tipologias (e de muitas outras menos influentes), a ciência política deslocou a análise acerca da ação do Estado dos indicadores de nível de gasto para modelos heurísticos de ação do Estado que permitem agrupar os países/políticas em grupos internamente similares e externamente distintos. A proposição analítica é que são estratégias de ação do Estado, não seu tamanho, que têm efeito mais relevante sobre as desigualdades.

Os estudos sobre as preferências dos eleitores com relação à ação redistributiva do Estado também não encontraram suporte empírico para uma das premissas básicas da teoria do eleitor mediano, qual seja, a de que eleitores pobres preferem redistribuição ao passo que eleitores ricos lhes são contrários. Seja por meio de estudos de *survey* ou experimentais, não há evidência sistemática de uma (suposta) correlação negativa entre renda individual e apoio à redistribuição.

Em estudos que envolvem a aplicação de *survey*, uma das principais evidências empíricas empregadas para mensurar o apoio dos eleitores à redistribuição é a concordância com a afirmação de que “é responsabilidade dos governos/Estado reduzir a diferença entre ricos e pobres”. De modo geral, *surveys* que adotam essa afirmação como evidência de aversão à desigualdade encontram elevado apoio à redistribuição, inclusive entre os mais ricos.

Entretanto, uma modificação da evidência de apoio à redistribuição para a concordância com a afirmação de que “é responsabilidade dos governos/Estado reduzir a diferença entre ricos e pobres, pela elevação dos impostos dos mais ricos” produz substancial queda no apoio à redistribuição, inclusive entre os mais pobres. A introdução de custos – que são reais – na formulação da questão altera a inferência sobre apoio à redistribuição.

Resultados semelhantes são encontrados se a evidência de apoio à redistribuição é modificada para “é responsabilidade dos governos/Estado reduzir a diferença entre ricos e pobres pela elevação dos impostos dos mais ricos ou pela expansão do gasto com os mais pobres”. A introdução de um destino para o gasto – apenas os mais pobres – também altera as conclusões sobre as preferências por redistribuição.

Duas proposições relevantes derivam desses resultados empíricos. Em primeiro lugar, a mensuração do apoio às políticas governamentais de combate à desigualdade depende crucialmente do modo como as evidências são obtidas, em particular do formato das perguntas formuladas aos entrevistados, seja em *surveys* ou em estudos experimentais. Pequenas – porém, cruciais – diferenças no formato das perguntas podem levar a conclusões muito distintas.

Em segundo lugar, os cálculos racionais ou os princípios de justiça que afetam as preferências sobre tributação podem não ser os mesmos que afetam as preferências por desenhos de política pública. A aversão à desigualdade não implica que um eleitor seja simultaneamente favorável (i) à ação governamental para combater desigualdades, bem como (ii) adotar tributação progressiva, bem como (iii) transferir gastos apenas para os mais pobres. Essas três ordens de preferências não estão necessariamente correlacionadas. O apoio à “redistribuição de” (quem deve pagar) não necessariamente vem acompanhado do apoio à “redistribuição para” (quem deve receber) (Cavaillé, 2023). Essa constatação tem uma

implicação importante para os estudos empíricos: as evidências do apoio a distintas políticas com potenciais impactos redistributivos devem ser coletadas separadamente.

Os estudos empíricos no campo neo-institucionalista não são inteiramente conclusivos com relação a quais instituições realmente importam no processo decisório das políticas que afetam a desigualdade. Em geral, assumem que essas políticas tendem a ser altamente visíveis. Além disso, seu caráter redistributivo implica a formação de coalizões de apoio e de veto, o que torna mais difícil reunir maiorias favoráveis à sua aprovação. Embora a teoria assuma que regras decisórias que aumentam os pontos de veto ou que elevam o quórum necessário à sua aprovação favorecem o veto, não é consenso quais evidências são indicadores sólidos da operação desse mecanismo causal. Dito de outro modo, embora a teoria assuma que a dispersão do processo decisório dificulta o sucesso do incumbente ao passo que a concentração da autoridade o favorece, não é consenso na literatura quais são as regras decisórias que colocam esse mecanismo em marcha.

Os estudos quantitativos assumem que parlamentarismo, unicameralismo e estados unitários, por exemplo, podem ser empregados como evidência de concentração de autoridade, ao passo que presidencialismo, bicameralismo e federalismo podem ser adotados como evidência de sua dispersão. Entretanto, estudos qualitativos revelam que há variedades de presidencialismo ou de federalismo, por exemplo, o que implica dizer que a consistência interna dessa tipologia – por exemplo, a similaridade do grupo de países federativos – deva ser empiricamente testada, não assumida. Na mesma direção, assumir, por exemplo, que países presidencialistas são similares no que diz respeito à relação de poderes entre executivo e legislativo pode implicar “tratar bananas e melancias” como se fossem iguais.

Esses resultados têm implicações importantes para os estudos comparados sobre a relação das instituições estatais e as desigualdades, pois pequenas diferenças nas regras institucionais podem ter um efeito importante no processo decisório. A identificação de quais são essas instituições – se instituições formais ou se regras (até mesmo pouco visíveis) do processo decisório – consiste em um desafio relevante para a coleta de evidências sobre o impacto das instituições na produção de políticas que afetam a desigualdade.

Não há metodologias ou técnicas de coletas de dados dominantes nos estudos empíricos sobre as relações entre Estado e desigualdades. Estudos quantitativos de grande N (Acemoglu et al., 2015), estudos quantitativos de médio N com emprego de tipologias (Esping-Andersen, 1991), estudos qualitativos (Immergut, 1996), estudos de caso (Gilens, 2012) ou mesmo uma combinação dessas distintas técnicas (Huber & Stephens, 2024) tendem a ser igualmente adotados e igualmente influentes nessa agenda de estudos.

3. O fenômeno no Brasil e na América Latina

A América Latina é conhecida por estar entre os continentes com maiores níveis de desigualdade do mundo. O Brasil, por sua vez, é conhecido como o país mais desigual da América Latina. Esses níveis de desigualdade não podem ser atribuídos ao *timing* da ação do Estado, posto que países como Argentina, Brasil e Uruguai, por exemplo, adotaram políticas compulsórias de proteção social no mesmo contexto histórico dos países europeus e dos EUA:

a primeira metade do século XX. Diferenças nos resultados redistributivos também não podem ser atribuídas ao tamanho dos estados nacionais, posto que os estados desenvolvimentistas da Argentina e do Brasil, por exemplo, apresentam níveis de arrecadação similares aos de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, por sua vez, apresentam resultados redistributivos bem mais efetivos.

Descartadas as hipóteses explicativas de *timing* e tamanho do Estado, os estudos empíricos sobre Brasil e demais países da América Latina têm se dedicado a examinar o desenho das políticas, com base nos postulados das teorias formuladas a partir do estudo das democracias dos países avançados. Dito de outro modo, parte expressiva dos estudos empíricos sobre Estado e desigualdade na América Latina se apoia nas proposições explicativas apresentadas na seção um.

Há esforços bem-sucedidos para classificar os regimes de políticas sociais da América Latina do século XX, com base na influente tipologia de Esping-Andersen (1991), mas que destacam a relevância de diferenças de contexto, em particular o impacto do tamanho muito reduzido da classe operária e dos sucessivos regimes autoritários sobre a capacidade de organização de sindicatos e de partidos de esquerda (Huber & Stephens, 2013). Em um contexto de elevados níveis de informalidade no mercado formal de trabalho, políticas com desenhos similares produziram resultados redistributivos muito distintos.

Esses estudos também confirmam a proposição de que a política de tributação não pode ser estudada como afetada pelos mesmos fatores que influenciam as políticas de alocação de recursos e seus resultados redistributivos (Acemoglu et al., 2015). Os países da América Latina apresentam muitas diferenças quanto a seu tamanho, arrecadação tributária e capacidades organizacionais, assim como apresentam resultados muito distintos nas políticas de alocação de recursos. Em outras palavras, a expansão da tributação não implica necessariamente que esta seja apropriada pelos mais pobres.

A despeito das divergências de trajetória na ação dos estados latino-americanos, há uma tendência similar associada à derrocada dos regimes autoritários e à transição para a democracia no final do século XX. Há uma associação positiva entre adoção do sufrágio universal em sistemas eleitoralmente competitivos e a expansão das políticas orientadas a reduzir as desigualdades ou combater a pobreza. Essas políticas têm em comum a “inclusão dos *outsiders*”, entendidos como categorias concentradas de trabalhadores informais, com capacidade muito baixa ou quase nula de contribuição tributária ou de financiamento das políticas. Como decorrência, a expansão da titularidade a serviços de saúde, bem como dos níveis de escolaridade, a criação de sistemas de pensões não contributivas e a explosão de programas condicionados de transferência de renda proliferaram em diversos países latino-americanos.

O escopo e o desenho das políticas de combate à desigualdade adotadas na América Latina no século XXI desafiam o emprego das tipologias tradicionais, posto que essas políticas adotam regras de titularidade distintas das empregadas nos países europeus e nos EUA. Mais que isso, não há evidências de um papel relevante dos sindicatos e das classes médias na origem dessas políticas, tal como postulado por Esping-Andersen (1991). Em vez disso, os estudos empíricos têm proposto que a capacidade de mobilização de movimentos sociais

(Fairfield & Garay, 2017) e a orientação partidária dos incumbentes (Feierherd et al., 2023) podem ser preditores mais sólidos das políticas adotadas.

Uma tendência dos estudos comparados sobre a ação do Estado é considerar a América Latina como uma categoria de análise e não como uma região geográfica. Estudos bastante abrangentes, que envolvem diferentes continentes, podem classificar os países latino-americanos como uma variável em estudos quantitativos de grande N ou, ainda, estudar um pequeno número de países assumindo que esses são representativos da América Latina. Esses estudos assumem que os Estados dos países latino-americanos podem ser agrupados em uma única categoria de análise com suficiente consistência interna, isto é, com similaridade suficiente para constituir um agrupamento único. Ao não controlar variações no tamanho dos estados nacionais e suas capacidades estatais, bem como no desenho das políticas adotadas, assumem que o pertencimento a uma região geográfica é suficiente para constituir uma categoria distinta de análise. A questão é simples: é plausível assumir que os estados da Argentina e do Brasil podem ser adequadamente estudados sob a mesma categoria analítica dos pequenos países da América Central? É plausível assumir que Argentina e Brasil podem ser tomados como similares a Chile e México, que adotaram trajetórias tão distintas com relação ao tamanho do Estado e suas funções sociais?

O equívoco dessa abordagem metodológica vem sendo superado pelos estudos comparados entre países latino-americanos.

4. Dilemas atuais e tendências

O consistente aumento da desigualdade da renda e da riqueza nas democracias dos países avançados a partir dos anos 1970 revitalizou a agenda de estudos comparados sobre as relações entre Estado e desigualdade, posto que o fenômeno contraria as expectativas de parte expressiva da literatura.

Parte dessa trajetória é atribuída a fatores sociológicos e econômicos, com destaque para a globalização e mudanças tecnológicas, que produzem desemprego e concentração da riqueza. Entretanto, parte do resultado é também atribuído a decisões governamentais de regulação da atividade econômica. Para além da taxaço e das políticas sociais, as políticas regulatórias do Estado estruturam o funcionamento dos mercados e seus resultados redistributivos anteriormente à ação do fisco e do gasto governamental (Hacker & Pierson, 2010).

A solidez das evidências empíricas sobre o significativo aumento da desigualdade de renda e de riqueza sob a democracia, lideradas pelos economistas Thomas Piketty, Emmanuel Saez e Gabriel Zucman, deu origem a uma agenda de pesquisa focada nas políticas tributárias. Até então, as políticas de “redistribuição para” (quem deve ser beneficiado) tiveram maior centralidade como objeto de estudo. A partir de então, os fatores que afetam as preferências dos eleitores sobre taxaço (Cavaillé, 2023), bem como os fatores que afetam as decisões de tributação dos governos (Fairfield & Garay, 2017) ganharam maior relevância nessa agenda de estudos.

No que diz respeito à formação de preferências dos eleitores, estudos que buscam explicar por que os eleitores não apresentam preferências consistentes com cálculos motivados pelo autointeresse material ganharam maior centralidade. É fato solidamente comprovado que a adesão dos mais pobres a preferências redistributivas é menor do que o previsto pela teoria do eleitor mediano. Hipóteses sobre o baixo nível de informação dos eleitores e sobre o impacto de normas de justiça na formação dessas preferências têm sido exploradas em estudos de *survey* (Cavaillé, 2023) e experimentais.

O reconhecimento de que o crescimento das desigualdades está associado a um viés de renda nas decisões de governo impulsionou estudos orientados pelas teorias sobre a captura do Estado. Esses tiveram origem em pesquisas sobre os EUA, onde o aumento foi bem mais elevado do que na média dos países europeus (Bartels, 2008; Gilens, 2012; Hacker & Pierson, 2010), porém mais recentemente a teoria da captura do Estado encontrou recepção nos estudos europeus sobre a desigualdade (Lupu & Pontusson, 2024).

A trajetória recente da desigualdade de renda na América Latina constitui um segundo desafio relevante. Estudos econométricos revelam trajetórias de redução da desigualdade de renda com estabilidade da elevada concentração da riqueza. Embora esses resultados sejam atribuídos a políticas estatais, é inconclusiva a agenda de estudos sobre a conexão entre políticas públicas específicas e seus resultados redistributivos, em particular a manutenção de elevados níveis de concentração da riqueza.

O aumento da desigualdade de renda, por sua vez, não é uma tendência recente na América Latina. Como discutido na seção três, a expansão das políticas de combate à pobreza e da inclusão dos *outsiders* – pela incorporação à proteção social de amplos segmentos do eleitorado até então excluídos do acesso às políticas sociais – é uma tendência robusta da trajetória recente da América Latina e do Brasil.

Por suas características institucionais, essa trajetória de expansão desafia as tipologias elaboradas com base no desenho das políticas adotadas na Europa e nos Estados Unidos para a segunda metade do século XX. O amplo escopo de programas orientados a combater a extrema pobreza, beneficiando eleitores sem capacidade contributiva, constitui uma camada nova dos regimes de proteção social latino-americanos, que não estava presente nos modelos originais dos países desenvolvidos. Os fatores que deram origem a essas políticas, bem como seu impacto eleitoral e partidário, têm sido uma tendência relevante dos estudos sobre a América Latina.

Embora os estudos sobre a região sejam bastante concentrados em estudos de caso, com limitadas ambições de generalização, há evidências empíricas relevantes de variações nas trajetórias (Centeno et al., 2017; Feierherd et al., 2023) que recomendariam que esta agenda de pesquisa dê maior centralidade aos estudos sobre a heterogeneidade das políticas estatais na América Latina e seus determinantes. Ao mesmo tempo, um conjunto de fatores econômicos e sociológicos específicos da América Latina, tais como a dependência da exportação de *commodities*, o peso eleitoral de populações altamente vulneráveis, o estreito tamanho das classes médias e a instabilidade dos sistemas partidários, autorizariam o fortalecimento de uma agenda comparada de estudos específicos sobre a região.

O papel da desigualdade na estabilidade da democracia e na legitimidade dos estados nacionais constitui uma terceira tendência relevante dos estudos nesta área. Parte da

literatura atribui a ascensão da extrema-direita em países democráticos à trajetória da desigualdade. Nos Estados Unidos e na Europa, os eleitores da extrema direita seriam os grandes perdedores da globalização, entendida como o fluxo internacional de capitais e de imigrantes. Eleitores que no passado tiveram padrões de consumo de classe média teriam perdido sua renda e *status* social devido ao fluxo de capitais para economias emergentes e competitivas e à entrada de trabalhadores estrangeiros no mercado doméstico. O sucesso eleitoral dos partidos de extrema-direita derivaria de suas plataformas nacionalistas e protecionistas. O aumento da desigualdade e o crescimento eleitoral da extrema-direita estariam causalmente conectados.

Apesar de ser bastante documentada para as economias desenvolvidas, essa explicação “viaja mal” para a América Latina. Aqui, a trajetória recente de redução da desigualdade de renda e o crescimento econômico derivado do fluxo de *commodities* desafiam as explicações que atribuem o sucesso eleitoral de partidos iliberais à sua capacidade de mobilizar politicamente os perdedores da globalização. Os distritos eleitorais em que a extrema-direita obtém maior sucesso não são aqueles habitados pelos perdedores, mas, em vez disso, as áreas geográficas que tiveram ganhos com a trajetória econômica recente. É nas áreas prósperas que a extrema-direita é eleitoralmente mais bem sucedida.

Uma agenda comparada de estudos sobre as relações entre trajetórias da desigualdade e formação de preferências com relação à ação do Estado, que incorpore as tendências recentes da América Latina, teria muito a contribuir para as teorias sobre os impactos políticos da ação social do Estado e, particularmente, para a estabilidade da democracia.

5. Implicações para Políticas Públicas

Não é trivial a contribuição que as ciências sociais podem dar para a formulação de políticas públicas orientadas a reduzir desigualdades.

As disputas em torno da formulação e implementação de políticas que afetam o bem-estar dos cidadãos são disputas em torno da direção do que o Estado faz (ou não faz). A desigualdade é um fenômeno tão pervasivo nas sociedades que é muito difícil encontrar uma política pública que não tenha efeito sobre desigualdades, na medida em que a regulação do comportamento dos atores privados, a tributação, a alocação de recursos públicos e a produção de bens coletivos produzem sistematicamente ganhadores e perdedores. Os interesses organizados em torno da produção de políticas públicas são capazes de estimar tais efeitos e atuam nos espaços de decisão e implementação de políticas públicas para obter desenhos mais próximos de suas preferências.

Produzir estudos empiricamente sólidos, que permitam a elaboração de teorias acerca dos mecanismos pelos quais eleitores podem (ou não) apoiar políticas de redução das desigualdades, constitui uma contribuição importante para as disputas que são travadas na arena eleitoral. Embora as decisões sobre políticas públicas sejam tomadas em arenas menos visíveis à informação do eleitor, políticas de natureza redistributiva tendem a ganhar maior saliência. A depender do contexto em que uma decisão é tomada, a formação de preferências dos eleitores constitui um mecanismo relevante para o avanço das pautas igualitárias.

Na mesma direção, estudos sobre a formação de coalizões pró-redistribuição e seu sucesso na aprovação de políticas de redução das desigualdades pode ser de grande utilidade para o desenho de estratégias a serem adotadas por atores interessados nessa mobilização. A aprovação dessas políticas resulta de um combate entre interesses organizados em arenas de veto, que podem ou não favorecer seus opositores. O conhecimento sistemático sobre a composição e sobre estratégias adotadas pelas coalizões mais bem sucedidas pode ser uma informação relevante das ciências sociais para ativistas e *think thanks* interessadas na aprovação de políticas dessa natureza.

Compreender quais desenhos institucionais são mais propensos a favorecer a aprovação de políticas de redução das desigualdades é tema de interesse de atores políticos e governos favoráveis a ação do Estado nessa direção. O “jogo das regras” – qual seja, as disputas em torno do desenho de regras eleitorais, regras de tramitação parlamentar, regras de revisão judicial, regras de aprovação de emendas constitucionais etc. – constitui um campo relevante de interesse para atores políticos que sejam capazes de estimar o efeito das “regras do jogo” sobre a potencial aprovação de políticas redistributivas.

Embora a produção de teorias sólidas seja uma ambição permanente das ciências sociais, a produção de estudos de caso que permitam compreender melhor o ambiente doméstico de cada país em cada uma das dimensões mencionadas neste verbete pode ser de grande relevância para a elaboração das estratégias a serem adotadas pelos atores domésticos. Ser “conselheiro do príncipe esclarecido” pode ser uma contribuição relevante do cientista social.

Em outras palavras, nesta área, não é apenas a produção de teorias gerais que constitui o objetivo relevante da ciência. Também estudos que sirvam de fonte de informação aos atores que estão na linha de frente da produção de políticas de redução da desigualdade é definitivamente uma contribuição relevante de nossa área.

6. Agendas futuras

Este verbete faz uma apreciação pessoal sobre as teorias relevantes e o estado da arte do conhecimento acadêmico sobre os impactos da ação do Estado na redução/aumento das desigualdades. Por razões de espaço e conhecimento, essa seleção é necessariamente incompleta e parcial. O percurso pretendeu destacar mecanismos explicativos postulados pelas teorias mais influentes, bem como resultados empíricos e possíveis lacunas que podem ser examinadas em estudos futuros.

Os fatores políticos que afetam as políticas tributárias, os determinantes políticos da ação do Estado na América Latina, os mecanismos pelos quais os mais ricos têm suas preferências contempladas pela ação governamental, o papel da redução/aumento da desigualdade na legitimidade dos estados nacionais e na estabilidade das democracias são temas ainda insuficientemente explorados. Esses requerem estudos comparados com cobertura mais ampla do que estudos de caso isolados para a coleta de evidências empíricas sólidas e a formulação de teorias consistentes.

As ciências sociais podem ser de grande relevância para a produção de informações e proposições explicativas para melhor entendermos os processos pelos quais a desigualdade pode ser reduzida. Seus desafios contemporâneos não estão concentrados nas metodologias nem nas técnicas, mas na capacidade dos pesquisadores engajarem nossa disciplina na formulação de perguntas realmente relevantes.

7. Referências bibliográficas

Teoria e conceituação

- Achen, Christopher, & Bartels, Larry. (2016). *Democracy for realists: why elections do not produce responsive government*. Princeton University Press.
- Cavaillé, Charlotte. (2023). *Fair enough? Support for redistribution in the age of inequality*. Cambridge University Press.
- Centeno, Miguel, Kohli, Arthur, & Yashar, Debra. (2017). *States in the Developing World*. Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. (1991). As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, (24), 85-116. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>.
- Hacker, Jacob S., & Pierson, Paul. (2010). Winner-Take-all Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States. *Politics & Society*, 38(2), 152-204. <https://doi.org/10.1177/0032329210365042>.
- Immergut, Ellen M. (1996). As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(30), 139-63.
- Iversen, Torben, & Soskice, David. (2006). Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: why some democracies redistribute more than others, *American Political Science Review*, 100(2), 165-181. <https://doi.org/10.1017/S0003055406062083>.
- Lowi, Theodore. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>.
- Marques, Eduardo Cesar. (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, (43), 67-102.
- Meltzer, Allan H., & Richard, Scott F. (1981). A Rational Theory of the Size of Government, *Journal of Political Economy*, 89(5), 914-927.
- Przeworski, Adam, & Wallerstein, Michael. (1988). Structural Dependence of the State on Capital. *The American Political Science Review*, 82(1), 11-29. <https://doi.org/10.2307/1958056>.
- Skocpol, Theda. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-43). Cambridge University Press.

Estudos comparativos e evidências empíricas

- Acemoglu, Daron, Naidu, Suresh, Restrepo, Pascual, & Robinson, James A. (2015). Democracy, Redistribution, and inequality. In Anthony Atkinson & François Bourguignon (Eds.), *Handbook of Income Distribution. Volume 2B* (pp. 1885-1960). North-Holland. <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-59429-7.00022-4>.
- Bartels, Larry. (2008). *Unequal Democracy*. Princeton University Press.
- Castles, Francis G., & Obinger, Herbert. (2007). Social expenditure and the politics of redistribution. *Journal of European Social Policy*, 17(3), 206-222. <https://doi.org/10.1177/0958928707078364>.
- Gilens, Martin. (2012). *Affluence and influence: economic inequality and political power in America*. Princeton University Press.
- Huber, Evelyne, & Stephens, John D. (2024). *Challenging Inequality: Variation across Postindustrial Societies*. University of Chicago Press.
- Lupu, Noam, & Pontusson, Jonas. (2024). *Unequal Democracies: Public Policy, Responsiveness, and Redistribution in an Era of Rising Economic Inequality*. Cambridge University Press.

O fenômeno no Brasil e na América Latina

Fairfield, Tasha, & Garay, Candelaria. (2017). Redistribution under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policy Making. *Comparative Political Studies*, 50(14), 1871–1906. <https://doi.org/10.1177/0010414017695331>.

Feierherd, Germán, Larroulet, Patricio, Long, Wei, & Lustig, Nora. (2023). The Pink Tide and Income Inequality in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 65(2), 110–144. <https://doi.org/10.1017/lap.2022.47>.

Huber, Evelyne, & Stephens, John D. (2013) *Democracy and the Left. Social policy and inequality in Latin America*. The University of Chicago Press.

Relação com fenômenos semelhantes

Alvaredo, Facundo, Bourguignon, François, Ferreira, Francisco, Lakner, Christoph, & Lustig, Nora. (2026). Is economic inequality on the rise everywhere? (Working Paper No. 2608). Tulane Economics Working Paper Series. <https://ideas.repec.org/p/tul/wpaper/2608.html>.

Souza, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. (2020). *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926–2013*. Hucitec/Anpocs.

Fontes de dados e relatórios institucionais

World Inequality Database. (n.d.). Home page. <https://wid.world/>.

Oxfam International. (n.d.). Annual reports. <https://www.oxfam.org/en/research/annual-reports>.

Latin American Public Opinion Project. (n.d.). AmericasBarometer. Vanderbilt University. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>.

VER TAMBÉM:

[Desigualdade | Neo-institucionalismo](#)

COMO CITAR ESTE VERBETE:

Arretche, Marta. (2026). Estado e desigualdades. In *Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS)*. ANPOCS. 10.17666/ebcs.2026.005.