

Democracia sob Tensão: Concentração no Topo e os Limites da Cidadania Substantiva no Brasil

Democracy Under Strain: Top Income Concentration and the Limits of Substantive Citizenship in Brazil
Democracia bajo Tensión: Concentración en la Cúpula y los Límites de la Ciudadanía Sustantiva en Brasil

Grupo temático 09 - Agenda, formulação e Implementação de Políticas Públicas

Vanessa Lins Koenigkan, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

RESUMO

O presente artigo analisa a relação entre desigualdade estrutural e cidadania substantiva no Brasil, argumentando que a mera fruição formal de direitos é insuficiente para garantir a qualidade democrática em contextos de extrema concentração de renda e riqueza. O estudo adota abordagem teórico-analítica de caráter exploratório, com revisão bibliográfica narrativa, articulando contribuições clássicas e contemporâneas de Marshall, Isin e Turner, Therborn, Wilkinson e Pickett, Piketty, Medeiros, Sandel, Lipsky, e Herd e Moynihan. A análise de dados secundários do *World Inequality Database* (WID) reforça a centralidade da concentração no topo da renda no contexto brasileiro. Argumenta-se que a desigualdade constitui fenômeno multidimensional — material, existencial e institucional — que afeta não apenas a distribuição de recursos, mas também a coesão social, o reconhecimento e a legitimidade democrática. Conclui-se que o papel do Estado na mediação democrática do acesso a direitos é ambíguo, e que a reprodução das desigualdades ocorre não apenas no desenho macroinstitucional e tributário regressivo, mas também nas condições concretas de implementação das políticas públicas, por meio da burocracia de nível de rua e da imposição de ônus administrativos que excluem os mais vulneráveis.

Palavras-chave: Desigualdade estrutural; Cidadania substantiva; Políticas públicas; Burocracia de nível de rua; Democracia.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between structural inequality and substantive citizenship in Brazil, arguing that the mere formal enjoyment of rights is insufficient to guarantee democratic quality in contexts of extreme income and wealth concentration. The study adopts an exploratory theoretical-analytical approach, with a narrative literature review, articulating classical and contemporary contributions from Marshall, Isin and Turner, Therborn, Wilkinson and Pickett, Piketty, Medeiros, Sandel, Lipsky, and Herd and Moynihan. The analysis of secondary data from the *World Inequality Database* (WID) reinforces the centrality of top income concentration in the Brazilian context. It is argued that inequality constitutes a multidimensional phenomenon—material, existential, and institutional—that affects not only the distribution of resources but also social cohesion, recognition, and democratic legitimacy. It concludes that the role of the State in the democratic mediation of access to rights is ambiguous, and that the reproduction of inequalities occurs not only in the macro-institutional design and regressive tax system, but also in the concrete conditions of public policy implementation, through street-level bureaucracy and the imposition of administrative burdens that exclude the most vulnerable.

Keywords: Structural inequality; Substantive citizenship; Public policies; Street-level bureaucracy; Democracy.

RESUMEN

Este artículo analiza la relación entre desigualdad estructural y ciudadanía sustantiva en Brasil, argumentando que el mero disfrute formal de derechos es insuficiente para garantizar la calidad democrática en contextos de extrema concentración de renta y riqueza. El estudio adopta un enfoque teórico-analítico de carácter exploratorio, con revisión bibliográfica narrativa, articulando contribuciones clásicas y contemporáneas de Marshall, Isin y Turner, Therborn, Wilkinson y Pickett, Piketty, Medeiros, Sandel, Lipsky, y Herd y Moynihan. El análisis de datos secundarios del *World Inequality Database* (WID) refuerza la centralidad de la concentración en la cúpula de la

renta en el contexto brasileño. Se argumenta que la desigualdad constituye un fenómeno multidimensional — material, existencial e institucional— que afecta no solo la distribución de recursos, sino también la cohesión social, el reconocimiento y la legitimidad democrática. Se concluye que el papel del Estado en la mediación democrática del acceso a derechos es ambiguo, y que la reproducción de las desigualdades ocurre no solo en el diseño macroinstitucional y tributario regresivo, sino también en las condiciones concretas de implementación de las políticas públicas, por medio de la burocracia a nivel de calle y la imposición de cargas administrativas que excluyen a los más vulnerables.

Palabras clave: Desigualdad estructural; Ciudadanía sustantiva; Políticas públicas; Burocracia a nivel de calle; Democracia.

1. INTRODUÇÃO:

A relação entre democracia e desigualdade constitui um dos debates centrais da teoria social e política contemporânea. Embora a expansão dos direitos civis, políticos e sociais tenha representado um marco fundamental das democracias modernas, a persistência — e, em muitos casos, o aprofundamento — das desigualdades econômicas e sociais tem colocado em xeque a capacidade desses regimes de garantir igualdade substantiva entre os cidadãos. Em contextos marcados por assimetrias profundas de renda, riqueza, status e acesso a serviços públicos, a democracia tende a operar de forma desigual, produzindo experiências diferenciadas de cidadania e participação política.

Historicamente, a consolidação da democracia esteve associada à promessa de igualdade política, expressa no princípio de que todos os cidadãos possuem igual valor e idêntica capacidade de influenciar as decisões coletivas. Contudo, a literatura contemporânea tem argumentado que a igualdade formal de direitos não é suficiente para assegurar condições efetivamente equitativas de participação, sobretudo em contextos nos quais desigualdades sociais estruturais moldam as oportunidades reais dos indivíduos. Essa problemática, embora intensificada nos debates recentes, encontra antecedentes na tradição clássica da teoria da cidadania. A tipologia proposta por Marshall (1967), ao distinguir as dimensões civil, política e social da cidadania, abriu caminho para a compreensão de que o reconhecimento jurídico de direitos não garante, por si só, sua fruição concreta. Desenvolvidos teóricos posteriores, como os sintetizados por Isin e Turner (2002), aprofundam essa distinção ao enfatizar a diferença entre a titularidade formal e o exercício efetivo dos direitos na vida social. Assim, enquanto a cidadania formal refere-se à condição jurídica de portador de direitos, a cidadania substantiva diz respeito à possibilidade material e socialmente viável de exercê-los no cotidiano. Nesse sentido, a coexistência entre instituições democraticamente estruturadas e desigualdades persistentes não é normativamente neutra, pois tende a restringir o exercício efetivo da cidadania e a comprometer a própria legitimidade democrática.

A desigualdade, nesse debate, não pode ser compreendida apenas como um fenômeno econômico restrito à distribuição de renda. Conforme argumenta Therborn (2010), trata-se de um fenômeno multidimensional, que afeta simultaneamente a vida, a dignidade e as oportunidades dos indivíduos. Desigualdades vitais, existenciais e materiais produzem hierarquias persistentes que condicionam não apenas o acesso a recursos, mas também o reconhecimento social e a liberdade de ação. Essa abordagem amplia o entendimento da desigualdade e permite analisá-la como um problema central para a democracia, na medida em que compromete o princípio normativo da igualdade entre cidadãos.

Além disso, estudos empíricos têm demonstrado que sociedades mais desiguais tendem a apresentar piores indicadores sociais, menor coesão e níveis mais baixos de confiança interpessoal. Wilkinson e Pickett (2015) mostram que a desigualdade intensifica processos de comparação social e competição por status, produzindo ansiedade, insegurança e distanciamento entre os indivíduos. Tais mecanismos afetam o conjunto da sociedade e fragilizam vínculos sociais essenciais ao funcionamento democrático, como a confiança, a cooperação e o engajamento cívico. Assim, a desigualdade deixa de ser apenas um problema distributivo e passa a configurar um fator estrutural de desorganização social e política.

No plano institucional, a literatura também evidencia que a desigualdade não é resultado inevitável de forças econômicas naturais, mas consequência de escolhas políticas e arranjos institucionais historicamente situados. Piketty (2022) demonstra que os períodos de maior redução das desigualdades estiveram associados à construção deliberada de instituições redistributivas, como sistemas tributários progressivos, políticas públicas universais e a expansão do Estado social. Em sentido oposto, o enfraquecimento dessas instituições tem sido acompanhado por um aumento da concentração de renda e riqueza, com impactos diretos sobre o funcionamento das democracias contemporâneas.

No contexto brasileiro, essa discussão assume relevância particular. O país combina uma trajetória relativamente recente de consolidação democrática com níveis historicamente elevados de desigualdade social, econômica e territorial. Como argumenta Medeiros (2023), a desigualdade brasileira não se concentra apenas na base da distribuição de renda, mas sobretudo no topo, onde a concentração de recursos econômicos e poder político influencia prioridades estatais e limita a capacidade redistributiva das políticas públicas. Esse padrão contribui para a reprodução de assimetrias no acesso a direitos e serviços, produzindo experiências desiguais de cidadania.

A partir desse diagnóstico, o artigo busca responder à seguinte questão: em que medida a persistência da desigualdade estrutural no Brasil limita a capacidade do Estado de mediar democraticamente o acesso a direitos e promover uma cidadania substantiva?

Além das dimensões materiais, a desigualdade opera também no plano simbólico e moral. Sandel (2020) argumenta que a ideologia meritocrática contemporânea contribui para legitimar desigualdades ao atribuir sucesso e fracasso exclusivamente ao esforço individual. Essa lógica transforma desigualdades estruturais em falhas morais, produzindo arrogância entre os vencedores e humilhação entre os que ficam para trás. Ao corroer o senso de pertencimento e solidariedade, a meritocracia fragiliza a coesão social e compromete o ideal democrático do bem comum.

Diante desse cenário, o papel do Estado torna-se central para a mediação entre democracia e desigualdade. A literatura indica que o Estado não é um ator neutro nesse processo: suas escolhas regulatórias, distributivas e simbólicas podem tanto reproduzir quanto mitigar desigualdades. Políticas públicas, instituições e arranjos administrativos desempenham papel decisivo na transformação de direitos formais em experiências concretas de cidadania, especialmente em sociedades marcadas por desigualdades profundas.

Este artigo parte do pressuposto de que a efetivação da democracia substantiva depende da capacidade estatal de reconhecer e enfrentar desigualdades multidimensionais, ampliando o acesso a direitos e fortalecendo a coesão social. O objetivo central é analisar o papel do Estado na mediação do acesso a direitos em contextos de elevada desigualdade, tomando o Brasil como referência analítica, com especial atenção à concentração patrimonial e às limitações institucionais da capacidade redistributiva. Sustenta-se que a democracia, para além de seus procedimentos formais, exige condições sociais e institucionais que tornem a igualdade um horizonte realizável, e não apenas normativo.

Metodologicamente, o artigo adota uma abordagem teórica-analítica de caráter exploratório, fundamentada em uma revisão bibliográfica narrativa que articula contribuições clássicas e contemporâneas. A análise é sustentada pelo diálogo entre os aportes de Marshall (1967), Isin e Turner (2002), Therborn (2010), Wilkinson e Pickett (2015), Piketty (2022), Medeiros (2023) e Sandel (2020). Complementarmente, utiliza-se a análise de dados secundários provenientes do *World Inequality Database* (WID) de 2023 para contextualizar a concentração de renda no topo da distribuição brasileira e subsidiar a discussão sobre a capacidade estatal e a mediação do acesso a direitos.

Ao articular a literatura sobre desigualdade multidimensional, concentração no topo da distribuição e mediação estatal do acesso a direitos, o artigo contribui para o campo da Administração Pública ao deslocar o debate da desigualdade como problema exclusivamente distributivo para a análise de suas implicações institucionais. Ao enfatizar a capacidade estatal e a implementação de políticas públicas como dimensões centrais da cidadania substantiva, o estudo reforça a importância da mediação administrativa na qualidade da democracia.

Além desta introdução, o artigo está estruturado da seguinte forma: a segunda seção apresenta os fundamentos teóricos sobre desigualdade e democracia; a terceira seção discute a relação entre democracia e desigualdade no Brasil, com ênfase na concentração no topo da distribuição de renda; a quarta seção analisa o papel do Estado e de iniciativas institucionais na mediação do acesso a direitos; por fim, as considerações finais retomam os principais argumentos e indicam caminhos para pesquisas futuras.

2. DESIGUALDADE E DEMOCRACIA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 A desigualdade como fenômeno multidimensional

A compreensão da desigualdade como um fenômeno exclusivamente econômico tem sido progressivamente questionada pela teoria social contemporânea. Nesse sentido, a contribuição de Therborn (2010) é particularmente relevante ao propor uma abordagem multidimensional da desigualdade, que permite compreender de forma mais ampla seus impactos sobre a vida social e política. Para o autor, desigualdades não se

confundem com simples diferenças individuais, pois são hierárquicas, evitáveis e moralmente injustificáveis, na medida em que produzem desvantagens sistemáticas entre grupos sociais.

Therborn (2010) distingue três dimensões fundamentais da desigualdade: vital, existencial e material. A desigualdade vital refere-se às condições que afetam diretamente a vida e a saúde dos indivíduos, como taxas de mortalidade, expectativa de vida e exposição a riscos evitáveis. Essas desigualdades evidenciam que a própria possibilidade de viver mais e melhor está socialmente distribuída, o que revela um problema normativo profundo para sociedades que se pretendem democráticas.

A desigualdade existencial diz respeito ao reconhecimento social, à dignidade e ao respeito. Trata-se da dimensão simbólica da desigualdade, que se manifesta por meio de discriminações, estigmatizações e processos de desvalorização social. Segundo Therborn (2010), essa forma de desigualdade limita a liberdade de ação dos indivíduos e afeta sua capacidade de participar plenamente da vida social e política. Grupos submetidos a esse tipo de desigualdade tendem a experimentar sentimentos de inferiorização e exclusão, mesmo quando possuem direitos formais garantidos.

Já a desigualdade material refere-se à distribuição desigual de recursos econômicos e sociais, como renda, riqueza, educação e oportunidades de mobilidade social. Embora seja a dimensão mais frequentemente analisada, Therborn (2010) destaca que ela opera em interação constante com as desigualdades vitais e existenciais, reforçando hierarquias e ampliando desvantagens cumulativas ao longo do tempo.

Essa abordagem multidimensional permite compreender que a desigualdade compromete diretamente a democracia, pois afeta as condições reais de exercício da cidadania. Quando indivíduos e grupos experimentam desigualdades profundas nessas diferentes dimensões, a igualdade política formal torna-se insuficiente para garantir participação efetiva, acesso a direitos e reconhecimento social. Assim, a desigualdade deixa de ser um problema periférico e passa a ocupar posição central na análise da qualidade democrática.

2.2 Desigualdade, status social e coesão democrática

Enquanto Therborn (2010) oferece uma estrutura conceitual para compreender as múltiplas dimensões da desigualdade, Wilkinson e Pickett (2015) contribuem ao analisar empiricamente os efeitos sociais da desigualdade em sociedades contemporâneas. Os autores demonstram que níveis mais elevados de desigualdade estão associados a uma série de problemas sociais, incluindo pior saúde pública, maior violência, menor confiança interpessoal e menor coesão social.

Um dos principais argumentos de Wilkinson e Pickett (2015) é que a desigualdade intensifica processos de comparação social e competição por status. Em sociedades mais desiguais, as diferenças de posição social tornam-se mais visíveis e socialmente significativas, o que aumenta a ansiedade relacionada à avaliação social. Esse fenômeno afeta não apenas os grupos situados na base da hierarquia social, mas o conjunto da sociedade, incluindo classes médias e grupos mais favorecidos.

Os autores destacam que a ansiedade por status gera efeitos psicológicos e sociais que fragilizam os vínculos sociais e a confiança mútua. A redução da confiança interpessoal compromete a cooperação social e dificulta a construção de consensos, elementos fundamentais para o funcionamento democrático. Dessa forma, a desigualdade atua como um fator de desorganização social, corroendo as bases normativas e relacionais da democracia.

Além disso, Wilkinson e Pickett (2015) argumentam que os efeitos da desigualdade não podem ser atribuídos apenas à pobreza absoluta. Mesmo em sociedades relativamente ricas, altos níveis de desigualdade produzem piores resultados sociais quando comparados a sociedades mais igualitárias. Essa constatação reforça a ideia de que a desigualdade é um problema estrutural, cuja superação exige políticas redistributivas e instituições capazes de reduzir hierarquias excessivas.

Ao dialogar com Therborn (2010), a análise de Wilkinson e Pickett (2015) permite compreender como desigualdades materiais e existenciais se reforçam mutuamente. A competição por status e a ansiedade social operam como mecanismos que aprofundam desigualdades simbólicas, afetando o reconhecimento e a dignidade dos indivíduos. Esses processos têm implicações diretas para a democracia, na medida em que reduzem a disposição à participação política e ao engajamento cívico.

2.3 Instituições, desigualdade e democracia em perspectiva histórica

A análise institucional da desigualdade é aprofundada por Piketty (2022), que enfatiza o caráter político e histórico da distribuição de renda e riqueza. Para o autor, a desigualdade não decorre de leis econômicas naturais, mas de escolhas institucionais e ideológicas que moldam sistemas tributários, políticas públicas e regimes de propriedade. Essa perspectiva desloca o debate da desigualdade para o campo da política democrática, destacando o papel central do Estado.

Piketty (2022) demonstra que os períodos de maior redução das desigualdades, especialmente ao longo do século XX, estiveram associados à expansão do Estado social, à implementação de sistemas tributários progressivos e ao fortalecimento de políticas públicas universais. Essas transformações não ocorreram de forma espontânea, mas resultaram de disputas políticas e mobilizações sociais que redefiniram o contrato social em diferentes países.

Ao mesmo tempo, o autor alerta para o aumento recente da concentração de renda e riqueza em diversas democracias, associado ao enfraquecimento de mecanismos redistributivos e à captura de instituições políticas por interesses econômicos concentrados. Em contextos de elevada concentração patrimonial, essa dinâmica tende a se intensificar, pois a acumulação de riqueza amplia a capacidade de influência sobre o processo decisório e o desenho institucional. Esse processo compromete a capacidade da democracia de produzir decisões coletivas orientadas ao interesse público, pois o poder econômico tende a se converter em poder político.

A contribuição de Piketty (2022) dialoga diretamente com as abordagens de Therborn (2010) e Wilkinson e Pickett (2015), ao evidenciar como desigualdades materiais influenciam desigualdades existenciais e vitais. A concentração excessiva de riqueza não apenas limita o acesso a recursos, mas também afeta o reconhecimento social e a capacidade de participação política, reforçando hierarquias incompatíveis com o ideal democrático.

2.4 Desigualdade e democracia: uma síntese teórica

A articulação entre as contribuições de Therborn (2010), Wilkinson e Pickett (2015) e Piketty (2022) permite afirmar que a desigualdade constitui um fenômeno multidimensional, institucionalmente produzido e socialmente desorganizador. Ao afetar simultaneamente as condições de vida, o reconhecimento social e o acesso a recursos materiais, a desigualdade compromete os fundamentos necessários ao funcionamento da democracia em sua dimensão substantiva.

Essa convergência teórica evidencia que a democracia não pode ser reduzida a seus procedimentos formais. A distinção entre titularidade jurídica de direitos e seu exercício efetivo na vida social, desenvolvida por Isin e Turner (2002), contribui para compreender por que a igualdade legal não se converte automaticamente em igualdade democrática concreta. Quando desigualdades estruturais restringem a participação, fragilizam a confiança interpessoal e erodem o sentimento de pertencimento, a igualdade política perde densidade normativa.

Desse modo, a reflexão sobre desigualdade torna-se inseparável do debate acerca da capacidade estatal e do desenho institucional. O problema central deixa de ser apenas a existência de assimetrias sociais e passa a envolver a aptidão das instituições públicas para mediar seus efeitos, reduzir hierarquias excessivas e converter direitos formalmente reconhecidos em práticas efetivas compatíveis com o ideal democrático.

2.5 Desigualdade, mérito e reconhecimento social

A dimensão simbólica da desigualdade é aprofundada por Sandel (2020), que analisa os efeitos morais e políticos da ideologia meritocrática nas democracias contemporâneas. Para o autor, a meritocracia não apenas legitima desigualdades materiais, mas produz hierarquias morais que afetam o reconhecimento e a dignidade dos indivíduos. Ao atribuir sucesso e fracasso exclusivamente ao mérito individual, a meritocracia transforma desigualdades estruturais em falhas pessoais.

Sandel (2020) argumenta que essa lógica gera dois efeitos complementares: a arrogância meritocrática entre os vencedores e a humilhação entre os perdedores. Os primeiros tendem a acreditar que seu sucesso é plenamente merecido, enquanto os segundos internalizam o fracasso como culpa individual. Esse processo fragiliza laços de solidariedade e corrói o senso de bem comum, elementos fundamentais para a democracia.

Ao dialogar com Therborn (2010), a análise de Sandel (2020) pode ser compreendida como uma forma de desigualdade existencial, na medida em que afeta o reconhecimento e o respeito social. Além disso, seus argumentos se aproximam das análises de Wilkinson e Pickett (2015) sobre status e ansiedade social, evidenciando como hierarquias simbólicas produzem efeitos psicológicos e sociais amplos.

A crítica à meritocracia permite compreender por que sociedades altamente desiguais enfrentam dificuldades adicionais para sustentar democracias inclusivas. Quando a desigualdade é moralmente legitimada, a disposição para políticas redistributivas e para a construção de instituições inclusivas tende a diminuir. Assim, a ideologia meritocrática atua como um obstáculo simbólico à mediação democrática da desigualdade, reforçando hierarquias incompatíveis com a igualdade substantiva.

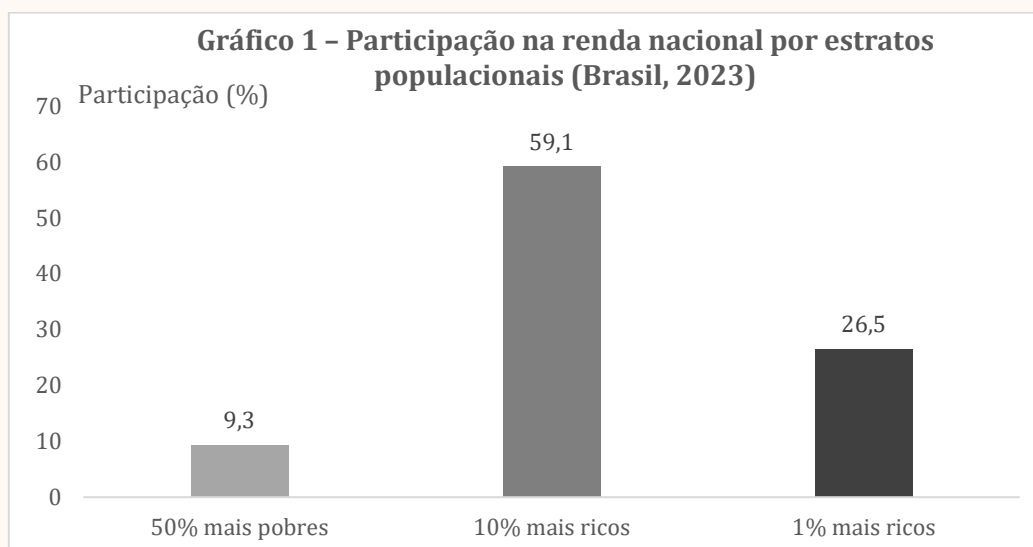
Ao naturalizar desigualdades estruturais como mérito individual, reduz-se a pressão política por reformas institucionais redistributivas, o que afeta diretamente o espaço de atuação do Estado na promoção de maior equidade — implicação que reforça a dimensão política da crítica desenvolvida por Sandel (2020).

3. DEMOCRACIA, DESIGUALDADE E O PAPEL DO ESTADO NO BRASIL

A relação entre democracia e desigualdade no Brasil apresenta especificidades que tornam o debate particularmente complexo. A consolidação democrática no país ocorreu paralelamente à manutenção de níveis elevados de desigualdade social, econômica e territorial, o que evidencia limites estruturais à efetivação da cidadania substantiva. Embora a Constituição de 1988 tenha ampliado significativamente o rol de direitos sociais, a distância entre a igualdade formal prevista no ordenamento jurídico e o acesso efetivo a esses direitos permanece expressiva.

Marcelo Medeiros (2023) oferece uma contribuição central para a compreensão desse fenômeno ao demonstrar que a desigualdade brasileira não se concentra prioritariamente na base da distribuição de renda, mas sobretudo no topo. Segundo o autor, a concentração de renda e riqueza entre os estratos mais ricos da sociedade brasileira exerce influência decisiva sobre a reprodução das desigualdades e sobre o funcionamento do sistema político. Essa constatação desloca o foco analítico de interpretações que associam a desigualdade exclusivamente à pobreza ou à exclusão social.

Dados consolidados do World Inequality Database (WID) reforçam essa interpretação. Em 2023, os 10% mais ricos concentravam aproximadamente 59,1% da renda nacional, enquanto o 1% mais rico apropriava-se de cerca de 26,5% da renda nacional. Em contraste, os 50% mais pobres detinham apenas 9,3% da renda total. Esses indicadores evidenciam que a desigualdade brasileira não se limita à insuficiência de renda na base da sociedade, mas está estruturalmente associada à elevada concentração no topo, com implicações diretas para a reprodução intergeracional de vantagens e para o funcionamento do sistema político. Conforme ilustra o Gráfico 1, a desigualdade no Brasil é fortemente marcada pela concentração no topo da distribuição. Ressalte-se que esses estratos são comparações entre grupos distintos (por exemplo, o 1% mais ricos está contido nos 10% mais ricos), razão pela qual os percentuais não devem ser somados como partes independentes de um mesmo todo.



Nota. Gráfico elaborado com base nos dados de "Pre-tax national income shares", por World Inequality Database (2023).

Ao enfatizar a centralidade do topo da distribuição, Medeiros (2023) argumenta que políticas públicas focalizadas apenas nos mais pobres, embora relevantes para a redução da pobreza extrema, são insuficientes para enfrentar a desigualdade estrutural. A persistência de elevados rendimentos no topo, associada a mecanismos institucionais que favorecem a acumulação e a reprodução da riqueza, limita o alcance redistributivo do Estado e contribui para a manutenção de hierarquias sociais profundas.

Essa configuração possui implicações diretas para a democracia. A concentração de renda e riqueza tende a se converter em concentração de poder político, influenciando agendas públicas, processos decisórios e prioridades governamentais. Conforme sugere Piketty (2022), quando o poder econômico se traduz em poder político, a democracia perde sua capacidade de representar interesses coletivos de forma equitativa. No caso brasileiro, essa dinâmica contribui para a reprodução de um padrão de cidadania desigual, no qual grupos com maior poder econômico exercem influência desproporcional sobre decisões públicas.

Além da dimensão material, a desigualdade no Brasil manifesta-se também no acesso desigual a serviços públicos essenciais, como saúde, educação, justiça e segurança. Essas assimetrias produzem experiências diferenciadas de cidadania, nas quais o exercício de direitos depende fortemente da posição social, do território e do capital cultural dos indivíduos. Em consonância com a abordagem de Therborn (2010), pode-se afirmar que tais desigualdades afetam simultaneamente as dimensões material e existencial da vida social.

A análise de Medeiros (2019) evidencia ainda que a desigualdade brasileira possui forte componente institucional. Benefícios fiscais regressivos, sistemas tributários pouco progressivos e mecanismos de proteção patrimonial contribuem para a manutenção da concentração no topo. Essas escolhas institucionais não são neutras do ponto de vista democrático, pois condicionam a capacidade do Estado de promover redistribuição e ampliar o acesso a direitos sociais.

Nesse sentido, o papel do Estado brasileiro revela-se ambíguo. Por um lado, o Estado é responsável por políticas públicas que ampliaram significativamente o acesso a direitos sociais nas últimas décadas, como a expansão da educação básica e de programas de transferência de renda. Por outro, sua capacidade redistributiva permanece limitada por arranjos institucionais que favorecem a concentração de renda e restringem a progressividade do sistema fiscal.

À luz da perspectiva de Wilkinson e Pickett (2015), pode-se argumentar que os elevados níveis de desigualdade no Brasil contribuem para a fragilização da coesão social e da confiança interpessoal. Essa erosão relacional tende a transbordar para a esfera institucional, pois a percepção de injustiça distributiva e a distância entre grupos sociais reduzem a crença de que as regras do jogo democrático operam de forma imparcial. Em contextos de elevada desigualdade, a expectativa de reciprocidade entre cidadãos e instituições é tensionada, o que pode comprometer a legitimidade das decisões públicas e afetar negativamente o engajamento cívico e a participação política.

Além disso, a ideologia meritocrática analisada por Sandel (2020) exerce papel relevante no contexto brasileiro ao legitimar desigualdades profundas. Ao converter barreiras estruturais em supostas falhas de mérito individual, essa lógica aprofunda a desigualdade existencial proposta por Therborn (2010), uma vez que retira a dignidade e o reconhecimento social de grupos já marginalizados materialmente. Esse processo contribui para a naturalização da desigualdade e para a redução do apoio social a políticas redistributivas.

Dessa forma, a análise do caso brasileiro evidencia que a desigualdade compromete não apenas a justiça social, mas também a qualidade da democracia. A coexistência entre democracia formal e desigualdade estrutural limita a efetivação da cidadania e fragiliza os vínculos sociais necessários ao funcionamento democrático. O Estado, nesse contexto, desempenha papel central na mediação dessas tensões, sendo simultaneamente parte do problema e elemento indispensável para sua superação.

Entre os diferentes vetores que condicionam essa mediação, destaca-se a concentração de renda e riqueza no topo da distribuição, cujos efeitos ultrapassam a dimensão econômica e incidem diretamente sobre a qualidade da cidadania democrática.

3.1 Desigualdade no topo e limites da cidadania democrática

A concentração de renda e riqueza no topo da distribuição, conforme demonstrado por Medeiros (2023), impõe limites específicos ao funcionamento da democracia que vão além das desigualdades observadas na base da sociedade. Quando parcelas reduzidas da população concentram recursos econômicos de forma desproporcional, criam-se assimetrias significativas de poder político, capazes de influenciar agendas públicas,

processos decisórios e prioridades estatais. Esse fenômeno compromete o princípio democrático da igualdade política, uma vez que a capacidade de influenciar decisões coletivas passa a ser desigualmente distribuída.

Do ponto de vista institucional, a concentração no topo afeta diretamente a capacidade redistributiva do Estado. Sistemas tributários pouco progressivos, benefícios fiscais regressivos e mecanismos de proteção patrimonial restringem o espaço fiscal necessário à ampliação de políticas públicas universais. Conforme argumenta Piketty (2022), a ausência de mecanismos eficazes de tributação sobre renda e patrimônio reforça a captura do Estado por interesses concentrados, reduzindo sua autonomia em relação a grupos economicamente poderosos.

Além disso, a desigualdade no topo produz efeitos simbólicos relevantes para a cidadania democrática. A elevada distância social entre grupos favorece a naturalização de hierarquias e a percepção de que determinadas posições sociais são intrinsecamente superiores. Esse processo dialoga com a crítica de Sandel (2020) à ideologia meritocrática, ao evidenciar como o sucesso econômico tende a ser interpretado como prova de mérito moral, enquanto posições menos favorecidas são associadas a falhas individuais.

Essas dinâmicas contribuem para a fragilização do vínculo entre cidadãos e instituições democráticas. Quando a percepção de injustiça distributiva se intensifica e o Estado é visto como incapaz de enfrentar a concentração de poder econômico, tende a ocorrer uma redução da confiança institucional e do engajamento cívico. Em consonância com Wilkinson e Pickett (2015), sociedades marcadas por grandes distâncias sociais apresentam maiores dificuldades para sustentar níveis elevados de coesão e cooperação, elementos fundamentais para a democracia.

Nesse sentido, a análise da desigualdade no topo permite compreender que a cidadania democrática não é comprometida apenas pela exclusão da base, mas também pela excessiva concentração de recursos e poder em segmentos restritos da sociedade. O enfrentamento dessa dimensão da desigualdade constitui, portanto, condição necessária para o fortalecimento da democracia e para a ampliação do acesso efetivo a direitos no Brasil. Trata-se não apenas de uma questão distributiva, mas de uma condição estrutural para a preservação da legitimidade democrática.

3.2 O papel do Estado na mediação democrática do acesso a direitos

A análise desenvolvida nas seções anteriores permite compreender que a desigualdade não constitui apenas um problema distributivo, mas um fenômeno estrutural que afeta diretamente a qualidade da democracia. Nesse contexto, o papel do Estado assume centralidade, uma vez que cabe às instituições públicas mediar as tensões entre igualdade formal de direitos e desigualdades substantivas que moldam as condições reais de vida dos cidadãos. Em sociedades profundamente desiguais, como a brasileira, essa mediação torna-se ainda mais complexa e necessária.

A literatura discutida ao longo deste artigo converge ao indicar que o Estado não é um ator neutro na produção e reprodução das desigualdades. Conforme argumenta Piketty (2022), arranjos institucionais, sistemas tributários, políticas públicas e regimes de propriedade são resultado de escolhas políticas historicamente situadas, que refletem disputas sociais e ideológicas. Dessa forma, o Estado pode tanto reforçar hierarquias existentes quanto atuar como agente de transformação, ampliando o acesso a direitos e oportunidades.

Do ponto de vista democrático, a mediação estatal da desigualdade é fundamental para transformar a igualdade jurídica em igualdade substantiva. A simples previsão formal de direitos não garante sua efetivação quando barreiras materiais, territoriais, simbólicas e institucionais impedem determinados grupos de acessá-los plenamente. Como destaca Therborn (2010), desigualdades materiais e existenciais limitam a liberdade de ação e o reconhecimento social, comprometendo a participação democrática mesmo em contextos de direitos formalmente universais.

Nesse sentido, políticas públicas universais desempenham papel central na redução de desigualdades, mas sua eficácia depende da capacidade do Estado de reconhecer e enfrentar desigualdades específicas. Wilkinson e Pickett (2015) demonstram que sociedades mais igualitárias tendem a apresentar maiores níveis de confiança interpessoal e coesão social, reforçando a importância de políticas redistributivas e serviços públicos de qualidade para o fortalecimento democrático. Ainda assim, em contextos altamente desiguais, políticas universais podem produzir resultados assimétricos se não forem acompanhadas de mecanismos de inclusão ativa.

A desigualdade territorial constitui outro desafio central à mediação democrática do acesso a direitos no Brasil. Diferenças significativas entre regiões, estados e municípios afetam a capacidade de provisão de serviços públicos e produzem experiências desiguais de cidadania. O acesso à saúde, à educação e à justiça varia

substancialmente conforme o local de residência, reforçando hierarquias espaciais que limitam a igualdade substantiva entre cidadãos formalmente iguais perante a lei.

Essas desigualdades territoriais envolvem não apenas a disponibilidade de recursos, mas também capacidades administrativas e institucionais distintas. Municípios com menor capacidade estatal enfrentam maiores dificuldades para implementar políticas públicas e garantir direitos sociais, aprofundando desigualdades existentes. Sob a perspectiva de Therborn (2010), tais disparidades podem ser interpretadas como formas de desigualdade material e existencial, uma vez que afetam tanto o acesso a recursos quanto o reconhecimento e a dignidade dos indivíduos.

Além disso, a burocracia estatal pode atuar como fator de exclusão quando procedimentos administrativos complexos e pouco acessíveis dificultam o acesso a direitos. Barreiras informacionais, exigências documentais excessivas e práticas institucionais pouco sensíveis às especificidades sociais contribuem para a produção de uma cidadania diferenciada, na qual determinados grupos enfrentam maiores obstáculos para acessar serviços públicos.

Essa dimensão evidencia que a mediação democrática do acesso a direitos não depende apenas do desenho normativo das políticas, mas também das condições concretas de implementação e das capacidades estatais mobilizadas no cotidiano. A literatura sobre burocracia de nível de rua demonstra que a execução concreta das políticas públicas envolve graus significativos de discricionariedade, por meio dos quais agentes estatais influenciam quem acessa direitos e em quais condições (Lipsky, 1980). Em contextos de recursos escassos e demandas elevadas, decisões administrativas cotidianas podem reproduzir desigualdades existentes. Mais recentemente, estudos sobre ônus administrativo indicam que exigências documentais, custos informacionais e barreiras procedimentais operam como filtros que afetam desproporcionalmente grupos vulneráveis (Herd & Moynihan, 2018). Assim, a desigualdade pode ser produzida não apenas na formulação das políticas, mas também no desenho e na implementação administrativa dos direitos.

À luz da perspectiva de Sandel (2020), a dificuldade de acesso a direitos reforça sentimentos de desvalorização e exclusão, alimentando a percepção de que o Estado não reconhece determinados grupos como membros plenos da comunidade política. Essa experiência de não reconhecimento fragiliza o vínculo cívico e compromete a legitimidade democrática, sobretudo em contextos de elevada desigualdade social.

Portanto, a mediação democrática do acesso a direitos demanda uma atuação estatal que considere simultaneamente dimensões materiais, territoriais e simbólicas da desigualdade. Políticas públicas eficazes devem combinar redistribuição de recursos, fortalecimento institucional e estratégias de reconhecimento, de modo a reduzir barreiras ao acesso e promover experiências mais equitativas de cidadania.

Por fim, a mediação estatal da desigualdade possui implicações diretas para a legitimidade democrática. Quando o Estado é percebido como incapaz de reduzir desigualdades ou de garantir acesso equitativo a direitos, a confiança nas instituições tende a diminuir, afetando o engajamento cívico e a participação política. Em contrapartida, políticas públicas eficazes e inclusivas podem reforçar a percepção de justiça social e fortalecer o vínculo entre cidadãos e instituições democráticas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a relação entre democracia e desigualdade a partir da premissa de que a efetivação da cidadania substantiva — entendida como o exercício concreto dos direitos formalmente garantidos (Turner, 1993) — exige condições sociais, institucionais e simbólicas que ultrapassem a igualdade jurídica. A articulação entre Therborn (2010), Wilkinson e Pickett (2015), Piketty (2022), Medeiros (2023) e Sandel (2020) sustentou a compreensão da desigualdade como fenômeno multidimensional, institucionalmente produzido e socialmente legitimado, cujos efeitos incidem sobre coesão social, reconhecimento e participação política.

No caso brasileiro, a elevada concentração no topo da distribuição de renda, conforme argumenta Medeiros (2023) e corroboram indicadores do WID, evidencia que o problema não se restringe à insuficiência de renda na base, mas envolve assimetrias estruturais de poder econômico e político que tensionam a responsividade estatal e a legitimidade democrática.

O argumento central sustenta que a mediação democrática do acesso a direitos não se realiza apenas no plano normativo ou legislativo; depende da capacidade estatal de converter direitos formalmente reconhecidos em práticas efetivas de cidadania. A implementação de políticas públicas, o funcionamento burocrático e o desenho institucional constituem, assim, dimensões decisivas para compreender como desigualdades podem ser reproduzidas ou mitigadas no cotidiano da gestão pública.



ARTIGO

Entre as limitações do estudo, destaca-se o predomínio de abordagem teórica, sem exploração empírica sistemática comparada. Pesquisas futuras podem avançar ao examinar como diferentes arranjos institucionais e capacidades administrativas produzem variações na qualidade da cidadania em sociedades desiguais, especialmente a partir da análise do “ônus administrativo” e do papel das burocracias de nível de rua. Em última instância, sustenta-se que o fortalecimento da democracia exige instituições capazes de reduzir hierarquias excessivas e assegurar acesso equitativo a bens públicos, aproximando igualdade formal e igualdade substantiva.

Referências:

- Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.
- Isin, E. F., & Turner, B. S. (2002). Citizenship studies: An introduction. In E. F. Isin & B. S. Turner (Eds.), *Handbook of citizenship studies* (pp. 1–10). Sage Publications.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Medeiros, M. (2023). *Os ricos e os pobres: O Brasil e a desigualdade*. Companhia das Letras.
- Piketty, T. (2020). *Capital e ideologia*. Intrínseca.
- Piketty, T. (2022). *Uma breve história da igualdade*. Intrínseca.
- Sandel, M. J. (2020). *A tirania do mérito: O que aconteceu com o bem comum?* Civilização Brasileira.
- Therborn, G. (2010). Os campos de extermínio da desigualdade. *Novos Estudos CEBRAP*, (87), 145–156.
- Wilkinson, R. G., & Pickett, K. E. (2015). *O nível: Por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Civilização Brasileira.
- World Inequality Database. (2023). *Data portal*. World Inequality Lab. Recuperado em 10 de fevereiro de 2026, de <https://wid.world>