



## **Desigualdade socioeconômica brasileira à luz da obra de Amartya Sen**

*Nathália Lipovetsky\**

**Resumo:** A presente pesquisa consiste em abordagem diagnóstica de dados da distribuição da riqueza na população brasileira, à luz da ideia de injustiça remediável e da necessidade de reconciliação entre ética e economia de Amartya Sen. Por ser parte inicial de uma pesquisa mais abrangente e propositiva, esse artigo aponta, ao final, para a implementação de políticas públicas como meio de correção das distorções e desigualdades encontradas. A partir da análise de relatórios divulgados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, IPEA e IBGE e da leitura das obras chave que sustentam a proposta, foram feitas abordagens diagnósticas, comparativas e compreensivas do objeto investigado. As desigualdades sociais são dimensões de um todo que compreende as perspectivas econômicas, jurídicas, políticas, históricas que influenciaram a posição em que uma pessoa se encontra na sociedade (RAWLS, 1970). A posição social geralmente se define pelo nascimento e tende a ser transmitida de geração em geração, a menos que o ciclo seja interrompido por meio de medidas públicas capazes de atingir um volume expressivo de pessoas na população. Uma política pública é uma medida conscientemente adotada por um governo, que o faz oficial e legitimamente em nome da população, para alcançar um determinado objetivo, conciliando os instrumentos políticos disponíveis com os interesses e aspirações de atores, instituições e ideias (HOWLETT, 2013). O caráter predominantemente econômico que assume a sociedade contemporânea faz com que essas desigualdades sejam percebidas como quase que exclusivamente afetadas por fatores econômicos. Isso se dá em razão de, frequentemente, as decisões jurídicas e políticas serem tomadas com base em critérios econômicos ou de eficiência, deixando de lado questões de ética e de justiça (LIPOVETSKY, 2016). Indicadores como o coeficiente Gini ou o IDH apontam para uma distribuição mundial da riqueza em que os 2% de adultos mais ricos possuem, juntos, mais da metade da riqueza global, enquanto a metade mais pobre da população mundial possui apenas cerca de 1% da riqueza total do mundo (UNU-WIDER, 2006). No Brasil, embora o coeficiente de Gini tenha sofrido redução

---

\* Bacharela, Mestra e Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato [nathalialipovetsky@gmail.com](mailto:nathalialipovetsky@gmail.com).



no período 2004-2014 (de 0,545 em para 0,490), a concentração de renda permanece altíssima. O relatório de 2016 da SPE do Ministério da Fazenda, com base nos dados declarados à Receita Federal para o IRPF 2014 e 2015, indica que o 0,1% mais rico da população brasileira (27 mil pessoas) possui R\$ 159,7 bilhões em rendimento total bruto. Essa parcela da população possui mais de 3000% de renda a mais que a média dos declarantes e bens e direitos em quantidade quase 6500% maior que a média nacional (BRASIL-SPE, 2016). Tais índices de concentração de renda refletem um quadro de desigualdades que se traduzem na não realização de direitos, e na impossibilidade de exercício da cidadania de forma plena, ou seja, em injustiça. Diante da existência de injustiças claramente remediáveis e que podem ser eliminadas, é preciso uma teoria da justiça econômica, reconciliada com a ética, com a tarefa de ser uma ética do capitalismo, para conciliá-lo com um paradigma político de democracia e realização de direitos humanos (SEN, 2009).

**Palavras-chave:** Desigualdade; Economia; Justiça; Ética.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a realizar uma análise diagnóstica de dados da distribuição da riqueza na população brasileira, à luz da ideia de injustiça remediável e da necessidade de reconciliação entre ética e economia de Amartya Sen (2008, p. 94-95), utilizando relatórios divulgados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, IPEA e IBGE e da leitura das obras chave que sustentam as propostas de Sen, especialmente *A ideia de justiça e Desenvolvimento como liberdade*.

A desigualdade social é, na verdade, uma sobreposição de muitas desigualdades, que são sociais, econômicas, históricas, de classe, de raça, de gênero. Frequentemente a questão da igualdade é resumida à igualdade de oportunidades, ignorando o efeito que os demais fatores terão no resultado final, ou seja, ignorando que circunstâncias (variáveis) que estão fora do controle pessoal, como uma herança familiar ou o acometimento por condições físicas ou mentais peculiares, desempenham papel relevante no resultado final (ATKINSON, 2015).

As desigualdades sociais são dimensões de um todo que compreende as perspectivas econômicas, jurídicas, políticas e históricas que influenciaram a posição em que uma pessoa se encontra na sociedade (RAWLS, 1970). Essa posição geralmente se define pelo nascimento



e tende a ser transmitida de geração em geração, a menos que o ciclo seja interrompido por meio de medidas capazes de atingir um volume expressivo de pessoas na população, que chamamos de políticas públicas. Essa identificação de problemas seguida pela aplicação de soluções, em suas dimensões técnica e política, constitui “políticas” que, por serem adotadas ou endossadas pelo governo, são públicas. Uma política pública é uma medida conscientemente adotada por um governo, que o faz oficial e legitimamente em nome da população, para alcançar um determinado objetivo, conciliando os instrumentos políticos disponíveis com os interesses e aspirações de atores, instituições e ideias (HOWLETT, 2013).

O contexto global de distribuição da riqueza segundo o coeficiente de Gini<sup>1</sup> indica que os 2% de adultos mais ricos possuem, juntos, mais da metade da riqueza global, enquanto a metade mais pobre da população mundial possui apenas cerca de 1% da riqueza total do mundo. Esses valores servem como parâmetro para reflexão de que, embora constitua uma sociedade profundamente desigual, o Brasil aponta para índices compatíveis, não em um bom sentido, com os mundiais. No Brasil, internamente, em que pese o coeficiente de Gini tenha sofrido uma redução no período que vai de 2004 a 2014 (caiu de 0,545 em para 0,490 – o que significa pequena redução da concentração de renda), a concentração de renda permanece altíssima. O Brasil tem índice pior que o de países como, por exemplo, Iraque, Grécia, Peru e Bolívia.

## **1 JUSTIÇA E DESENVOLVIMENTO<sup>2</sup>**

A concepção de justiça de Amartya Sen, marco teórico deste trabalho, parte de seu diálogo com a obra de John Rawls, que, segundo Sen, se alinha com uma tradição transcendental de justiça perfeita. Sen critica essa tradição e busca conceber uma ideia de justiça comparativa, com foco na vida que as pessoas são efetivamente capazes de levar.

---

<sup>1</sup> O coeficiente Gini mede a extensão na qual a distribuição de renda (pode ser usado o poder de compra) das pessoas ou famílias numa determinada economia desvia de um parâmetro de distribuição perfeitamente igualitária (um valor zero para o índice Gini representa igualdade perfeita, enquanto um valor cem representa a desigualdade perfeita).

<sup>2</sup> Parte da discussão empreendida neste tópico reproduz trechos que desenvolvo mais profundamente no cap. 3 da obra *Efetividade da justiça no mundo contemporâneo: entre ética e economia*, de minha autoria, publicada pela Editora Initia Via.



Rawls alinha-se com as teorias contratualistas para conceber seu modelo de organização social: as pessoas encontram-se na chamada posição original, em que há igualdade e liberdade para todos os indivíduos. Sob tais condições é possível formalizar um acordo coletivo, sob o véu da ignorância, pois todos ignoram o que os demais possuem ou desejam, e elegem, assim, os princípios que lhes assegurem as mais vantajosas possibilidades vitais. Assim, o sentido moral que orienta esse acordo é a segurança de que os princípios acordados serão obrigatórios e respeitados, uma vez que são normas produzidas pelo próprio destinatário. A garantia de obediência às leis é gerada pelo dever natural de justiça, de forma que a lei é sinônimo de liberdade nessa sociedade. Rawls não concebe uma noção de justiça desvinculada da moral, da política ou da economia, já apontando uma concepção fundamentada em perspectivas pós-positivistas. Ele chama de *instituições maiores* a constituição política e as principais ordens econômicas e sociais, que acabam por definir, na prática, as perspectivas de vida das pessoas. (RAWLS, 1971, p. 7)

As expectativas de vida de cada pessoa variam de acordo com a chamada situação de partida e se determinam parcialmente pelo contexto político, econômico e social. Essas diferenças de oportunidades iniciais nada tem a ver com mérito ou valor moral e é a elas que devem ser aplicados os princípios da justiça social. Uma pessoa não tem responsabilidade ou mérito por ter nascido em numa situação de partida melhor ou pior. A posição originária<sup>3</sup> seria uma simulação de condições ideais de igualdade para se escolherem os princípios diretores da sociedade, ou uma situação em que “ninguém conhece seu lugar na sociedade, sua posição de classe ou seu status social, nem ninguém sabe sua sorte na distribuição dos dons naturais, sua inteligência, sua força e coisas semelhantes”<sup>4</sup> (RAWLS, 1971, p. 12).

A discussão promovida por Rawls é sobre a justiça das instituições ser ou não ser capaz de suprir as diferenças que impedem o exercício de iguais direitos, não se a distribuição natural é justa ou injusta. Assim, a justiça se realiza nas instituições, é racionalmente compartilhada no convívio social e gera o bem comunitário (e não o bem individual).

---

<sup>3</sup> A posição originária na concepção de justiça como equidade seria a correspondente ao estado de natureza da teoria do contrato social tradicional. Rawls concorda que se trata de um acordo hipotético, não histórico. Não existe a possibilidade de ocorrer ou ter ocorrido um momento na história em que tal pacto fosse firmado.

<sup>4</sup> Texto original: “no one knows his place in society, his class position or social status, nor does any one know his fortune in the distribution of natural assets and abilities, his intelligence, strength and the like”.



Em tais condições as pessoas seriam obrigadas, em função dos próprios interesses (ou em função do medo de sofrer algum prejuízo na eleição das instituições sociais), a optar pela justa distribuição das instituições: não se trata necessariamente de bondade ou preocupação com o próximo. Essa noção de justiça por aproximação já aponta para uma concessão (ou inconsistência) da própria teoria postulada, por não estar em perfeita consonância com uma justiça institucionalista e/ou perfeita.

Essa fundamentação moral da justiça foi uma primeira abordagem do tema por Rawls, depois retomado a partir de uma fundamentação política no artigo *Justice as fairness: political, not metaphysical* e ainda no livro *The law of peoples*, em que apresenta uma arquitetura dos problemas do direito internacional, segundo a premissa de que as sociedades devem conceber como estão conectadas às demais sociedades e como devem relacionar-se e formular determinados ideais políticos para mediar essas relações. A manutenção da coerência interna da obra fez com que Rawls flexibilizasse as condições de aplicação de suas teorias iniciais, sobretudo em se tratando de democracia e cidadania. Não obstante, como afirma Sen:

As importantes contribuições de John Rawls às ideias de equidade e justiça convidam para a celebração, e ainda há outras ideias presentes em sua teoria da justiça que demandam, como já afirmei, uma análise crítica e reformulação. A análise de Rawls da equidade, da justiça, das instituições e do comportamento iluminou profundamente nosso entendimento da justiça e desempenhou – e ainda desempenha – um papel extremamente construtivo no desenvolvimento da teoria da justiça. (SEN, 2011, p. 104)

Sen rejeita as conclusões de Rawls porque pretende formular uma teoria da justiça que seja base da argumentação racional no domínio prático; precisa, para isso, incluir modos de julgar como reduzir a injustiça e promover a justiça, em vez de objetivar apenas a caracterização das sociedades perfeitamente justas, como o faz Rawls. Há, em sua teoria, uma identificação entre justiça e desenvolvimento, de forma que a justiça de um ato deve ser medida em termos de sua capacidade de promover as liberdades e a expansão da liberdade se apresenta duplamente como fim primordial e principal meio do desenvolvimento (seus papéis constitutivo e instrumental, respectivamente). (SEN, 2010, p. 55)

Sen classifica em duas as razões pelas quais a liberdade é central para o processo de desenvolvimento: a razão avaliatória, que é o aumento verificado de liberdades, e a razão da eficácia, pois o desenvolvimento depende da condição de agente das pessoas. (SEN, 2010, p.



17) Agente (pessoa dotada de *agency*) é alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo critério externo. (SEN, 2010, p. 34) Sua abordagem da justiça não abandona o conceito de injusto e baseia-se na ideia de que existem no mundo injustiças claramente remediáveis e que podem ser eliminadas, independentemente de não ser possível atingir a justiça perfeita e total. (SEN, 2011, p. 9)

Segundo ele a ideia de injustiça e o diagnóstico do injusto são centrais para a teoria da justiça tanto como ponto de partida para uma discussão crítica quanto como ponto de chegada. Avançando no raciocínio, Sen indaga se uma teoria da justiça é mesmo necessária, se precisamos ir além do nosso senso de justiça e injustiça. (SEN, 2011, p. 10) Seu argumento é que o diagnóstico da injustiça pode se dar por diferentes razões a partir do nosso senso de justo e injusto, mas sem que uma delas seja apontada como dominante nesse diagnóstico e que chegar a conclusões robustas acerca do que deve ser feito em cada situação não depende diretamente de reduzir os critérios avaliativos a um único: “isso se aplica tanto à teoria da justiça quanto a qualquer outra parte da disciplina da razão prática”. (SEN, 2011, p. 33-34)

Esse questionamento acerca da necessidade de uma teoria da justiça é sintomático da própria teoria concebida na obra, que se mostra como uma teoria da justiça em sentido amplo:

O objetivo é esclarecer como podemos proceder para enfrentar questões sobre a melhoria da justiça e a remoção da injustiça, em vez de oferecer soluções para questões sobre a natureza da justiça perfeita. Isso se diferencia claramente das teorias da justiça predominantes na filosofia moral e política contemporânea. (SEN, 2011, p. 11)

As instituições, embora não sejam definidoras dos princípios de justiça, terão papel importante na medida em que podem contribuir diretamente para a vida que as pessoas são capazes de levar. A democracia merece destaque nesse quadro no que concerne à argumentação racional pública e é compreendida, com John Stuart Mill, como “governo por meio do debate”. Num mundo complexo<sup>5</sup>, a democracia, como a ciência, deve ser encarada como um sistema em que não existe a verdade em si, mas apenas verdades provisórias que se sucedem. Para Sen a democracia deve ser um elemento de fomento do debate, possibilitando informação e discussões interativas para todas as vozes existentes na comunidade:

---

<sup>5</sup> MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Trad. Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2003, p. 56.



Além disso, essa maneira de ver a democracia pode ter impacto sobre sua busca em um nível global – e não apenas dentro de um Estado-nação. Se a democracia não é vista simplesmente com relação ao estabelecimento de algumas instituições específicas (como um governo global democrático ou eleições democráticas), mas como relação à possibilidade e ao alcance da argumentação racional pública, que se trata de *promover* (em vez de aperfeiçoar), tanto a democracia global como a justiça global podem ser vistas como ideias eminentemente compreensíveis que com toda a probabilidade podem inspirar e influenciar ações práticas para além das fronteiras. (SEN, 2011, p. 15)

A justiça como equidade de Rawls produz um conjunto de princípios de justiça que se ligam ao estabelecimento de instituições justas que requerem que as pessoas se comportem de modo a cumprir aquilo que as instituições exigem, o que não necessariamente irá se realizar. Segundo Sen,

existem algumas inadequações cruciais nessa concentração dominante sobre as instituições (na qual se supõe que o comportamento seja apropriadamente obediente), e não sobre a vida que as pessoas são capazes de levar. O foco sobre a vida real na avaliação da justiça tem muitas implicações de longo alcance para a natureza e o alcance da ideia de justiça. (SEN, 2011, p. 13)

Sen identifica duas abordagens iluministas para compor sua ideia de justiça: uma, mais coesa, que ele chama de institucionalismo transcendental e que se concentrou em identificar arranjos sociais perfeitamente justos, articulados em torno de um contrato social; outra, alternativa, composta de concepções mais variadas, que ele chamou de abordagem comparativa, que abarca filósofos que partilham entre si o interesse em realizar comparações entre as diferentes vidas que podem ser levadas pelas pessoas, sob influência simultânea das instituições e também do comportamento humano real e interações sociais. (SEN, 2011, p. 18) Essa abordagem promove comparações entre sociedades que já existiam ou poderiam surgir, em vez de limitarem suas análises a pesquisas transcendentais de uma sociedade perfeitamente justa. Tais comparações focadas em realizações tinham com frequência como principal interesse a remoção de injustiças evidentes no mundo que viam. (SEN, 2011, p. 37-38)

O pensamento de Amartya Sen se alinha fortemente com a tradição que ele chamou de alternativa, ou abordagem de comparação focada em realizações. Mas isso não significa uma exclusão por completo da existência de pontos expressivos que as duas tradições têm em comum. (SEN, 2011, p. 18-19) Uma delas, certamente a mais importante, é a dependência da argumentação racional, expressa pelo que Christine Korsgaard chamou de *insight* kantiano fundamental: “Trazer a razão ao mundo torna-se a tarefa da moralidade, e não da metafísica, e



tanto o trabalho como a esperança da humanidade” (KORSGAARD, 1996, p. 3 *apud* SEN, 2011, p. 19).

Sen abre um espaço, em relação à racionalidade, para considerar a crítica à dependência da argumentação racional “que aponta o predomínio da desrazão no mundo e o irrealismo envolvido na pressuposição de que o mundo seguirá na direção ditada pela razão” (2011, p. 19) fundamentada na observação da realidade de que nem sempre é eficiente o debate sobre assuntos sociais polêmicos e que as razões para fundamentar questões difíceis podem, muitas vezes, se vestir de desrazão.

Muito embora concorde que a realidade nem sempre se mostra racional, Sen argumenta que isso não é suficiente para abandonar o uso da razão até onde for possível nas questões de relevância social, nem os benefícios de empregarmos socialmente a ferramenta da persuasão recíproca, além, é claro, de observar que até mesmo a caracterização do que seria uma manifestação de desrazão<sup>6</sup> pode ser apenas uma questão de ponto de vista no debate – uma argumentação ruim que pode, para nossa sorte, ser defrontada por outra melhor (SEN, 2011, p. 20):

O que importa para os argumentos neste livro não é algo como a onipresença da razão nos pensamentos que cada um de nós tem nesse exato momento. Essa pressuposição não pode ser feita, e nem é necessária. A alegação de que as pessoas concordariam quanto a uma afirmação específica se elas argumentassem de forma aberta e imparcial obviamente não pressupõe que as pessoas já estejam empenhadas em argumentar dessa forma, nem mesmo que estejam ansiosas por fazê-lo. O que mais importa é o exame do que o raciocínio argumentativo exigiria para a busca de justiça – levando em conta a possibilidade de existirem muitas diferentes posições razoáveis. Esse exercício é totalmente compatível com a possibilidade, até mesmo a certeza, de que, em determinado momento, nem todas as pessoas estejam dispostas a realizar tal análise. A argumentação racional é central para a compreensão da justiça mesmo em um mundo que inclui muita “desrazão”; na verdade, ela pode ser especialmente importante em um mundo assim. (SEN, 2011, p. 20-21)

Dentre as limitações<sup>7</sup> da abordagem do institucionalismo transcendental há duas em especial: a *factibilidade* de encontrar uma solução transcendental acordada (da natureza da

---

<sup>6</sup> Essa argumentação de que a desrazão também opera um papel relevante conecta-se com o pensamento de Hegel no tocante ao trabalho do negativo e à existência de Razão na História, ainda que o autor não tenha pretendido se apoiar em Hegel ou não tenha querido admitir que o fez. Pela concepção segundo a qual há Razão na História, a desrazão, sua antítese, é um momento necessário da dialética e manifestação do Espírito tanto quanto os momentos de tese e de síntese. Nesse movimento, o papel da argumentação como princípio moral se apresenta como “operacionalização” dialética, rumo à suprassunção no Absoluto.

<sup>7</sup> Antes de analisar essas duas limitações, Sen coloca duas questões instigantes: “A análise da justiça necessita limitar-se ao acerto das instituições básicas e das regras gerais? Não deveríamos também examinar o que surge na sociedade, incluindo os tipos de vida que as pessoas podem levar de fato, dadas as instituições e as regras, e





sociedade justa) e a *redundância* da busca de uma solução transcendental. A respeito da factibilidade Sen questiona a possibilidade de a comunidade chegar a uma escolha unânime do conjunto formado por dois princípios de justiça na situação (hipotética) de igualdade original, em que todas as possibilidades estão à disposição dos cidadãos. De fato, sem que isso se verifique, toda a teoria da justiça de Rawls resta inviabilizada.<sup>8</sup>

Para expor a questão da redundância na abordagem transcendental Sen recorre à utilização de uma metáfora em que três crianças disputam uma flauta: uma delas é pobre e não tem nenhum brinquedo; a segunda é a única que sabe tocar flauta e que, portanto, faria um uso adequado da flauta; já a terceira, trabalhou durante meses para fazer a flauta. Segundo orientações político-filosóficas diferentes, é possível argumentar a favor de cada uma das três crianças com soluções totalmente diferentes e que, aos olhos de quem as propuser, seria obviamente a escolha correta. (SEN, 2011, p. 43-44)

A redundância dessa fórmula consiste exatamente em se tratar de diferenças de interesses em relação ao benefício próprio com argumentos divergentes que apontam, cada um, para um tipo diverso de razão imparcial e não arbitrária: “Pode de fato não haver nenhum arranjo social identificável que seja perfeitamente justo e sobre o qual surgiria um acordo imparcial” (SEN, 2011, p. 45).

A identificação de um arranjo inteiramente justo não é nem necessária e nem suficiente (além de inviável), o que fica demonstrado com um interessante exemplo:

(...) se estamos tentando escolher entre um Picasso e um Dalí, de nada adianta invocar um diagnóstico (mesmo que esse diagnóstico transcendental pudesse ser feito) segundo o qual o quadro ideal no mundo é a *Mona Lisa*. Pode ser interessante ouvir isso, mas não tem nenhuma relevância na escolha entre um Dalí e um Picasso. Na verdade, para a escolha entre as duas alternativas com que deparamos, não é minimamente necessário falar sobre o que pode ser o quadro mais grandioso ou perfeito do mundo. Também não é suficiente, ou mesmo de alguma serventia específica, saber que a *Mona Lisa* é o quadro mais perfeito do mundo quando a escolha é de fato entre um Dalí e um Picasso. (SEN, 2011, p. 46)

---

também outras influências, incluindo os comportamentos reais, que afetam inescapavelmente as vidas humanas?” SEN, 2011, p. 40.

<sup>8</sup> Em escritos posteriores Rawls reconsidera seu posicionamento inicial e abre algumas concessões acerca do consenso político buscado entre os cidadãos quanto à razoabilidade das concepções do que é justiça: “O conteúdo da razão pública é dado por uma família de concepções políticas da justiça, e não apenas por uma única. Existem muitos liberalismos e visões relacionadas; portanto, muitas formas de razão pública especificadas por uma família de concepções políticas razoáveis. Dentre estas, a justiça como equidade, quaisquer que sejam seus méritos, é apenas uma.” RAWLS, John. *The law of peoples*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 137-141 *apud* SEN, 2011, p. 42.



Em relação a seu argumento sobre a redundância, Sen já procura afastar a possibilidade de ser contestado com a ideia de que uma alternativa transcendental, perfeita, poderia servir como parâmetro por aproximação para a análise das demais alternativas e que disso derivaria uma gradação que já seria em si uma comparação. Seus argumentos são apenas que os objetos diferem em muitas dimensões e que a proximidade descritiva não necessariamente leva à proximidade valorativa. (SEN, 2011, p. 46)

Essa linha de argumentação requer cautela, pois apesar das diferenças entre os objetos e da distância entre descrição e valoração, uma comparação entre a alternativa real e a alternativa transcendental mostra-se viável em muitas situações, sobretudo quando pensamos a justiça como realização de direitos fundamentais que podem ser encarados sob a forma de princípios. Talvez para o exemplo da escolha das pinturas o argumento tenha força, mas nem por isso ele constitui uma regra. A noção de uma justiça perfeita pode até não se mostrar adequada como solução imediata, mas, em sendo conhecida, certamente tem lugar como vetor a direcionar as escolhas que devem ser feitas num mundo de escassez de recursos e necessidades ilimitadas.

## 2 DADOS BRASILEIROS

O Ministério da Fazenda, em sua Secretaria de Política Econômica (SPE) iniciou uma série histórica com base na declaração de imposto de renda das pessoas físicas, o que permite uma abordagem inovadora a respeito da distribuição, literalmente, da riqueza<sup>9</sup> no Brasil. Segundo o relatório publicado,

em termos gerais, essa nova forma de mensuração dos dados sobre desigualdade tem mostrado que, tão importante quanto conhecer a pobreza, é conhecer a distribuição da riqueza. Algumas das desigualdades mais disfuncionais e inibidoras de oportunidades para a sociedade estão localizadas nos milésimos mais elevados da distribuição de renda. (BRASIL-SPE, 2016)

O estudo apresenta um comparativo da participação na renda dos estratos mais elevados em alguns países selecionados e serve para demonstrar, assim como feito com o coeficiente Gini em relação à distribuição de renda geral, que existe elevado nível de desigualdade no topo da distribuição. É importante destacar esse tipo de informação para

---

<sup>9</sup> Riqueza é definida como a posse de bens e direitos subtraída dos valores declarados com ônus e dívidas.



clarificar que a) desigualdade e pobreza não são sinônimos, ou seja, a desigualdade aparece também dentre os mais ricos dos ricos e embora isso não seja razão para nos compadecermos por essas pessoas, é um alerta a respeito da grave concentração da renda e da riqueza que parece ser uma tendência mundial; b) mesmo em países<sup>10</sup> em que a população tem muito mais acesso ao consumo de bens e serviços que a população brasileira essa concentração nos estratos superiores de riqueza e renda acontece, vem sendo detectada pelos pesquisadores e isso “tem conduzido a um extenso debate sobre a melhor forma de melhorar a distribuição de renda”, segundo aponta a SPE (2016, p. 4).

A utilização de dados tributários para a análise da desigualdade foi pioneiramente empregada por Thomas Piketty, replicando os métodos de Kuznets aos registros tributários inicialmente da França e depois de outros países, em parceria com outros pesquisadores, a partir do ano de 2001. Segundo Piketty (2013, p. 23) “apenas a perspectiva de longo prazo possibilita uma análise correta da dinâmica da desigualdade de renda e só as fontes fiscais (registros tributários) permitem que se tenha essa abrangência temporal”.

O estudo feito a partir da Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física (DIRPF) permite detectar a riqueza e a renda em níveis inalcançáveis pelas entrevistas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em Pesquisas de Orçamento Familiar (POF) porque os questionários têm amostra limitada, têm estrutura direcionada para verificar padrões de vida medianos, estão sujeitos a omissão de respostas e desconhecimento por parte dos respondentes dos valores exatos dos seus rendimentos. Assim, a utilização de dados da DIRPF apresenta resultados mais robustos.

Por outro lado, não se pode esquecer que essa amostra também tem limitações, a começar pela sua abrangência. A população brasileira atualmente tem cerca de 207 milhões de pessoas, das quais aproximadamente 101 milhões eram economicamente ativas em 2013 (ano a que se referem as DIRPF usadas para o estudo), segundo a SPE (2016, p. 8). Dessa parcela da população economicamente ativa, cerca de 26,1% (ou 26,5 milhões) entregaram a declaração de imposto de renda da pessoa física, também segundo a SPE (2016, p. 8). Não

---

<sup>10</sup> Apenas a título de ilustração, nos Estados Unidos 10% da população possui 47% da renda e, ainda, os 0,1% mais ricos possuem 7,5% da renda. O estudo comparativo mencionado neste parágrafo pode ser visto na Tabela 1 do relatório 2016 da Secretaria de Políticas Econômicas do Ministério da Fazenda, cujas referências completas se encontram ao final deste artigo.



nos esqueçamos, ainda, que esses dados não captam os valores declarados como Pessoa Jurídica, nem os valores sonegados.

A análise da renda total bruta<sup>11</sup> constata que a faixa até 20 salários mínimos aumentou a sua participação entre 2007 e 2013, saindo de 50,9% para 53,6% e que a faixa dos declarantes que ganham mais que 160 salários mínimos reduziu de 15,8% para 14,0% no mesmo período analisado. Merece destaque o fato de a faixa até 20 salários mínimos ser constituída por 91,6% dos declarantes, ou seja, os 8,4% dos demais declarantes reúnem para si 46,4% da renda total bruta declarada (soma dos percentuais de todas as faixas acima de 20 salários mínimos da Tabela 5 do relatório). (BRASIL-SPE, 2016, p. 10)

Quando da análise da riqueza, definida como a posse de bens e direitos subtraída dos valores declarados com ônus e dívidas, aqueles 8,4% dos declarantes que constituem a soma das faixas acima de 20 salários mínimos possuem 59,4% do total de bens e direitos líquidos. Afunilando um pouco mais, os 0,3% que constituem a faixa acima de 160 salários mínimos controlam 22,7% dos bens e direitos disponíveis. (BRASIL-SPE, 2016, p. 10-11)

A desagregação feita por centis permite verificar a concentração de renda e riqueza de forma mais detalhada: os 5% mais ricos detêm 28% da renda total e da riqueza, sendo que o 1% dos declarantes mais ricos acumulam 14% da renda e 15% da riqueza. Os 0,1% mais ricos detêm 6% da riqueza declarada e 6% da renda total. Isso significa dizer, em números absolutos, que 26,7 mil pessoas, acumulam 6% de toda a renda e 6% de toda a riqueza declarada no IRPF no Brasil em 2015, vale dizer, R\$159,7 bilhões em rendimento total bruto e R\$414 bilhões em bens e direitos líquidos. (BRASIL-SPE, 2016, p. 15)

Chamar essa parcela da população de privilegiada é um eufemismo de mau gosto, considerando que essas quase 27 mil pessoas possuem mais de 3000% de renda a mais que a média dos declarantes e quase 6500% em bens e direitos a mais que a média nacional. (BRASIL-SPE, 2016, p. 16)

### **3 DISCUSSÃO**

---

<sup>11</sup> O rendimento total bruto é o somatório da renda tributável mais as rendas advindas de participação societária, lucros e dividendos e as rendas sujeitas a tributação exclusiva ou isentas.



A partir dessas observações é necessário refletir acerca da concepção de Sen (2010, p. 10) quanto à liberdade individual ser um compromisso social: liberdades econômicas e políticas se reforçam mutuamente, assim como oportunidades sociais que demandam a ação pública – a liberdade é a perspectiva norteadora do processo de desenvolvimento.

A ideia de desenvolvimento como liberdade gira em torno da noção de que a liberdade é o principal fim do desenvolvimento e o desenvolvimento requer que se removam as principais formas de privação da liberdade (SEN, 2010, p. 16), que são a não realização da justiça<sup>12</sup> ou injustiças remediáveis, que podem ser distribuídas em três grupos: pobreza econômica; carência de serviços públicos e assistência social; negação de liberdades civis e políticas por regimes autoritários. A grande incoerência está no fato de a opulência global ter crescido historicamente e, ao mesmo tempo, vivermos hoje num mundo em que a maioria das pessoas não tem acesso a essas liberdades elementares ou substantivas. (SEN, 2010, p. 17)

Essas liberdades substantivas devem ser promovidas por meio de liberdades instrumentais, que são liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, transparência, e segurança (proteção), mas na prática as liberdades de diferentes tipos fortalecem umas às outras e a privação das liberdades econômica, social e política estão intimamente interconectadas e se implicam mutuamente. (SEN, 2010, p. 25)

O que ocorre é que Sen não traz um novo conteúdo para o que chama de liberdades, trata-se dos mesmos direitos já longamente reivindicados, declarados, garantidos e nem sempre necessariamente realizados de modo uniforme e satisfatório, todos sob a perspectiva da *liberdade*, mas cujos conteúdos são velhos conhecidos da teoria dos direitos fundamentais. Seu mérito é conciliar perspectivas liberais com ideias de justiça social e dar nova roupagem à discussão, sob a ótica de uma economia humanizada:

Pela antiquada distinção entre ‘paciente’ e ‘agente’, essa concepção da economia e do processo de desenvolvimento centrada na liberdade é em grande medida uma visão orientada para o agente. Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável – e até mesmo o papel positivo da impaciência construtiva. (SEN, 2010, p. 26)

---

<sup>12</sup> Conforme defendo em *Efetividade da justiça no mundo contemporâneo: entre ética e economia*, publicado pela Editora Initia Via.



As interlocuções entre liberdades individuais e realização de desenvolvimento social investigadas por Sen (2010, p. 18) servem para reforçar a ideia de que os direitos humano-fundamentais devem ser realizados em conjunto para terem efetividade, independentemente de ideologias políticas. Essa dissociação entre ideologias e realização de direitos é urgente e necessária. A própria separação em dimensões é mutiladora e deve ser empregada apenas com finalidades meramente didáticas. A realização da ideia de desenvolvimento como liberdade pressupõe uma autonomia moral e intelectual apenas alcançável por meio da conjunção dos direitos humano-fundamentais de forma plena, em todas as suas dimensões: seres humanos formados para o exercício do trabalho e da cidadania.

Sen & Kliksberg (2010, p. 28) apontam para o investimento em políticas públicas em educação, epidemiologia, reforma agrária, estabelecimento de microcrédito, proteções legais apropriadas etc, para mudar o cenário e influenciar o mercado, no mesmo sentido que Piketty (2013, p. 75-76) afirmou que “a experiência histórica sugere que o principal mecanismo que permite a convergência [de distribuição de renda e riqueza] entre países é a difusão do conhecimento, tanto no âmbito internacional quanto no doméstico”.<sup>13</sup>

A demonstração da existência de tamanhas fortunas concentradas em faixas tão estreitas da população atrai a atenção, inevitavelmente, para o art. 153, VII, da Constituição, que dispõe sobre a competência da União para instituir impostos sobre grandes fortunas por meio de Lei Complementar. Nos quase 30 anos de vigência da Constituição projetos de lei de partidos com as mais divergentes ideologias políticas foram apresentados propondo a instituição do imposto sobre grandes fortunas, nenhum dos quais jamais chegou a ser votado no Congresso Nacional. Nas discussões rasteiras encontram-se argumentos como o alto custo de fiscalização e a evasão de divisas e bens, com a conseqüente diminuição na geração de empregos no país, caso o imposto fosse instituído, a exemplo do que ocorreu em alguns países

---

<sup>13</sup> Com a aproximação entre economia e ética, especialmente se realizada por meio do direito, há um retorno para a eficiência econômica se promovidas a educação e a produção e difusão do conhecimento, o que depende de um processo de construção e consolidação da independência democrática e de uma cultura de democracia do país, como afirma Piketty (2013, p. 75-76): “as economias pobres diminuem o atraso em relação às mais ricas na medida em que conseguem alcançar o mesmo nível de conhecimento tecnológico, de qualificação de mão de obra, de educação, e não ao se tornarem propriedade dos mais ricos. Esse processo de difusão do conhecimento não cai do céu: muitas vezes ele é acelerado pela abertura internacional e comercial (a autarquia não facilita a transferência tecnológica) e, sobretudo, depende da capacidade desses países de mobilizar os financiamentos e as instituições que permitam investir vastos montantes na formação de seu povo, tudo isso sob as garantias de um contexto jurídico para os diferentes atores. Ele está, portanto, intimamente relacionado ao processo de construção de uma potência pública (um governo) legítima e eficaz.”



da Europa. Embora não seja o foco do presente trabalho discutir pontos favoráveis e desfavoráveis à instituição do imposto, não se poderia deixar de mencionar o tema, visto que, indiscutivelmente, existem grandes fortunas declaradas que poderiam pagar impostos diferenciados e proporcionar uma melhor redistribuição de renda e riqueza.

A proposta de contribuição proporcional à capacidade financeira existe também na obra de Atkinson (2015, p. 247) a título de Administração Tributária Mundial e também de elevação da ajuda internacional a 1% do PIB do país (2015, p. 281). Atkinson propõe, ainda, dentro da noção de promoção de igualdade de oportunidades, o estabelecimento de um mecanismo de herança para todos, de forma que os jovens pudessem, por exemplo, financiar seus estudos com dignidade e tranquilidade (2015, p. 235). Suas propostas são baseadas em cálculos realizados a partir de dados da economia inglesa, majoritariamente, e, embora não sejam necessariamente a solução ideal para aquele país (e muito menos devam ser acriticamente importadas para o Brasil), são um excelente ponto de partida para o debate público acerca do tema.

## CONCLUSÃO

A partir das informações fornecidas pelos relatórios da SPE, à luz da ideia de desenvolvimento como liberdade e de injustiças remediáveis conforme postuladas por Amartya Sen, podemos afirmar que a desigualdade socioeconômica brasileira constitui um caso de injustiça remediável e que contraria as ideias de desenvolvimento como liberdade no sentido de que tamanha desigualdade impede a realização de direitos civis, políticos, econômicos e sociais de modo uniforme na sociedade, gerando um ciclo vicioso de injustiças e privações. Os direitos sociais são um fator de promoção da igualdade socioeconômica e, consequentemente, essenciais para a efetividade de uma ideia de justiça como realização de direitos fundamentais.

A desigualdade na distribuição da renda e da riqueza, geralmente demonstrada por meio do coeficiente Gini, aparece tanto entre países quanto internamente nos países, mesmo em países em que a camada que constitui a classe média é populosa e tem acesso satisfatório a bens e serviços. Essas assimetrias, em países mais pobres e de democracia mais frágil, tendem



a se traduzir em disparidades quanto ao acesso ao poder e nas oportunidades políticas, criando um ciclo de exclusão interminável.

Esse ciclo de exclusão só se interrompe por meio da intervenção do Estado, com o emprego efetivo e maciço de políticas públicas cuidadosamente elaboradas a partir das características regionais levantadas por meio de pesquisas direcionadas. As políticas públicas têm protagonismo como modo mais eficiente de satisfação de direitos para a população, duplamente sob os pontos de vista da abrangência e da economicidade, devendo, por isso, ser privilegiadas sobre qualquer outra via de efetivação de direitos, especialmente a judicial, dentro de condições ideais de funcionamento das instituições.

## REFERÊNCIAS

ATKINSON, Anthony. *Desigualdade – O que pode ser feito?* Trad. Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. *Relatório da distribuição pessoal da renda e da riqueza da população brasileira*. Brasília, 2016. Disponível em < <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/relatorio-sobre-a-distribuicao-da-renda-e-da-riqueza-da-populacao-brasileira/relatorio-distribuicao-da-renda-2016-05-09.pdf> >. Acesso em 07 de novembro de 2016.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIPOVETSKY, Nathalia. *Efetividade da justiça no mundo contemporâneo: entre ética e economia*. Belo Horizonte: Editora Initia Via, 2017.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Trad. Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2003.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Trad. Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge: The Belknap of Harvard University Press, 1971.

SEN, Amartya Kumar. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SEN, Amartya Kumar. *Sobre Ética e Economia*. Trad. Laura Teixeira Mota. São Paulo: Cia das Letras, 1999.





## *Em Busca do Bem Comum:*

Política e Economia  
nas Sociedades Contemporâneas  
*04 a 06 de Outubro de 2017*



SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar – A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. Trad. Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.