

The logo consists of the word 'Enap' in white, bold, sans-serif font, set against a dark red rectangular background.

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional e Especialização
Coordenação-Geral de Especialização

Nayara Frutuoso Furtado

**A AGENDA 2030 E A REDUÇÃO DE DESIGUALDADES NO BRASIL:
ANÁLISE DA META 10.2**

**Brasília – DF
Junho/2018**

**A AGENDA 2030 E A REDUÇÃO DE DESIGUALDADES NO BRASIL:
ANÁLISE DA META 10.2**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Estratégias de Desenvolvimento – ENAP.

Aluno: Nayara Frutuoso Furtado

Orientador(a): Profa. Doutora Luciana de Barros Jaccoud

A AGENDA 2030 E A REDUÇÃO DE DESIGULDADES NO BRASIL: ANÁLISE DA META 10.2

Autora: Nayara Frutuoso Furtado

Palavras-chave: Desigualdade, Equidade, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Resumo:

O artigo tem por objetivo analisar a pertinência da meta 10.2 da Agenda 2030, que pretende empoderar e promover a inclusão social, política e econômica de todos, à realidade brasileira, considerando o debate nacional. Mais especificamente, por meio de pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e análise de dados secundários, o artigo busca apresentar um panorama do debate sobre a desigualdade no Brasil, que se manifesta de diversas formas, afetando distintos grupos; compreender a formulação e o acompanhamento da Agenda 2030 e da meta 10.2, considerando tanto os indicadores globais quanto as demais propostas de acompanhamento, que parecem não refletir a abrangência da meta; além de apresentar análise sobre a meta, excessivamente abrangente e genérica, e suas limitações para a indução do desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades no Brasil na forma como está proposta.

1. Introdução

O reconhecimento internacional da importância do desenvolvimento sustentável para o crescimento e desenvolvimento das nações concretizou-se recentemente na instituição da Agenda 2030. A iniciativa busca avançar nas três dimensões do desenvolvimento sustentável – social, econômica e ambiental – propondo modelos de desenvolvimento nos quais “ninguém fique para trás” (ONU, 2015).

A Agenda, formulada a partir da experiência com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), vigentes entre 2000 e 2015, avança em diversos sentidos, inclusive na quantidade de objetivos propostos e na diversidade de áreas temáticas de que trata. Os objetivos e metas são mais ambiciosos e arrojados que os anteriores, além de serem integrados entre si, devendo ser alcançados até o ano de 2030. (ONU, 2018; ONU, 2015).

A proposta da Agenda 2030 é ser “um plano de ação para pessoas, para o planeta e para a prosperidade” (ONU, 2015, p. 1), estimulando as ações dos países na busca pelo desenvolvimento sustentável. Assim, são propostos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que elencam 169 metas universais, cujo avanço é monitorado por 232 indicadores globais. Por exigir um planejamento de longo prazo para atingimento dos Objetivos, a Agenda 2030 deve perpassar diferentes governos que se sucederem, devendo se refletir nos planejamentos governamentais dos próximos quinze anos, influenciando planejamentos de médio e longo prazo.

O documento que institui os ODS confere grande destaque à dimensão social, destacando a erradicação da extrema pobreza como o principal desafio global, e trazendo como uma dos pontos mais importantes e sensíveis para o desenvolvimento a redução das desigualdades. Nesse contexto, destaca-se o Objetivo 10, que trata da redução das desigualdades, dentro dos países e entre eles. O Objetivo relaciona dez metas, que passam pela redução da desigualdade de renda, inclusão econômica, política e social de todos, facilitação da migração, além da adoção de políticas voltadas à promoção da igualdade dentro e entre os países (ONU, 2015).

O destaque dado à redução das desigualdades como condição para o desenvolvimento está alinhado ao modelo de desenvolvimento proposto da Constituição Federal de 1988, que estabelece como um dos objetivos do país o enfrentamento às desigualdades. O modelo proposto constitucionalmente prevê um sistema de proteção social de acesso universal e a garantia de direitos sociais. Embora haja esse reconhecimento, e considerando que tenham havido avanços

expressivos na área social nos últimos anos, a desigualdade no Brasil ainda é um problema grave, que impede um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

É sabido que a desigualdade brasileira não se manifesta apenas na esfera econômica, e afeta diferentes grupos, de forma mais ou menos intensa. Dessa forma, a meta 10.2, que define que até 2030 os países deverão “empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente de idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra” (ONU, 2015, p. 29), se destaca, por tratar de temáticas bastante sensíveis ao desenvolvimento brasileiro.

A meta 10.2 reúne diferentes grupos, cujo desenvolvimento e inclusão são afetados por barreiras impostas em múltiplos contextos. Nesse sentido, o presente artigo analisa a meta, desde a formulação da Agenda, passando pelas formas propostas de acompanhamento e monitoramento, à luz do debate brasileiro sobre desigualdades, para compreender se a mesma reflete a realidade brasileira, reforça as estratégias nacionais de desenvolvimento e se contribui, induz, impulsiona ou estimula o desenvolvimento sustentável com redução de desigualdades e inclusão de todos.

Assim, o artigo busca analisar a pertinência da meta à realidade brasileira, considerando o debate e a realidade nacional. Mais especificamente, o artigo busca apresentar um panorama do debate teórico sobre a desigualdade, considerando suas múltiplas formas de manifestação; compreender a Agenda 2030, seu processo de formulação e a participação brasileira em sua instituição; apresentar e debater as formas de acompanhamento da meta proposta, tanto por meio dos indicadores globais quanto por propostas nacionais; e verificar se a meta tem capacidade de induzir o desenvolvimento e a redução das desigualdades no Brasil na forma como está proposta, considerando a realidade brasileira.

Ressalta-se que o presente artigo não pretende apresentar soluções e estratégias para o desenvolvimento sustentável a para a redução de desigualdades, mas apresentar o debate nacional, destacando a complexidade do tema, e verificar a adesão das proposições da Agenda 2030 à realidade nacional, identificando eventuais pontos de divergência e verificando a capacidade indutora e orientadora da meta para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Para isso, foi realizada pesquisa exploratória, de forma a coletar dados sobre o debate nacional, sobre a formação da Agenda, sobre as propostas de monitoramento e sobre a manifestação da desigualdade em território nacional, de forma a estabelecer relação entre a Agenda 2030 e as estratégias de desenvolvimento nacional, comparando-as. Assim, foi realizada pesquisa bibliográfica para identificação e exposição do debate teórico sobre a desigualdade no Brasil e levantamento das proposições sobre as ações e estratégias do governo brasileiro para

enfrentamento do problema. Além disso, foram feitas pesquisas documentais sobre o processo de formulação da Agenda 2030, bem como da posição e da participação brasileira no processo. Na sequência, foram realizadas pesquisa documental e pesquisa bibliográfica para a identificação dos indicadores globais e nacionais de acompanhamento e monitoramento da Agenda 2030. Por fim, foram levantados dados de bases secundárias, incluindo dados do sistema estatístico nacional, registros administrativos do governo e informações oriundas de estudos sobre aspectos específicos da desigualdade, para ilustrar o quadro de desigualdade no país, em algumas de suas formas de manifestação. As informações e dados levantados subsidiaram a análise da meta 10.2 à luz dos desafios brasileiros, do debate nacional sobre desigualdade, bem como de sua capacidade de induzir e orientar o desenvolvimento sustentável e a desigualdade no país.

Na primeira parte do artigo são apresentados conceitos e reflexões de diversos autores acerca da desigualdade no Brasil, destacando a importância de um olhar abrangente sobre o problema, que considere não apenas aspectos relacionados à renda, mas também as fortemente presentes desigualdade racial e de gênero, que se interconectam e formam um complexo quadro no qual determinados grupos da população são alijados de acesso pleno ao desenvolvimento.

Na sequência é apresentada a Agenda 2030 como iniciativa da Organização das Nações Unidas para impulsionar o desenvolvimento sustentável, além da análise do destaque dado pela Agenda à redução da pobreza e de desigualdades. Nesta seção são identificadas a posição e a participação brasileiras para a formulação e primeiras ações do governo brasileiro para implementação da Agenda.

A terceira seção trata dos avanços no estabelecimento de indicadores para monitoramento dos Objetivos e metas, tanto no âmbito da ONU, fórum no qual são estabelecidos os indicadores globais, quanto no âmbito nacional, com identificação das principais ações do governo brasileiro e de agências que atuam no país para estabelecimento de indicadores capazes de monitorar avanços na Agenda 2030. Os indicadores propostos são analisados à luz da meta proposta e do que mensuram, considerando os múltiplos aspectos a que a meta se refere.

Na quarta seção é feita análise sobre a adesão da Agenda 2030 à agenda de desenvolvimento nacional a partir de reflexões sobre o debate nacional e sobre dados e indicadores que ilustram os múltiplos aspectos da desigualdade no país. Questiona-se ainda a capacidade da meta proposta para o ODS 10 da Agenda 2030 de induzir e orientar o desenvolvimento sustentável, além da capacidade do indicador global em refletir os múltiplos aspectos da desigualdade que a meta propõe combater.

Por fim, é apresentada seção com as considerações finais, na qual são sintetizadas as principais conclusões e achados do presente artigo, que incluem a identificação de problemas na capacidade de indução e orientação da meta, bem como na capacidade de monitoramento dos avanços a partir do indicador global proposto. Também são pontuados problemas decorrentes do caráter excessivamente genérico da meta, que inclui em um mesmo bloco grupos e processos distintos.

2. O debate sobre desenvolvimento e desigualdade no Brasil

O documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” reconhece a importância fundamental da redução de desigualdades em suas diversas formas de manifestação como uma condição para o atingimento do desenvolvimento sustentável (ONU, 2015). Esse entendimento está alinhado ao brasileiro, que tem na Constituição Federal de 1988 o reconhecimento da relação entre redução de desigualdades sociais e regionais e o desenvolvimento, além de ter elencar como um dos objetivos fundamentais do país a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988, art. 3º, inciso IV). Oliveira (2002, p. 381) aponta que o debate brasileiro tem tratado da diferenciação entre desenvolvimento e crescimento econômico. O autor defende que o desenvolvimento pressupõe, além do crescimento econômico, melhoria na qualidade de vida das pessoas, abrangendo avanços no enfrentamento de problemas relacionados à pobreza, discriminação racial e desigualdades econômicas, políticas e sociais, (OLIVEIRA, 2002).

Assim, o debate sobre desenvolvimento e redução de desigualdades deve considerar dois importantes aspectos: a promoção da igualdade e a promoção da equidade. Segundo Jaccoud (2013), a justiça social diz respeito tanto a trajetórias individuais quanto à vida social, uma vez que os efeitos da desigualdade se estendem à sociedade como um todo. Dessa forma, de acordo com a autora, o combate às desigualdades passa pela articulação entre ações que busquem promover igualdade, garantindo acesso e oportunidades a todos, e equidade, reconhecendo e enfrentando situações de exclusão de grupos específicos por meio de ações transversais (JACCOUD, 2013).

Diversos autores reconhecem a necessidade de atenção diferenciada a grupos específicos, com indicação de que a equidade não é completamente alcançada apenas com melhora na

distribuição de renda, uma vez que há uma multiplicidade de barreiras que impedem que determinados grupos tenham acesso a direitos (PIRES, 2017, p. 7 e 8). Com a proposição de que “ninguém deve ser deixado para trás”, a Agenda 2030, de forma mais específica no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10, que define que a redução das desigualdades passa pela inclusão social, econômica e política de todos, alinha-se a esse diagnóstico. Ao buscar promover a redução de desigualdades entre os países e dentro deles, a Agenda prevê como importante mecanismo para redução das desigualdades a adoção de políticas de proteção social que combatam as desigualdades (ONU, 2015). Nesse sentido, a Agenda 2030 estipula como uma das metas a serem alcançadas pelos países até 2030 “empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, sexo, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra” (ONU, 2015, p. 29).

A meta propõe inclusão ampla, sob os aspectos social, econômico e político, para múltiplos grupos. Oliveira e Silva (2013), ao discorrer sobre desigualdade no Brasil, afirma que as origens da desigualdade no país têm tanto causas econômicas quanto sociais, o que exige uma abordagem multidimensional quando se analisa o tema. É importante pontuar que diferentes grupos são excluídos por razões diversas, e enfrentam múltiplas barreiras para acessar direitos. Esse contexto traz a necessidade de ofertas diferenciadas que reconheçam a falta de igualdade e de equidade na sociedade brasileira como forma de promover a redução das desigualdades. A análise das desigualdades racial e de gênero, por exemplo, é fundamental para a compreensão e para o enfrentamento à exclusão no Brasil. As agendas específicas de promoção da igualdade de gênero são alvo inclusive de proposições em ODS específico. Sobre a desigualdade racial, Silva (2013, p. 13) traz que

O racismo e seus reflexos na distribuição de recursos são elementos estruturantes na desigualdade social no Brasil. O peso de seus efeitos é reafirmado por meio da evidência estatística de sua magnitude. A persistência da diferenciação social no acesso a serviços públicos, na aquisição de capacidades e na posição social desvela as consequências da atuação sistemática de mecanismos de produção e reprodução das desigualdades em vários campos da vida social.

Em que pese ambos os grupos sejam prejudicados pela desigualdade, a compreensão sobre os fenômenos deve ser diferenciada por abranger aspectos distintos e específicos para cada grupo, que podem inclusive se combinar (BANDEIRA, 2011, p. 9). O entendimento é de que o mesmo vale para os demais grupos citados na meta 10.2, o que reforça a necessidade de tratamento diferenciado dos fenômenos de manifestação da desigualdade.

O debate sobre desigualdade atrai bastante atenção no Brasil, país no qual ela se mostra sob múltiplas formas e de maneira intensa. A desigualdade de renda e a pobreza são frequentemente destacadas, uma vez que o Brasil apresenta um dos piores quadros de desigualdade de renda do mundo, além de grande número de pessoas em situação de pobreza. Segundo dados do Banco Mundial, o Índice de Gini, que mede a concentração de renda em um país, era igual a 0,531 no Brasil em 2015, o que o incluía no grupo de países com os piores resultados para o ano. (WORLD BANK, 2018). Segundo Souza (2016, p. 329) “as comparações internacionais confirmaram que o Brasil é o país mais desigual entre aqueles com estimativas disponíveis com base em dados tributários”. O autor aponta que o Brasil sempre foi desigual, mas que ao longo do século XX a distância entre os níveis de desigualdade do Brasil e dos países desenvolvidos aumentou, com ampliação da concentração de renda nos estratos mais ricos da população (SOUZA, 2016, p. 329 e 330).

Considerando os debates que se propõem a descrever a alta desigualdade de renda brasileira, Souza (2016, p. 328) aponta que as discussões sobre desigualdade realizadas a partir da observação dos mais ricos fortalecem as teorias que indicam que a desigualdade tem caráter institucional, sobrepondo-se aos debates que explicam a desigualdade por capital humano ou por avanços tecnológicos. Teorias que indicam que a redução das desigualdades decorre do crescimento econômico, que em um primeiro momento aumentaria a desigualdade mas que em seguida a reduziria, não se comprovaram na prática na história brasileira, de acordo com o autor. A tese de que a democracia favoreceria a redução da desigualdade também não se mostrou completamente verificável: embora tenha sido observado aumento na desigualdade dos períodos de ditadura, o autor aponta outros fatores históricos relevantes que afetaram a concentração da renda. Ao mesmo tempo, aponta que não foi observada desde 1985, com a redemocratização, alteração significativa na estrutura da desigualdade e da concentração de renda no país (SOUZA, 2016, p. 331 e 332).

É importante salientar que o Brasil observou avanços nos últimos anos na redução da desigualdade de renda, muito em função de políticas sociais de valorização do salário mínimo e das políticas de proteção social, que afetaram mais fortemente os estratos de menor renda, e do crescimento econômico, que afetou os estratos médios (DEDECCA, 2015, p. 9). No entanto, o autor aponta que a elevação do nível de renda dos diferentes estratos não representou mudança estrutural na composição da desigualdade e na concentração de renda no país (DEDECCA, 2015, p. 23). Assim, ainda são grandes os desafios para promoção efetiva da inclusão econômica dos grupos de menor renda.

Embora a desigualdade de renda tenha grande destaque no debate nacional, não é possível compreender a dinâmica da desigualdade no Brasil sem considerar questões de gênero e raciais, que afetam as relações e ajudam a explicar as diferentes formas de manifestação da desigualdade. Segundo Biroli e Miguel (2015), p. 28,

O debate sobre as convergências entre gênero, raça e classe tem como ponto de partida o questionamento da possibilidade de compreender as desigualdades presentes nas sociedades contemporâneas levando em conta apenas uma dessas variáveis de forma isolada [...] identifica não uma simples sobreposição entre padrões de dominação independentes, mas um entrelaçamento complexo, o que faz com que qualquer interpretação aprofundada do mundo social e qualquer projeto emancipatório consequente precise incorporar simultaneamente os três eixos.

Dessa forma, a observação da questão de gênero como importante fator a ser considerado quando se discute o tema da desigualdade é fundamental. A desconsideração do gênero como elemento que diferencia a posição social de homens e mulheres, segundo Biroli e Miguel (2015, p. 31), produz a “naturalização da exploração das mulheres”, ainda que estejam presentes discursos de igualdade entre os sexos. Nesse sentido, a desigualdade de renda não é uniformemente observada na população. A divisão sexual do trabalho, o sexismo, a violência de gênero, entre outras questões, constroem uma hierarquia social, na qual a mulher tem maiores dificuldades para a efetiva inclusão social, econômica e política (BIROLI; MIGUEL, 2015).

Os autores apontam que é importante reconhecer, contudo, que as mulheres não formam grupo homogêneo no que se refere ao impacto das privações e da discriminação na consolidação da desigualdade. São frequentes os estudos que apontam as condições deterioradas das mulheres negras quando comparadas à situação das mulheres brancas, que gozam de direitos frequentemente negados ao primeiro grupo. Essa questão se reflete, por exemplo, na diferença de renda das mulheres brancas e negras, bastante acentuada no Brasil, e nas condições de trabalho dos dois grupos. Embora as mulheres sejam a maior parte das pessoas em situação de extrema pobreza, também são observadas diferenças na renda média de homens negros e mulheres brancas, sendo a renda dos primeiros mais próxima à renda das mulheres negras que das mulheres brancas (BIROLI; MIGUEL, 2015).

Assim, o debate sobre desigualdade também deve considerar a questão racial. A compreensão adequada da questão passa pela análise do Brasil pós abolição. Theodoro (2008, p. 168) defende que a ideologia do embranquecimento, adotada após a abolição da escravatura com a promoção da imigração europeia para branquear o país, eliminou o debate sobre a inclusão e

integração dos negros à sociedade, consolidando a desigualdade racial no país. O autor aponta que o mito da democracia racial teve grande influência nas discussões sobre questão racial ao longo do século XX, desqualificando por longo período a desigualdade racial como uma questão problemática para o país e contribuindo para sua consolidação (THEODORO, 2008, p. 168). Observa-se que ao longo dos primeiros anos do século passado, nos debates sobre desigualdade eram frequentes os argumentos de que o preconceito de classe tinha maior influência que a raça na restrição da mobilidade social (OSÓRIO, 2008). Mais recentemente o debate têm reforçado a existência de barreiras raciais que geram desigualdade: “Em uma sociedade extremamente móvel, somente a discriminação racial forte, presente e atuante nos processos de mobilidade poderia garantir a persistência da desigualdade racial” (OSÓRIO, 2008, p. 88).

Theodoro (2008) aponta que a falta do reconhecimento da desigualdade racial como um problema a ser enfrentado por tanto tempo tornou seu combate nos anos que se seguiram mais difícil, inclusive considerando a incapacidade do Estado de tornar a desigualdade racial alvo de políticas públicas efetivas. Atualmente está fortemente presente no debate a relação entre a origem social, também influenciada por questões raciais, a discriminação racial e a desigualdade (THEODORO, 2008).

A relação entre pobreza e desigualdade racial também é problematizada pelo autor. Theodoro (2008, p. 172) afirma que o histórico de racismo contribui fortemente para que os negros estejam mais frequentemente em situação de pobreza, mas essa associação muitas vezes é feita de forma a atribuir ao indivíduo responsabilidade pela situação de pobreza, naturalizando a questão. A redução da questão racial à renda e à pobreza também é problemática por não refletir o impacto na discriminação e do racismo na geração e perpetuação da desigualdade, uma vez que o racismo não se restringe à população negra e pobre, mas afeta o conjunto de indivíduos negros independente de posição social. (THEODORO, 2008, p. 172 e 173)

Dessa forma, o debate sobre as múltiplas formas de manifestação e as diversas causas da desigualdade no Brasil é complexo, e muitos autores apontam a sobreposição de exclusões quando se observa grupos vulneráveis, além da intersectorialidade das manifestações da desigualdade. O conceito de interseccionalidade é bastante importante nessa discussão. Bernardino-Costa (2011, p. 48) afirma que “o conceito é utilizado para se referir à forma pela qual o racismo, as relações patriarcais, a opressão de classe e outros eixos possíveis de poder e discriminação criam desigualdades”. Assim, é necessário observar que a desigualdade de renda, a desigualdade racial e a desigualdade de gênero, como estruturantes da desigualdade social brasileira, são, portanto, além de problema, o resultado de diversos processos de sexismo, opressão, discriminação, racismo

e segregação. Nesse sentido, ações que visem combater a desigualdade devem ser orientadas para enfrentar as causas do problema, ou tenderão a ser limitadas (THEODORO, 2008).

Embora os grupos citados sejam alvo de violências e discriminações específicas, é importante apontar que a desigualdade impacta mais fortemente determinados indivíduos, de formas diferentes. Assim, pode-se dizer que a pobreza, a discriminação racial e de gênero não se opõem, mas devem ser consideradas conjuntamente. Biroli e Miguel (2015) chamam atenção para a interconexão entre as desigualdades, que embora não tenham relação hierárquica entre si, afetam os indivíduos de forma conjunta. Afirmam que discussões que não consideram questões e gênero ou raciais como relevantes para o debate sobre pobreza e sobre desigualdade ignoram que um conjunto de desvantagens se combinam e promovem desigualdades diferentes a distintos grupos. Assim, a exclusão dos aspectos raciais ou de gênero para a compreensão das desigualdades afeta a análise e a descrição da realidade em sua complexidade (BIROLI; MIGUEL, 2015, p. 51).

Dessa forma, iniciativas que busquem reduzir as desigualdades devem considerar as formas de manifestação e opressão a que estão sujeitos os diversos grupos, de forma a buscar reduzir as inequidades e promover a inclusão efetiva. Uma vez reconhecidos os elementos que perpetuam a desigualdade, é possível pensar em estratégias para enfrentá-la. Dedecca (2014) afirma que a cidadania no Brasil passa pelo acesso adequado e de qualidade aos bens e direitos garantidos institucionalmente pela Constituição Federal. O autor defende que o Estado tem papel fundamental na promoção da redução das desigualdades, que deve promover a articulação de políticas públicas sociais e a consolidação do sistema de proteção social como forma de garantir a oferta e o acesso adequados (DEDECCA, 2014).

Ao observar a ação do Estado sobre a questão racial, Theodoro (2008) aponta, contudo, que o problema ainda enfrenta dificuldades de se consolidar enquanto objeto de intervenção de política pública. O autor afirma que:

O Estado tergiversa, afirmando a existência da desigualdade racial, ao mesmo tempo em que não prioriza programas e ações nesse domínio. Além disso, uma parcela da sociedade insiste em não identificar essa temática como um problema, e a parte que o faz, mantém-se dividida entre aqueles que advogam pela necessidade da ação do estado e o reconhecimento da questão racial, e os que, de outro lado, postulam, ao que se entende, equivocadamente, a suficiência da perspectiva universalista e do tratamento igualitário para o enfrentamento das desigualdades e para a própria estabilidade da democracia (THEODORO, 2008, p.169)

O mesmo pode-se dizer da questão de gênero. Embora tenham ocorrido avanços nos últimos anos na oferta de políticas públicas voltadas à inclusão da mulher, elas ainda são

insuficientes para equacionamento da dificuldade de inclusão. As políticas orientadas ainda são frequentemente questionadas por parcela da população que defende a suficiência do tratamento igualitário como solução para a redução das desigualdades. A coordenação de políticas públicas orientadas a grupos que enfrentam efeitos de mais de um tipo de desigualdade também é um tema que encontra dificuldade para avançar na agenda do governo.

Assim, considerando o papel do Estado na redução de desigualdades e a necessidade de articulação de políticas públicas para o enfrentamento do problema, há um importante debate no Brasil e no mundo sobre a adoção de políticas de oferta universal ou focalizada. Jaccoud (2014) defende que a redução de desigualdades passa pela combinação de políticas universais e seletivas. Afirma que, enquanto os serviços universais garantem a aproximação de trajetórias na mesma política e o fortalecimento da oferta a partir de sua popularização e legitimação, as políticas seletivas reduzem diferenças, buscando a oferta igual em espaços distintos ou ofertas diferentes para se atingir resultados mais similares. As políticas públicas têm, assim, importante papel na redução de distâncias entre as trajetórias dos indivíduos. A autora complementa que:

Para a continuidade da trajetória de reversão de desigualdades, dois resultados precisam ser simultaneamente perseguidos: a contínua melhoria da qualidade das ofertas públicas com atendimento das expectativas dos segmentos médios, e a persistência do processo de inclusão dos segmentos mais vulneráveis ou mais desiguais. Ou seja, ampliar a qualidade das ofertas mantendo metas de redução das desigualdades de acesso, permanência e resultados entre os extratos de renda, entre população urbana e rural e entre população branca e negra. A ambição dos resultados se multiplica pela pretensão de simultaneidade (JACCOUD, 2014, p. 646 e 647)

A defesa da adoção de políticas universais em conjunto com seletivas enfrenta críticas de grupos que defendem a oferta de políticas focalizadas em detrimento de ofertas universais, de forma que o Estado passe a atender exclusivamente a população mais vulnerável em suas necessidades mais básicas. Assim, o Estado agiria junto aos mais pobres para o combate à desigualdade e ao mesmo tempo reduziria o gasto público, que alegam privilegiar os mais ricos. Esse tipo de argumentação encontra especial ressonância em contexto de crise e de discussões sobre redução e reorientação do gasto público.

No entanto, grande parte dos atores envolvidos com políticas sociais entendem que a redução da ação do Estado por meio de políticas públicas vai, ao contrário, acentuar a desigualdade. Jaccoud (2013) aponta que, embora se reconheça a importância de ações voltadas ao enfrentamento de desigualdades de grupos específicos, um projeto de desenvolvimento e redução de desigualdades deve pressupor “o fortalecimento das dinâmicas sociais de inclusão” (JACCOUD,

2013, p. 297). A autora destaca que desde 1988 a proteção social no Brasil tem se estruturado em três pilares: garantia de renda, serviços universais e enfrentamento de desigualdades associadas a públicos específicos. Aponta que a cobertura de natureza universal de determinados sistemas e políticas públicas, consolidada ao longo dos últimos anos, trouxe avanços importantes na atenção primária a todos, redução de desigualdades, desconcentração de riqueza e ampliação de oportunidades, especialmente considerando o ambiente de desigualdade regional e social brasileiro (JACCOUD, 2013).

A partir das reflexões expostas, verifica-se que as críticas às proposições de focalização em detrimento da adoção de políticas universais apontam que a universalidade garante a igualdade de acesso, constituindo a estrutura para uma sociedade mais justa. As políticas de promoção da equidade, por sua vez, garantiriam tratamento diferenciado a grupos cuja trajetória é prejudicada pela discriminação e segregação e que necessitam de políticas específicas para alcançar os resultados esperados. A natureza transversal das políticas voltadas a públicos específicos é fundamental para o alcance dos resultados almejados, já que a discriminação e a segregação afetam os grupos em diversos aspectos.

É possível perceber que o estabelecimento de estratégia para o enfrentamento à desigualdade irá passar por debates complexos, que envolverão o governo brasileiro, a academia e a sociedade civil, com muitas visões distintas em torno da caracterização do problema e de eventuais soluções. Nesse contexto, o quadro para atingimento da meta 10.2 no Brasil no horizonte de quinze anos mostra-se complexo: além das dificuldades de articulação de políticas públicas que cubram um grande espectro de pessoas em situações bastante diferentes entre si, será necessária convergência de entendimentos sobre os melhores caminhos a serem adotados.

3. A Agenda 2030

Assim como no Brasil, a compreensão do desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico tem perdido força no cenário internacional, dando espaço para uma compreensão de desenvolvimento mais abrangente. O surgimento do termo desenvolvimento sustentável, definido no Relatório Brundtland, como o desenvolvimento que “[...] implica o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de atender suas

próprias necessidades [...]”¹ (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1987, tradução nossa), traz às discussões sobre desenvolvimento um olhar mais apurado sobre as dimensões social e ambiental, além da econômica. Assim, as três dimensões passam a ser vistas como integradas e complementares para o alcance do desenvolvimento (ONU, 2015).

A Organização das Nações Unidas (ONU) está alinhada a essa visão mais compreensiva, e tem como um de seus objetivos, além da paz, a promoção do desenvolvimento (VEIGA, 2008). Assim, ao elaborar o documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” os países participantes explicitam a necessidade de considerar os cuidados com o planeta, com o meio ambiente, além da promoção da prosperidade para todos como fundamental para o alcance do desenvolvimento.

Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015, p. 1)

A iniciativa da ONU para a instituição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) surge a partir da experiência com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), cuja agenda esteve vigente de 2000 a 2015 (ONU, 2018). Originalmente mais restrita que a Agenda 2030, a agenda dos ODM trouxe oito objetivos, que buscavam promover o desenvolvimento global, com destaque para o combate à fome e à extrema pobreza (BRASIL, 2004).

O Brasil teve grande destaque no atingimento dos ODM, tendo alguns dos mais importantes resultados no mundo. O Ipea elaborou Relatórios Nacionais de Acompanhamento ao longo da vigência dos ODMs, de forma a monitorar o atingimento dos Objetivos. O Relatório do ano de 2014, último publicado, detalha os principais avanços, destacando que o Brasil “[...] alcançou e superou a maioria dos ODM bem antes do prazo final de dezembro de 2015” (IPEA, 2014, p. 11). O Relatório aponta importantes avanços na erradicação da miséria, com redução da taxa de extrema pobreza de 13,4% em 1990 e para 3,5% em 2014, segundo a linha nacional de pobreza extrema; no combate a doenças, com redução nos casos de malária e tuberculose; na redução da mortalidade infantil, cuja taxa passou 53,7 de mortos por nascidos vivos em 1990, para 17,7 em 2011; e na universalização do acesso à educação, atingida, com melhoria nos dados referentes à quantidade de crianças no ensino fundamental na idade correta (IPEA, 2014).

¹ Believing that sustainable development, which implies meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs [...]

Na esteira dos resultados alcançados nos anos anteriores e buscando ampliar os avanços obtidos a partir dos ODM, a Agenda 2030 traz grande destaque para a redução da pobreza e da desigualdade, além da promoção dos direitos humanos, reforçando que os mesmos são condicionantes para o desenvolvimento. Propõe, assim, objetivos que consideram as três dimensões do desenvolvimento sustentável, que devem ser compreendidos e aplicados de forma equilibrada e integrada (ONU, 2015). A Agenda traz como uma de suas resoluções o combate às desigualdades, além da construção de sociedades justas e inclusivas, nas quais ninguém é deixado pra trás. Indica ainda que há interdependência e vinculação entre os objetivos estabelecidos para as diversas áreas para o atingimento do desenvolvimento sustentável, que incluem a erradicação da pobreza, o combate às desigualdades e a inclusão social. Assim, as metas e objetivos são caracterizados pela interconexão e pela transversalidade, sendo, de acordo com o documento que os institui, integrados e indivisíveis. Dessa forma, o atingimento de um ou mais objetivos e metas afeta positivamente a consecução dos demais (ONU, 2015).

O Brasil participou ativamente da construção dos ODS, tendo composto grupos de trabalho e comitês para elaboração dos Objetivos no âmbito da ONU nos anos que antecederam a instituição da Agenda 2030. Ao longo do processo negociador, a posição brasileira foi orientada pela defesa do equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental na construção da agenda dos ODS, considerando a universalidade da aplicação dos ODS a todos os países, mas com respeito às particularidades e níveis de desenvolvimento de cada um. O Brasil evocou a necessidade de observar o princípio das “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”. (BRASIL, 2014, p. 8)

O Brasil dispensou especial atenção aos temas de redução da pobreza e de enfrentamento das desigualdades, que seriam atingidos, dentre outros fatores, por meio da promoção de inclusão, equidade e garantia de direitos, com participação social na elaboração e implementação das políticas (BRASIL, 2014). O documento orientador da posição brasileira aponta que:

O Brasil tem defendido a incorporação não apenas do conceito de igualdade de oportunidades, como também do conceito de igualdade de resultados. Este busca trazer à tona os problemas estruturais que dificultam que determinados grupos alcancem resultados exitosos, mesmo em situações em que as oportunidades estão formalmente abertas a todas as pessoas. O Governo brasileiro considera fundamental avançar, nas políticas públicas, no sentido de corrigir as desigualdades de resultados, como, por exemplo, as diferenças salariais baseadas em condições de gênero, de raça ou de deficiência. (BRASIL, 2014, p. 9).

A avaliação do governo brasileiro era de que os ODM haviam avançado pouco na redução das desigualdades e na promoção da equidade social, e que os ODS deveriam ser transversais para

promover a igualdade e a equidade e garantir avanços em relação aos grupos mais vulneráveis ou marginalizados.

Os ODMs tiveram muitos méritos, mas há consenso de que a Agenda Pós-2015 deverá enfrentar uma série de questões não resolvidas. A primeira delas diz respeito ao tratamento das metas do milênio que não tiverem sido alcançadas até 2015. Ademais, há outras questões a serem enfrentadas: crescimento da desigualdade social no mundo; a sustentabilidade socioambiental; a inclusão da perspectiva/desagregação de gênero; o combate à discriminação racial, étnica, por orientação sexual e identidade de gênero; os desafios da juventude; a inclusão das pessoas com deficiência. Um tema que permeia todos os demais é a construção de um sistema de promoção de desenvolvimento sustentável mais justo e equitativo, que envolva compromissos e responsabilidades de todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento. (BRASIL, 2014, p. 12).

O documento que orienta a posição brasileira contém uma série de elementos que podem ser observados nas metas relacionadas ao ODS 10, de redução de desigualdades. Embora o referido ODS não tenha incorporado a integralidade das proposições brasileiras, de forma geral a posição brasileira encontra-se bem refletida nas metas. O documento brasileiro traz com maior detalhamento a necessidade de promover o desenvolvimento de grupos e populações específicas, combatendo a discriminação, garantindo direitos fundamentais, gerando oportunidades, promovendo a acessibilidade, com respeito às dinâmicas específicas de grupos e comunidades tradicionais. O Brasil também reconhece a necessidade de construir indicadores que mensurem a equidade (BRASIL, 2014).

A Agenda 2030 foi formulada para dar conta de múltiplas realidades nacionais, de países desenvolvidos e em desenvolvimento. A Agenda reconhece que os países enfrentem problemas em intensidades distintas, e prevê adaptação das metas e indicadores às realidades nacionais. Além disso, aponta que há indisponibilidade de dados para determinadas metas e que a coleta de dados deve ser aperfeiçoada para monitoramento dos progressos obtidos (ONU, 2015, p. 17).

O governo brasileiro iniciou as atividades de implementação da Agenda 2030. Foi instituída pelo Decreto n. 8.892, de 27 de outubro de 2016, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que tem na sua composição representantes das três esferas de governo e da sociedade civil, e tem como competências, conforme o artigo 2º da referida lei, a elaboração de Plano de Ação para implementação da Agenda, propor estratégias para sua implantação e monitorar seus avanços, dentre outras. A partir da instituição da Comissão, outras ações estão em curso para a implementação dos ODS. (BRASIL, 2016b)

Por ser uma agenda que se propõe a alcançar os resultados pretendidos quinze anos após seu lançamento, os objetivos e metas propostas deverão estar em foco ao longo de distintos

governos. Mudanças na orientação das políticas públicas podem representar importantes desafios para o atingimento das metas e objetivos. Assim, a Agenda 2030 pode ser importante indutor para garantir que os governos que se sucederem no período de vigência da Agenda se comprometam com o desenvolvimento sustentável no longo prazo, continuando ações bem sucedidas e revisando e reordenando as demais. Além disso, o monitoramento da Agenda 2030 ajuda no acompanhamento dos avanços por dar mais transparência ao efetivo avanço do país nos grandes temas ligados ao desenvolvimento, tanto no Brasil quanto na comunidade internacional. Contudo, metas genéricas ou que não reflitam a realidade nacional reduzem a capacidade da Agenda de orientar políticas públicas e ações governamentais.

O atual debate nacional sobre a ação do Estado no combate à desigualdade e na promoção da igualdade e da equidade também irá se refletir na implementação da Agenda 2030 no Brasil. No que se refere à pobreza e à desigualdade, a Agenda 2030 preconiza que todos as pessoas disfrutem de um “padrão básico de vida, inclusive por meio de sistemas de proteção social” (ONU, 2015, p. 7). Também reforça a necessidade de ação dos governos na adoção de políticas fiscais, salariais e de proteção social para redução de desigualdades (ONU, 2015, p. 29). O Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Brasil de 2017, por sua vez, aponta a importância da responsabilidade fiscal para que se trate de responsabilidade social e ambiental, destacando sua importância para levar adiante políticas públicas nas referidas áreas (BRASIL, 2017a). A compatibilização da Agenda ODS com a realidade nacional, o planejamento dos sucessivos governos que se seguirem até 2030 e o debate nacional sobre políticas públicas e redução das diversas desigualdades nacionais será um desafio aos atores envolvidos.

O desafio da implementação e da compatibilização do planejamento será intensificado pelos questionamentos sobre a capacidade da Agenda de orientar o desenvolvimento sustentável em todas as metas propostas. A estratégia de ação para enfrentamento das desigualdades passa pela compreensão das complexas dinâmicas da desigualdade no Brasil. As proposições constantes na Agenda 2030, mais precisamente da meta 10.2 do Objetivo 10, embora representem avanços em relação às agendas anteriores, ainda não refletem integralmente a realidade nacional, pois unem em uma única meta assuntos distintos e cujas formas de enfrentamento passam por processos e políticas distintas. Em adição é importante pontuar que a meta é de difícil mensuração e não traz elementos que possam orientar sua consecução.

4. Aferição da redução de desigualdades e a Meta 10.2

A promoção do desenvolvimento sustentável em suas três dimensões representa um grande desafio para os países e para a comunidade internacional. A união de esforços para a proposição e implementação da Agenda 2030 foi um grande avanço nesse sentido, inclusive por colocar em destaque temas que usualmente não são tratados com a relevância devida. Ao definir objetivos, metas e indicadores para seu acompanhamento, a Agenda 2030 se propõe a orientar e apoiar o desenvolvimento sustentável, além de servir como instrumento de acompanhamento dos avanços dos países.

Previamente ao estabelecimento dos ODS, ainda na etapa de discussões sobre a Agenda 2030, a importância do estabelecimento de objetivos e metas desafiadoras, mas alcançáveis, já era destacada. No documento “Estatísticas e indicadores para a Agenda de Desenvolvimento pós-2015²” (tradução nossa), de julho de 2013, a ONU sinalizava que os objetivos propostos poderiam ser mais aspiracionais, mas que as metas deveriam ser orientadas para o resultado, mesclando ambição, por serem desafiadoras, e realismo, pois deveriam ser possíveis de atingir e capazes de inspirar esforços em busca de sua consecução. Dessa forma, o documento ressalta a necessidade de relacionamento entre as metas estipuladas e as políticas e debates públicos, além de propor que as metas devem ser objetivamente mensuráveis. (UNITED NATIONS, 2013, p. iv)

A partir dessas reflexões, o documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” instituiu os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que relacionam 169 metas, e explicitou a necessidade de realização do acompanhamento e da avaliação da Agenda. Para isso, propôs um acompanhamento sistemático, voluntário e liderado pelos países para o monitoramento do progresso dos objetivos e metas, de forma a garantir a prestação de contas à sociedade, além de promover a cooperação internacional e a disseminação de boas práticas entre os países. Com orientação de longo prazo, o monitoramento possibilitaria o acompanhamento dos resultados alcançados, dos desafios e dificuldades enfrentadas, além de subsidiar tomadas de decisão (ONU, 2015, p. 44).

O documento estabelece ainda que deverão ser realizados acompanhamentos em nível global, nacional e regional, sendo a avaliação global realizada preferencialmente com base em fontes de dados oficiais nacionais, evitando esforços duplicados. Propõe a utilização das

² Statistics and Indicators for the post-2015 development agenda

informações desagregadas, de forma a garantir o olhar sobre as pessoas mais vulneráveis, reconhece que o acompanhamento e a avaliação previstos para a Agenda 2030 devem considerar as diferentes capacidades e níveis de desenvolvimento entre os países, e que deve ser garantido aos países menos desenvolvidos apoio para desenvolvimento de capacidades e sistemas de monitoramento nacionais. Ressalta ainda que deve haver apropriação nacional da Agenda, de forma que as ações reflitam as capacidades e prioridades nacionais, e destaca a importância da participação da sociedade civil nos processos (ONU, 2015, p. 45 e 46).

A partir da estipulação dos objetivos e metas na Agenda 2030 e da proposição de acompanhamento e avaliação regulares da mesma, a ONU se organizou para construir os indicadores de monitoramento, de forma a acompanhar o avanço da Agenda em cada objetivo proposto. Além de garantir o acompanhamento, o monitoramento gera subsídios para orientar as ações dos governos para a consecução das metas no prazo estipulado, possibilitando correção de trajetórias e intensificação de ações bem sucedidas.

Em 6 de julho de 2017, foi publicada a Resolução da Assembleia Geral da ONU 71/313, que instituiu os indicadores globais para acompanhamento da Agenda 2030. A Resolução foi resultado dos esforços do Grupo Interinstitucional e de Especialistas sobre Indicadores dos ODS, que propuseram 232 indicadores globais para as 169 metas, dos 17 Objetivos (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2017). Os indicadores elaborados foram classificados pelo grupo de especialistas da ONU em três categorias, de acordo com a existência de metodologias definidas para seu cálculo e de produção regular e a disponibilidade de dados. (AGENDA 2030, 2018).

Os indicadores Tier I são aqueles que possuem metodologia definida e para os quais os dados são produzidos regularmente; os indicadores Tier II são aqueles que também têm metodologia definida, mas para os quais não há produção regular de dados; os indicadores Tier III, por sua vez, não dispõem de metodologias definidas. Para os últimos, há previsão de desenvolvimento de metodologias ou padrões internacionalmente estabelecidos, que já estão em curso para alguns indicadores. Nesses casos, são produzidos relatórios pelas agências responsáveis pelo desenvolvimento das metodologias para informar sobre os avanços da produção desses indicadores. (ESTRATÉGIA ODS, 2016) De acordo com a última classificação disponível, de 15/12/2017, dos 232 indicadores estabelecidos, 93 foram classificados como Tier I, 66 foram classificados como Tier II e 68 foram classificados como Tier III. Há ainda 5 indicadores que foram classificados em mais de uma categoria (UNSTATS, 2018a).

Para o Objetivo 10, de redução de desigualdades, foram estabelecidos onze indicadores, sendo dois deles utilizados para medir também outros ODS. Dos onze indicadores, dois foram

classificados como Tier I, três como Tier II e cinco como Tier III e um com múltiplas classificações. Para a meta 10.2, que determina que os países deverão “até 2030 empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independente de idade, sexo, deficiência, raça, grupo étnico, origem, religião, situação econômica ou outra” (ONU, 2015, p. 29), foi estabelecido um indicador global, classificado como Tier III. O indicador global estabelecido propõe medir a “proporção de pessoas que vivem abaixo de 50% da renda média, desagregada por grupos de idade, sexo e pessoas com deficiência”³ (UNITED NATIONS, 2016, p. 50, tradução nossa).

O indicador está em desenvolvimento, e o avanço da definição da metodologia pode ser acompanhado por relatórios disponibilizados pelo grupo responsável pelos indicadores ODS. Entre os desafios identificados para a construção do indicador está a dificuldade de disponibilização de dados de pessoas com deficiência (UNSTATS, 2018b).

A existência de tantos indicadores classificados como Tier III no ODS 10 pode indicar parte da dificuldade de se mensurar avanços na redução de desigualdades, que se expressam de formas tão distintas.

Além da produção de indicadores globais, a Agenda 2030 prevê que os países realizem monitoramento de suas ações em âmbito nacional e regional:

Nós encorajamos todos os Estados-membros a desenvolver logo que possível respostas nacionais ambiciosas para a aplicação global da presente Agenda. Estas podem apoiar a transição para os ODS e construir sobre instrumentos de planejamento existentes, tais como as estratégias de desenvolvimento nacional e de desenvolvimento sustentável, conforme o caso. Nós também orientamos os Estados-membros a realizar avaliações regulares e inclusivas de progresso nos níveis nacionais e subnacionais que sejam lideradas pelo país e orientadas para o país [...] (ONU, 2015, p. 46)

Seguindo o proposto no âmbito da ONU, o governo brasileiro iniciou o estabelecimento de estratégias para alcance dos objetivos e metas. Uma das principais iniciativas do Governo Federal para o início do monitoramento da Agenda 2030 foi a realização de alinhamento entre os Objetivos e Metas ODS e o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. Instituído pela Constituição Federal de 1988, o PPA é elaborado de quatro em quatro anos, e orienta as ações governamentais. O PPA 2016-2019 foi definido pela Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016, artigo 2º, como “[...] instrumento planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal [...] com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas”, e

³ Proportion of people living below 50 per cent of median income, disaggregated by age group, sex and persons with disabilities

tinha, dentre outras, as seguintes diretrizes, previstas no artigo 4º, incisos I e III, respectivamente, “o desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão” e a “garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero” (BRASIL, 2016a). Assim, verifica-se que o PPA 2016-2019 e a Agenda 2030 compartilham o mesmo entendimento sobre o desenvolvimento sustentável passar pela inclusão social, e sobre a importância da redução de desigualdades no país. Nesse sentido, Governo Federal buscou identificar quais das ações atualmente empreendidas e/ou planejadas no âmbito do PPA contribuem para o atingimento dos objetivos e metas da Agenda.

Para o ODS 10, foram identificados pelo governo brasileiro 21 programas, 41 objetivos, 44 metas e 69 iniciativas do PPA que contribuirão para o atingimento das 11 metas ODS estipuladas. Os 21 programas relacionados após ação conjunta dos Ministérios e da Presidência da República foram: Ciência, Tecnologia e Inovação; Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade; Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Cultura: dimensão essencial ao desenvolvimento; Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública; Educação de qualidade para todos; Esporte, Cidadania e Desenvolvimento; Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar; Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente de Negócios; Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais; Justiça, Cidadania e Segurança Pública; Mudança do Clima; Pesquisa e Inovações para a Agropecuária; Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo; Promoção dos Direitos da Juventude; Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária; Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência; Promoção e Defesa dos Direitos Humanos; Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas; Reforma Agrária e Governança Fundiária; e Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2018).

Em relação à meta 10.2, que trata da inclusão de distintos grupos, é possível identificar que praticamente todos objetivos, metas e iniciativas do PPA relacionados afetam o empoderamento e inclusão social, econômica e política de todos. Destacam-se, contudo, as ações relacionadas ao combate à discriminação e à desigualdade racial, redução da pobreza, defesa de direito de idosos, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais, oferta de serviços e programas de proteção social, além do fortalecimento da participação da sociedade civil dos processos decisórios, uma vez que destinam-se a grupos tradicionalmente excluídos e mais afetados pela desigualdade no Brasil.

Pela seleção elaborada pelo Governo Federal, verifica-se que foram considerados os múltiplos desafios que o Objetivo 10 impõe: a redução de desigualdades passa por muitas questões

que não apenas a redução da desigualdade de renda, incluindo também a garantia de acesso a serviços, crescimento econômico, acesso à cultura e esporte, inclusão social e combate à discriminação, progresso tecnológico, entre outras políticas públicas, que devem ser postas em prática por meio de ações de natureza transversal e multidisciplinar. É possível verificar também que o Governo Federal, ao propor o planejamento, reconhece que há grupos mais fortemente afetados pela desigualdade e que são necessárias políticas públicas robustas e específicas voltadas à redução do problema. Contudo, questões políticas e econômicas que afetam o cumprimento do planejamento e o volume de recursos destinados às ações de combate à desigualdade, tem levantado dúvidas sobre a capacidade do governo brasileiro de atingir os ODS no prazo proposto. A relação entre o PPA e os objetivos e metas ODS pode ser uma oportunidade de fortalecer a importância do cumprimento do planejamento, uma vez que além do monitoramento interno, a ligação com o PPA chama a atenção da comunidade internacional para as ações e políticas públicas do Brasil votadas ao atingimento dos ODS, constringendo eventuais retrocessos.

Ainda no âmbito das ações do governo brasileiro para a Agenda 2030, destaca-se o Plano de Ação, proposto pela Comissão Nacional para os ODS, para os anos de 2017 a 2019. O Plano destaca a importância da adaptação das metas e indicadores à realidade brasileira, e as ações em curso para a implementação da Agenda:

Dentre as estratégias já em curso para implementar a Agenda 2030, destacam-se: (i) o lançamento do Plano de Ação da Comissão Nacional para os ODS; (ii) o mapeamento da relação entre as políticas públicas vigentes nos Ministérios e o PPA 2016-2019 com as metas dos ODS para verificação de suficiência e possíveis lacunas; (iii) a adequação das metas globais à realidade nacional; (iv) a definição dos indicadores nacionais dos ODS; (v) o desenvolvimento de ferramentas/plataforma para disseminação dos ODS; e (vi) processos e iniciativas de interiorização/localização da Agenda 2030 em todo território nacional. (BRASIL, 2017b, p. 18)

O Plano de Ação dá destaque à importância da participação da sociedade civil no processo, além de reconhecer como fundamental a regionalização e a territorialização dos ODS, propondo o envolvimento de atores das três esferas de governo na implementação da Agenda (BRASIL, 2017b).

O PNUD também realizou, em parceria com o governo brasileiro, uma proposta inicial de indicadores para as metas dos ODS, levando em conta as fontes e bases de dados nacionais oficiais, dando preferência a fontes governamentais e também a fontes de Agências do Sistema ONU disponíveis. Para a meta 10.2, foram propostos pelo PNUD oito indicadores, alguns voltados à medição de inclusão econômica e outros à medição de inclusão socioeconômica, a saber: i)

Rendimento médio do trabalho principal das pessoas de 16 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência e em trabalhos formais e informais; ii) Taxa de desemprego; iii) Taxa de desocupação; iv) Taxa de ocupação; v) Índice de desigualdade de gênero; vi) Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas com 15 anos ou mais de idade com rendimento; vii) Proporção de pessoas residentes em domicílios particulares com restrições de acesso a cada uma das seguintes dimensões: educação, proteção social, domicílio com qualidade nos espaços, serviços básicos do domicílio, rendimento domiciliar per capita inferior a 60% da mediana e sem acesso a pelo menos uma dessas dimensões; e viii) IDH (PNUD, 2015, p. 162 e 163).

Para os indicadores propostos, o PNUD destacou a necessidade de desagregação por gênero, cor/ raça, além de pontuar a dificuldade de obtenção de dados para a aferição dos indicadores em relação às pessoas com deficiência. (PNUD, 2015, p. 163 e 164) O grande número de indicadores propostos, alguns abarcando múltiplos aspectos da inclusão social e econômica, demonstra a dimensão da meta e dá sinais das eventuais dificuldades em medir os avanços relacionados a ela. Além disso, é possível perceber que os indicadores não abrangem toda a extensão da meta, não medindo aspectos como inclusão política ou garantido informações sobre todos os grupos relacionados, por exemplo. Verifica-se, embora haja a preocupação com a desagregação da informação, que há destaque para o aspecto das desigualdades de renda, e que outras formas de desigualdade não são destacadas.

O debate sobre as metas e o estabelecimento de indicadores, em âmbito global e em âmbito nacional, transparece a dificuldade de mensurar uma meta tão ampla quanto a 10.2: a promoção do empoderamento e da inclusão de todos passa por múltiplas questões, não necessariamente ligadas apenas ao aumento da renda, como o indicador global proposto pela ONU pretende apurar. A primeira atividade do governo brasileiro de comparar as metas propostas com as ações atualmente empreendidas e/ou planejadas pelo governo demonstra a quantidade de ações que afetam o atingimento da meta, assim como a proposta do PNUD. A mensuração dos avanços nesse sentido passa por uma complexa discussão sobre se há e quais seriam os tipos de indicadores capazes de dar conta dessa realidade. Em um contexto de restrição financeira e orçamentária no governo, como ocorre no Brasil na atualidade, a existência e uma meta excessivamente ampla, com indicadores restritos para medição dos avanços pode atrapalhar o fortalecimento de ações importantes para o atingimento dos objetivos, uma vez que os efeitos dessas ações não se veem refletidos no monitoramento, o que pode induzir à errônea descontinuação de ações relevantes.

Além da dificuldade de estabelecimento de um número restrito de indicadores que reflitam a complexidade da realidade, o desafio é enfrentado ainda sobre a disponibilidade de dados e sobre

o estabelecimento de metodologia adequada para cálculo do indicador estipulado. A prerrogativa de cada país de estabelecer indicadores nacionais adicionais, embora possa enriquecer um pouco o processo, não equaciona as questões.

Assim, a meta como indutora de ações e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e à redução de desigualdades perde, já que eventuais avanços, fruto de ações específicas voltadas ao combate à desigualdade podem não ser considerados/ computados para mensuração do atingimento da meta. A meta excessivamente ampliada faz com que assuntos importantes e complexos se percam no debate, com destaque demasiado à questão da renda, que não traduz completamente a situação da desigualdade no Brasil.

5. Debate brasileiro e a Agenda 2030

A Constituição de 1988 inova em relação aos períodos anteriores por reconhecer mais fortemente que o desenvolvimento brasileiro está ligado à redução de desigualdades, erradicação da pobreza e garantia de direitos a todos, sem discriminação e preconceitos de origem, sexo, raça, cor ou idade. Assim, propõe um modelo mais robusto de proteção social, com ampliação de direitos e de garantias individuais. A Constituição Federal prevê no artigo 6º, que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). No entanto, a despeito das disposições constitucionais, as estatísticas mostram que há grupos que são frequentemente privados desses e de outros direitos, caracterizando a forte desigualdade social, econômica e política brasileira. O debate acerca das causas, efeitos e eventuais soluções para a redução dessas desigualdades é intenso e bastante rico, o que mostra que seu alcance não passa por soluções simples ou reduzidas. A proposição constante na Meta 10.2 do ODS 10 parece não refletir essa complexidade e, dessa forma, tende a não surtir o efeito de induzir o desenvolvimento sustentável, tal como se propõe.

O estabelecimento de indicadores globais para o monitoramento dos avanços do ODS e da meta 10.2 da Agenda 2030 deixou em evidência a importância dada à questão da desigualdade de renda para a inclusão social, econômica e política de todos. Pode-se afirmar que até o momento tem prevalecido a um “olhar econômico” sobre desigualdade, embora o debate brasileiro explicita que a desigualdade não se expressa apenas dessa forma, e que o problema não se equaciona totalmente apenas em função de avanços nesse sentido.

A prevalência do olhar sobre a desigualdade de renda e sobre a pobreza pode ser compreendida em razão da gravidade dos problemas e da intensidade com que eles se mostram. Ambos são fonte de grande destaque na Agenda 2030, tendo a erradicação da pobreza sido pontuada como o maior desafio global e condição fundamental para o desenvolvimento, e a redução das desigualdades apontada como condição para o crescimento econômico sustentado (ONU, 2015). Os números referentes à pobreza e à desigualdade de renda no Brasil são bastante expressivos: o país tem um dos piores quadros de desigualdade do mundo, medido a partir do índice de Gini, e um grande número de pessoas vivendo em situação de pobreza e miséria, em que pese tenha sido observada grande redução no número de pessoas vivendo em situação de pobreza e extrema pobreza nos últimos anos.

De acordo com análise do Ipea dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a extrema pobreza, medida pela linha de pobreza oficial do governo brasileiro, que atingia 7,38% da população em 2004, se reduziu para 2,71% em 2014, ano anterior à instituição da Agenda 2030. Os valores do Índice de Gini também se reduziram no período, passando de 0,570 em 2004 para 0,515 em 2014 (OSÓRIO, 2015). No entanto, os avanços expressivos no combate à pobreza nos últimos anos têm sido ameaçados pelo atual cenário político e econômico do país. Dedecca (2015) aponta como importantes fatores para explicar a redução da pobreza nos últimos anos a criação e fortalecimento de programas sociais, as boas condições do mercado de trabalho e o aumento do salário mínimo. O autor sinaliza, no entanto, que a redução da pobreza não foi suficiente para alterar a desigualdade de renda estrutural no Brasil. Da mesma forma, Souza (2016) indica que não foram observadas mudanças expressivas na concentração da renda entre os mais ricos que pudessem ser definidas como mudanças estruturais.

Ao se observar a desigualdade de renda, verifica-se que ela afeta determinados grupos mais fortemente que outros. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2017, o rendimento médio mensal de todos os trabalhos em 2017 era de R\$ 2.178. Quando se observa os dados com desagregação por sexo, tem-se que o rendimento médio dos homens era de R\$ 2.410, enquanto o das mulheres era R\$ 1.868. A diferença entre brancos, pardos e pretos também é bastante acentuada: enquanto o rendimento médio de todos os trabalhos das pessoas brancas era de R\$ 2.814, o das pessoas pardas era R\$ 1.606 e das pessoas pretas R\$1.570, sendo as duas últimas expressivamente abaixo da média nacional. (IBGE, 2018b, p. 4).

O mesmo levantamento traz dados sobre a concentração do rendimento em 2017: o IBGE aponta que, considerando o rendimento médio mensal real efetivamente recebido de todos os

trabalhos, os 50% da população com menores rendimentos receberam, em média, R\$ 754, quando o salário mínimo era R\$ 937. Observou-se ainda que o rendimento médio do 1% da população com os maiores rendimentos era cerca de 36 vezes maior que a média de rendimentos dos 50% da população com os menores rendimentos (IBGE, 2018b, p. 6). A concentração de renda também se evidencia no levantamento do IBGE a partir da observação da concentração da massa de rendimento mensal real domiciliar per capita: os 10% da população com os maiores rendimentos detinham 43,3% da massa de rendimento, enquanto os 10% com menores rendimentos detinham 0,7%. O levantamento destaca que os 10% da população com os maiores rendimentos detinham percentuais maiores da massa de rendimento que os 80% da população com menores rendimentos (IBGE, 2018b, p. 7).

O acesso ao mercado de trabalho também reflete a desigualdade de gênero e racial. Em um contexto de aumento do desemprego, as pessoas mais afetadas são aquelas que têm acesso mais precarizado ao mercado de trabalho. As mulheres negras em regra são as mais afetadas, enquanto os homens brancos tendem a ocupar as melhores posições e serem menos afetados pelo desemprego (FONTOURA; LIMA JR; CHERFON, 2015). Dados da PNAD Contínua do 4º semestre de 2017 apontam que das 12,3 milhões de pessoas desocupadas, 50,7% eram mulheres, embora elas fossem mais de 50% das pessoas em idade de trabalho. Quando se observa os dados considerando cor e raça, verifica-se que os pretos e pardos eram 63,8% das pessoas desocupadas, embora fossem 55,5% das pessoas em idade de trabalhar (IBGE, 2013-).

Uma das mais importantes iniciativas de combate à pobreza e à extrema pobreza vigentes é o Programa Bolsa Família (PBF). De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em abril de 2018 o Programa atendia mais de 13,7 milhões de famílias com renda *per capita* de até R\$ 170,00 reais mensais, totalizando 43,8 milhões de pessoas ou cerca de 21% da população brasileira. O valor do benefício recebido pela família varia conforme a composição e a renda familiar: em abril de 2018 valor médio dos benefícios pagos por família era de cerca de R\$ 177 (MDS, 2018c). Trata-se de um programa de transferência direta de renda, condicionado ao cumprimento de determinadas condicionalidades ligadas à educação e à saúde. O PBF busca, para além da complementação da renda, garantir o acesso da população mais pobre a serviços, de forma a quebrar o ciclo de pobreza a que essas famílias estão submetidas. Assim, embora seja focalizado em famílias pobres e extremamente pobres, um dos grandes méritos do Programa é reconhecer a necessidade de acesso a serviços a todos como fundamental para redução da pobreza, e promover esse acesso por meio das condicionalidades propostas, buscando uma transformação intergeracional. (MDS, 2018a)

Para receber o benefício é necessário que a família se inscreva no Cadastro Único para Programas Sociais. O cadastramento possibilita o acesso das famílias a diversos outros serviços e programas sociais destinados a pessoas de menor renda. Os equipamentos da assistência social têm importância fundamental nesse processo, pois além de realizar cadastramentos, possibilitam que a população acesse os demais serviços, programas e benefícios da assistência social, ampliando o acesso a direitos. Por seu caráter universal e não contributivo, definido constitucionalmente, a assistência social garante o atendimento das necessidades básicas para os cidadãos, promovendo a universalização dos direitos sociais. É organizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e atende a todos, com ações específicas voltadas a idosos, pessoas com deficiência, população em situação de rua, além de pessoas que tenham passado por situação de violação de direitos. Atua também na prevenção de riscos sociais e pessoais (BRASIL, 1993).

É importante observar que entre as 75,2 milhões de pessoas cadastradas no Cadastro Único em abril de 2018, aproximadamente 70% eram pretas ou pardas (MDS, 2018c), enquanto as pessoas pretas e pardas eram aproximadamente 55% da população brasileira em 2017, de acordo com dados da PNAD Contínua (IBGE, 2018a). Para ser incluída no Cadastro Único a família deve ter renda mensal de até três salários mínimos ou renda de até meio salário mínimo por pessoa. Também podem se cadastrar famílias com renda superior a três salários mínimos, desde que o cadastramento seja realizado para inclusão da família em algum programa social (MDS, 2018b)

Os Programas “Promoção da inclusão social por meio do PBF, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais” e “Consolidação do SUAS” foram listados pelo governo brasileiro como programas presentes no PPA que contribuem para a redução das desigualdades, o que sinaliza a importância das iniciativas para a promoção da inclusão social. (BRASIL, 2018).

Embora os números observados destaquem como diferentes grupos são afetados pela desigualdade de renda no Brasil, é importante ressaltar que a desigualdade de renda e a pobreza não são suficientes para dar a dimensão da desigualdade no país. Como exposto anteriormente, a pobreza e a desigualdade de renda, além de causas, são também sintomas de processos de exclusão oriundos de discriminação, que podem ser observados sob diversos aspectos.

Um aspecto que evidencia a desigualdade no Brasil é a ocorrência de mortes violentas. Embora a segurança seja um direito social previsto na Constituição, há milhares de pessoas vitimadas pela violência a cada ano, demonstrando a enorme dificuldade do Estado em lidar com a criminalidade e com a promoção da segurança pública para todos.

A pobreza é importante componente para compreender a violência no país. O Atlas da Violência 2017 indica que o desempenho econômico dos municípios afeta a taxa de criminalidade,

afirmando que melhoras no acesso ao mercado de trabalho e na renda do trabalhador aumentam o custo de oportunidade para que as pessoas se envolvam em atividades criminosas: destaca estudo do Ipea nos municípios brasileiros que indicou que “a cada 1% de diminuição na taxa de desemprego de homens faz com que a taxa de homicídio diminua em 2,1%” (CERQUEIRA et al, 2017, p. 20 e 21). O Atlas da Violência também identifica a ascensão de mercados ilícitos, a desorganização social e a ausência de políticas públicas de qualidade como elementos que favorecem o aumento da criminalidade (CERQUEIRA et al, 2017, p. 21).

Ainda de acordo com o documento, o perfil médio da pessoa vítima de homicídio é de um “homem jovem, negro e de baixa escolaridade” (CERQUEIRA et al, 2017, p. 57). O Atlas da Violência 2017 destaca o que chama de “vitimização letal da juventude”, em curso desde a década de 1980, com o aumento do número de jovens vítimas de homicídios, atingindo o número de 318 mil jovens mortos entre 2005 e 2015 (CERQUEIRA et al, 2017, p. 27 e 28). Nesse sentido, o estudo aponta a que a falta de oportunidades de educação e trabalho tem efeitos no aumento da criminalidade, em função da redução do custo de oportunidade de ingresso no mundo do crime. Os autores indicam, no entanto, que a sociedade tem buscado cada vez mais por medidas que não visam a correção dessas questões e a inclusão dos jovens, mas que passam, ao contrário, pela “[...] diminuição da idade de imputabilidade penal, truculência policial e encarceramento em massa”, com efeitos negativos no efetivo enfrentamento à violência. (CERQUEIRA et al, 2017, p. 28).

Nesse sentido, é importante pontuar a violência policial como um grave componente da difícil situação da segurança pública no país. Os autores reforçam a necessidade de mudanças no atual “[...] modelo de segurança pública que, se não promove, é conivente com o uso abusivo de força letal e execuções sumárias, ao mesmo tempo que expõe e vitimiza cada vez mais os seus agentes” (CERQUEIRA et al, 2017, p. 22). As ações do Estado também sinalizam a existência de racismo institucional, com naturalização da ocorrência de mortes de jovens negros pela polícia, refletida na impunidade.

As taxas de morte violenta também evidenciam o racismo e a desigualdade racial no Brasil: segundo dados constantes no Atlas da Violência 2017, 71% das vítimas de homicídio no país são negras. O estudo também indica que ocorreu aumento na taxa de homicídios de pessoas negras entre 2005 e 2015, mas que no mesmo período a taxa de homicídios de pessoas não negras sofreu redução, além de apontar que no grupo dos 10% de pessoas mais propensas a sofrer homicídios, os negros representavam 78,9% (CERQUEIRA et al, 2017, p. 32 e 33). Assim, os autores concluem que a cor, e não apenas a questão econômica e o local de moradia, afeta a mortalidade

dos negros por violência, e que há um agravamento da discriminação racial relacionada a mortes violentas nos últimos anos:

Os dados mais recentes da violência letal apontam para um quadro que não é novidade, mas que merece ser enfatizado: apesar do avanço em indicadores socioeconômicos e da melhoria das condições de vida da população entre 2005 e 2015, continuamos uma nação extremamente desigual, que não consegue garantir a vida para parcela significativa da população, em especial à população negra (CERQUEIRA et al, 2017, p. 35).

A desigualdade de gênero também se manifesta nos números sobre violência. Embora as taxas de homicídios de mulheres sejam inferiores às de homens, elas colocam o Brasil entre os países com as taxas mais elevadas de assassinato de mulheres. Dados do estudo “Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil” apontam que 50,3% dos 4.762 assassinatos de mulheres ocorridos no ano de 2013 foram cometidos por algum membro da família, sendo 33,2% por parceiros ou ex-parceiros. (WASELFISZ, 2015, p. 73). Cerqueira et al (2017, p. 39) apontam que as altas taxas de homicídios de mulheres no Brasil também sinalizam, em muitos casos, outras violências sofridas, como psicológica, material, física ou sexual, que precedem o homicídio.

De acordo com pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2017), 66% das mulheres entrevistadas indicaram ter presenciado algum tipo de violência contra a mulher nos 12 meses anteriores à pesquisa, enquanto 29% indicaram ter sofrido algum tipo de violência no mesmo período. O percentual era maior entre mulheres mais jovens: 45% das entrevistadas que tinham entre 16 e 24 anos informaram ter sido vítimas de violência. A mesma pesquisa aponta, quando se observa os dados por raça/ cor, que 31% das mulheres negras e 25% das mulheres brancas relataram ter sido vítima de violência no período. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017) O Atlas da Violência aponta ainda que as mulheres negras, já vítimas de violência de gênero, também sofrem com a violência relacionada à desigualdade racial: em 2015 as mulheres negras eram 65,3% das mulheres vítimas de violência letal e, enquanto a taxa de mortalidade de mulheres não negras diminuiu 7,4% entre 2005 e 2015, a taxa aumentou em 22% para mulheres negras no mesmo período (CERQUEIRA et al, 2017, p. 39).

A Lei Maria da Penha e o reconhecimento e a tipificação do feminicídio foram importantes avanços no enfrentamento à violência contra a mulher, embora os dados continuem alarmantes e a violência siga sendo um ponto de exclusão e privação de direitos das mulheres.

O indicador global proposto para a Meta 10.2 não prevê aferição de dados sobre violência contra grupos específicos como parte da inclusão social, econômica e política de todos, muito embora esse seja importante componente do grave quadro de desigualdade brasileiro. O Programa

do PPA de Justiça, cidadania e segurança pública, assim como a promoção dos direitos da juventude, foram dois dos listados pelo governo brasileiro como capazes de contribuir para o alcance do Objetivo 10 dos ODS. A adoção de políticas públicas voltadas à redução dessas desigualdades, combate ao racismo e à discriminação racial, ao feminicídio e à promoção de direitos humanos é fundamental para reverter o atual quadro.

A desigualdade também pode ser observada a partir de dados educacionais: o IBGE aponta que em 2016 9,9% das pessoas analfabetas eram pretas, mais que o dobro do percentual de pessoas brancas analfabetas (4,2%). A desigualdade também se mostra quando se observa o número de anos de estudo da população com mais de 25 anos. Enquanto as mulheres tinham em média 8,2 anos de estudo, os homens tinham 7,8, mas ainda assim obtinham os maiores rendimentos, em média. As pessoas brancas tinham em média 9 anos de estudo, enquanto as pretas e pardas tinham em média, 7 anos de estudo. Apenas 7,3% das pessoas brancas não tinham instrução, frente a 14,7% das pessoas pretas e pardas; por sua vez, 22,2% das pessoas brancas tinham ensino superior completo, enquanto apenas 8,8% das pessoas pretas e pardas tinham a mesma escolaridade. (IBGE, 2017, p. 2 e 3)

Uma importante iniciativa para promover o acesso à educação superior é o sistema de cotas adotado em universidades e institutos federais. Embora seja alvo de críticas, a medida é uma importante ação afirmativa, uma vez busca corrigir a desproporção entre negros e brancos observada nas universidades, eliminando barreiras que os negros enfrentam no acesso à universidade e garantido que a elite a ser formada seja mais plural e diversa (THEODORO, 2008, p. 173 e 174). Também há iniciativas importantes de melhoria da inserção do negro no mercado de trabalho e da garantia do trabalho digno, sendo uma das mais importantes a ampliação das garantias trabalhistas para as empregadas domésticas, que são majoritariamente mulheres negras (SEPPPIR, 2018). Ao analisar o ODS 10, o governo brasileiro destacou o Programa do PPA de promoção da igualdade racial e superação do racismo, que inclui objetivos que envolvem a promoção de ações afirmativas para jovens e mulheres negras, reversão de representatividades negativas, dentre outros, como um dos que contribuirão para o atingimento das metas.

No entanto, são ainda frequentes as críticas sobre a suficiência e a priorização de políticas públicas e ações afirmativas para a redução de desigualdades: “As chamadas políticas públicas, mediante às quais o Estado se faz presente, consolidando direitos, desfazendo iniquidades, fortalecendo a coesão social e mesmo obstruindo ciclos viciosos de reprodução de desigualdades, parecem ainda ausentes do problema racial” (THEODORO, 2008, p. 167).

A acessibilidade e a inclusão social da pessoa com deficiência também transparecem importantes aspectos da desigualdade no país. O indicador global designado para aferição dos avanços da meta 10.2 contém desagregação para avaliar a situação das pessoas com deficiência. No entanto, tanto o Banco Mundial, que tem trabalhado no estabelecimento de metodologia para o indicador global, quanto o PNUD, que elaborou quadro sugestivo com indicadores nacionais para acompanhamento da meta, relatam dificuldades com a obtenção de dados específicos sobre esse público (UNSTATS, 2018b; PNUD, 2015). No Brasil atualmente pessoas com deficiência que não tenham como prover seu sustento ou tê-lo provido por sua família têm direito, garantido constitucionalmente, ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). O Benefício, no valor de um salário mínimo, é concedido à pessoa com deficiência e ao idoso de mais de 65 anos que tenham renda domiciliar per capita mensal inferior a um quarto de salário mínimo. No caso da pessoa com deficiência, a concessão do benefício é condicionada a uma avaliação social e médica. Em fevereiro de 2018, de acordo com dados do MDS, cerca de 4,5 milhões de pessoas recebiam o benefício, sendo aproximadamente de 2,5 milhões de pessoas com deficiência e 2 milhões de idosos (MDS, 2018c). Recentemente o BPC foi alvo de discussões no âmbito das propostas de reforma da previdência, o que suscitou diversos questionamentos por parte da sociedade civil e de entidades que defendem o direito da pessoa com deficiência e dos idosos.

Além da fundamental concessão do benefício, é importante que haja outras políticas públicas voltadas à inclusão de todas as pessoas, independente de condição física, além de garantia de acessibilidade aos espaços da comunidade. Diniz e Medeiros (2004, p. 7) destacam que a deficiência deve ser vista sob um modelo social, que abranja políticas de inclusão e bem estar, uma vez que o modelo médico, de classificação da deficiência apenas pelo ponto de vista da perda de funcionalidade ou de limitação corporal, não é suficiente para compreender a questão. Os autores apontam, dessa forma, que a deficiência deve ser considerada um fenômeno social, e não individual. Isso porque a deficiência passa a existir quando a sociedade é incapaz de incluir a todos e de se ajustar à diversidade, independente de questões físicas que possam afetar suas atividades, sejam elas definitivas ou transitórias (DINIZ; MEDEIROS, 2004).

Nesse sentido, os autores apontam que há convergência nas agendas de inclusão de pessoas com deficiência e idosos, uma vez que os idosos também passam por processos de exclusão social oriundos da falta de acessibilidade e da incapacidade da sociedade de se adaptar à diferença, que tende a se agravar com o envelhecimento populacional que vem ocorrendo. Pontuam ainda a importante relação de gênero e raça no processo de exclusão da pessoa com deficiência, idosos e seus cuidadores: usualmente são mulheres as responsáveis pelo cuidado, o que as priva de inserção

regular no trabalho, contribuição à previdência e convívio social, promovendo a exclusão também desse grupo (DINIZ; MEDEIROS, 2004, p. 10 e 11).

A desigualdade regional também é acentuada no Brasil. Determinadas regiões do país concentram a renda em detrimento de outras, que têm piores indicadores sociais. De acordo com dados da PNAD Contínua, em 2017 o rendimento médio real de todas as fontes de que quem declarou ter algum rendimento era de R\$ 2.112. Quando se observa esse rendimento por região do Brasil, verifica-se que ele era mais alto nas regiões Centro-Oeste (R\$ 2.479), Sudeste (R\$ 2.459) e Sul (R\$ 2.373) e expressivamente mais baixo nas regiões Norte (R\$ 1.451) e Nordeste (R\$ 1.429) (IBGE, 2018b, p. 3). As desigualdades também se refletem nos indicadores de educação: o percentual de pessoas analfabetas na região Nordeste (14,8%) é mais que o dobro dos percentuais observados nas regiões Sudeste (3,8%) e Sul (3,6%). (IBGE, 2016, p. 2) Nas regiões Norte e Nordeste também são observadas as maiores proporções de beneficiários do Programa Bolsa Família, o que significa que têm maior proporção de pessoas que necessitam de complementação de renda para superação da pobreza ou da extrema pobreza.

O retrato da participação política também explicita as desigualdades. Embora desde a redemocratização tenham se fortalecido as instâncias de controle e participação social, a representatividade de determinados grupos ainda é bastante reduzida. Apesar da grande quantidade de negros e mulheres no total da população, os congressistas e chefes e membros do alto escalão do poder executivo são majoritariamente homens brancos. A bancada da câmara que tomou posse em 2015 era composta em 70% por homens brancos, enquanto cerca de 3,5% dos parlamentares eram negros, e 9% mulheres. No recorte por gênero e raça, tem-se que 8% do total de parlamentares são mulheres brancas, 1,6% mulheres pardas e 0,6% mulheres negras (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014)

É possível verificar que a interseccionalidade está presente nos processos nos quais a desigualdade se manifesta. O racismo, o sexismo, as relações de classe e outros eixos de opressão permeiam todas as relações sociais, estruturando a desigualdade, e impedindo que mulheres, pobres, negros e outros grupos vulneráveis tenham pleno acesso aos direitos sociais, ao mundo do trabalho e à participação política (BERNARDINO-COSTA, 2011; BIROLI; MIGUEL, 2015). Estratégias de redução da desigualdade que não busquem a promoção da igualdade racial e de gênero não serão capazes de gerar resultados expressivos, ainda que avancem em outros sentidos. Biroli e Miguel (2015, p. 28) destacam que os componentes de gênero, classe e raça se combinam em um “entrelaçamento complexo”, e que os projetos de enfrentamento às desigualdades devem

considerar as três dimensões, uma vez que as mesmas se combinam na promoção da desigualdade, que atinge mais fortemente determinados grupos que outros.

Ainda sobre as ações de combate à desigualdade, Theodoro (2008) destaca que o mesmo só é efetivo se enfrenta as causas da desigualdade, e não apenas os efeitos. No caso da desigualdade racial, aponta a necessidade de se abordar o racismo, o preconceito e a discriminação como causas da desigualdade e afirma:

[...] grande parte do embate de ideias sobre as políticas de promoção da igualdade racial ainda continua restrito ao tema da pobreza, caindo em uma armadilha que confunde interlocutores ao identificar na pobreza as causas das diferenças observadas entre brancos e negros nos mais diversos campos. (THEODORO, 2008, p. 173)

Os desafios para a promoção do modelo de desenvolvimento proposto à época da elaboração da Constituição Federal de 1988, mais inclusivo, com redução de desigualdades e que conte com um sistema de proteção social forte, consolidado e universal, são variados. Esse modelo tem sido alvo de questionamentos, que ganham força durante períodos de crise e redução do crescimento econômico. O documento “Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, publicado em 2017 pelo Banco Mundial, representa parte da crítica. O Banco Mundial defende ajustes nos gastos públicos para a promoção da sustentabilidade fiscal, uma vez que avalia que “o governo brasileiro gasta mais do que pode, e além disso gasta mal” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 7). Assim, sugere revisão nos gastos do governo, incluindo os gastos sociais, além de revisão e reformulação de políticas públicas. Defende que os programas de proteção social e emprego passem a focalizar nos grupos populacionais mais vulneráveis (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 11).

Essa proposta é questionada por correntes que defendem que a oferta de políticas públicas universais garante a igualdade de acesso e têm grande impacto na aproximação de trajetórias e no fortalecimento da oferta e da qualidade de políticas, inclusive porque a popularização garante maior legitimação (JACCOUD, 2014). A defesa da oferta de políticas universais não se opõe à necessidade de políticas voltadas a públicos específicos, que reconheçam as diferentes trajetórias e necessidades e que venham a corrigir desigualdades (JACCOUD, 2013). As diversas formas de manifestação da desigualdade na sociedade brasileira, sinalizadas ao longo deste artigo, indicam a necessidade de garantia de acesso a todos aos direitos sociais, e ao mesmo tempo chamam atenção para a necessidade de correção de trajetórias de determinados grupos afetados pela discriminação e pela falta de oportunidades. Sob esse ponto de vista, a promoção da igualdade e da equidade,

embora sejam processos distintos, devem se combinar para a efetiva redução das desigualdades, podendo garantir a quebra do ciclo de desigualdades e promovendo mudanças geracionais importantes.

Nesse sentido, robustecem-se propostas de fortalecimento das políticas públicas, especialmente em um contexto de crise econômica e política, e de restrição fiscal e orçamentária. A defesa é de que os esforços devem ser no sentido de fortalecer o sistema de proteção social existente, e de garantir e priorizar ações e programas voltados à correção de desigualdades, que deverão se consolidar como objeto de intervenção de políticas públicas (THOEODRO, 2008).

Essa abordagem não está descolada do planejamento anteriormente elaborado pelo governo brasileiro, refletido pelo PPA 2016-2019, e nem da proposta da Agenda 2030. O levantamento realizado pelo governo brasileiro sobre a adesão do PPA à Agenda 2030 demonstrou a multiplicidade de ações, de natureza universal e voltadas a públicos específicos, que estão em curso e que afetam positivamente o alcance das metas da Agenda. Também é possível observar que os países destacaram, ao elaborar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a necessidade de olhar diferenciado a públicos específicos, adotando como princípio a proposição de que “ninguém deve ficar para trás”.

Considerando se tratar de um momento de debate político e econômico importante sobre qual o modelo de proteção social mais adequado ao combate às desigualdades, a Agenda 2030 tem importante papel de orientar e estimular um planejamento de longo prazo para o desenvolvimento dos países. Por ter seu tempo de execução estipulado em quinze anos, será necessário o esforço de sucessivos governos para sua consecução. O fato de existirem metas estabelecidas e indicadores para acompanhamento e monitoramento, amplia as possibilidades de controle social e acompanhamento internacional, estimulando os governos a apresentarem bons resultados e podendo afetar a valorização e o fortalecimento de determinadas políticas públicas.

Assim, a Agenda 2030, pelo destaque dado a questões sociais, tem potencial para induzir o fortalecimento da proteção social. A meta 10.2 na forma proposta, no entanto, diz pouco sobre a realidade nacional por mesclar questões importantes, complexas e distintas em um único bloco. Nesse sentido, pouco orienta os países para sua consecução e irá enfrentar dificuldades de mensuração.

A meta 10.2 diz respeito a um enorme conjunto de assuntos, que embora interligados, têm causas, implicações e soluções diversas. Ainda que exista a prerrogativa de adaptação das metas pelos países que aderiram à Agenda, é possível apontar que alterações significativas no texto da meta, de forma a torná-la mais específica, objetiva e facilmente mensurável, podem alterar o amplo

escopo proposto, descaracterizando-a. Assim, meta segue genérica e sem apontar caminhos ou efetivamente induzir avanços específicos.

O indicador global estipulado pela ONU consegue refletir apenas uma pequena parte desses assuntos, dando destaque a um aspecto fundamental para a redução das desigualdades – a renda –, mas que não é capaz de refletir todos os processos de inclusão a que a meta se refere. Muito embora os indicadores de renda sejam bastante expressivos para indicar a desigualdade no Brasil, a interseccionalidade que caracteriza a desigualdade no país não se reflete integralmente em indicadores dessa natureza. Ainda que haja desagregação de públicos para verificação dos resultados, o vasto grupo de ações que a meta pretende alcançar não é medido apenas pela renda, sendo esta apenas uma das maneiras pelas quais a desigualdade vivenciada por diferentes grupos se manifesta. É importante destacar que na desagregação proposta para o indicador global que mede a meta 10.2 não há olhar específico sobre a questão racial, que seria fundamental para medir avanços em relação à redução da desigualdade no Brasil.

Dessa forma, eventuais avanços ou retrocessos em outras áreas podem não ser identificados pelo indicador, dificultando seu monitoramento. O indicador, por refletir um aspecto bastante restrito da meta, pode, ao contrário, erroneamente induzir a descontinuação de políticas e ações voltadas aos outros temas, especialmente em um contexto de cortes orçamentários e disputas por alocação de recursos.

O empoderamento e a promoção da inclusão social, econômica e política de todos no Brasil passa pela garantia de acesso a direitos sociais, pela erradicação da pobreza, pela garantia do direito à efetiva participação política, à garantia de acesso equânime ao mercado de trabalho e à renda, sem exclusões baseadas em discriminações, racismo, sexismo ou outras motivações. A promoção da igualdade e da equidade são fundamentais para reversão do grave quadro de desigualdade observado no país. Pela complexidade do tema, a meta excessivamente genérica não se mostrou adequada para refletir, induzir e orientar o desenvolvimento mais inclusivo.

6. Considerações finais

A instituição da Agenda 2030, que cria os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), foi cercada de grandes expectativas, uma vez que se trata de agenda mais robusta e ambiciosa que aquela que a antecedeu, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O grande destaque dado à dimensão social pela Agenda, que elenca a erradicação da extrema pobreza

como o maior desafio global, e aponta a desigualdade como impeditivo ao desenvolvimento, se relaciona com o contexto brasileiro, que enfrenta graves problemas relacionados à desigualdade.

Nesse contexto, foi instituído um ODS que visa a redução de desigualdades, e a ele foram relacionadas dez metas, que tratam de redução de desigualdades dentro dos países e entre eles. Especificamente, a meta 10.2, que define que até 2030 os países deverão “empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente de idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra” (ONU, 2015, p. 29), elenca importantes processos de inclusão a distintos grupos, que são frequentemente afetados por diferentes tipos de desigualdades.

A meta, ao abranger tantos públicos e tantos processos de inclusão, foi o objeto de análise do presente artigo, que buscou compreender a pertinência da meta à realidade nacional, considerando o debate sobre desigualdade no Brasil e o papel da meta como indutora e orientadora de estratégias de desenvolvimento mais inclusivas.

A desigualdade no Brasil abrange diversos aspectos e grupos, constituindo-se como uma agenda transversal e intersetorial. Embora a desigualdade de renda seja usualmente mais destacada, por ser um dos mais graves quadros do mundo, o debate mostra que a desigualdade se mostra de múltiplas formas, e tem diferentes origens. Pessoas negras, mulheres, pessoas de baixa renda, pessoas com deficiência, dentre outros grupos, são afetados de formas distintas por processos complexos de exclusão. As múltiplas formas de exclusão podem se combinar, produzindo grupos mais fortemente afetados que outros, o que mostra o quão complexo é o enfrentamento das desigualdades e a promoção da inclusão de todos. Nesse sentido, também são numerosos os debates sobre as melhores formas de enfrentamento, que incluem o questionamento sobre o papel do Estado na promoção da equidade e da igualdade.

Assim, a instituição do ODS 10 e da meta 10.2, embora tenha sido resultado de processo de discussões internacionais, das quais o Brasil participou ativamente, resultou na união, em uma única meta, de assuntos distintos, que exigem soluções complexas e multisetoriais. Embora a Agenda 2030 como um todo tenha mobilizado esforços do governo brasileiro no sentido de sua apropriação nacional e mensuração de avanços, a meta 10.2 acaba por dizer pouco ao desenvolvimento nacional como impulsionadora de ações e estratégias.

Essa questão se mostra de forma clara ao se observar o indicador proposto para o monitoramento global sobre avanços em relação à meta. O indicador acaba por reproduzir formas de mensuração já consagradas, baseadas na renda – ainda que preveja recortes em relação a públicos específicos. Contudo, a partir do debate nacional e do próprio posicionamento do governo

brasileiro é possível perceber que esse indicador traduz um aspecto bastante específico da ampla meta, e que não é capaz de captar avanços ou retrocessos em relação a vários processos de inclusão e a grupos específicos. Nesse sentido, a existência de indicadores restritos para uma meta excessivamente ampla pode induzir à descontinuação equivocada de ações importantes que não sejam refletidas no processo de monitoramento, risco que se agrava em um contexto de crise e de restrições orçamentárias. É importante pontuar também que os complexos processos de exclusão não são completamente equacionados apenas com redução da desigualdade de renda, sendo necessárias ações múltiplas, empreendidas por diversos setores e que envolvam diversas agendas, para se avançar no sentido de promover a inclusão social, econômica e política de todas as pessoas.

O desenvolvimento do indicador global está em curso, uma vez que ainda não há metodologia definida para sua produção, o que também sinaliza dificuldade de mensuração da meta. Ainda que a Agenda 2030 preveja a prerrogativa dos países de fazer adaptações das metas e do monitoramento à realidade nacional, a meta excessivamente genérica é de difícil adaptação, sob risco de restrição do público proposto, com mensuração de aspectos específicos da meta, sem acompanhar todos os grupos listados em todas as dimensões propostas.

O modelo de desenvolvimento nacional previsto na Constituição Federal de 1988 prevê um desenvolvimento inclusivo, de combate às desigualdades, inclusão de todos, e promoção de acesso universal aos direitos sociais, e está alinhado à necessidade exposta na Agenda 2030 de redução de desigualdades como condição para o desenvolvimento sustentável. No entanto, ao se observar a realidade nacional e como a desigualdade se manifesta de distintas formas, afetando em maior ou menor intensidade diferentes grupos, percebe-se que estratégias de enfrentamento exigem ações bastante complexas e com diferentes orientações, o que não se reflete na meta proposta. As próprias ações do governo brasileiro de identificação das ações planejadas e em curso que podem afetar positivamente o atingimento do ODS 10 explicitam o reconhecimento do país de que são necessárias ações multisetoriais para avanço na redução de desigualdades e inclusão social, política e econômica de todas e todos.

A análise da desigualdade no Brasil unicamente sob a ótica da renda não traduz processos graves de exclusão como violência, acessibilidade, diferenças salariais, dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, diferenças nos níveis de educação, falta de representatividade em processos políticos, entre outros, ilustrados ao longo do artigo. Theodoro (2008) aponta que a pobreza e a desigualdade de renda são tanto efeitos como causas de processos de exclusão mais profundos, e que soluções que não passem pelo equacionamento dessas causas tendem a não ser efetivos. Assim,

políticas públicas que visem combater o racismo, o sexismo e outras formas de discriminação, além de promover os direitos humanos, são fundamentais.

Essa conclusão faz parte de outro debate complexo, sobre o papel do Estado e das políticas públicas na redução de desigualdades, assim como a melhor forma de ofertar os serviços para seu combate. A promoção da equidade, por meio de políticas focalizadas, em combinação com a promoção da igualdade, por meio de políticas públicas de acesso universal, é considerada por diversos autores como a forma mais eficaz de promover a redução de desigualdades no contexto brasileiro. Há correntes, no entanto, que defendem uma ação focalizada do Estado junto aos grupos mais vulneráveis como forma de corrigir injustiças e promover a igualdade.

Essas questões ilustram a importância da Agenda 2030 para orientação e indução do desenvolvimento nacional: por ter sua duração prevista para quinze anos, a Agenda irá perpassar diferentes governos e tem a possibilidade de garantir que assuntos sensíveis ao desenvolvimento sustentável estejam no planejamento de médio e longo prazo dos países, orientando ações que não se restrinjam a governos específicos ou sejam descontinuadas com as sucessivas mudanças nos poderes executivo e legislativo. A Agenda 2030 pode ainda fomentar e incentivar a apresentação de propostas no âmbito da sociedade civil e a participação social, além de facilitar o acompanhamento de determinados temas, por garantir maior transparência aos avanços relacionados aos objetivos.

No entanto, na maneira como foi formulada, elencando múltiplos grupos e áreas para inclusão em uma única e genérica meta, a Agenda 2030 perde essa oportunidade no que se refere à redução de desigualdades que afetam grupos específicos, de trajetórias distintas. A tendência, considerando a meta e o indicador proposto, é de que sejam mensuradas evoluções referentes à renda, e que as ações voltadas ao atingimento da meta sigam nesse sentido. Contudo, como foi exposto ao longo do presente artigo, as causas e formas de manifestação da desigualdade são diversas e não se equacionam exclusivamente por eventuais avanços na questão da renda, que tende a refletir outros processos de exclusão. Assim, não sinaliza que vá contribuir efetivamente um debate qualificado sobre as estratégias de desenvolvimento mais inclusivas, que pretendam enfrentar a desigualdade em todas as suas formas de manifestação.

DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo. A nova maneira de se entender a deficiência e o envelhecimento. **Texto para discussão**. Brasília: IPEA, 2004. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1040.pdf> Acesso em 10.mar.2018.

ESTRATÉGIA ODS. **Onde estão os indicadores que acompanham os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável?** 2016. Disponível em <<http://www.estrategiaods.org.br/onde-estao-os-indicadores-que-acompanham-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>> Acesso em: 16.mar.2018.

FONTOURA, Natália; LIMA JR., Antônio Teixeira; CHERFEM, Carolina Orquiza. PNAD 2014 – Alterações recentes no mundo do trabalho, segundo marcadores de gênero e raça. In CALIXTRE, André e VAZ, Fábio (org.) **PNAD 2014 – breves análises. Nota Técnica n. 22**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151230_nota_tecnica_pnad2014.pdf> Acesso em 18.abr.2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e invisível: A vitimização de mulheres no Brasil**. 2017. Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/relatorio-pesquisa-vs4.pdf>> Acesso em 14.abr.2018.

IBGE. **Indicadores IBGE: Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013-. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2017_4tri.pdf> Acesso em 12.abr.2018.

_____. **Educação: 2016**. PNAD Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101434_informativo.pdf> Acesso em 12.abr.2018.

_____. **Características gerais dos domicílios e dos moradores: 2017**. PNAD Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2018a. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101566_informativo.pdf> Acesso em 12.abr.2018.

_____. **Rendimento de todas as fontes: 2017**. PNAD Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf> Acesso em 12.abr.2018.

IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140523_relatoriiodm.pdf> Acesso em 22.jun.2018.

JACCOUD, Luciana. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FAGNANI, Eduardo e FONSECA, Ana (Org.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads/2014/04/Politicaisociais-Vol01.pdf>> Acesso em 07.mar.2018.

JACCOUD, Luciana. Aprendizados recentes no enfrentamento da desigualdade. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf> Acesso em: 19.nov.2017.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família: O que é**. 2018a. Disponível em <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>> Acesso em 03.mai.2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Cadastro Único: Quem pode se cadastrar**. 2018b. Disponível em <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-para-que-serve/quem-pode-se-cadastrar>> Acesso em 03.mai.2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Visdata: Visualizador de dados sociais**. 2018c. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/tabelas/index.php>> Acesso em 03.mai.2018.

OLIVEIRA E SILVA, Patrícia Andrade de. Os avanços e limites da queda recente da desigualdade no Brasil. **Revista de Estudos Sociais** [S.I.]: 2013, n. 29, vol. 15. Disponível em <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/1862/1400>> Acesso em: 27.nov.2017.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE** [S.I.]: 2002, v.5, n.2. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>> Acesso em: 17.nov.2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2018. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>> Acesso em 01/03/2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>> Acesso em 01.nov.2017.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Desigualdade e Pobreza. In CALIXTRE, André e VAZ, Fábio (org.) **PNAD 2014 – breves análises. Nota Técnica n. 22**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151230_notatecnica_pnad2014.pdf> Acesso em 18.abr.2018.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. In THEODORO, Mário (org.) **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_desigualdadesraciais.pdf> Acesso em: 15.fev.2018.

PIRES, Roberto Rocha C. Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (ré)produção de desigualdades. In: BRASIL. IPEA. **Boletim de Análise Político-Institucional n. 13**, Outubro de 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171020_bapi_13_1.pdf> Acesso em: 20.nov.2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável/** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: PNUD, 2015. Disponível em <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/acompanhando-a-agenda-2030.html>> Acesso em 10.mar.2018.

SEPPIR. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Trabalho**. 2018 Disponível em <<http://www.seppir.gov.br/assuntos/trabalho>> Acesso em 25.abr.2018.

SILVA, Tatiana Dias. Panorama Social da População Negra. In: BRASIL. IPEA. **Igualdade Racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/pub-acoefirmativas/livro_igualdade_racialbrasil01-tamanho-reduzido.pdf> Acesso em: 29.nov.2017.

SOUZA. Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. 2016. 377 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22005/1/2016_PedroHerculanoGuimarõesFerreiradeSouza.pdf> Acesso em 25.jan.2018.

THEODORO, Mário. À guisa de conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas públicas de combate à desigualdade e à discriminação racial no Brasil. In _____. (Org.) **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_desigualdadesraciais.pdf> Acesso em: 15.fev.2018.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Resolution 42/187: Report of the World Commission on Environment and Development**. GA Index: A/RES/42/187, 11 de dezembro de 1987. Disponível em <<http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>> Acesso em: 22.jun.2018.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Resolution 71/313: Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development**. GA Index: A/RES/71/313, 10 de julho de 2017. Disponível em <<https://undocs.org/A/RES/71/313>> Acesso em: 05.nov.2017.

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. **Report of the Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators**. Document E/CN.3/2016/2/Rev.1, 19 de fevereiro de 2016. Disponível em <<http://undocs.org/en/E/CN.3/2016/2/Rev.1>> Acesso em: 15.mar.2018.

UNITED NATIONS. UN System task team on the post-2015 UN Development Agenda. **Statistics and indicators for the post-2015 development agenda**. New York, 2013. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1997UNTT_MonitoringReport_WEB.pdf> Acesso em: 04.abr.2018.

UNSTATS. Sustainable Development Goals Website. **Tier classification for Global SDG Indicators**. 2018a. Disponível em <<https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>>. Acesso em 03.mar.2018.

UNSTATS. Sustainable Development Goals Website. **Work Plans for Tier III Indicators**. 2018b. Disponível em <<https://unstats.un.org/sdgs/tierIII-indicators/files/Tier3-10-02-01.pdf>> Acesso em 15.mar.2018.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008 3ª ed. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=hEjcrUyFChQC&oi=fnd&pg=PA15&dq=%22desenvolvimento+sustent%C3%A1vel%22&ots=ubWzjdY2P0&sig=KqGo96-LZCousZmXI40VrvNJK1M#v=onepage&q=%22desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel%22&f=false>> Acesso em 21/03/2018.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf> Acesso em 20.mar.2018.

WORLD BANK. **Gini Index (World Bank estimate)**. 2018. Disponível em <<https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2015&locations=BR&start=1981&view=map&year=2014>> Acesso em 03.mar.2018.

WWF BRASIL. **O que é desenvolvimento sustentável?** 2018. Disponível em <https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel/> Acesso em 01.mar.2018.

Nayara Frutuoso Furtado

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (2010). Analista técnica de políticas sociais no Ministério do Desenvolvimento Social. nay.frutuoso@gmail.com