

**OBJETIVO 10 DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU: UM OLHAR  
SOBRE A DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL, SOB A ÓTICA DO  
“RELATÓRIO LUZ 2019”<sup>1</sup>**

***GOAL 10 OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF ONU: A LOOK AT SOCIAL  
INEQUALITY IN BRAZIL FROM THE PERSPECTIVE OF THE "RELATÓRIO LUZ  
2019***

***OBJETIVO 10 DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ONU: UNA MIRADA A LA  
DESIGUALDAD SOCIAL EN BRASIL DESDE LA PERSPECTIVA DEL “RELATÓRIO  
LUZ 2019”***

**Flavio Gálio Araújo Dutra**

Universidade Federal do Piauí (UFPI). Brasil.

**Luis Paulo Bresciani**

Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Brasil.

**Raquel Pereira da Silva**

Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Brasil.

**Janayna Arruda Barroso**

Universidade Federal do Piauí (UFPI). Brasil.

**RESUMO**

O entendimento sobre desigualdade social evoluiu ao longo das últimas 50 décadas de uma abordagem apenas econômica para uma visão multidimensional. Esta visão é notada nas múltiplas abordagens encontradas nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) lançados pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015. O presente estudo tem o objetivo de oferecer uma análise das políticas públicas para a redução da desigualdade social adotadas pelo Brasil após a Constituição Federal de 1988 que possam ter colaborado, mesmo em tempo anterior à definição dos ODS, para o alcance do ODS 10, que especificamente refere-se à redução da desigualdade dentro dos países. Para isto, usou-se como parâmetro de análise crítica o Relatório Luz 2019, documento elaborado pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil (GTSC) para a Agenda 2030 que faz uma análise dos caminhos percorridos pelo Brasil desde setembro de 2015, quando foram definidos os 17 ODS. Pôde-se constatar que, embora tenha havido políticas públicas alinhadas com algumas das metas constantes no ODS 10, o País precisa avançar de forma intermitente no sentido de não haver ruptura de políticas públicas quando há troca de governo.

**Palavras-chave:** Desigualdade social; Políticas públicas; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; ODS; Relatório Luz 2019.

**ABSTRACT**

*The understanding of social inequality has evolved over the past 50 decades from a solely economic approach to a multidimensional view. This view is noted in the multiple approaches found in the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) launched by the United Nations (UN) in 2015. The present study aims to offer an analysis of the public policies for the reduction of social inequality adopted by Brazil after the Federal Constitution of 1988 that may have*

---

<sup>1</sup> Artigo submetido em 01/04/2022, revisado em 29/04/2022, aceito em 05/05/2022 e divulgado em 05/05/2022 pelo Editor Rodrigo Santos de Melo, após *double blind review*.

*collaborated, even in a time prior to the definition of the SDGs, to the achievement of SDG 10, which specifically refers to the reduction of inequality within countries. For this, the 'Relatório Luz 2019' was used as a critical analysis parameter, a document prepared by the Civil Society Working Group (GTSC) for the 2030 Agenda that analyzes the paths Brazil has taken since September 2015, when the 17 SDGs were defined. It was found that, although there have been public policies aligned with some of the goals contained in SDG 10, the country needs to move forward intermittently so that there is no disruption of public policies when there is a change of government.*

**Keywords:** *Social inequality; Public Policy; Sustainable Development Goals; SDGs; Relatório Luz 2019.*

## **RESUMEN**

*La comprensión de la desigualdad social ha evolucionado en las últimas 50 décadas, pasando de un enfoque exclusivamente económico a una visión multidimensional. Este punto de vista se observa en los múltiples enfoques que se encuentran en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) lanzados por las Naciones Unidas (ONU) en 2015. El presente estudio pretende ofrecer un análisis de las políticas públicas para la reducción de la desigualdad social adoptadas por Brasil después de la Constitución Federal de 1988 que pueden haber colaborado, incluso en una época anterior a la definición de los ODS, al logro del ODS 10, que se refiere específicamente a la reducción de la desigualdad dentro de los países. Para ello, utilizamos como parámetro de análisis crítico el "Relatório Luz 2019", documento elaborado por el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil (GTSC) para la Agenda 2030, que analiza los caminos recorridos por Brasil desde septiembre de 2015, cuando se definieron los 17 ODS. Se constató que, si bien ha habido políticas públicas alineadas con algunas de las metas contenidas en el ODS 10, el país necesita avanzar de manera intermitente para que no haya interrupción de las políticas públicas cuando haya un cambio de gobierno.*

**Palabras clave:** *Desigualdad social; Políticas Públicas; Objetivos de Desarrollo Sostenible; ODS; Relatório Luz 2019.*

## **1 INTRODUÇÃO**

A desigualdade social é um fenômeno presente em muitos países e o seu adequado combate tem sido um dos grandes desafios com os quais os governos têm se deparado ainda na atualidade. Embora sendo mais comum nos países considerados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, estudos recentes mostram o crescimento desse fenômeno também em países desenvolvidos (DIEESE, 2014).

Ainda que se considere que a desigualdade social seja mais difícil de ser mensurada do que a desigualdade de renda, por não lidar com dados quantificáveis como esta última e, portanto, abordada sob diferentes olhares e com possibilidade de ser enviesada por grandes subjetividades (BINELLI; LOVELESS; WHITEFIELD, 2015), aceita-se que ela poderá ser captada a partir dos indicadores constantes nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O surgimento da desigualdade social está paradoxalmente relacionado a avanços e conquistas da humanidade. Por exemplo, a situação de escassez de alimentos enfrentada pelas sociedades primitivas começou a ser modificada a partir do desenvolvimento de técnicas de produção e de manejo do solo que favoreceram o acúmulo de bens e alteraram as relações sociais existentes. Neste novo formato de sociedade, muitas pessoas passaram a trabalhar para outras, fazendo surgir uma sociedade em que os homens começaram a ser explorados entre si, ocasionando um modelo de sociedade baseada em classes (CARVALHO, 2018).

Esta situação de separação social a partir de uma abordagem em que aqueles que têm posses exercem domínio e privilégios de acesso a bens e serviços alimenta a desigualdade social, evidenciada não só na ausência de posse, mas também pela forma de vida, local de moradia, forma de se vestir e nos relacionamentos.

Porém, desigualdade social não pode ser confundida com meras dessemelhanças entre grupos sociais que possuem culturas e estilos de vida diferentes, tão pouco ser relacionada a capacidades e talentos individuais e/ou grupais. Para se configurar como desigualdade social, essa diferença deverá ter relação com maior ou menor acesso à bens, recursos, serviços públicos, oportunidades ou qualquer outra vantagem em favor de um desses grupos, na medida em que exclui o outro grupo de usufruir de igual condição.

Uma forma de entender esse tipo de desigualdade pode ser por meio das capacidades mencionadas por Amartya Sen (2000), cuja abordagem afirma que o bem-estar dos indivíduos depende de quão livre eles são para fazerem suas escolhas.

Para os governos nacionais ou locais, a criação e implementação de políticas públicas voltadas para o tema se constitui uma ferramenta eficaz para combater a desigualdade. Contudo, para que as ações empregadas possam ser efetivamente úteis no sentido de diminuição da desigualdade da população, este caminho exige atenção, uma vez que carece de um preciso diagnóstico do problema a ser combatido, associando-o à população a ser impactada com tais ações (IPEA, 2018a).

Sen (2000), afirma existirem diferentes componentes que formam o todo, tais como moradia, saneamento básico, educação, saúde, renda, emprego, dentre outros, em que o Estado é o ator principal a promover esforços para o alcance de melhores condições sociais.

Para este estudo, optou-se por fazer uma análise das políticas públicas no Brasil a partir dos resultados apresentados no Relatório Luz 2019 (RL 2019), que se constitui em um olhar crítico com relação aos rumos que o Brasil tem trilhado nos últimos anos para conseguir atingir os ODS. O supracitado relatório alertou para as recentes propostas apresentadas pelo governo federal que impactaram negativamente para o alcance dos ODS, tais como: a extinção da Comissão Nacional dos ODS (um colegiado da administração pública federal direta); a minimização de tradicionais institutos produtores de dados que ajudam a criar políticas públicas; as propostas em desfavor dos indígenas, negros e de comunidades quilombolas; a criação de um ambiente tenso em relação a atuação dos profissionais de imprensa; e, principalmente, a tendência do aumento da desigualdade entre ricos e pobres.

Em especial, observou-se a análise feita sobre o ODS 10, que evidencia a necessidade de redução da desigualdade dentro dos países e entre eles, haja vista a proposta deste artigo de analisar o conjunto de ações voltadas à redução da desigualdade especificamente dentro do Brasil a partir das considerações do RL 2019.

O ano de 1988 foi definido como ponto de partida para esta análise pelo fato de ter sido promulgado, naquele ano, a nova Constituição Federal Brasileira (CFB). Nela, em seu Art. 3º, incisos I, III e IV, lê-se que são objetivos do País “construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988), evidenciando uma preocupação em garantir direitos sociais para todos.

## **2 ASCENSÃO E QUEDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DE COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL**

A partir da definição de Secchi (2017, p. 5) sobre o que vem a ser política pública, em que faz uma alusão à relação entre doença e tratamento para explicar que “a doença (problema

público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de políticas públicas)”, percebe-se a existência de etapas necessárias para que uma política pública seja exitosa.

Até a promulgação da CFB de 1988, o histórico de proteção social experimentado pelo País conformava-se às ações do tipo das desempenhadas pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) que, apesar de serem filantrópicas, eram oficializadas pelo governo (URNAU; SEKKEL, 2015). Focada em ações de combate à miséria, a LBA, a partir de sua criação em 1942, foi se consolidando no papel de assistencialismo, provendo, aos miseráveis, diversos auxílios paliativos (YAZBEK, 2008).

É cabível mencionar a trajetória de proteção social percorrida antes da presença da LBA. Segundo Draibe (2003), o sistema brasileiro que tratou da questão entre as décadas de 1930 e de 1970, apresentou características semelhantes, procurando atender a uma grande clientela. O autor afirma que seus resultados foram insuficientes: “do ponto de vista decisório e de recursos, combinava uma formidável concentração de poder e recursos no Executivo federal com forte fragmentação institucional, porosa feudalização e balcanização das decisões” (DRAIBE, 2003, p. 67).

Alguns sistemas existentes voltados para a redução da desigualdade no período mencionado, não conseguiram lograr êxito por permitirem que o setor privado se impusesse e tenha feito valer primeiramente seus interesses, a exemplo do Banco Nacional da Habitação e do Fundo de Apoio Social (DRAIBE, 2003).

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe considerou a década de 1980 como “década perdida” (CEPAL, 1996) e, nesse sentido, a CFB de 1988 tinha o desafio de consolidar um texto capaz de sinalizar um futuro que corrigisse a estagnação econômica, como a identificada pela CEPAL, e que apresentasse uma estrutura de governo que favorecesse a criação e implementação de políticas públicas para o combate à desigualdade social.

Parece ser unânime a versão de que a CFB de 1988 deu visibilidade a quem antes não era enxergado e oportunidades para quem era excluído. Isto pode ser evidenciado por meio das leis trabalhistas. Antes, apenas aqueles inseridos formalmente no mercado de trabalho tinham direito à aposentadoria e possuíam alguma proteção legal, em um contexto onde existia alta taxa de desocupação (ARRETCHE, 2018a).

Dando eco ao discurso que aborda os ganhos ocorridos a partir da CFB de 1988 na área de combate à desigualdade social, menciona-se o governo José Sarney (1985/1990), o primeiro a lidar com a nova Constituição Federal. O início de seu governo pode ser considerado o último ato que compôs a transição democrática, em que o País saiu de um regime militar e autoritário para uma democracia, com os políticos eleitos pelo povo.

No quesito combate à pobreza, o Governo Sarney pode ser definido a partir da visão de Arrethe (2018b, p. 8), em que a mesma afirma que “os extremamente pobres obtiveram renda negativa, ao passo que os ganhos relativos de renda foram proporcionalmente maiores à medida que avançamos na escala contínua da distribuição dos domicílios”.

A partir de 1990 o País passou a ser governado por Fernando Collor de Melo (1990/1992) e, ao final de sua gestão, pôde-se notar uma queda na desigualdade de renda, apesar de Cardoso Jr e Jaccoud (2005) defenderem que esta gestão foi marcada por diversas tentativas de retirar direitos sociais recém conquistados. Contudo, o processo de *impeachment* sofrido por ele que culminou com sua renúncia paralisou momentaneamente esta desconstrução.

O governo seguinte, o de Itamar Franco, tinha apenas dois anos pela frente (1993 e 1994) em um delicado cenário político para administrar, com o desafio de retomar o processo de reformas sociais que estavam paralisadas. Uma destas reformas iniciadas foi o de fazer valer a legislação social infraconstitucional, garantidas pela autonomia dos municípios por meio das leis orgânicas.

Menciona-se a criação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), da qual se originou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta última serviu de base para a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em 2005. Ainda que tenha havido um incremento de políticas para a área de seguridade social, Urnau e Sekkel (2015) criticaram a “pulverização” de ações nas três esferas federativas.

Contudo, do ponto de vista de impacto no social, é conveniente citar a inclusão de novas pautas para discussão e inserção na agenda do governo, como a educação básica, a questão da fome e da miséria, a nova legislação da Previdência Rural, eventos como a perda de receita do Ministério da Saúde (e posterior compensação em 1996 por meio da criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF) e instituição do Fundo Social de Emergência – FSE (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

Nos dois Governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), período compreendido entre os anos de 1995 e 2002, Draibe (2003) afirma que a estratégia adotada para seu programa social estava amplamente dependente do sucesso econômico experimentado no período, pela geração de postos de trabalho e pelo aumento da renda das famílias. Corroborando esta afirmação, Loch (2014) aponta que o Plano Real (FHC) retirou quase 7 milhões de brasileiros da pobreza.

Destaca-se ainda os programas sociais criados naquele governo. O Programa Bolsa Escola é um exemplo por ter estimulado jovens e crianças a se manterem na escola em troca de renda mensal. Foi um programa de transferência de renda implantado em 2001 com alcance de mais de 5,5 milhões de famílias (LOCH, 2014) e o Programa de Combate à AIDS, reconhecido pela ONU como o melhor programa de combate à doença existente no mundo, assim como os programas Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás (LOCH, 2014) e o Comunidade Solidária (PERES, 2003).

Em consonância a estes destaques, Cardoso Jr e Jaccoud (2005) enfatizam o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. Outro destaque foi a criação e implementação da Lei 9.474/97, que “Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências” (BRASIL, 1997, p. 1).

A partir da análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 1999, é possível perceber significativos avanços nos indicadores sociais do País, sobretudo na educação, pois na faixa etária de 15 a 19 anos, a taxa de analfabetismo caiu pela metade (de 12% para 6%). Outro dado que reflete esse avanço é o de matrículas no Ensino Fundamental, que no período de 1994 a 1999, que aumentou 57% (PNAD/IBGE, 1999). Comparado a qualquer outro governo que o antecedeu, FHC destinou os mais elevados recursos para as áreas de educação e saúde, que juntas representaram quase 65% de todo o repasse para custeio e investimento do governo (VELLOSO, 2003).

Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) sucedeu a FHC a partir de 2003 e chegou à presidência usufruindo de uma privilegiada situação de não ter que combater a inflação e de ver a economia mundial passar por um período de acelerado crescimento há muito não experimentado (VELLOSO, 2003). De acordo com Fagnani (2011), o período em que Lula ficou na presidência pode ser melhor compreendido se separado em duas fases: a primeira (2003-2005), marcada pela indefinição de estratégia clara, o que pode ser explicado pelo conflito interno entre manter os rumos ditados pelo governo anterior (Estado mínimo) e a opção de seguir no rumo dos direitos universais e a segunda (2006-2010) com a diminuição do conflito interno existente nos anos anteriores e o governo assumindo “...articulação mais positiva entre as políticas econômicas e sociais... melhoria do mundo do trabalho e das contas públicas abriu espaço para a ampliação do gasto social” (2011, p. 3).

Ao abordar o período compreendido entre os anos de 2003 a 2015 com o objetivo de verificar as desigualdades existentes no Brasil, Campello *et al.* (2018) se sustentaram nos dados

da PNAD para concluir que houve uma melhora na renda e no consumo daqueles mais pobres, mas manteve-se a pouca mobilidade na camada mais rica da sociedade. A conclusão do estudo se deu a partir da observação de dados da educação, infraestrutura, bens de consumo, habitação e saúde.

Campello *et al.* (2018) defendem que no ano de 2003 inicia-se a reversão de um histórico quadro de injustiça social. Eles atribuíram esta melhora a: a) política de valorização do salário mínimo; b) geração de 20 milhões de empregos formais; c) retomada do investimento público e privado; d) ampliação dos beneficiários do Regime Geral da Previdência Social – RGPS; e) aumento da renda rural; e f) políticas de transferência de renda, principalmente o Programa Bolsa Família (2017). Apesar disto, reconhece ainda haver desigualdade e menciona que “a concentração de riqueza no topo da pirâmide social entre 2001 e 2015 permaneceu inalterada” (2018, p. 11).

O Programa Fome Zero (2003), do qual foi originado o Programa Bolsa Família no ano seguinte, foi criado com o propósito de combater a pobreza e, segundo Cassin (2016), obteve êxito por ser articulado com outras duas políticas voltadas ao mesmo objetivo: aumento do salário mínimo e expansão do crédito.

Campello *et al.* (2018) afirmaram que existiu um positivo impacto econômico com o programa pois, para cada R\$ 1,00 investido em 2013, cerca de R\$ 1,80 retornavam para a economia. O Bolsa Família foi uma unificação e ampliação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, criados no governo FHC. Com esta reformulação, o benefício passou a atingir um número muito maior de pessoas, com mais de 12 milhões de beneficiados em 2009 (FAGNANI, 2011).

O programa Primeiro Emprego (2003) merece destaque muito mais pelo que pretendia do que pelo seu resultado. Focado no segmento dos jovens entre 16 e 24 anos, pretendia oferecer 260 mil vagas por ano, mas no ano de 2006 apenas 15 mil jovens foram empregados, ocasionando a extinção do programa (LOCH, 2014). O ProUni (Programa Universidade para Todos) criado em 2004 e ainda vigente, oferecia acesso à cursos superiores, distribuindo bolsas de estudo (integral ou parcial) em instituições privadas para aqueles que comprovassem baixa renda e incapacidade para custear suas mensalidades (HAAS; PARDO, 2017). O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de 2009, foi criado com o objetivo de diminuir o histórico déficit habitacional, por meio de acesso a financiamento de compra da casa própria e com subsídios do governo federal de até 90% do valor do imóvel.

Na sequência dos governos Lula veio os governos de Dilma Rousseff (2011/2016), do mesmo partido político de Lula, eleita em dois pleitos seguidos, com a peculiaridade de não ter finalizado o segundo mandato por ter sido afastada por processo de *impeachment*.

Na fase inicial de sua gestão, destaca-se a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec) e o Programa Ciência sem Fronteira, ambos criados em 2011. Porém, a partir de 2015, houve cortes significativos no PMCMV, ocorrendo o mesmo com o Pronatec e o Programa Ciência sem Fronteira. O Programa Mais Médicos (2013) foi uma grande bandeira levantada pelo Governo Dilma para a área de saúde que, em parceria com o governo de Cuba, levou médicos cubanos para regiões brasileiras onde havia grande carência de atendimento médico.

O governo de Michel Temer (2016/2018), a partir do tenso processo de *impeachment* sofrido por sua antecessora, inicialmente foi na direção de cortes nas áreas de saúde e educação, mas sem promover mudanças expressivas nos programas sociais, com o Bolsa Família recebendo reajuste médio de 12,5% logo nos primeiros meses de governo. Contudo, o PMCMV prosseguiu com o histórico de baixos investimentos iniciados em 2015 (BBC BRASIL, 2016).

O que se viu em seguida foi um movimento que sinalizava que a área dos direitos humanos não era a prioridade do governo e esta filosofia impactou nas áreas sociais. Como exemplo, cita-se uma de suas medidas polêmicas que foi uma Proposta de Emenda

Constitucional (PEC) congelando as despesas do Governo (corrigidas pela inflação) em até 20 anos, a partir de 2017. “Esta medida inviabilizaria qualquer avanço significativo em áreas estruturais da sociedade” (VERONEZE, 2017, p. 357).

As consequências desta PEC, se levada a cabo, ocasionará uma pulverização e retrocesso de todas as conquistas voltadas para a área social (VERONEZE, 2017). Este conjunto de medidas na contramão do que pregam os principais movimentos de assistência social, após longo período de avanços experimentado, representa um passo atrás nas políticas públicas sociais, fato observado pelo aumento da desigualdade social e estagnação em indicadores de saúde e educação (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018).

Ressalta-se, porém, o positivo aspecto de ter sido sancionada a Lei de Migração, em maio de 2017 (Lei 13.445), provavelmente agilizada em função da situação da migração em massa dos venezuelanos para o Brasil, dando fim ao Estatuto dos Estrangeiros, documento ainda da época dos governos militares que ditava as regras da política migratória. Outro saldo favorável do Governo Temer foi a criação do Programa Criança Feliz, destinado ao acompanhamento de crianças de até 6 anos e com foco em seus desenvolvimentos cognitivo, emocional e psicossocial.

O ano de 2019, o derradeiro a ser observado neste estudo, começa juntamente com o início de um novo governo: o de Jair Messias Bolsonaro. Neste primeiro ano de seu governo, destacam-se o pagamento de 13º para o Bolsa Família (por meio de Medida Provisória), o fortalecimento de ações voltadas à primeira infância por meio do Programa Criança Feliz, bem como o forte combate à corrupção.

Assim, após a menção de programas, políticas e ações promovidas pelos diferentes governos aqui abordados, nota-se que a ruptura total ou parcial das estratégias federais, observadas quando iniciado um novo governo, pode ser a causa das involuções identificadas, com fatores políticos se sobrepondo às demandas sociais.

### **3 RELACIONANDO POLÍTICAS PÚBLICAS, DESIGUALDADE SOCIAL E O RELATÓRIO LUZ**

Políticas públicas são compostas por um conjunto de ações baseadas no pressuposto de que os governos são promotores de atos que interferem diretamente na vida dos cidadãos (BRANCALEON et al., 2015). O termo surgiu pela primeira vez na primeira metade do século passado quando utilizado por Lasswell (1936) e, desde lá, “ao longo das décadas, o conceito foi sendo ressignificado” (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 15).

Com a redemocratização no Brasil em 1988, houve uma expressiva expansão de conselhos gestores de políticas públicas e de associações civis, sendo que atualmente há cerca de 30 mil conselhos municipais no País, o que torna maior o número de conselheiros da sociedade civil do que vereadores nas câmaras municipais (LAVALLE; BARONI, 2017).

As Nações Unidas promoveram, em 2015, reunião com Chefes de Estado, de Governo e seus representantes para deliberarem sobre os novos ODS. No momento em questão, as Nações Unidas reconheceram que o maior desafio para o alcance do desenvolvimento sustentável era a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema (ONU, 2015a).

A desigualdade social expressa experiências coletivas e um processo que tem um impacto profundo na dinâmica social que está longe de atingir somente os mais pobres, pois diz respeito a sociedade como um todo. Destarte, tendem a abrir caminho para o reconhecimento de direitos, mobilizar o debate público e fortalecer a ação do Estado na área social (JACOUD, 2017).

A desigualdade foi vista como unidimensional durante muito tempo, em que a renda era a única medida para dimensioná-la, sustentado pelo argumento de que o padrão de vida seria reflexo da posse de bens e consumo (EASTERLIN, 2000). No entanto, ao ser constatado a necessidade de incorporar outros elementos, por considerar primária a assertiva de que a renda seria um único fator de medida da desigualdade, muitos estudos concluíram que a desigualdade é multidimensional e, portanto, oriunda de deferentes origens (FAHEL; TELES; CAMINHAS, 2016; JODELET, 2001; PAUGAM, 2003; PIZZIO, 2009).

O estudo multidimensional permite captar a heterogeneidade da desigualdade e dar visibilidade a fatores como saúde, educação, desigualdades de gênero e de grupos étnicos, desigualdade entre gerações, diferenças regionais, disparidades provenientes da regressividade do sistema tributário, e por fim, as desigualdades associadas à vida cotidiana (DECANCO, 2011; ROSANVALLONS; FITOUSSI, 1997).

Este pensamento multidimensional vem ao encontro dos ODS que têm como premissas: erradicar a pobreza e a fome em todos os lugares; combater desigualdades dentro dos países e entre eles; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas; e garantir uma proteção duradoura do planeta e de seus recursos naturais, como também criar condições para um crescimento econômico sustentável, inclusivo e sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho digno para todos (ONU, 2015b).

Em 2014 foi formalizado no Brasil o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil (GTSC) para a Agenda 2030 (A2030), resultante da interação e encontros constantes entre movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs), fóruns e fundações brasileiras. O GTSC A2030 surgiu durante as negociações da Agenda pós-2015 e, desde então, tem atuado na promoção, monitoramento e difusão da A2030 (GTSC, 2018).

Em 2016, por meio do Decreto nº 8.892 foi criada a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), constituindo a instância de governança nacional da A2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de atuar no processo de articulação entre a sociedade civil e os entes federativos para a implementação dos ODS, contando com a participação de representantes de diversos setores da sociedade civil e dos três níveis de governo (CNODS, 2018).

A atuação do GTSC A2030 incide sobre o Estado brasileiro e as organizações multilaterais na tentativa de promover o combate às desigualdades e às injustiças, bem como o de fortalecer os direitos universais e indivisíveis e o desenvolvimento sustentável. Atualmente O GTSC tem cerca de 40 membros de diferentes setores que, juntos, cobrem todas as áreas da Agenda 2030 (GTSC, 2018).

O RL 2019, em sua terceira versão, apresenta uma análise dos 17 ODS e de 125 (do total de 169) metas, explicitando que o caminho percorrido pelo Brasil nos últimos quatro anos foi incoerente com a A2030 (GTSC, 2019) e aponta as deficiências encontradas, na medida em que faz recomendações para que o Brasil cumpra os ODS. Como apoio às informações do RL 2019, observou-se ainda a versão de 2018 do RL.

Dentre os 17 ODS existe um que se refere diretamente ao tema desigualdade. Trata-se do ODS 10, que tem como título “Redução das Desigualdades” e tem como objetivo a redução da desigualdade dentro dos países e entre eles. Em especial, analisar-se-á este ODS e cada uma de suas metas.

O ODS 10 se direciona ao ambiente interno de um país, mas também observa o relacionamento entre países. Ao todo são 10 metas, mas cinco delas dizem respeito ao relacionamento entre países e, portanto, não se aplicam na análise aqui proposta. A exclusão destas cinco metas se justifica por não apresentarem relação com o objetivo deste estudo.

Situação semelhante foi identificada pelo Ipea (2018b) quando analisou as metas dos ODS sob o ponto de vista de metas exclusivamente nacionais e identificou que apenas cinco

delas estavam adequadas à realidade nacional. Assim, as cinco metas a serem analisadas nesta pesquisa são:

Meta nº 1: Alcançar e sustentar progressivamente o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional (IPEA, 2018b, p. 247).

Meta nº 2: Empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, sexo, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra (IPEA, 2018b, p. 249).

Meta nº 3: Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultado, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e promover legislação, políticas e ações adequadas a este respeito (IPEA, 2018b, p. 251).

Meta nº 4: Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e políticas de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade (IPEA, 2018b, p. 251).

Meta nº 7: Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável de pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas (IPEA, 2018b, p. 259).

Os programas de transferência de renda iniciados no governo FHC (1995/2002), ampliados no governo Lula (2003/2010) e mantidos no primeiro governo Dilma (2011/2014) incidiram sobre a Meta 1, mas é coerente associá-los também à inclusão social (Meta 2), da mesma forma que também mantém relação com as Metas 3 e 4 (anteriormente expostas).

Diminuir a diferença entre as camadas que ganham mais daquelas na posição oposta parece ser o grande desafio que o Brasil precisa superar e o RL alerta para a intensificação dos níveis de desigualdade desde 2015 ao afirmar que, desde aquele ano, “o crescimento de renda da população mais pobre vem caindo e, na variação 2016/2017, os 40% mais pobres, na verdade, acabaram perdendo mais do que a média” (GTSC, 2019, p. 48), colaborando para o não alcance da Meta nº 1 do ODS 10.

O RL 2018 já havia alertado para uma realidade em que os 40% mais pobres estavam perdendo mais do que o resto da população, com um aumento de 11,2% do número de pessoas em extrema pobreza, totalizando 14,83 milhões de pessoas em 2017, neutralizando um movimento iniciado em 2001 que ia em direção ao que propõe a Meta 1. Esta constatação corresponde ao que foi observado com relação às escolhas dos diferentes governos expressas na Seção 2 do presente artigo.

A Meta 2 propõe, dentre outros, o combate à desigualdade racial, étnica e de gênero. O RL 2018 apresentou dois dados alarmantes para esta desigualdade: (1) a renda dos trabalhadores negros correspondia à 56% da dos brancos; e (2) as mulheres tinham um nível educacional maior, trabalhavam mais e, em média, recebiam apenas 76,5% do que os homens.

A versão 2019 do RL compõe este cenário nada animador informando que, em São Paulo, maior e mais rica cidade brasileira, a desigualdade se manifesta também na expectativa de vida da população, pois em bairros mais ricos de regiões mais abastadas, a média chega a 79 anos, enquanto em outros da periferia, esta expectativa cai para 54 anos.

Na Meta 3 é proposto que haja “igualdade de oportunidades” e entende-se que homens e mulheres e negros e brancos devem ser tratados com igualdade de oportunidades, mas o que se observa é que a proporção de renda entre negros e brancos só aumenta (GTSC, 2018), com grande desequilíbrio em desfavor das comunidades quilombolas, indígenas e negras e, em

especial, a população feminina destes grupos (GTSC, 2019).

O RL 2019, para exemplificar a violência que assola as mulheres, faz menção à violência contra elas a partir dos conflitos agrários e cita que o Índice Global de Desigualdade de Gênero atribuiu, em 2018, uma colocação bastante desconfortável para o Brasil (94°), destacando, para este baixo resultado, problemas relacionados a mercado de trabalho, empoderamento feminino e saúde reprodutiva.

A Meta 4 busca a igualdade por meio de políticas sociais, mas que foi observada uma redução dos investimentos no segundo Governo Dilma e no Governo Temer a partir dos programas e políticas sociais analisados na Seção 2. O RL 2018 complementa, afirmando que “A área mais impactada foi a de direitos da juventude, seguida dos programas de segurança alimentar, mudanças climáticas, moradia digna e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes” (GTSC, 2018, p. 49).

Completando a análise mencionada com a atuação do primeiro ano do Governo Bolsonaro, a conclusão do RL 2018 é a de que a Meta 4 ficou mais longe de ser atingida, já que os pobres brasileiros pagam mais tributos do que os ricos, o que torna distante a progressiva maior igualdade pretendida. Cita ainda que, quando comparado com os países membros da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil é quem menos faz tributação de renda e de patrimônio.

Em dezembro de 2018 o Brasil havia aderido ao Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular e isto foi visto como positivo para o alcance da Meta 7. Contudo, ao longo de 2019 o Brasil saiu do referido Pacto e se posicionou favorável à construção de um muro na divisa entre Estados Unidos e México anunciado pelo presidente Donald Trump (EUA), evidenciando uma posição contrária aos direitos dos imigrantes, fazendo o alcance da Meta 7 também sofrer um passo atrás (GTSC, 2019).

A Meta 7 prevê a busca da igualdade observando os movimentos migratórios com facilitação e garantia de sua mobilidade no território nacional. Dois pontos identificados neste texto são relevantes para o alcance desta meta: a criação da Lei 9.474 em 1997 e o da Lei 13.445 de 2017, chamada de Lei da Migração.

O texto da Lei estabelece direitos e deveres dos migrantes, imigrantes e visitantes, prevê a residência brasileira para pessoas de outras nacionalidades por causas humanitárias e reconhece a definição de apátridas. Contudo, chama a atenção para o decreto que regulamenta a Lei 9.199/17, afirmando que a Defensoria Pública da União (DFU) fez pedido para que fossem modificados 47 pontos no texto por “por impedirem, na prática, avanços previstos na lei” (2018, p. 50), mas sem identificar quais seriam estes pontos.

Ao final da abordagem de cada um dos ODS, o RL 2018 fez recomendações para que o Brasil, ao acatá-las, pudesse avançar no sentido de cumprir os ODS. Todavia, o RL 2019 traz a informação de que nenhuma daquelas recomendações foi seguida. A terceira versão do RL faz o mesmo ao final da abordagem de cada ODS, ou seja, recomenda ações favoráveis às metas dos ODS.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após a compreensão acerca da situação atual do Brasil no tocante às políticas públicas provenientes do governo federal voltadas para o combate à desigualdade e demonstradas neste artigo, parece coerente creditar-se razão aos alertas dados por aqueles que enxergam maiores dificuldades para o combate à desigualdade no País, a se manter a trajetória percorrida nos últimos anos.

Desconfia-se ainda que quando existe um fortalecimento das políticas públicas provenientes da esfera federal, também haverá um natural fortalecimento dos governos nas

esferas estadual e municipal para ações desta natureza, o que colabora para um plano estruturado e sustentável na solução do problema público da desigualdade social. O caminho já é conhecido.

As Nações Unidas, ao lançar em 2015 a proposta de Agenda 2030 dos ODS apresentou o desafio para os governos, entidades públicas, civis, dentre outras, exigindo que saiam do campo de debates e de tentativas e avancem no desafio de tornar o mundo mais igualitário para todos.

O ODS 10 trata da desigualdade e tem como premissa reduzi-la dentro dos países e entre eles, está subdividido em 10 Metas que ajudam os países a estruturarem melhor o caminho a ser seguido para o alcance deste ODS, sendo que somente cinco delas enquadram-se no escopo desta pesquisa.

Para que as metas do ODS 10 sejam atingidas, algumas lacunas precisam ser fechadas pelo governo brasileiro, sendo essencial que documentos como a Agenda 2030 sejam disseminados, pois o seu desconhecimento é também um desafio enorme para o País. Por se tratar de objetivos sustentáveis, registra-se a importância da educação para a sustentabilidade, especialmente no que se refere à dimensão social.

O trabalho realizado pelo GTSC A2030 se mostra importante por colaborar para o direcionamento do Brasil nos anos vindouros em prol de mudar o quadro drástico e desigual e, como consequência, minimizar as desigualdades. Aceita-se como válidas também as recomendações feitas quando o relatório encerra a análise do ODS 10 evidenciando a necessidade de apoio e respeito aos migrantes, conforme estabelecido na Meta 7.

Por fim, evidenciou-se que a implementação da Agenda 2030 fica comprometida com oscilações de políticas fiscais e econômicas, pois traz desafios extras para a consecução da Agenda.

Pode-se registrar como limitação do estudo a ausência de se mencionar a pandemia em função do COVID-19, especialmente a partir de 2020, mas o fato se dá em função de não se ter, até o final deste estudo, a possibilidade de verificação de dados, o que provavelmente será abordado no RL 2020. Assim, sugere-se para estudos futuros, a ampliação deste estudo e acompanhamento ano a ano, o que os autores deste trabalho pretendem fazer.

## REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 3, p. 12–42, 2015. Disponível em: <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67/63>

ARRETCHE, M. **Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar?** CEBRAP. São Paulo.

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: A inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018. b.

BBC BRASIL. **O que mudou com Temer nos programas sociais como o Bolsa Família**. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37991062>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

BINELLI, C.; LOVELESS, M.; WHITEFIELD, S. What Is Social Inequality and Why Does it Matter? Evidence from Central and Eastern Europe. **World Development**, v. 70, n. 028920, p. 239–248, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.02.007>

BRANCALEON, B. B. et al. **Políticas Públicas. Conceitos Básicos**, Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod\\_resource/content/1/MaterialDidatico\\_EAD\\_17\\_04\\_2015.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_EAD_17_04_2015.pdf)

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasil, 1988.

BRASIL. Lei 9.474/97. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados Brasil, 1997.

CAMPELLO, T. et al. Faces da Desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 54–66, 2018.

CARDOSO JR, J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. Em: **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. IPEA. In: **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 261–318.

CARVALHO, L. F. M. De. Pobreza e desigualdade social: fundamentos sociais e históricos. **Revista em Pauta**, v. 16, n. 41, p. 139–153, 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/36689-124278-1-PB.pdf>

CASSIN, M. P. da S. As Políticas Sociais nos Governos do PT e a Consolidação da Hegemonia Burguesa no Brasil. In: 4º SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS 2016, **Anais...**

CEPAL, C. para o D. da A. L. e do C. **América Latina y el Caribe. Quince años después: de la década perdida a la transformación económica 1980-1995**. 1. ed. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1996.

CNODS. **Relatório de Atividades 2017-2018**. Brasília. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatorio-cnods-2017-18/view>.

DECANCQ, K. Global Inequality: A Multidimensional Perspective. p. 1–22, 2011.

DIEESE. **O avanço das desigualdades nos países desenvolvidos: lições para o Brasil**. [s.l.:

*GeCont*, v. 7, n. 1, Floriano-PI, Jan-Jun. 2020.

s.n.].

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Socia**, São Paulo, p. 63–101, 2003.

EASTERLIN, R. A. The Worldwide Standard of Living Since 1800. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 1263, p. 7–26, 2000.

FAGNANI, E. **A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**, Unicamp, 2011.

FAHEL, M.; TELES, L. R.; CAMINHAS, D. A. Para além da Renda: Uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. **RBCS**, v. 31, n. 92, 2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Sob Temer, área social sofreu com teto de gastos e educação teve reformas**. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/sob-temer-area-social-sofreu-com-teto-de-gastos-e-educacao-teve-reformas.shtml>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

GTSC, G. de T. da S. C. para a A. 2030. **Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <[https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2018/07/relatorio-sicc81ntese\\_final\\_download.pdf](https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2018/07/relatorio-sicc81ntese_final_download.pdf)>.

GTSC, G. de T. da S. C. para a A. 2030. **III Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**.

HAAS, C. M.; PARDO, R. da S. Programa Universidade para Todos (PROUNI): efeitos financeiros em uma instituição de educação superior privada. **Avaliação**, v. 22, n. 03, p. 718–740, 2017.

IPEA. **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: IPEA, 2018. a. v. 1 Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guia-analise-ex-ante.pdf>

IPEA. **AGENDA 2030 ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**.

JACOUD, L. *A Igualdade Ainda é um Valor a Ser Perseguido?*, 2017.

JODELET, D. Os processos Psicossociais da Exclusão. **As artimanhas da Exclusão**. May 1999, p. 53–66, 2001.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LAVALLE, A. G.; BARONI, L. S. **newsletter Conselhos, associações e desigualdade territorial**.

LOCH, C. B. **O Novo Desenvolvimentismo: uma comparação dos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva**. 2014. Universidade Federal do Paraná, 2014.

ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **a/Res/70/1**, [s. l.], p. 1–49, 2015. a. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)

ONU, O. das N. U. **Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU**. 2015b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

PAUGAM, S. **Desqualificação Social - Ensaio Sobre a Nova Pobreza (C. Giorgetti, T. Lourenço, Trans.)**. São Paulo: Educ & Cortez, 2003.

PERES, T. H. de A. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 109–126, 2003.

PIZZIO, A. Desqualificação e qualificação social: uma análise teórico conceitual. **Revista Mal-estar e Subjetividade**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 209–232, 2009.

ROSANVALLONS, P.; FITOUSSI, J.-P. A Nova Era das Desigualdades. **Intervenção Social**, [s. l.], v. 154, p. pp, 1997.

SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SEN, A. **Development as Freedom**. New York: Oxford University Press, 2000.

URNAU, L. C.; SEKKEL, M. C. Desafio às políticas públicas diante da desigualdade social: diálogos com residentes de um garimpo amazônico. **Psicologia & Sociedade**, [s. l.], v. 27, n.

1, p. 142–156, 2015.

VELLOSO, J. P. dos R. **Governo Lula: novas prioridades e desenvolvimento sustentável**. 1ª ed. [s.l.] : José Olympio, 2003.

VERONEZE, R. T. A Política de Assistência Social brasileira e a ameaça temerária aos direitos sociais. **Textos & Contextos**, [s. l.], v. 16, n. 2, p. 345–359, 2017.

YAZBEK, M. C. Estado e políticas sociais. **Revista de Estudos de Política e Teoria Social**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 1–22, 2008. Disponível em:  
<<http://files.adrianonascimento.webnode.com.br/200000175-4316b440ff/Yazbek, Maria Carmelita. Estado e políticas sociais.pdf>>