

## ✓ Interseccionalidade e Políticas Públicas: Avaliação e Abordagens no Campo do Estudo do Direito e da Análise de Políticas Públicas

Ana Cláudia Farranha<sup>1</sup>

Lucas Sena<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Professora Associada da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília-UnB. Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp. Coordenadora do Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas (GEOPP).

<sup>2</sup> Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (DCP-USP). Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB). Cientista Político. Pesquisador do Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas (GEOPP).

**Resumo:** O presente trabalho refere-se a um exercício inicial para se traçar caminhos possíveis para o desenvolvimento de políticas interseccionais e suas respectivas análises. Neste sentido, utiliza-se o conceito de interseccionalidade como aspecto metodológico para se sugerir abordagens que percebam a complexidade social e suas implicações nas políticas públicas. A intenção, então, deste trabalho baseia-se em incentivar a promoção de estudos que se apropriem da temática da análise e avaliação interseccional no campo das políticas públicas e do direito. Para isso, inicia-se ressaltando o percurso metodológico, o conceito de interseccionalidade e sua consonância com o direito. Em seguida, compartilham-se questões, análises e caminhos possíveis para se aprofundar a compreensão do contexto institucional. Por fim, tenta-se mapear, a partir das políticas de promoção da igualdade racial, normativas que possibilitem uma abordagem interseccional. O objetivo geral deste ensaio é contribuir para a discussão acerca dos caminhos possíveis na análise e avaliação de políticas públicas a partir do entendimento e uso da interseccionalidade. Como conclusão, resalta-se a importância do conceito para o apontamento de novos debates e a necessidade de abordagens que a privilegiem.

**Palavras-chave:** interseccionalidade; políticas públicas; direito; análise de políticas públicas.

### EN Intersectionality and Public Policy: Evaluation and Approaches in the Field of Law Study and Public Policy Analysis

**Abstract:** The present paper refers to an initial exercise to outline possible paths for the development of intersectional policies and their respective analyses. In this sense, it uses the concept of intersectionality as a methodological aspect to suggest approaches that perceive social complexity and its implications for public policies. The purpose of this paper, then, is to encourage the promotion of studies that take up the theme of intersectional analysis and evaluation in the field of public policy and law. To do so, it begins by highlighting the methodological approach, the concept of intersectionality and its consonance with law. Then, it shares questions, analyses and possible ways to deepen the understanding of the institutional context. Finally, it attempts to map, based on policies for the promotion of racial equality, normatives that enable an intersectional approach. The main objective of this essay is to contribute to the discussion about possible ways to analyze and evaluate public policies based on the understanding and use of intersectionality. As a conclusion, it highlights the importance of the concept in pointing to new debates and the need for approaches that privilege it.

**Key-words:** Intersectionality, Public Policies, Law, Policies Analysis

### ES Interseccionalidad y políticas públicas: Evaluación y enfoques en el ámbito del estudio del derecho y del análisis de las políticas públicas

**Resumen:** El presente trabajo se refiere a un primer ejercicio para esbozar posibles caminos para el desarrollo de políticas interseccionales y sus respectivos análisis. En este sentido, se utiliza el concepto de interseccionalidad como aspecto metodológico para sugerir enfoques que perciban la complejidad social y sus implicaciones para las políticas públicas. La intención de este trabajo, entonces, es fomentar la promoción de estudios que retomen el tema del análisis y la evaluación interseccional en el ámbito de las políticas públicas y el derecho. Con este fin, se comienza destacando el enfoque metodológico, el concepto de interseccionalidad y su consonancia con el derecho. Seguidamente, se comparten cuestiones, análisis y posibles formas de profundizar en la comprensión del contexto institucional. Por último, se intenta trazar, a partir de las políticas de promoción de la igualdad racial, las normativas que permiten un enfoque interseccional. El objetivo general de este ensayo es contribuir al debate acerca de las posibles formas de analizar y evaluar las políticas públicas a partir de la comprensión y el uso de la interseccionalidad. Como conclusión, se destaca la importancia del concepto para señalar nuevos debates y la necesidad de enfoques que lo privilegien.

**Palabras-clave:** interseccionalidad; políticas públicas; derecho; análisis de políticas públicas.

### FR Intersectionnalité et politique publique: Évaluation et approches dans le domaine de l'étude du droit et de l'analyse des politiques publiques

**Résumé:** Le présent travail fait référence à un premier exercice visant à esquisser des pistes pour le développement de politiques intersectionnelles et leurs analyses respectives. Dans ce sens, le concept d'intersectionnalité est utilisé comme un aspect méthodologique pour suggérer des approches qui perçoivent la complexité sociale et ses implications pour les politiques publiques. L'intention de ce document est donc d'encourager la promotion d'études qui reprennent le thème de l'analyse et de l'évaluation intersectionnelles dans le domaine des politiques publiques et du droit. À cette fin, nous commençons par mettre en évidence l'approche méthodologique, le concept d'intersectionnalité et sa consonance avec le droit. Ensuite, nous partageons les questions, les analyses et les moyens possibles d'approfondir notre compréhension du contexte institutionnel. Enfin, nous tentons de définir, sur la base des politiques de promotion de l'égalité raciale, les normes qui permettent une approche intersectionnelle. L'objectif général de cet essai est de contribuer à la discussion sur les manières possibles d'analyser et d'évaluer les politiques publiques en se basant sur la compréhension et l'utilisation de l'intersectionnalité. En guise de conclusion, nous soulignons l'importance de ce concept pour mettre en évidence de nouveaux débats et la nécessité d'approches qui le privilégient.

**Mots-clés:** intersectionnalité; politiques publiques; droit; analyse des politiques publiques.

## Introdução

A interseccionalidade tem sido um campo cada vez mais ressonante na sociedade civil e na academia, especialmente entre intelectuais e entre militantes negros. Nas políticas públicas, o tema ainda não possui ampla discussão, mas tem servido para impulsionar caminhos que deem luz às complexas intersecções das experiências sociais. Neste sentido, este trabalho apresenta-se como um exercício inicial para se compreender contextos institucionais para o desenvolvimento de políticas interseccionais.

Desse modo, utiliza-se o conceito de interseccionalidade como aspecto metodológico para se sugerir abordagens que percebam os diversos recortes sociais e suas implicações nas políticas públicas. A pretensão deste estudo delinea-se em possibilitar contribuições para a discussão acerca dos caminhos possíveis na análise e avaliação de políticas públicas a partir do entendimento da interseccionalidade como fundamento determinante para novas abordagens. A intenção, então, deste trabalho baseia-se em incentivar a promoção de estudos que se apropriem da temática da análise interseccional no campo das políticas públicas e do direito.

Como se verá no decorrer deste trabalho, políticas interseccionais são importantes para a análise da complexidade social e das consequências das sobreposições de marcadores sociais. Em consequência, o objetivo deste estudo é contribuir para a construção de metodologias de análise que utilizem a perspectiva da interseccionalidade para, por meio de uma metodologia formativa, aprofundar e ampliar a discussão.

Ao longo deste estudo, traça-se a questão acerca de *como* o conceito de interseccionalidade permite compreender melhor as dinâmicas políticas. Para isso, define-se interseccionalidade e sua consonância com o Direito, busca-se aprofundar a compreensão do contexto institucional e, ainda, tenta-se identificar como o conceito de interseccionalidade pode ser usado como categoria analítica. Em seguida, o foco de compreensão dirige-se para o apontamento de novos debates que são levantados e promovidos por meio desse conceito, sobretudo em relação ao marco da análise das políticas públicas.

Diante disso, este estudo está dividido, para além da introdução e das considerações finais, em mais outras três partes. Primeiro,

apresentam-se o percurso metodológico e os conceitos de interseccionalidade e avaliação de políticas públicas. Em seguida, compartilham-se caminhos de análises possíveis e questões que podem ser usadas numa abordagem interseccional. Por fim, com base nas políticas públicas de igualdade racial, discorre-se acerca do desenvolvimento da pesquisa e mapeamento das normativas que possibilitam uma análise interseccional.

## Percurso metodológico e o conceito de interseccionalidade: importância e atualidades

Do ponto de vista metodológico, este trabalho utiliza de uma perspectiva de análise que, em política pública, denominamos como análise pós-positivista da política (LEJANO, 2006). Essa metodologia combina a análise dos documentos oficiais produzidos pelo programa e esforça-se para compreender os aspectos do contexto institucional a partir da triangulação de dados (MINAYO, 2008), no qual as metodologias de análise produzidas por atores envolvidos no processo (ONGs; Observatórios de Políticas Públicas, estudos acadêmicos, avaliações externas) se constituem em evidências contrafactuais e possibilitem respostas às perguntas levantadas.

A avaliação de política pública é um campo que se desenvolve desde a década 1950. De lá para cá, buscaram-se formatos e métodos capazes de designar qual seria a melhor forma de identificar o desenvolvimento de uma intervenção político-governamental. Sendo assim, o conceito de avaliação é fundamental para o presente estudo. Aguilar e Ander-Egg (1994) destacam que a prática da avaliação consiste em

*um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 31)*

Shandish, Jr; Cook e Leviton (1991) apontam que alguns modelos de avaliação foram construídos em torno da busca de respostas para

a questão do resultado alcançado em termos de avaliação. Nessa constelação de modelos, é possível identificar desde os métodos que se voltam à compreensão da causa e do efeito, os quais são capazes de produzir determinado resultado, até uma visão que indaga qual seria a utilidade do uso de uma avaliação. No último caso, nos anos 1970, Weiss (1972) tornou-se uma referência para se pensar a avaliação como utilidade.

A avaliação como utilidade consiste em compreender as avaliações não somente a partir dos resultados de um programa, mas como uma série de outros fatores, a saber: a reação dos participantes, a recepção pública do programa, os custos, a disponibilidade dos técnicos e instalações, bem como outras possíveis alternativas. A avaliação pode proporcionar a elucidação acerca dos ganhos e perdas que dada decisão tem no contexto institucional (WEISS, 1972, p. 5). Além disso, ela pode ser útil ainda para proporcionar melhor conhecimento sobre as falhas que as decisões podem produzir (WEISS, 1972).

Sob essa perspectiva, a compreensão da avaliação como processo formativo, ou seja, que confere à prática da avaliação a perspectiva de continuidade, revela-se elemento importante para a discussão teórico-metodológica deste processo (FARRANHA, 2014). A avaliação abrange não apenas diferentes fases que compõem um programa social, mas pressupõe, além disso, o entendimento do processo de formulação e implementação de uma dada política.

Com isso em vista, algumas perguntas são basilares para se traçar questionamentos mais amplos e profundos e que indiquem a perspectiva de continuidade, a saber:

- Como os programas com esse recorte vêm sendo estruturados?
- Qual é o desenho institucional? Ele está relacionado ao uso de mais governança e cooperação entre os atores envolvidos?
- Que elementos estão contidos no plano de ação?
- Como metas e resultados são desenhados?
- Qual é o contexto de desigualdade no qual a política ou programa se desenhou – seja ele de gênero – étnico-racial – capacidade – orientação sexual?
- Como identificar e medir elementos relacionados aos impactos produzidos pela política/ programa?
- Quais são as sinergias existentes entre um determinado programa de promoção de equidade e o conjunto de programas

de um Ministério, Secretaria, departamentos no âmbito das organizações, etc.?

- E qual é a sustentabilidade dos programas/políticas de promoção de ação afirmativa?

Observando a perspectiva formativa de continuidade, indagações como essas contribuem para a aferição do processo de avaliação, seu resultado e o impacto que as políticas provocam sobre a realidade social. Esses questionamentos nos conduzem à necessidade de se assimilar que a análise de políticas públicas deve ser norteada também por um elemento que permita a percepção da interligação de ferramentas analíticas, o que aqui se faz a partir da utilização da interseccionalidade.

Originalmente, o conceito de interseccionalidade foi empregado pela feminista negra Kimberlé Crenshaw (1994) para elucidar os diversos tipos de agressões e violências as quais estavam inseridas as mulheres negras. A conceituação da autora foi pioneira nessa abordagem e partia dos recortes de raça e gênero para nortear a discussão. Para a autora, a subordinação pela qual alguns sujeitos estão submetidos não se explica somente por meio de um fator específico. Em suma, isso significa dizer que interseccionalidade requer observar *como* elementos de raça, gênero, classe, entre outros, influenciam na produção de desigualdades e subordinação de grupos sociais.

Crenshaw (2002) define a interseccionalidade em relação às múltiplas dimensões estruturais existentes nas relações sociais, de modo a se constatar que essas estruturas ecoam desigualdades básicas, as quais engendram consequências discriminatórias contra grupos sociais. Como ressalta a autora,

*A associação de sistemas múltiplos de subordinação tem sido descrita de vários modos: discriminação composta, cargas múltiplas, ou como dupla ou tripla discriminação. A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições*

*relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento. (CRENSHAW, 2002, p.7)*

Crenshaw observa que a experiência interseccional reverbera-se de diferentes formas a depender das experiências das pessoas. Isto é, a discriminação incide de formas mais violentas quando as opressões se sobrepõem. A interseccionalidade, então, permite não apenas visualizar as múltiplas desigualdades existentes na realidade social, mas possibilita também a percepção de que as múltiplas opressões podem se inter-relacionar, tornando a experiência de uma pessoa ou de um grupo social ainda mais marginalizada.

À vista disso, Crenshaw (2002) propõe um modelo para a identificação das várias formas de subordinação. Sua sugestão vislumbra a criação de instrumentos internacionais, ou melhor, de um protocolo de análise que possibilite identificar a intersecção desses elementos, especialmente aqueles relacionados às discriminações de raça e gênero. O desafio apontado por Crenshaw (2002, p. 18) refere-se à proposta de se “facilitar o diálogo produtivo e o desenvolvimento de informações acessíveis sobre as dimensões de raça e gênero da subordinação interseccional”.

Assim sendo, a análise contextual diz respeito a se fornecer um gancho investigatório capaz de compreender que as circunstâncias pelas quais a subordinação de determinados grupos sociais ocorre é complexa e requer a coleta de informações de baixo para cima. Dessa maneira, o desenvolvimento de metodologias como essa permite examinar primeiro as experiências das mulheres marginalizadas. Em geral, os métodos de pesquisa não abordam a dimensão interseccional e jogam no campo da invisibilidade informações necessárias para a proposição de caminhos de resolução das desigualdades. (CRENSHAW, 2002, pp. 181-183)

Dialogando com Crenshaw e outras pensadoras, Patricia Hill Collins e Sirma Bilge (2020), explicam que o termo, enquanto ferramenta analítica, pode ser usado para resolver problemas sociais. Nas políticas públicas, a visão das autoras é a de que o conceito ajuda a tornar inteligível a desigualdade econômica entre os grupos sociais:

*Pessoas negras, mulheres, pobres, LGBTQs, minorias étnicas e religiosas, povos indígenas e pessoas oriundas de castas e grupos considerados inferiores nunca desfrutaram dos benefícios da cidadania plena e, conseqüentemente, têm menos a perder e mais a ganhar. (COLLINS; BILGE, 2020, p. 40)*

Collins e Bilge (2020) alertam para o que tem sido o uso da interseccionalidade no imaginário político das economias neoliberais. O crescimento de políticas autoritárias, injustas e neoliberais, ao redor do globo, tem sido influenciado por um imaginário político que se apoia na interseccionalidade para gerar desigualdades e marginalização. Como descrevem as autoras, “as histórias específicas de privação de direitos, associada a racismo, heterossexismo, exploração de classes, colonialismo e subordinação de casta/étnica/religiosa que se moldam em contextos sociais específicos, não são mais entendidas como eventos separados, mas, ao contrário, como interconectadas” (COLLINS; BILGE, 2020, p. 185).

Outros trabalhos também se debruçam no tema. Nash (2008) observa alguns limites acerca do conceito de interseccionalidade. Assim, a estudiosa problematiza o aspecto de sua validade a partir da construção de uma teoria mais complexa em torno da identidade e da opressão. Em Melo e Gonçalves (2010), os autores discorrem sobre o sentido de diferença. A diferença é compreendida a partir da lógica que destaca a inserção social como um mapa, o qual se articula por meio de coordenadas geográficas (BERGER, 2007). Nesta perspectiva, trata-se de questionar em que lugar os agentes se localizam no mapa. Nota-se que o recurso à tipologia proposta por Berger consiste em afastar as polaridades que atravessam o tecido social.

Partindo deste ponto, apontam os estudiosos que interseccionalidade compõe “uma categoria analítica que permite a leitura do social a partir das múltiplas opressões que atravessam a existência singular de cada pessoa, em todos os contextos sociais (...)” (MELO; GONÇALVES, 2010, p. 3). Observado isso, os autores pensam as políticas públicas a partir da interseccionalidade e destacam como nos serviços de saúde os lugares sociais são invisibilizados por uma perspectiva universalista de acesso aos serviços públicos, os quais

muitas vezes deixam de ser ofertados a mulheres-negras-jovens-lésbicas ou jovens-gays-negros-pobres.

Muitas vezes, o terreno das políticas públicas se funda num campo universalista que, embora não seja o intuito inicial, resulta em exclusões de sujeitos não somente à margem social, mas, ainda, de indivíduos e grupos heterogêneos. A multiplicidade de grupos e atores sociais já não permite ignorar as diferenças, pois, a partir delas, é possível perceber que uma sociedade plural é também uma sociedade diversa.

Diante desta compreensão, os autores propõem como conclusão a seguinte observação:

*Considerando os limites das políticas universalistas enquanto um dos pilares do projeto de sociedade típico da modernidade, refletir sobre a diferença a partir de uma perspectiva interseccional pode nos ajudar a compreender como e porque grupos subalternizados diversos têm reivindicado atenção diferenciada a suas demandas identitárias de acesso a direitos e garantia de cidadania. Tais reivindicações políticas têm sido apresentadas como caminho possível para enfrentar as exclusões decorrentes de um viés universalista que, em nome de uma igualdade fantasmática, continua assegurando privilégios aos grupos dominantes históricos nas sociedades capitalistas: homens, brancos, heterossexuais, cristãos, escolarizados, ricos/classe média etc. O campo das políticas públicas, em particular, parece ser terreno propício para ilustrar os desafios que se tem pela frente quando se almeja acesso a serviços públicos de qualidade, sem privilégios de classe/escolarização, raça/etnia, orientação sexual/identidade de gênero e nacionalidade/filiação religiosa, entre outros. Procuramos, portanto, neste texto, sinalizar como e porque o sujeito marcado necessita reafirmar na arena política sua humanidade e lutar, muitas vezes solitariamente, para ter acesso a direitos sociais supostamente assegurados a todas/os e vistos como intrínsecos e universais nos regimes democráticos. (MELO; GONÇALVES, 2010, p. 9)*

Fernanda de Carvalho Papa (2012), ao trazer ao debate o estudo sobre transversalidade nas discussões sobre administração pública e políticas públicas para mulheres, investiga o conceito de transversalidade, para o qual apresenta a seguinte definição:

*Assumimos a transversalidade como um instrumento estratégico para a gestão de políticas públicas que dependem de um organismo específico para dialogar com as demais áreas do governo às quais se pretende levar a perspectiva transversal de determinado tema. Neste estudo, a transversalidade é entendida como estratégia para que as políticas setoriais incorporem a perspectiva da igualdade de gênero em suas etapas de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação. Partindo da compreensão de que relações de gênero são construções históricas e sociais, mediadas por papéis diferentes exercidos por homens e por mulheres, as quais revelam desigualdades de poder entre eles, a igualdade de gênero busca reconhecer necessidades e prioridades diferentes entre os sexos e lhes assegurar iguais condições de realizar seus direitos humanos e de participar da vida em sociedade. (p. 13)*

Embora o conceito de transversalidade não possa ser compreendido como uma derivação do conceito de interseccionalidade<sup>3</sup> para este trabalho, transversalidade funciona como um aspecto analítico que nos permite identificar a funcionalidade de uma ação em termos de políticas públicas. Isto é, a perspectiva transversal da intervenção governamental permite ser um ponto de partida para melhor compreensão de programas e políticas que busquem a realização da igualdade social.

No estudo de Hankivsky, Grace, Hunting, and Ferlatte (2012) sobre a sistematização de práticas de políticas de saúde no Canadá, as teóricas apontam que a interseccionalidade, embora tenha ampla definição nas abordagens conceituais, impõe uma série de princípios basilares, a saber:

- human lives cannot be reduced to single characteristics;
- human experiences cannot be accurately understood by

<sup>3</sup> O conceito de interseccionalidade parece ser mais abrangente que o conceito de transversalidade. Sobre isso há ampla distinção proposta por Scott (2015), na qual o autor pondera elementos deste debate.

- prioritizing any one single factor or constellation of factors;
- social categories/locations, such as ‘race’/ethnicity, gender, class, sexuality and ability, are socially constructed, fluid and flexible;
- social locations are inseparable and shaped by interacting and mutually constituting social processes and structures, which, in turn, are shaped by power and influenced by both time and place; and
- the promotion of social justice and equity are paramount (Hankivsky, 2012; Hankivsky & Cormier, 2009). Intersectionality is concerned with bringing about a conceptual shift in how researchers, civil society, public health professionals and policy actors understand social categories, their relationships and interactions. It requires a consideration of the complex relationship between mutually constituting factors of social location and structural disadvantage so as to more accurately map and conceptualize determinants of equity and inequity in and beyond health (Grace, 2010). (HANKIVSK *et al.*, 2012, p. 18).

As questões levantadas pelas autoras indicam que a perspectiva de avaliação deve considerar as dimensões de utilidade e o contexto de formas de aprendizado, tendo-se em conta a multiplicidade identitária e as diferentes realidades nas quais se insere uma política pública. Ainda no plano teórico-metodológico, deve-se perguntar *quais* contribuições o estudo sobre interseccionalidade e políticas públicas têm para o Direito. Neste ponto, outros esforços científicos vêm se apresentando para assinalar a multidisciplinariedade da política pública e as suas várias correlações.

As dimensões de análise entre Direito e políticas públicas ostentam provocações interessantes para a compreensão de uma observação multidisciplinar. Coutinho (2013) cita algumas delas. O autor aponta caminhos que merecem ser considerados para se compreender o Direito como uma das facetas do campo de análise de políticas públicas. Para ele, essas provocações podem ocorrer por meio de quatro categorizações: a) direito como objetivo; b) direito como arranjo institucional; c) direito como ferramenta; d) direito como vocalizador de demanda. Essas quatro dimensões são descritas, respectivamente, como *substantiva, estruturante, instrumental e participativa*.

A dimensão substantiva tem a ver com o direito como objetivo, facilmente traduzido como a ideia-chave do *dever ser*, que se mostra

o carro-chefe do campo jurídico. A estruturante alude ao direito como arranjo institucional, ou melhor, evoca a relação intersectorial existente entre os setores público e privado, define atores e revela as articulações que são feitas para a construção de políticas públicas. Por sua vez, a dimensão instrumental revela o direito como ferramenta. É nessa dimensão que os meios jurídicos são utilizados como instrumentos de implementação dos objetivos norteadores. Por fim, o direito como vocalizador de demandas se relaciona com a dimensão participativa. Neste último, a participação ganha vida por meio dos mecanismos de *accountability* que são formulados para potencializar a inteiração entre governo e sociedade. (COUTINHO, 2013).

Sob outra perspectiva, Maria Paula Dallari Bucci (2002) faz um exercício de definir o que seriam as políticas públicas para o direito. A explicação de Bucci elenca as políticas públicas como “metas coletivas conscientes” decorrentes da intervenção do Estado, ou melhor, como instrumentos da ação dos governos. Portanto, na visão de Bucci as políticas públicas devem ser compreendidas dentro da legalidade e da constitucionalidade, pois além de serem atividades relacionadas ao conjunto organizado de normas e atos que buscam a realização de um objetivo determinado, geram efeitos jurídicos e exercem controle prévio de discricionariedade. Outra explicação da autora vai no sentido de que um dos fundamentos de justificação das políticas públicas dialoga diretamente com a necessidade de existência dos direitos sociais (BUCCI, 1997, p. 90).

Apesar de reconhecer ainda o caráter formal das regras de atuação estatal, Bucci (1997) pondera o processo político que envolve a construção e desenvolvimento das políticas públicas. Para ela, mais do que um conjunto de normas a serem seguidas, tais normas possuem conteúdo programático ligado às finalidades sociais que o Estado deve cumprir, estão inseridas no plano complexo de articulação política em diferentes níveis e requererem diferentes ações.

## Questões, análises e caminhos possíveis

A partir de um pressuposto no qual a avaliação pode ser entendida como um processo formativo, a interligação entre interseccionalidade e avaliação de políticas públicas revela-se importante caminho para a compreensão de como os marcadores

sociais geram diferenças e desigualdades. Ponto importante que vale notar é que as diferenças e as desigualdades não são necessariamente ambíguas. Assim, “os fatores que determinam as diferenças como gênero, raça, etnia e classe não são fatores em si limitantes, mas também oferecem recursos que permitem a ação” (ORTIZ, 2013, p. 4). Embora os marcadores sociais sejam comumente utilizados para gerar efeitos excludentes e marginalizadores, seu uso enquanto identidade social permite a ação política. Nesse caminho, marcadores sociais como raça, gênero ou classe ensejam não apenas a observação de como os eixos de subordinação se articulam, mas também servem como instrumento político de combate às desigualdades.

Desse modo, a utilização do conceito de interseccionalidade mostra-se relevante para se traçar caminhos de análise que abordem múltiplas dimensões, as quais devem se esforçar para compreender de maneira fidedigna não apenas os marcadores sociais das diferenças, mas sobretudo *como* tais diferenças se entrecruzam e geram desigualdades. Neste sentido, os caminhos possíveis devem contribuir para que as políticas públicas sejam formuladas, implementadas e avaliadas de maneira a se observar os efeitos dos marcadores sociais das diferenças e a incidência da desigualdade advinda dessas marcações. Para isso, as dimensões nas quais o contexto institucional e os resultados que alcançaram são pontos necessários para uma análise mais concreta da realidade de grupos vulneráveis e marginalizados.

Com isso em vista, apontamentos iniciais podem investigar: i) o contexto institucional em que elas se desenvolveram, considerando aspectos do seu marco regulatório, bem como dos atores envolvidos e elementos da dinâmica interseccional existente nas políticas selecionadas; ii) as tecnologias de informação e comunicação (TICs) utilizadas no processo de transparência e informação dessas políticas; e iii) os resultados que alcançaram, a partir de uma análise das principais pesquisas de avaliação das políticas selecionadas.

Esses três caminhos de investigação fazem parte de uma perspectiva que tenta dar luz à compreensão acerca de como as políticas vêm sendo desenvolvidas e, além disso, têm como objetivo responder as seguintes questões:

- 1) Quais as semelhanças e diferenças no desenvolvimento das políticas investigadas?

- 2) Quais os aprendizados gerados em termos de reformulação dos instrumentos de implementação e marco legal dessas políticas?
- 3) Como os resultados gerados são apropriados pelos atores envolvidos e públicos alvos, considerando os processos de divulgação destes resultados a partir das tecnologias da informação e da comunicação através de portais eletrônicos dos governos, relatórios digitalizados, leis de acesso à informação, mídias sociais digitais, entre outros?

Perceber a intersecção entre diferentes políticas, reconhecer assimetrias e construir um sentido de pertencimento a partir de contextos institucionais concretos contribuem para a visibilidade de demandas antes impossibilitadas. Afinal, associar métodos de avaliação de políticas públicas com o debate sobre garantias fundamentais também se mostra importante para esse processo. A contribuição que se sugere refere-se à oportunidade de avançar nas pesquisas no campo do Direito Público por meio de metodologias interdisciplinares. A partir dessas sugestões de caminhos e de questões que podem ser aplicadas no processo avaliativo de determinada política, o auxílio na tomada de decisão em política pública pode gerar dados e indicar caminhos não somente para o Poder Público, mas especialmente para a sociedade civil monitorar e participar cada vez mais da atuação governamental.

Em relação às abordagens no campo do estudo do Direito e da Análise de Políticas Públicas, também são caminhos para uma análise interseccional das dinâmicas sociais:

- a) Aprofundar a discussão teórica acerca do conceito de equidade, em especial para aferir como tal conceito pode ser articulado com os marcadores sociais;
- b) Identificar diferenças e semelhanças de abordagens na formulação do conceito, as quais permitam ter um mapeamento da literatura sobre o tema e permitam aprofundar reflexões e análises acerca do problema proposto;
- c) Avaliar os impactos das políticas de equidade na Administração Pública Brasileira, em especial acerca de sua eficácia, efetividade e eficiência;

- d) Identificar, a partir da noção de equidade, aspectos da mudança na cultura organizacional das entidades e órgãos públicos que desenvolvem programas de promoção da equidade;
- e) Analisar e discutir as principais mudanças no processo organizacional, considerando a ampliação do poder dos grupos a que os programas se dirigem;
- f) Observar o conteúdo político das ações de promoção da equidade. Ou seja, identificar se se tratam de políticas compensatórias ou redistributivas<sup>4</sup>;
- g) Examinar como a concepção das políticas de promoção de equidade permeia espaços de poder (micropoderes) na Administração Pública Brasileira (conselhos, comitês, fóruns, etc);
- h) Analisar os instrumentos de avaliação desenvolvidos para as políticas de gênero e raça e destacar a forma como essas dimensões vem sendo tratadas<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Ver Fraser (2001)

<sup>5</sup> Sobre isso ver OIT (2006). Trata-se de um relatório que aponta um conjunto de elementos a serem analisados na elaboração de uma metodologia de avaliação das dimensões de gênero e raça nas políticas de promoção da equidade.

### **Desenvolvimento da pesquisa e mapeamento das normativas que possibilitam uma análise interseccional: o caso das políticas públicas de igualdade racial**

No tocante à análise interseccional, a questão racial brasileira pode servir de exemplo prático. Embora as políticas públicas de promoção da igualdade racial sejam pensadas, majoritariamente, como políticas afirmativas, sua definição não se limita a elas. Na realidade, pensar caminhos para a igualdade racial dialoga com diversas políticas de enfrentamento ao racismo. Entre elas, citam-se as (i) ações repressivas, (ii) as ações valorativas e as (iii) ações afirmativas; todas elas podem ser utilizadas a partir de um olhar interseccional.

As políticas repressivas destinam-se ao combate do ato discriminatório. O exemplo principal dessas políticas é a criminalização do racismo. As políticas valorativas, por sua vez, têm por objetivo contribuir para que se reconheça a história e a contribuição dos povos negros para a história e cultura nacionais, sobretudo por meio do respeito à diversidade étnica e cultural. Finalmente, as políticas

afirmativas objetivam enfrentar o resultado da discriminação, ou melhor, tratam-se de políticas que proporcionem a igualdade de oportunidades aos grupos discriminados, de modo a se ampliar o acesso desses grupos aos setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social (JACCOUD; BEGHIN, 2002: 55-56 *apud* SANTOS e SILVEIRA, 2010, p. 41-42).

A partir do texto constitucional, algumas leis foram instituídas com objetivo de efetivar o que resguardava a Carta Política. Entre os marcos normativos em relação à igualdade racial, no Brasil, citam-se:

- a) a criação e implementação da Lei 10.636 de 2003, que foi alterada pela Lei nº 11.645/2008<sup>6</sup>, e visa a inclusão inserção do ensino de história e cultura africana na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), além de incluir o dia 20 de novembro no calendário escolar como “Dia Nacional da Consciência Negra”.
- b) a criação da Lei nº 11.096/05, que regulamenta o Programa Universidade para Todos (PROUNI), programa que visa inserir negros, indígenas e jovens de baixa renda em instituições de ensino particular por meio de bolsas de estudo.
- c) a implementação de cotas raciais nas instituições de ensino superior público, no Brasil, por meio da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Neste caso, a discussão começou a partir da ADPF nº 186, ajuizada pelo partido Democratas, em tentativa frustrada de impedir a consolidação do programa de cotas.
- d) a criação da Secretaria de Promoção das Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR), em 2003, pela Lei nº 10.668.
- e) a Portaria nº 992, de 13 de maio de 2009, do Ministério da Saúde, que institui a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), com o intuito de gerar “reconhecimento do racismo, das desigualdades étnico-raciais e do racismo institucional como determinantes sociais das condições de saúde, com vistas à promoção da equidade em saúde” (BRASIL, 2017, p. 31)
- f) a formulação e aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, por meio da Lei nº 12.288, de 20 de junho de 2010.
- g) a criação da Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014, que reserva 20% das vagas em concursos públicos para candidatos negros.

<sup>6</sup> A alteração da Lei nº 11.645/2008 não modificou a essência da lei anterior, que passou a dispor da seguinte forma:

“Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil.

§ 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras.”

Do ponto de vista das ações afirmativas, o roteiro para defini-las é o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12288/2010), aprovado em 2010. A formulação do Estatuto deu vazão às demandas raciais que se iniciaram ainda no século XIX. A principal contribuição dele é regular a igualdade de oportunidades, pois traz a obrigatoriedade de o Estado prover remédios redistributivos e de reconhecimento para a população negra, sobretudo para enfrentar mazelas advindas de anos de marginalização social e econômica (SENA, 2018).

A igualdade de oportunidades está disposta no artigo quarto do Estatuto da Igualdade Racial e diz respeito direitos a se perceber as diferenças diante das desigualdades do mundo material e, além disso, promover o desenvolvimento de políticas especiais de atenção a grupos específicos, seja na vida econômica, social, política e (ou) cultural. (SENA, 2018). Dessa maneira, a igualdade racial relaciona-se ao desenvolvimento de oportunidades e de inclusão.

Neste sentido, o Estatuto proporcionou a formulação de institutos como o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) e engendrou que a pauta racial fosse estimulada e dialogasse com a superação das desigualdades étnicas e raciais presenciadas no contexto nacional (SENA, 2018). O Estatuto da Igualdade Racial, então, reforça a importância de uma análise interseccional, a qual observe múltiplas faces da realidade social para a concreta formulação de políticas públicas para a população negra.

Neste contexto, o marco legal aponta normativas que se dirigem aos seguintes campos:

- a) Direito à saúde da população negra,
- b) Mercado de trabalho;
- c) Direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer,
- d) Direito ao trabalho, ao acesso à terra, à moradia,
- e) Acesso e divulgação nos meios de comunicação,
- f) Criação de um sistema nacional de promoção da igualdade racial,
- g) Criação de ouvidorias permanentes do acesso à justiça e segurança,
- h) Previsão de financiamento das iniciativas de promoção da igualdade racial.

O recorte interseccional auxilia no processo de efetivação e garantia da igualdade de oportunidades, na defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e no combate à discriminação e às desigualdades materiais. O uso do Estatuto da Igualdade Racial revela-se apenas uma possibilidade. O que se pretende é identificar *como* políticas que traçam recortes transversais podem promover a inclusão a partir da interseccionalidade. Dessa maneira, o mapeamento de leis e normas que fundamentam a ação estatal na efetivação de direitos e garantias fundamentais permite ir além na análise.

### Considerações finais:

Apesar de pouco difundido, o conceito de interseccionalidade mostra-se bastante útil como categoria de análise em políticas públicas. A partir dele, pode-se ter uma visão mais aproximada da realidade social e das múltiplas desigualdades que incidem nas experiências sociais. Como apontado, a interseccionalidade pode ser vista como um instrumento de análise para se estudar, entender e responder por que os marcadores sociais, quando intersectados, produzem opressões mais complexas.

Em resumo, a proposição de instrumentos analíticos que incluam a interseccionalidade como ferramenta formativa de avaliação deve contemplar os seguintes eixos: a) análise contextual e coleta de informações; e b) desenvolvimento de metodologias para a análise da subordinação interseccional. O intento deste trabalho foi o de, tendo em vista que os métodos de avaliação não costumam dispor de dimensões interseccionais, apresentar caminhos analíticos para as avaliações de políticas públicas. Neste sentido, buscou-se propor uma análise formativa, isto é, que se baseie numa perspectiva de continuidade, dos contextos institucionais para o desenvolvimento de políticas interseccionais.

Grande parte da discussão apresentada assinala que a interseccionalidade guarda compatibilidade com a proposta de pesquisa que se sugere. Além disso, destacam-se os elementos de contato e as interações advindas das realidades sociais, bem como a compreensão de sinergias existentes em diferentes programas

como mecanismos para se potencializar determinada intervenção governamental. Uma das vias para isso é justamente a utilização do conceito de transversalidade na intervenção governamental. Como relatado, ainda que não sejam conceitos ambíguos, transversalidade e interseccionalidade possuem um elo em comum, que é justamente possibilitar a identificação da funcionalidade de uma ação em termos de políticas públicas.

Diante disso, a compreensão da efetividade de direitos sociais e garantias fundamentais, postos em prática a partir da decisão política, viabiliza não somente para o campo do Direito, mas também para os demais pesquisadores algumas possibilidades de caminhos metodológicos para além daqueles que já estabelecidos. Isto é, novas metodologias que possam utilizar de múltiplas abordagens para a observação de como as diferenças operam e geram resultados negativos em decorrência dos marcadores sociais. A análise interseccional se baliza por posições sociais mediadas pela experiência social de viver as subjetividades a partir do lugar ou construto determinado para categorias de gênero, raça, orientação sexual, entre outros.

A partir disso, compreender a lei como um imperativo que se faz (e se desfaz) no cotidiano facilita ainda a aferição de como o poder público poder localizar, reconhecer, criar mecanismos de combate e avaliar as desigualdades. Foi pensando nisso que se apresentou o subitem 4 deste estudo. As políticas de equidade racial demonstram na prática que a interseccionalidade deve ser pensada como categoria de análise para as políticas públicas. Num contexto de extrema desigualdade, como o brasileiro, as políticas públicas de igualdade racial não trabalham somente a questão de raça. Para além dos aspectos raciais, que são determinantes, essas políticas precisam dialogar de formar transversal com outras categorias igualmente marginalizadas. Ou seja, tais políticas são criadas para desconstruir opressões que sobrepõem raça, classe e gênero.

Por fim, apesar de o cenário político atual estimular retrocessos nos direitos sociais e utilizar da interseccionalidade para criar imaginários políticos excludentes e de privação de direitos, como é o caso do dismantelamento de secretarias transversais e dos cortes orçamentários nos direitos sociais, não se pode esquecer que somente é possível combater a privação de direitos e a subordinação com ações sociais coletivas que ressignifiquem o imaginário político. Isto é,

ações que articulem não somente as opressões, mas que permitam a participação da sociedade civil na esfera pública de tomada de decisão e nos processos avaliativos das políticas públicas.

## Referências bibliográficas:

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. Avaliação de programas e serviços sociais. **Petrópolis: Editora Vozes**, 1994.

BERGER, Peter L. Perspectivas sociológicas: uma visão humanística [1977]. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. 1996.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. Editora Saraiva, 2002.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. **MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos AP A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Unesp**, 2013.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Tradução: Rane Souza. São Paulo. Boitempo. 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista estudos feministas**, v. 10, n. 1, 2002.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color. 1994.

DE SOUZA MINAYO, Maria Cecília; DE ASSIS, Simone Gonçalves; DE SOUZA, Edinilsa Ramos. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2005.

FARRANHA, Ana Claudia. Equidade e política pública: anotações para uma metodologia de avaliação. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 3, n. 3, 2014.

FRASER, Nancy. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'postsocialist' age. In: S. Seidman; J. Alexander.

(orgs.). 2001. **The new social theory reader**. Londres: Routledge, pp. 285-293. 2001.

GONGORA, Catalina María. **Derecho al agua y políticas públicas**: análisis de la normatividad y políticas públicas sobre el abastecimiento de agua en Brasil y Colombia. 2018. 156 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

HANKIVSKY, Olena. (ed.) An Intersectionality-Based Policy Analysis Framework. Vancouver, Canadá: Institute for Intersectionality Research and Policy, Simon Fraser University, 2012.

LEJANO, Raul P. **Frameworks for Policy Analysis**: Merging text and context. 2006.

MELLO, Luiz; GONÇALVES, Eliane. Diferença e interseccionalidade: notas para pensar práticas em saúde. **Revista Cronos**, v. 11, n. 2, 2012.

NASH, Jennifer C. Re-thinking intersectionality. **Feminist review**, v. 89, n. 1, p. 1-15, 2008.

ORTIZ, Marília. Desvendando sentidos e usos para a perspectiva de interseccionalidade nas políticas públicas brasileiras. In: **Fazendo Gênero 10 - Desafios Atuais dos Feminismos**, 2013, Florianópolis. Anais Fazendo Gênero 10 - Desafios Atuais dos Feminismos, 2013.

PAPA, Fernanda de Carvalho. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política**. Tese de Doutorado. 2012.

PEREIRA, Paulo Fernando Soares. Os esquecimentos da memória: o tombamento do patrimônio cultural quilombola e a formulação de uma política pública. Projeto de Doutorado. PPGD/UnB. 2107.

PEREIRA, Paulo Fernando Soares; SANTANA, Ana Claudia Farranha. Poderes, Direito e Dominação: a tomada de consciência e a inclusão de outros sujeitos a partir de questões raciais. **Teoria Jurídica Contemporânea**, v. 2, n. 1, p. 56-93.

SANTOS, Sales Augusto dos; SILVEIRA, Marly. Políticas de promoção da igualdade racial e ação afirmativa. **Salto para o Futuro: gestão educacional para a diversidade**, ano 20, n. 12, p.39-54, set. 2010.

SARDENBERG, Cecilia MB. Caleidoscópios de gênero: gênero e interseccionalidades na dinâmica das relações sociais /gender kaleidoscopes: gender and intersectionalities in the dynamics of social relations. **Mediações**, v. 20, n. 2, p. 56, 2015.

SCOTT, Russell Parry. Transversalidade, gênero e interseccionalidade: Notas iniciais sobre a prática de formação de feministas. **Revista de Estudos e Investigações Antropológicas-ISSN: 2446-6972**, v. 2, n. 2, 2016.

SENA, Lucas. **Enegrecer as políticas públicas**: um estudo do processo de institucionalização das políticas públicas de igualdade racial no Brasil. 2018. 95 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SHADISH, William R.; COOK, Thomas D.; LEVITON, Laura C. **Foundations of program evaluation: Theories of practice**. Sage, 1991.

WEISS, Carol H. Methods for assessing program effectiveness. **Englewood Cliffs**, 1972.