

# AV A L

Revista Avaliação de Políticas Públicas

JANEIRO/JUNHO • VOL. 5 • Nº 19 • 2021



# AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

Volume 5 | Número 19 |  
Janeiro/Junho de 2021 | ISSN: 2176-9923

## Universidade Federal do Ceará

---

### Reitor

Prof. José Cândido Lustosa  
Bittencourt de Albuquerque

### Vice-Reitor

Prof. José Glauco Lobo Filho

### Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação

Pró reitor: Prof. Jorge Herbert Soares de Lira

### Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis

Prof.<sup>a</sup> Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire

### Pró-Reitoria de Extensão

Prof.<sup>a</sup> Elizabeth De Francesco Daher

### Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

Prof. Marcus Vinicius Veras Machado

### Pró-Reitoria de Graduação

Prof.<sup>a</sup> Ana Paula de Medeiros Ribeiro

### Pró-Reitoria de Planejamento e Administração

Prof. Almir Bittencourt da Silva

### Pró-Reitoria de Relações Internacionais e Desenvolvimento Institucional

Prof. Augusto Teixeira de Albuquerque

## Centro de Ciências Agrárias

---

### Diretora

Prof.<sup>a</sup> Sônia Maria Pinheiro de Oliveira

### Vice-Diretor

Prof. Alexandre Holanda Sampaio

### Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP)

---

### Coordenador

Prof. Fernando José Pires de Sousa

### Vice-Coordenador

Prof. Gil Célio de Castro Cardoso

### Secretaria

Karla Maia Vieira

### Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP)

---

### Coordenadora

Prof.<sup>a</sup> Alba Maria Pinho de Carvalho

### Vice-Coordenador

Prof. Alcides Fernando Gussi

### Secretaria

Vânia Maria Fraga Pereira

## Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL

---

### Editores

Alcides Fernando Gussi  
Andrea Pinheiro Paiva Cavalcante  
Carlos Américo Leite Moreira  
Danielle Maia Cruz  
Gil Célio Cardoso  
Leila Maria Passos de Souza Bezerra

### Obra da Capa

"Selva Noturna, 1959.  
Antônio Bandeira

### Fotografia

Pedro Humberto

### Agência NIC – Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

---

### Atendimento

Antonio Thé  
Thomas Fernandes

### Direção de Arte

Ivan Canhamello

### Diagramação

Ivan Canhamello  
Pedro Felinto

### Gestores

Prof.<sup>a</sup> Alessandra Marinho Bouty  
Prof. Diego Henrique Paiva

---

Volume 5

Número 19

Janeiro/Junho de 2021

ISSN: 2176-9923

## Sumário

- 6 Editorial
- 8 O reconhecimento a partir da diferença: olhares interseccionais para a construção de ferramentas de avaliação de políticas públicas  
**Regina Claudia Laisner**  
**Níkolos Carneiro dos Santos**  
**Priscila Freires Rosso**  
**Letícia Campos Gumiero**  
**Rafael Marques de Carvalho**  
**Ingrid Helena Tavares**  
**João Marcelo Tonetto de Almeida**
- 44 Interseccionalidade e Políticas Públicas: Avaliação e Abordagens no Campo do Estudo do Direito e da Análise de Políticas Públicas  
**Ana Cláudia Farranha**  
**Lucas Sena**
- 68 Refazendo centros e margens: Notas de pesquisa para avaliação da política sexual no Brasil atual  
**Marcelo Natividade**
- 98 A Inserção Previdenciária do Negro no Contexto Brasileiro do Capitalismo Financeiro  
**Filipe Costa Leiria**
- 120 Los Indicadores como Herramientas de Evaluación de la Calidad en la Educación Superior  
**Belén Murillo-Gorzarri**  
**Cristina Peláez-Lorenzo**
- 136 Uma revisão dos indicadores de avaliação da formação pós-graduada em Espanha  
**Javier Caballero Ferrándiz**
- 160 Avaliação de políticas públicas no Nordeste: o que procuramos?  
**Ana Cristina Brito Arcoverde**

## EDITORIAL

Apresentamos à/ao leitor/a um novo volume da AVAL. Uma vez mais, em um semestre muito difícil para o país, ainda mobilizados por uma pandemia e seus impactos que pairam no horizonte, trata-se de mais um volume que pretende fazer responder a esse tempo, procurando dialogar com um conjunto de questões contemporâneas que se abrem, analítica e metodologicamente, de forma crítica, para o campo de avaliação de políticas públicas.

Nesse sentido, parte deste volume reúne artigos que atenderam à chamada dos editores para compor, especialmente, o Dossiê Temático “A pertinência da produção de indicadores para o campo da avaliação de políticas públicas: ênfase em discussões interseccionais”. Em seu conjunto, os artigos contemplam reflexões teóricas e/ou pesquisas empíricas que tomam a apreensão dos sujeitos e grupos sociais, em seus contextos e entre relações de poder, como aspecto fundamental do ato de avaliar.

Nos quatro artigos, que compõe o Dossiê, a/o leitor/a encontrará um debate profícuo acerca de pertinência da avaliação para responder a situações de desigualdades e assimetrias, reveladas em dimensões interseccionais, de classe, raça, gênero e orientação sexual. Os dois primeiros artigos, “O reconhecimento a partir da diferença: olhares interseccionais para a construção de ferramentas de avaliação de políticas públicas”, de Regina Cláudia Laisner e equipe de pesquisadoras/es do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas – NEPPS/UNESP, e o artigo “Interseccionalidade e Políticas Públicas: Avaliação e Abordagens no Campo do Estudo do Direito e da Análise de Políticas Públicas”, de Ana Cláudia Farranha (UNB) e Lucas Sena (USP), ambos do Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas – GEOPP/UnB, apresentam o próprio tema: a interseccionalidade como um campo analítico e metodológico, bem como um desafio, para a avaliação de políticas públicas.

Na sequência, o artigo “Refazendo centros e margens: notas de pesquisa para avaliação da política sexual no Brasil atual”, de Marcelo Natividade (UFC), avalia a política sexual brasileira, voltada ao combate das vulnerabilidades das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT). Fechando o Dossiê Temático, Filipe Costa Leiria (UFRGS), no artigo “A Inserção Previdenciária do Negro no Contexto Brasileiro do Capitalismo Financeiro”, aborda o que nomeia o

“apartheid previdenciário étnico racial brasileiro”, como forma de avaliar a desigualdade de acesso a aposentadorias e pensões.

Na tradição das edições anteriores da AVAL, este volume inclui, além do Dossiê, mais três artigos que envolvem, substantivamente, a avaliação e a produção de indicadores: dois deles relatam experiências internacionais; e o outro artigo, para não perder de vista a vocação regional da AVAL, apresenta experiências de avaliação no Nordeste brasileiro.

Centrando na experiência da educação superior e da pós-graduação na Espanha, apresentamos os artigos: “Los indicadores como herramientas de evaluación de la calidad en la educación superior” de Belén Murillo-Gorozarri (CEU - Escuela Internacional de Doctorado – CEINDO/ Universidad San Pablo-CEU) e Cristina Peláez-Lorenzo (Universidad Europea de Madrid); na sequência, temos Javier Caballero Ferrándiz (Universidad Complutense de Madrid - UCM) com o artigo “Una revisión de los indicadores de evaluación de la formación de post-grado en España”. Finalmente, este volume fecha com o artigo “Avaliação de políticas públicas no Nordeste: o que procuramos?” de Ana Cristina Brito Arcoverde (UFPE).

Com o presente volume, a AVAL segue cumprindo sua missão editorial, a de abrir o campo da avaliação de políticas públicas para novas abordagens, temas e questões, adensando criticamente dimensões analíticas e práticas da avaliação ao incorporar sujeitos, contextos socioculturais e territórios, como respostas às desigualdades e iniquidades crescentes no tempo presente. Com esse espírito, desejamos uma boa leitura!

---

**Alcides Fernando Gussi**  
**Andrea Pinheiro Paiva Cavalcante**  
**Carlos Américo Leite Moreira**  
**Danielle Maia Cruz**  
**Gil Célio Cardoso**  
**Leila Maria Passos de Souza Bezerra**  
**Editores**

## ✓ O reconhecimento a partir da diferença: olhares interseccionais para a construção de ferramentas de avaliação de políticas públicas

Regina Claudia Laisner

Nikolas Carneiro dos Santos

Priscila Freires Rosso

Letícia Campos Gumiero

Rafael Marques de Carvalho

Ingrid Helena Tavares

João Marcelo Tonetto de Almeida

Universidade Estadual Paulista

“Júlio de Mesquita Filho”/

São Paulo State University

Faculdade de Ciências

Humanas e Sociais/

Faculty of Human and S

ocial Sciences

Núcleo de Estudos em

Políticas Públicas/

Public Policies Study Group

**Resumo:** Avaliar políticas públicas de modo a considerar interseccionalmente as exigências cada vez maiores em torno do reconhecimento das múltiplas diferenças e diferenciações da cidadania é um desafio para o qual se coloca a necessidade de desenhar novas metodologias avaliativas. Nesta direção, este artigo apoiando-se nas reflexões de Avtar Brah (1996) sobre a construção da identidade a partir da diferença englobando quatro dimensões: diferença como subjetividade, relação social, experiência e, por fim, identidade, busca defini-las, desenvolvê-las e conjugá-las em lições que possam ser úteis na construção de ferramentas de avaliação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Avaliação de Políticas Públicas. Interseccionalidade. Diferença. Identidade. Cidadania.

### EN *The acknowledgment based on the difference: interseccional views for constructing evaluation tools of public policies*

**Abstract:** Evaluating public policies in a way that considers intersectionality into the growing demands towards the acknowledgment of the multiple differences and differentiations of citizenship is a challenge for which there is a need of creating new evaluative methodologies. Based on the reflections of Avtar Brah (1996) about the construction of identity based on the difference encompassing four dimensions: difference as subjectivity, as a social relation, as experience, and, at last, as identity it aims to define them, develop them and sum them into lessons that might be useful to constructing public policies evaluation tools.

**Key-words:** Evaluation of public policies. Intersectionality. Difference. Identity. Citizenship.

### ES *El reconocimiento de la diferencia: visiones interseccionales para la construcción de herramientas de evaluación de políticas públicas*

**Resumen:** Evaluar políticas públicas para considerar interseccionalmente las exigencias cada vez más grandes alrededor del reconocimiento de las múltiples diferencias y diferenciaciones de la ciudadanía es un reto para el cual se pone la necesidad de dibujar nuevas metodologías evaluativas. En esta dirección, este artículo apoyándose en las reflexiones de Avtar Brah (1996) sobre la construcción de la identidad desde la diferencia abarcando cuatro dimensiones: diferencia como subjetividad, relación social, experiencia y, por fin, identidad, busca definir las, desarrollarlas y conjugarlas en lecciones que puedan ser útiles en la construcción de herramientas de evaluación de políticas públicas.

**Palabras-clave:** Evaluación de políticas Públicas. Interseccionalidad. Diferencia. Identidad. Ciudadanía.

### FR *La reconnaissance de la différence: vues intersectionnelles pour la construction d'outils d'évaluation de politiques publiques*

**Résumé:** Évaluer les politiques publiques afin de prendre en compte de manière intersectionnelle les demandes croissantes autour de la reconnaissance des multiples différences et différenciations de la citoyenneté est un défi pour lequel il est nécessaire de concevoir de nouvelles méthodologies d'évaluation. basé sur les réflexions d'Avtar Brah (1996) sur la construction de l'identité à partir de la différence englobant quatre dimensions: la différence comme subjectivité, le rapport social, l'expérience et, enfin, l'identité, il cherche à les définir, les développer et les conjuguer dans leçons qui peuvent être utiles pour créer des outils d'évaluation des politiques publiques.

**Mots-clés:** Évaluation de politiques publiques. Intersectionnalité. Différence. Identité. Citoyenneté.

## Introdução

Uma análise de políticas públicas potente do ponto de vista democrático requer abordagens que permitam a criação de instrumentos capazes de dar voz a todos os atores envolvidos, de modo a contemplar a complexidade de seus valores, interesses e opiniões, propiciando acesso o mais amplo possível ao reconhecimento mediante os desafios postos pela diferença de identidades.

As identidades não se constroem naturalmente. São resultado de múltiplos processos de interação de caráter individual, social, simbólico e cultural, na luta pela consubstanciação da própria cidadania. Deste modo, construir ferramentas em termos de análise de políticas públicas que tornem possível levar em consideração esta multiplicidade de elementos não é tarefa simples, porém extremamente necessária.

Em *Cartographies of Diaspora* (1996), Avtar Brah, ao discutir a configuração da identidade, nos oferece uma chave importante para estabelecer um ponto de partida de como pensar e operacionalizar o reconhecimento a partir da lógica da diferença. Ao trabalhar a distinção das diferenças, como parte da construção da identidade, a autora possibilita a percepção mais integral dos cidadãos vinculados às políticas públicas analisadas, naquilo que se refere às “[...] marcas sociais [que] são conhecidas como tendo mais relevância que outras e como os eixos de classificação sempre contingentes, contextuais e relacionais são produzidos, objetivados e cristalizados na produção governamental de políticas direcionada para determinados sujeitos” (AGUIÃO, 2017, p. 9-10).

Brah (1996), ao trabalhar com a diferença, defende uma visão construída na intersecção de níveis micros e macros, a partir de quatro dimensões de análise: diferença como subjetividade, como relação social, como experiência e como identidade. A primeira incorpora a descentralização e a heterogeneidade dos próprios sujeitos: eles não são únicos e fixos, mas sim fragmentados e dinâmicos. A relação social refere-se às formas pelas quais cada dimensão é constituída e organizada dentro das relações sistemáticas por meio de discursos econômicos, culturais, políticos e institucionais. Esta dimensão de caráter coletivo não está desarticulada da anterior e vice-versa. Já a experiência refere-se não a algo pressuposto, mas a algo que deve ser questionado. Assim, podemos compreender que o espaço da

experiência dos indivíduos é um espaço de contestação: um espaço discursivo em que se tem, em cada uma das dimensões, diferentes posições dos sujeitos e suas respectivas subjetividades inscritas. Por fim, a identidade congrega todas as dimensões anteriores, articulando-as, não de forma simplificadora, mas explorando suas complexidades e contradições.

A proposta deste artigo é tomar como referência as indicações desta autora, em termos de dimensões de análise para a compreensão da construção da identidade, pela lógica da diferença, e a partir delas, com a ajuda de demais estudiosos, de diversas áreas do conhecimento, avançar em uma proposta que torne possível a produção de ferramentas de avaliação de políticas públicas, a partir de olhares interseccionais.

Avtar Brah (1996), na medida em que considera os discursos articulantes e as práticas que se inserem nas subjetividades, nas relações sociais e nas posições dos sujeitos, trabalha com uma proposta de interseccionalidade que consideramos promissora na construção da proposta ora apresentada. Uma visão que se busca integral e intrinsecamente estabelecida entre os níveis individual e social, de maneira contextualizada, que leva em conta os vários formatos de injustiças que perfazem a lógica da diferença.

Nesta direção, a autora se vincula às estudiosas de maior notoriedade da interseccionalidade que, desde 1990, trazem destaque a este conceito, em especial, Patricia Hill Collins (2000) e Kimberle Crenshaw (2002), que em suas críticas ao feminismo predominante nas sociedades ocidentais, principalmente nos Estados Unidos, revelam que somente a dimensão de gênero não dá conta de toda a realidade das mulheres. Revelam, portanto, diferentes dimensões das desigualdades e a necessidade de visão articulada para o estudo dos vários sistemas de diferenciação existentes nos contextos locais (COSTA, 2013).

Neste alinhamento, na perspectiva de olhares interseccionais, e nas lições e desdobramentos em torno do reconhecimento pela diferença é que, portanto, se concentra este artigo. Seu propósito fundamental é apresentar uma proposta que possa contribuir com o avanço de metodologias de avaliação de políticas públicas, desde uma perspectiva mais complexa e mais completa de cidadania. É a esta tarefa que nos dedicamos a seguir, explorando, nos três primeiros tópicos, as três dimensões de análise da diferença, indicadas por

Brah (1996) e neles desenvolvidas, subjetividade, relação social e experiência que, no seu conjunto compõem a identidade e, no último tópico, reunindo reflexões que tornem possível sedimentar propostas metodológicas que incorporem estes elementos em termos de avaliação de políticas públicas, tendo-as em vista interseccionalmente.

### A diferença como subjetividade

Iniciando pelas indicações de Brah (1996) para pensarmos o tema da subjetividade como primeira dimensão analítica da diferença, a autora a define como *“the site of processes of making sense of our relation to the world”* (BRAH, 1996, p. 123). Essa dimensão, segundo ela, não deve ser reduzida a uma visão puramente subjetiva, de um sujeito desvinculado do seu contexto externo, pois a subjetividade desse sujeito tem uma relação intrínseca com o contexto social no qual esse indivíduo está inserido. É nesse contexto que ele tem a sua subjetividade formulada e reformulada, já que a subjetividade, para Brah (1996), também é um constante processo.

Para compreender melhor esse conceito de subjetividade e a importância que a diferença tem para essa discussão, Brah (1996) discorre sobre o processo histórico em que essa discussão foi fomentada. Segundo a autora, a visão de ser humano anteriormente era universal e alienada de seu contexto social e histórico, tendo como o narrador e centro da história o “Homem” europeu. Ocorreram movimentos que criticavam essa narrativa única, possibilitando um discurso mais plural e crítico acerca dessa questão, por meio de *“[...] projects of post-structuralism, feminism, anti-colonialism, anti imperialism, and anti-racism [...]”* (BRAH, 1996, p. 119).

Contudo, apesar de possuírem essa crítica em comum, os grupos que compunham estes movimentos não tinham pautas que abarcavam pontos centrais uns dos outros, visando a problemática de questões referentes apenas a seu próprio grupo (BRAH, 1996). Portanto, foi necessário que se desenvolvessem formas que facilitassem a compreensão de narrativas advindas de indivíduos que partiam de diferentes experiências e que tinham diferentes perspectivas e necessidades (BRAH, 1996). Para pensar sobre essas diferentes narrativas, é fundamental que se pense esse sujeito de maneira integral e de forma interseccional.

A subjetividade é um interesse central para a Psicologia, por isso algumas contribuições desta área serão úteis para o refinamento das contribuições da autora que utilizamos como referência.

O bielorusso Lev Vigotski (1896-1934) traz uma importante contribuição para entender a formação da subjetividade. Precursor da Psicologia Sócio-Histórica e tendo como referencial teórico o marxismo, Vigotski criticou o positivismo que permeava a Psicologia da sua época e as correntes dessa área que se dividiam em perspectivas essencialistas, ignorando a consciência, ou perspectivas subjetivistas, que tinham como pressuposto a consciência como algo extrínseco ao contexto objetivo (ROSA; ANDRIANI, 2002).

Vigotski propõe uma nova perspectiva acerca do objeto de estudo da Psicologia, o ser humano, e o processo do seu desenvolvimento, rompendo com correntes dicotômicas entre interno-externo, retirando o sujeito de uma perspectiva individualizante e inserindo-o em um contexto sócio-histórico (ELTINK, 2019). É nessa relação dialética entre o sujeito e o ambiente que, para Vigotski (2000), a subjetividade do indivíduo é formada. Para ele, o sujeito não é pensado como passivo nesse ambiente, mas como alguém ativo, que transforma e é transformado pelo seu contexto, sendo a subjetividade um processo dinâmico e singular pelo qual o indivíduo vivencia a relação eu-mundo. (ELTINK, 2019). Molon (2011), professora e pesquisadora na área de Psicologia Social e Psicologia Educacional, menciona que é a partir dessa concepção de ser humano postulada por Vigotski que a Psicologia se humaniza, pois o indivíduo passa a ser percebido não como um acontecimento ocasional, mas como alguém que vive dentro de um sistema com diferenças sociais, ocupando um lugar singular.

Essa relação de sujeito e o mundo concreto se dá por meio de sistemas simbólicos advindos da cultura e das relações sociais. Esse sistema simbólico “[...] permite a apropriação de conceitos, valores e significados culturais” (ELTINK, 2019, p. 43). No entanto, o ser humano se apropria de maneira subjetiva dessas relações com o mundo externo, internalizando, significando e ressignificando suas experiências e a si próprio, sendo essas experiências transformadoras e transformadas por esse sujeito (ROSA; ANDRIANI, 2002).

Acerca dessas contribuições da teoria da Psicologia Sócio-Histórica, sobre essa visão de indivíduo e como se dá a subjetividade para essa abordagem, Bock, Furtado e Teixeira pontuam que:

*Para a Psicologia Sócio-Histórica, não há como se saber de um indivíduo sem que se conheça seu mundo. Para compreender o que cada um de nós sente e pensa, e como cada um de nós age, é preciso conhecer o mundo social no qual estamos imersos e do qual somos construtores; é preciso investigar os valores sociais, as formas de relação e de produção da sobrevivência de nosso mundo, e as formas de ser de nosso tempo. (BOCK; FURTADO; TEIXEIRA, 1999, p. 93).*

Outra contribuição de Vigotski é a ênfase na importância que ele atribui à linguagem e à relação que ela tem com o pensamento, que difere da forma como a linguagem era percebida anteriormente nas Ciências Humanas (BRUNER, 1990). Vigotski (2000) realiza uma crítica, mencionando estudos de sua época, que realizavam uma separação entre pensamento e linguagem com afetividade e intelecto. Para ele, a tentativa de separação entre essas dimensões da vida impossibilita a compreensão do ser humano de maneira integrada. E, acerca dessa questão, menciona:

*Neste caso, o pensamento se transforma inevitavelmente em uma corrente autônoma de pensamentos que pensam a si mesmos, dissocia-se de toda a plenitude da vida dinâmica, das motivações vivas, dos interesses, dos envolvimento do homem pensante [...]. A análise que decompõe a totalidade complexa em unidades reencaminha a solução desse problema vitalmente importante para todas as teorias aqui examinadas. Ela mostra que existe um sistema semântico dinâmico que representa a unidade dos processos afetivos e intelectuais, que em toda ideia existe, em forma elaborada, uma relação afetiva do homem com a realidade representada nessa ideia. (VIGOTSKI, 2000, p.16).*

A linguagem, portanto, torna-se o meio pelo qual é possível entender a subjetividade, pois é por meio da linguagem que o sujeito representa de maneira concreta a sua realidade (VIGOTSKI, 2000).

Essa linguagem, que é fruto de um contexto cultural, materializa os significados atribuídos pelo sujeito que, segundo Vigotski (2000), devem ser analisados pelo seu sentido semântico. Ele acredita, ainda, que a palavra é a chave para a consciência desse sujeito pois, mesmo que seja um signo compartilhado culturalmente, “[...] cada um significa as palavras de uma maneira particular” (ROSA; ANDRIANI, 2002, p.275).

Corroborando a teoria vigotskiana, o psicólogo estadunidense Jerome Bruner considera que o ser humano deve ser visto como um ser integrado em uma cultura, que vivencia a relação com o seu meio internamente, de maneira singular, em uma relação dialética entre subjetivo e objetivo. Segundo Bruner (1990), a Psicologia, assim como as Ciências Humanas no geral, deveria ter como objetivo a interpretação de significados e como essas atribuições de sentido ocorrem.

Bruner (1990), assim como Vigotski, critica a forma pela qual a sua própria área de estudo percebe o ser humano. Em relação às Ciências Cognitivas, ele questiona se a preocupação central não deveria ser a compreensão de como a subjetividade das pessoas se constitui. A mente, para o autor, não deve ser vista como um sistema computacional, como era compreendida até então pela Ciências Cognitivas, mas “[...] in the sense of intentional states like believing, desiring, intending, grasping a meaning” (BRUNER, 1990, p. 8). Por outro lado, Bruner (1990) critica o Behaviorismo, mencionando que essa abordagem apenas se preocupa em estudar os fenômenos observáveis (os comportamentos).

O autor propõe uma Psicologia Cultural que tenha o interesse de entender e estudar o indivíduo e suas ações a partir de uma concepção de sujeito em contexto, enfatizando como a cultura influencia na formação do sujeito. A Psicologia Cultural do autor tem como objetivo explorar os significados atribuídos por esse indivíduo e deve “[...] ser interpretativa e vai estar interessada nas formas através das quais os seres humanos produzem significados nos contextos culturais onde estão inseridos” (CORREIA, 2003, p.508). Ademais, Bruner (1990) pontua que a Psicologia Popular, que é o senso comum de determinada cultura, é uma importante ferramenta para a compreensão do sujeito.

Cabe aqui realizar uma separação conceitual do pensamento apresentado por ele. Para Bruner (1990), existem dois tipos distintos



de pensamento, o paradigmático e o narrativo. O pensamento paradigmático tem um caráter científico, pois ele “[...] comprova a realidade via estabelecimento de provas formais e empíricas.” (ALENCASTRO; PICOLLI; GOMES, 2011, p.300). Esse tipo de pensamento procura sistematizar, de maneira lógica, descrições e experiências. O narrativo, por outro lado, é a forma particular em que a realidade é percebida e “[...] vincula-se à imaginação, conduzindo à construção de histórias envolventes e que abarcam a intencionalidade humana” (ALENCASTRO; PICOLLI; GOMES, 2011, p.300).

Segundo Bruner (1990), os significados e, conseqüentemente, a subjetividade, apresentam-se para o pesquisador por meio da narrativa do sujeito, que é dotada de intencionalidade, mencionando que as narrativas “[...] são sobre pessoas que agem em um cenário, e os acontecimentos devem ser pertinentes a seus estados intencionais enquanto estiverem atuando - com suas convicções, desejos, teorias, valores, e assim por diante.” (BRUNER, 1991, p.7). Bruner (1991) acredita que é por intermédio da narrativa autobiográfica que o sujeito representa a sua realidade e se implica na própria história de vida. O autor explica como se dá essa relação, afirmando que:

*The heart of my argument is this: eventually, the culturally shaped cognitive and linguistic processes that guide the self-telling of life narratives achieve the power to structure perceptual experience, to organize memory, to segment and purpose-build the very “events” of a life. In the end, we become the autobiographical narratives by which we “tell about” our lives. And given the cultural shaping to which I referred, we also become variants of the culture’s canonical forms. (BRUNER, 2004, p.694).*

Dessa forma, tendo em vista as proposições de Avtar Brah (1996) em relação ao reconhecimento da diferença como subjetividade, pode-se afirmar que as contribuições da Psicologia para as aspirações analíticas deste artigo de desenvolvê-las são fundamentais, uma vez que se trata de uma área do conhecimento que se debruça sobre aspectos fundamentais de análise da subjetividade humana. Por isso, as proposições de expoentes da Psicologia, como Jerome Bruner e Lev Vigotski, são profícuas para o refinamento da teoria de Avtar Brah (1996), em sua empreitada de examinar categorias

conceituais utilizadas na teorização da diferença, em especial da diferença como subjetividade.

Essas contribuições, para se compreender melhor a dimensão da subjetividade, podem ser observadas a partir do momento em que Avtar Brah (1996) não oferece meios operacionais necessários para se utilizar a categoria da subjetividade em avaliações de políticas públicas interseccionais, fomentando a necessidade de utilizar as teorias de Bruner (1990) e Vigotski (2000), que possibilitam pensar em uma forma de operacionalizar a categoria de diferença como subjetividade em avaliações de políticas públicas. Como já foi exposto neste artigo, Vigotski contribui para esta tarefa contextualizando a subjetividade humana em uma realidade sócio-histórica, desvinculando-a de uma perspectiva essencialista (ROSA; ANDRIANI, 2002), o que vai ao encontro das proposições de Bruner (1990), que entende o indivíduo a partir de sua inserção em meios culturais e a subjetividade como sendo os significados que esse indivíduo atribui à essa realidade (BRUNER, 1990).

Nesse sentido, a subjetividade como categoria analítica proposta por Avtar Brah (1996), em um contexto sócio-histórico, vinculada ao meio cultural e dotada da intencionalidade do indivíduo, tal como a concepção de Bruner (1991) e Vigotski (2000), pode ser operacionalizada e utilizada em avaliações interseccionais de políticas públicas por meio da narrativa, processo pelo qual o indivíduo relata sua experiência social e, conseqüentemente, seus aspectos subjetivos.

### **A diferença como relação social**

Além da perspectiva da subjetividade no que tange à incorporação da diferença como dimensão analítica para os propósitos do artigo, há também a visão da diferença como relação social (BRAH, 2006). Para Avtar Brah, esta visão se relaciona com a questão do poder pois, de acordo com ela, as práticas culturais, políticas e econômicas implicam em exercício de poder.

Para avançarmos no que é proposto por Brah, é necessário um campo sólido que torne possível o aprofundamento da compreensão das relações sociais. Dessa forma, a Sociologia se apresenta como o campo com fôlego teórico capaz desta empreitada, em especial, a partir da visão de dois pensadores: Erving Goffman (2013) e Pierre Bourdieu (1996).

Apesar de não ter havido um debate direto entre os autores, é possível notar pontos de convergência entre eles, como a adoção de uma postura durkheimiana — que mantém o interesse pelas estruturas sociais. Além disso, os autores compartilham a reprovação por teorias explicativas do mundo social enrijecidas (ARRIBAS, 2012).

Inicialmente, apresenta-se Goffman e dois de seus principais trabalhos: *Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise* (2012) e *Estigma* (2013). A partir do primeiro trabalho, Goffman (2012) formulou a *framing analysis* — metodologia do enquadramento — que em seu bojo traz que os atores sociais são produtos das interações com o meio, influenciados pela subjetividade de cada indivíduo, ou seja, Goffman apresenta um esquema interpretativo que revela a relação entre os papéis dos atores em detrimento da atividade que exercem e o meio ao qual se encontram.

Ainda relacionado a este trabalho, Goffman como herdeiro do interacionismo simbólico utilizou-se do conceito de *self* para a compreensão do que ele chama de pessoa-papel, posto que o *self* (eu) é constituído pelo ângulo do ator antes mesmo deste assumir qualquer papel na vida social, e, com isso, Goffman consegue aproximar a personalidade humana das estruturas (HANGAI, 2012).

Já em seu livro *Estigma* (2013), Goffman busca a compreensão acerca da formação e construção deste conceito. Para isso, o autor começa resgatando o termo histórico da palavra que vem, de forma literal, do grego e que era utilizada para se referir a sinais corporais que evidenciariam algo fora do comum (positivo ou negativo) sobre o *status* moral da pessoa que os portasse (GOFFMAN, 2013).

Quando esses sinais são lidos na sociedade como algo diferente, é possível que a sociedade passe a ver a pessoa portadora deles como “[...] uma espécie menos desejável — num caso extremo, uma pessoa completamente má, perigosa ou fraca. Assim, deixamos de considerá-lo criatura comum e total, reduzindo-o a uma pessoa estragada e diminuída. Tal característica é um estigma.” (GOFFMAN, 2013, p.12).

Desta forma, o termo estigma será usado em termos de um atributo profundamente depreciativo. Mas, segundo o autor, é preciso uma linguagem de relações e não de atributos. “Um atributo que estigmatiza alguém pode confirmar a normalidade de outrem, portanto ele não é, em si mesmo, nem honroso nem desonroso” (GOFFMAN, 2013, p.13).

Goffman (2013) separa o estigma em duas perspectivas do indivíduo: o desacreditado (indivíduo que carrega seu estigma de maneira visível) e o desacreditável (indivíduo passível de ser desacreditado). Ademais, os estigmas que pesam sobre os desacreditados podem se manifestar das seguintes formas:

*Em primeiro lugar, há as **abominações do corpo** - as várias deformidades físicas. Em segundo, as **culpas de caráter individual**, percebidas como vontade fraca, paixões tirânicas ou não naturais, crenças falsas e rígidas, desonestidade, sendo inferidas a partir de relatos conhecidos de, por exemplo, distúrbio mental, prisão, alcoolismo, homossexualismo<sup>1</sup>, desemprego, tentativas de suicídio, desemprego e comportamento político radical. Finalmente, há os **estigmas tribais de raça, nação e religião**, que podem ser transmitidos através de linhagem e contaminar por igual todos os membros de uma família (GOFFMAN, 2013, p.14);<sup>2</sup>*

Apesar de a noção de estigma ajudar a entender a dinâmica da discriminação dentro das relações sociais (relações de poder), esta é uma visão muito calcada nas estruturas, que não explica, de forma mais refinada, como os marcadores<sup>3</sup> tornaram-se estigmas, tampouco como alguns marcadores são positivos enquanto outros não.

Deste modo, faz-se fundamental a contribuição do pensamento do francês Pierre Bourdieu (1983). O sociólogo, ao distanciar-se da fenomenologia — que explora as relações entre os agentes e não a explicação da estrutura, como das abordagens puramente estruturalistas — que dão destaque às estruturas objetivas independente da consciência dos agentes, busca compreender além do *opus operatum* (produto das relações), ou seja, procura entender o *modus operandi* (o processo do qual resulta este produto).

Em vista disso, Bourdieu traz o conceito de *habitus*<sup>4</sup>, que nada mais é que o modo de percepção que orienta o comportamento, diante de determinada conjuntura na qual a pessoa está inserida (BOURDIEU, 2001). O *habitus*, além de ser fruto da interação sistêmica entre a

<sup>1</sup> O autor emprega o termo homossexualismo, contudo o termo correto a se utilizar é homossexualidade. O sufixo “ismo” refere-se a doença, sendo a homossexualidade retirada da categoria de patologia pelo Conselho Federal de Medicina (Brasil) em 1985 e pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 1990.

<sup>2</sup> Grifo nosso.

<sup>3</sup> Os marcadores presentes no texto referem-se aos marcadores sociais das diferenças que buscam analisar situações de desigualdade e hierarquia com o intuito de ajudar na compreensão das relações de gênero, sexualidade, classe e cor. (HIRANO, 2019).

<sup>4</sup> A grafia da palavra *habitus* é feita sempre em itálico seguindo o modo de escrita do autor.

<sup>5</sup> A grafia do conceito Campos foi feita em letra maiúscula para diferenciá-lo da palavra campos. Esta escolha foi feita pelos autores.

experiência individual e a experiência histórica coletiva, também assume, ao mesmo tempo, uma posição estrutural e estruturante, que condiciona e impulsiona representações e práticas (BOURDIEU, 1980).

O referido conceito está relacionado diretamente com o segundo conceito apresentado por Bourdieu (1983), o de Campos<sup>5</sup>. Para ele, Campos são espaços estruturados que possuem lógica própria, em determinado tempo, que têm como principal característica a mutabilidade em decorrência da própria variabilidade histórica que os constituem, além de outras particularidades, como: estrutura, doxa, leis, capital e conjunto de bens. (BOURDIEU, 2001). O Campo, de certa maneira, sustenta o *habitus*, enquanto o *habitus* dá condições de existência ao Campo.

Contudo, somente será possível compreender efetivamente estes conceitos caso se compreenda a visão de Capital de Bourdieu (1996). O autor divide a ideia de capital em duas formas: o capital econômico e o capital cultural. O primeiro, como o próprio nome já sugere, está relacionado com o poder de compra (quantidade de dinheiro). Já o Capital Cultural, no que lhe concerne, apresenta maior grau de complexidade. Esta forma de Capital estará relacionada com o acúmulo de cultura que os indivíduos possam ter acesso, desde a sua criação, como, por exemplo, o que os pais possuem de conhecimento e ensinam para seus filhos e filhas, quais categorias de músicas são apresentadas às crianças etc. Neste sentido, as estruturas educacionais (escolas e universidades) desempenham um papel importante ao transmitir capital cultural para as pessoas.

Isto posto, pode-se entender o capital cultural de três formas, a incorporada, a objetivada e a institucionalizada. A primeira, como o nome aponta, é aquele capital que é ensinado e interiorizado. A forma objetivada está relacionada com a possibilidade de transferência (pode ser dado ou comprado), como, por exemplo, ao assistir uma peça de teatro ou receber um livro de presente. Por fim, a forma institucionalizada está relacionada com as instituições de ensino, reforçando sua importância, pois são estas que conferem diplomas ou certificados que atestam a qualificação e conclusão de estudos. Isso cria uma ligação permanente entre o sujeito e a instituição, por exemplo, um ex-aluno de determinada universidade renomada, ficaria para sempre “marcado” por esta.

Desta forma as instituições de ensino cumprem o papel de cristalizar as estruturas, pois partem dos princípios da meritocracia, não considerando as vivências anteriores e presentes fora de suas dependências, a saber:

*Assim, a instituição escolar, que em outros tempos acreditamos que poderia introduzir uma forma de meritocracia ao privilegiar aptidões individuais por oposição aos privilégios hereditários, tende a instaurar, através da relação encoberta entre a aptidão escolar e a herança cultural, uma verdadeira nobreza de Estado, cuja autoridade e legitimidade são garantidas pelo título escolar (BOURDIEU, 1996, p.39).*

O exemplo das instituições de ensino revela a dinâmica defendida por Bourdieu, em que os atores sociais inseridos nos Campos são estabelecidos por meio dos diferentes capitais e pelo *habitus*, arquitetando relações estruturadas — internas nos indivíduos e relações estruturantes — que impulsionam outras ações. Para Bourdieu:

*Tais esquemas classificatórios (estruturas estruturantes) são essencialmente o produto da incorporação de estruturas das distribuições fundamentais que organizam a ordem social (estruturas estruturadas). Sendo por conseguinte comuns ao conjunto dos agentes inseridos nessa ordem, eles viabilizam o acordo em meio ao desacordo de agentes situados em posições opostas (altas/baixas, visíveis/obscuras, raras/comuns, ricas/pobres etc.) e caracterizadas por propriedades distintas, elas mesmas diferentes ou opostas no espaço social. Em outras palavras, são eles que fazem com que todos possam se referir às mesmas oposições (por exemplo, alto/baixo, elevado/baixo, raro/comum, leve/pesado, rico/pobre etc.). (BOURDIEU, 2001, p.119).*

Diante de tal explicação sobre a disposição dos sistemas classificatórios, transpondo para a realidade brasileira, é possível

compreender o motivo pelo qual em determinados espaços são encontrados apenas indivíduos de dado grupo social, em outras palavras, ambientes que são ocupados majoritariamente ou exclusivamente por brancos, negros, ricos e pobres etc.

Na prática, Bourdieu formaliza estes sistemas classificatórios por meio de investigações estruturalistas, que procedem conforme o método a seguir:

*Marcação de um segmento do social com características sistêmicas (campo); construção prévia do esquema das relações dos agentes e instituições objeto do estudo (posições); decomposição de cada ocorrência significativa, característica do sistema de posições do campo (doxa, illusio...); análise das relações objetivas entre as posições no campo (lógica); análise das disposições subjetivas (habitus); construção de uma matriz relacional corrigida da articulação entre as posições (estrutura); síntese da problemática geral do campo (THIRY-CHERQUES, 2006, p.31).*

<sup>6</sup> Metodologia que busca elucidar a estrutura lógica da ação humana.

Este procedimento, além de favorecer a compreensão das posições que os atores ocupam no Campo, demonstra que Bourdieu (1979) acreditava que somente por meio da praxiologia<sup>6</sup> seria possível captar o fenômeno da “interiorização da exterioridade e da exteriorização da interioridade”.

A interioridade a que Bourdieu refere-se é constituída pela *Doxa* — senso comum de um grupo vivendo determinada realidade (BOURDIEU, 2000, p. 3). Já para tratar a forma como as estruturas objetivas/subjetivas, interiores/exteriores estão dispostas, tem-se a *Illusio*, sendo que:

*[...] a noção de illusio reflete, como interesse em um campo, é uma cumplicidade e o ajustamento entre as estruturas mentais dos sujeitos (seu habitus ou suas disposições) e as estruturas objetivas (os próprios campos, suas regularidades, os alvos em jogo, as disputas), manifestados numa tendência à ação, ao investimento, que nasce desse acordo (AGUIAR, 2017, p. 231).*

Tendo em vista a dicotomia interior/exterior, estrutural/estruturante, cabe dizer que a compreensão do mundo social e de todas as relações que formam este contexto estaria vinculada à relação entre a objetividade (Campos e Capitais) e as questões subjetivas (*habitus* e *doxa*), ou seja, Bourdieu (1996), ao relacionar as estruturas objetivas e subjetivas, revela um sistema de classificação que produz determinadas posições sociais.

À luz do conceito de *habitus* de Bourdieu é possível compreender mais claramente o conceito de estigma, porque se torna possível entender que o estigma também é uma construção no bojo de cada sociedade, e, portanto, este não só é passível de mudança, como também não é visto de maneira uniforme pelos agentes. Por sua vez, Goffman (2013), ao propor o conceito de estigma, o fez de modo a generalizar os entendimentos, isto é, tornar homogênea a compreensão de determinado estigma em toda a sociedade. Em outras palavras, o estigma seria entendido igualmente por todos os indivíduos dentro da mesma sociedade.

Este entendimento em comum dos estigmas no interior da sociedade está intimamente vinculado às relações de poder existentes na sociedade, pois apenas deste modo será possível a sua existência e manutenção. Por exemplo, determinados agentes podem sofrer com o estigma de possuírem um “péssimo gosto musical”. Mas o “péssimo gosto musical” só possui razão de existir uma vez que haja um “bom gosto musical” para se contrapor, assim denominado para criar um senso de diferenciação o qual servirá para distinguir as pessoas com mais e menos capital cultural. Então “[...] gosto torna-se, dessa forma, a expressão distintiva de uma posição privilegiada no espaço social, cujo valor distintivo determina-se objetivamente na relação com expressões engendradas a partir de condições diferentes” (BOURDIEU, 2007, p.56 apud MACIEL; MOURA, 2013, p.81).

Retomando a perspectiva de Avtar Brah (1996), a autora propõe que para compreender a identidade é necessário entender a relação social como diferença e que, além disso, é importante compreender que as relações de poder se manifestam nos discursos e nas práticas sociais. Porém, não avança tanto em relação aos elementos mais aprofundados destes aspectos, qualidade do trabalho de Goffman com o conceito de estigma e de Bourdieu com o *habitus*, que auxiliam a compreensão de comportamentos que despertam tanto uma sensação de ajuste,

quanto uma sensação de desajuste, principalmente daqueles que são reiteradamente excluídos.

Inspirados neste tipo de leitura, da sensação de desajuste e de necessidade de ajuste, é que consideramos as potencialidades das contribuições de Goffman e Bourdieu, como complemento das reflexões de nossa autora de referência, à luz da realidade brasileira. Nesta direção, o exemplo apresentado pelos autores PINTO e FERREIRA (2014) faz-se notável, quando demonstram como se buscou solucionar a questão do racismo no Brasil sem solucioná-lo. Para contrariar os detratores do cruzamento interracial, foi desenvolvido o pensamento de exaltação da miscigenação, sendo que “[...] a ideologia de que a mestiçagem poderia ser uma forma de melhorar a descendência étnica do povo brasileiro, auxiliou a construir, no Brasil pós-abolição, o mito da democracia racial.” (PINTO; FERREIRA, 2014, p.259).

Este mito, ancorado na mestiçagem dupla (cultural e biológica), é responsável pelo discurso de que brancos e não brancos têm as mesmas oportunidades e mais, de que atos preconceituosos e racistas são pontuais e devem ser relativizados em nome da boa convivência dos povos. Discurso esse que permitiu que as elites dominantes mascarassem as desigualdades, interditando a possibilidade de construção de uma cultura e identidade próprias dos não brancos (PINTO; FERREIRA, 2014). Em outras palavras, foi possível manter o estigma, o *habitus* e o Campo inalterados. Manter o estigma porque estas mesmas práticas de racismo velado são forjadoras de identidades e de marcadores de diferença social. O *habitus* manter-se-ia inalterado dado que a internalização do mito da democracia racial sobreviveu até os dias atuais, de modo a reproduzir as estruturas de exclusão (ainda que com outra roupagem). E falar da manutenção do Campo significa dizer que tudo permaneceu alterado e igual ao mesmo tempo, pois, o posicionamento social daqueles que descendem dos povos subalternizados não é muito diferente do que foi no passado, continuam a compor os estratos mais pauperizados e explorados da sociedade brasileira.

### **A diferença como experiência**

Consideradas, abordadas e desenvolvidas as dimensões da subjetividade e da relação social nos tópicos anteriores deste

artigo, será abordada nesta seção a categoria experiência, com o intuito de delinear de forma mais apurada esta dimensão analítica, na perspectiva da diferença, tendo por base a proposta de Avtar Brah (1996).

De início, podemos considerar que em “Cartografias da Diáspora” (1996) Avtar Brah afirma que não há um sujeito pronto, terminado, para quem as experiências simplesmente acontecem, uma vez que “[...] a experiência é o local de produção do sujeito” (BRAH, 1996, p. 115), o qual é fruto de uma construção cultural, além da social. Desta maneira, a experiência também não reflete uma verdade, pelo contrário, é o espaço da contestação, em que os sujeitos e as subjetividades estão sendo inscritas, reiteradas ou repudiadas (BRAH, 1996). Por esta razão, não é possível separar este lugar da cultura ou dizer que seja algo transparente e passível de interpretação única, uma vez que as pessoas reconhecem uma realidade que é estruturada pelo processo de significação de valores.

Nesta direção, se cada pessoa tem a sua própria construção social e cultural e ambas se refletem na maneira como interpreta a realidade, conclui-se que os valores estarão presentes em qualquer forma de análise, inclusive as de cunho científico. Esta afirmação torna importante a reflexão sobre o olhar do pesquisador e como ele deve se posicionar para observar experiências que não são particulares e que podem não se relacionar ao seu universo simbólico cultural. E para a sua abordagem mais adequada as contribuições no campo da Antropologia perfazem um relevante caminho, capazes de contribuir para este tema, assim como para o refinamento mais amplo do olhar acerca da experiência.

Tomando como ponto de partida o pensamento de Clifford Geertz (1973), acadêmico que pesquisou a relação da cultura com o Outro, é possível dividir a experiência em dois campos de análise, quais sejam, a “experiência próxima” e a “experiência distante”. A primeira corresponde à experiência do indivíduo que faz parte de uma cultura, que consegue “definir” o que os outros pensam, veem e imaginam, compreendendo de maneira quase espontânea como seu próximo se sente e vê o mundo. Por outro lado, a experiência distante é a de quem não pertence à cultura, interpretando-a à distância, como antropólogo ou especialista cultural.

Desta forma, Geertz entende que “O ponto de vista do nativo”, expressão cunhada pelo autor em seu famoso ensaio *From the*

*Native's Point of View* (1983), o etnógrafo não sentirá a experiência de outrem, vivenciando o que se assemelha a uma nova experiência, dado que não é possível experienciar o que os outros percebem de suas próprias experiências

No que tange ao objetivo de construir uma ferramenta analítica para as políticas públicas, este é um ponto importante, pois a interpretação de quem olha de fora de uma cultura será basicamente diferente da experiência de quem a vivencia por dentro, como um membro, o que constitui um fator importante de consideração ao se pensar a avaliação de uma política pública. Assim, passa a ser importante considerar as lentes que o avaliador está colocando sobre aquela cultura em tela, evitando a criação de vieses inconscientes.

Retornando ao pensamento de Brah, a autora explora as interconexões entre individual e coletivo de forma relevante para a discussão posta. Para a autora, no que tange à “diferença como experiência”, ela é o resultado histórico do poder, tendo em vista que os modos de diferenciação que marcam a diferença se mostram em formas de opressão de classe, racismo, homofobia e outros que se desenvolveram em situações e temporalidades diversas. Apesar disso, foi a partir dos questionamentos que colocaram o nível pessoal como algo político e da visão da realidade como algo não dado, dentro dos fóruns de discussão dos feminismos, que a experiência se tornou objeto de discussão (BRAH, 1996).

Ainda que estas interconexões sejam possíveis, a experiência encontra seus limites no fato de ser uma construção social, uma “[...] *practice of making sense, both symbolically and narratively, as a struggle over material conditions and meaning* [...]” (BRAH, 1996, p. 115). Assim, a experiência é um espaço de contestação: um espaço discursivo em que o diferente e as diferentes posições dos sujeitos e subjetividades são inscritos, reiterados e repudiados. Neste sentido, as questões de matrizes ideológicas ou campos de significação e representação participam da formação dos diferentes sujeitos e dos processos políticos, econômicos e culturais que inscrevem experiências sociais variáveis (BRAH, 1996). E neste ponto Brah retoma a necessidade de distinguir a diferença dentro da história coletiva da experiência pessoal, porque esta última é marcada pela construção cultural do indivíduo, enquanto a primeira é construída a partir da significação das relações sociais diárias (BRAH, 1996).

Em direção semelhante, Bondía (2002) argumenta que a experiência é algo particular, irrepetível e finito, por ser uma elaboração do que nos acontece, quer tenha ou não sentido. O autor argumenta que

*O acontecimento é comum, mas a experiência é para cada qual sua, singular e de alguma maneira impossível de ser repetida. O saber da experiência é um saber que não pode separar-se do indivíduo concreto em quem encarna [...] Se o experimento é genérico, a experiência é singular. Se a lógica do experimento produz acordo, consenso ou homogeneidade entre os sujeitos, a lógica da experiência produz diferença, heterogeneidade e pluralidade (BONDÍA, 2002, p. 27-28).*

Nesta direção, considerando-se os apontamentos já apresentados, Suely Kofes (1994) interpreta as experiências narradas, criando, assim, uma relação entre o sujeito que narra e quem o escuta, esse último sendo afetado pela narrativa. O trabalho da antropóloga propõe, para além de “entender” o que é narrado e experienciado, articular com a realidade do social (sem se opor à estrutura e ao vivido), relacionando uma voz com as outras narrativas, tornando-se um coletivo de experiências. Portanto, a narrativa se torna fundamental para a compreensão da experiência vivida. Assim, sintetizando o pensamento de Suely Kofes:

*[...] as histórias de vida estarão sendo consideradas como: fontes de informação (falam de uma experiência que ultrapassa o sujeito que relata); como evocação (transmitem a dimensão subjetiva e interpretativa do sujeito); como reflexão (contêm uma análise sobre a experiência vivida). (KOFES, 1993, p. 120).*

A narrativa também está presente na visão de Turner, apresentada por Kofes em um texto de 2015:

*Em Turner, a experiência é intrinsecamente relacionada à narrativa, revelando-se como estrutura (conectando momentos distintos: percepções, evocações do passado,*

*associações de eventos e sentimentos vividos, emergência de significações e valores) em sua expressão. Para ele, a expressão da experiência seria a unidade estrutural da experiência [...] o que não é o mesmo que a experiência como empiricamente observável ou pré-narrativa. A expressão da experiência (a experiência narrada) conectaria eventos e afecções, incorporando e germinando significações e valores. (KOFES; MANICA, 2015, p. 34).*

É válido, então, compreender, de maneira mais profunda, os cinco momentos que compõem a narrativa para Victor Turner (apud DAWSEY, 2005): (I) um acontecimento no nível da percepção; (II) a evocação de imagens e experiências do passado; (III) a rememoração de emoções associadas ao passado; (IV) a articulação entre passado e presente, levando à descoberta e construção do significado; e (V) a expressão dessa experiência, completando uma *performance*.

Esta divisão é feita tendo como base as propostas de Dilthey, em um texto construído por Turner (1986). De acordo com Turner, Dilthey via as experiências como algo processado em estágios diferenciáveis:

*Moreover, they [experiences] involved in their structuring at every moment and phase not simply thought structuring but the whole human vital repertoire of thinking, willing, desiring, and feeling, subtly and varyingly interpenetrating on many levels. A cognitive Occam's razor, reducing all to bloodless abstractions (if one can visualize a bloodless razor), would simply make no human sense here (TURNER, 1986, p. 35)*

Assim, as experiências começam com um sentimento de dor ou prazer que irrompe e que evoca precedentes e semelhanças do passado consciente ou inconsciente. Então, estas imagens do passado oferecem os contornos do que está sendo vivido pelo sentimento do presente. Para Dilthey, segundo a visão de Turner, não importa se este passado é real ou mítico, pois estruturalmente a questão é de significado e não de valor, uma vez que os valores estão ligados ao presente (TURNER, 1986). Nas palavras do analista do

autor, “[...] *the point is whether meaningful guidelines emerge from the existential encounter within a subjectivity of what we have derived from previous structures or units of experience in living relation with the new experience.*” (TURNER, 1986, p. 36).

Ainda no que tange à ligação entre presente e passado e a complexidade da construção da experiência, o filósofo fenomenólogo Merleau-Ponty oferece alguns *insights* importantes ao apontar que a experiência não é algo trivial. Para o autor, a vida não é uma correnteza de histórias e experiências e, portanto, há um poder específico de recordação em uma experiência específica (ALKIMIM, 2016). Assim, Merleau-Ponty assegura que o passado é a lembrança/recordação de estado de consciência já vivida, o futuro se torna a projeção dessas lembranças/recordações, o que salta pra fora no futuro (BARBOSA, 2003).

Ademais, segundo o argumento desenvolvido pelo psicólogo e mestre em Sociologia, Márcio Ferreira Barbosa, que analisa as obras de Merleau-Ponty, a validação concreta da experiência passada, não se dá apenas na temporalidade, “[...] A própria memória nos mostra que a temporalidade não é fundada em estados de consciência, mas sim na experiência primordial” (BARBOSA, 2003, p.31-32). A experiência primordial seria o vislumbre do passado, uma manifestação exemplar, portanto, primordial da experiência humana (BARBOSA, 2003).

Para Merleau-Ponty, há a importância do presente, a necessidade do “Agora”, para fluir um fato do passado. O indivíduo vivencia inúmeros acontecimentos. Nesse entrelaçamento de experiências e percepções, há uma significação para atos específicos do passado, que vêm à tona no presente. Na mesma linha, destaca a experiência notável como uma percepção conservada, um momento retido que, em um determinado ponto no tempo, será recordado pelo preço de seu significado para o indivíduo (BARBOSA, 2003).

*Se um determinado odor me proporciona repentinamente uma sensação de prazer experimentada há muito tempo atrás, é todavia no presente que essa percepção invade meus órgãos sensoriais, é no presente que eu a experimento. A mancha amarela no meu livro me faz pensar no passado, naquele dia em que derramei*

*o meu café, mas a mancha em si mesma eu a percebo agora, é neste momento em que abro o livro que certos influxos nervosos percorrem meu corpo. Por si mesmos esses traços não remetem ao passado. Se eu encontro neles signos de algum acontecimento anterior é porque tenho, por outras vias, o sentido do passado, é porque trago em mim essa significação (BARBOSA, 2003, p.32).*

Retornando à análise da construção da experiência proposta por Turner, após o momento de rememoração de experiências passadas, há um estágio no qual há necessidade de se atribuir sentido ao que foi causado pela dor ou pelo prazer, convertendo o que foi vivenciado em uma experiência (TURNER, 1986). Em seguida, no último estágio, surge a necessidade de comunicar-se aquilo que se aprendeu com a experiência, pois “[...] We are social beings, and we want to tell what we have learned from experience” uma vez que “[...] Self and not self, ego and egolessness, assertion and altruism, meet and merge in signifying communication” (TURNER, 1986, p. 37).

Portanto, pode-se dizer que a experiência é única para cada sujeito e ao dar voz a aquele que a vive, se compreende a sua especificidade, segundo as visões de Turner (1986) e Brah (1996). No entanto, vale considerar que as interpretações são plurais, dado que a experiência do Outro é intangível (GEERTZ, 1973). Assim, partindo do pensamento de Brah (1996) e dos demais autores trabalhados, é possível considerar que as relações sociais compõem a experiência do ser, em conjunto com a subjetividade que está intrínseca em um emaranhado de memórias e percepções. Deste modo, por meio da narrativa do sujeito, a experiência torna-se mais palpável, sendo essencial como recurso na construção de avaliação de políticas públicas.

### **Lições para a construção de ferramentas de avaliação de políticas públicas**

Ao reunirmos, neste último tópico, lições apreendidas e aprendidas para propormos repertórios para a construção de ferramentas de avaliação de políticas públicas, tendo em vista a perspectiva do reconhecimento, pela lógica na diferença, em termos interseccionais,

podemos, desde logo, destacar o valor da narrativa como recurso fundamental da proposta que pretendemos encaminhar.

Por todos os tópicos anteriores, pudemos perceber, desde as considerações de Brah (1996), assim como demais visões apresentadas, a narrativa com potencial central na perspectiva que se deseja reforçar neste artigo. Vários autores citados, a exemplo de Paiva (2008) e Bruner (1990), consideram a narrativa como uma metodologia fundamental para as Ciências Humanas. Citando Bruner, Paiva (2008) menciona as contribuições dessa metodologia para a pesquisa qualitativa, pois é por meio da narrativa que se torna possível obter informações sobre um determinado fenômeno e fornecer os significados dos sujeitos acerca desse evento.

Desde o ponto de vista da subjetividade, Mattingly, Lutkehaus e Throo (2008) apontam que essa metodologia narrativa de Bruner também fornece aspectos subjetivos acerca de suas expectativas relacionadas ao seu entorno, quando mencionam que a narrativa “[...] (1) delimits and routinizes the ordinary, (2) limits and defines the possible, and (3) offers a means to makes sense of breaches or violations to what is otherwise culturally expected” (MATTINGLY; LUTKEHAUS; THROO, 2008, p. 14).

Narita (2006) corrobora essa percepção sobre a metodologia narrativa e apresenta sua contribuição para compreender esse caráter subjetivo na pesquisa. A autora indica a importância da coleta de dados quantitativos, “[...] como condição de escolaridade, ocupação, renda familiar, religião, estado civil, constelação familiar, mudanças (econômicas, culturais, migrações)” (NARITA, 2006, p.26), já que esse tipo de roteiro de apoio fornece informações que poderiam não aparecer em questionários abertos. Porém, aponta que a compreensão dos significados subjetivos atribuídos pelo sujeito para essas questões pode ser realizada qualitativamente, por meio da narrativa, enriquecendo as demais informações coletadas. Narita (2006) exemplifica

*Ao invés de simplesmente se perguntar qual a religião do sujeito, e obter uma resposta formal e às vezes não verdadeira, podemos conhecer a história da religiosidade do indivíduo, as crenças, as mudanças de credo e suas repercussões em sua subjetividade. Da mesma forma,*



*ao invés de simplesmente sabermos se o sujeito tem o ensino primário ou o ensino médio, podemos – através da narrativa – conhecer sua vida escolar, suas dificuldades passadas e seus anseios futuros (NARITA, 2006, p. 26)*

Em uma pesquisa realizada por Thé e Santos (2019), os autores optaram pela abordagem narrativa com o intuito de apontar as possibilidades desse tipo de abordagem mais diretamente no que se relaciona ao tema de nosso artigo, qual seja, a avaliação de políticas públicas, sobremaneira no que corresponde à subjetividade. Mas os autores ressaltaram também a importância do contexto cultural, social e político para compreender as políticas públicas, tanto pelos atores envolvidos nessa política pública, quanto pelo próprio impacto que esses componentes possuem sobre as políticas públicas. Assim, Thé e Santos (2019) afirmam que essa abordagem narrativa traz um caráter avaliativo micro, meso e macro:

*Uma vez que, enquanto as narrativas e trajetórias [os] sujeitos (gestores, demandantes e participantes) recebem um tratamento de nível micro, os contextos e as lógicas de formulação e reformulação das políticas públicas são tratados no nível macro. Enquanto no nível meso está a política a ser avaliada, seu operativo-institucional e os encaminhamentos da mesma. (THÉ; SANTOS, 2019, p. 226).*

As considerações destes autores deixam claro que a dimensão da subjetividade afeta demais dimensões e, ao mesmo tempo, é afetada por elas. Nestes termos, os aspectos relacionados às relações sociais perfazem elementos relevantes para a empreitada de se realizar uma avaliação de políticas públicas. Sem ser capaz de compreender o *habitus* do agente e seu posicionamento do Campo, bem como todos os estigmas envolvidos, uma avaliação não será capaz de apreender as relações de poder que perpassam todo o tecido social. E estes elementos certamente são captados, para além das metodologias quantitativas e demais estratégias qualitativas, pela metodologia narrativa que também fornece aspectos objetivos, nas suas interconexões com as subjetividades.

Bourdieu (1996) bem elucida esta questão ao demonstrar como grupos aparentemente próximos ou distantes comportam-se

de maneiras diferentes, guiados pelo posicionamento no Campo construído pelo *habitus*. Ao comparar empresários, professores universitários, profissionais liberais e operários, o autor considera, como exemplo, que os três primeiros estarão em oposição ao último no posicionamento referente ao Campo, que por hipótese possui menos capital econômico e cultural que os demais. Contudo, quando se altera o ângulo de análise, Bourdieu aponta que é possível perceber que professores universitários estarão em oposição aos empresários e profissionais liberais, devido ao relativo capital cultural superior, mas não necessariamente referente ao capital econômico.

Neste sentido as narrativas auxiliam na compreensão dos comportamentos dos agentes. Os autores (Goffman e Bourdieu) não focam na questão da narrativa, contudo é possível captar o papel desta em suas obras. Sob a perspectiva de Goffman (2013) o estigmatizado pode interagir com o estigma de diversas maneiras como, por exemplo, o auto-ódio, a utilização do estigma como “cabide” (no qual o estigmatizado “pendura” todas as suas insuficiências) ou até mesmo uma forma de inversão de papéis, quando uma pessoa cega afirma que um “normal” não enxerga algo que ocorre com ela, como se também fosse cega. Já, à luz de Bourdieu (1996), a narrativa seria uma maneira de o agente dar sentido a si mesmo, pois para isso tenta criar uma sequência cronológica e lógica de fatos ao narrar sobre si mesmo. Contudo, o autor ressalta que essa abordagem possui limitações, pois ao narrar o agente pode “perder o fio” cronológico dos fatos.

A perspectiva por detrás do exemplo do empresário, professor universitário, profissional liberal e operário, aplicada a demais grupos, revelará posições que, a princípio, não estavam nítidas ou adequadas. Pois,

*A cada classe de posições corresponde uma classe de habitus (ou de gostos) produzidos pelos condicionamentos sociais associados à condição correspondente e, pela intermediação desses habitus e de suas capacidades geradoras, um conjunto sistemático de bens e de propriedades, vinculadas entre si por uma afinidade de estilo. (BOURDIEU, 1996, p.21)*

Deste modo, a compreensão das nuances sociais se tornam imprescindíveis para o entendimento das relações sociais em sua

maior complexidade. Compreender essas nuances é entender que os agentes influem nas estruturas que os influenciam: estruturas estruturadas estruturantes, tal como afirmaria Bourdieu (2001). Assim, desenhar uma boa política pública, bem como fazer sua avaliação de forma o mais fidedigna possível, implica em entender esse movimento constante dos agentes no Campo, influenciados pelos seus respectivos *habitus*.

Da mesma forma, em termos das lições aprendidas em relação à experiência, que se conectam fortemente com as dimensões anteriores, podemos afirmar que é na comunicação que a experiência encontra seu último estágio, não sendo recomendável abstrair este fator tendo em vista a avaliação de políticas públicas. Assim, propõe-se a coleta de depoimentos pessoais dos usuários das políticas públicas em tela, para as quais Queiroz (1986, apud RIGOTTO, 1998) oferece observações importantes. Segundo a autora, é necessário que se considere a existência da subjetividade tanto do entrevistador quanto do depoente. Além disso, também a herança familiar e da sociedade do depoente devem estar incluídas nas análises, para propiciar a compreensão do que é cultural ou fruto do grupo em que o indivíduo nasceu, quais as suas características e quais as estruturas e valores em que está envolvido (RIGOTTO, 1998).

O conceito de lugar, da Análise do Discurso, muito relevante como método para a análise dos relatos coletados, faz-se muito conveniente para sumarizar estas questões, uma vez que ele “[...] se refere ao status socioeconômico ‘dos quais a sociologia pode descrever o feixe de traços objetivos característicos’ (MAINGUENEAU, 1998, p. 93). Além dele, o conceito de formações imaginárias também pode ser utilizado para este fim, uma vez que denota “[...] a imagem que os participantes do discurso ‘fazem de seu próprio lugar e do lugar do outro’” (MAINGUENEAU, 1998, p. 93).

Ademais, para que sejam cobertos todos os pontos relevantes para a compreensão dos aspectos colocados por Rigotto (1998), a questão do contexto também é relevante, uma vez que ele se refere à soma dos “[...] participantes, lugar, momento e fim, [...] os saberes dos participantes sobre o mundo, seus saberes respectivos de um sobre o outro, um saber sobre o plano de fundo cultural da sociedade de onde emerge o discurso” (MAINGUENEAU, 1998, p. 33). No entanto, o contexto não é um dispositivo fácil de apreender para aquele que

vive a experiência distante. Sua compreensão é feita a partir das representações implicadas no discurso – daí sua relevância.

Com estas ferramentas como base, quais sejam, a incorporação dos conceitos de lugar, formações imaginárias e contexto é possível desenvolver uma avaliação de políticas públicas que inclua as várias dimensões desejadas na proposta apresentada. A partir delas será possível o adensamento da análise avaliativa a partir da consideração do que é simbólico, do imaginário e da representação de si, tendo como intuito a compreensão dos diversos momentos da experiência, pelos símbolos e signos que podem ser identificados a partir de técnicas da Análise do Discurso.

De acordo com Orlandi (1994, p. 53), linguista e pioneira no uso deste tipo de análise no país, [...] o discurso supõe um sistema significativo, mas supõe também a relação deste sistema com sua exterioridade já que sem história não há sentido, ou seja, é a inscrição da história na língua que faz com que ela signifique. Daí os efeitos entre locutores. E, em contrapartida, a dimensão simbólica dos fatos.

Dentro desse sistema significativo do discurso referido por Orlandi (1994), a dimensão do signo é especialmente relevante para a sua compreensão. Grosso modo, os signos são a junção entre o significante, que é a representação que se faz da palavra, e do significado, o qual pode ser compreendido como o conceito que dá base para a formação da imagem do objeto. Esses signos não estão separados do exterior, como já mencionado, possuindo uma dimensão histórica e mesmo ideológica, sobre a qual Orlandi (1994, p. 56) acrescenta que:

*Se é assim para o sujeito, também a relação com o mundo é constituída pela ideologia; a ideologia é vista como o imaginário que medeia a relação do sujeito com suas condições de existência. No discurso, o mundo é apreendido, trabalhado pela linguagem e cabe ao analista procurar apreender a construção discursiva dos referentes. A ideologia é, pois, constitutiva da relação do mundo com a linguagem, ou melhor, ela é condição para essa relação.*

Neste diapasão, em busca de oferecer um direcionamento para a apreensão das dimensões apresentadas, propõe-se o quadro sintético abaixo, em que a primeira coluna representa as fases da

experiência segundo a visão de Turner (1986), enquanto a segunda conjuga a visão dos demais autores em termos do que pode contribuir para a compreensão destas fases propostas pelo autor e a última representa os indicadores a serem analisados para a delimitação da diferença como experiência:

### Quadro 1: Síntese da análise da experiência

Fases da experiência (TURNER, 1986)	Aspectos relacionados (demais autores)	Indicadores
Acontecimento da percepção	Universo imaginário, simbólico, seus desejos e necessidades	Condições de produção - Onde, quando, como, com quem
Imagens e experiências do passado	Sua herança biológica, o que é cultural ou fruto do grupo que ela nasceu, em quais redes de sociabilidade, poder e contrapoder	Formação social – onde nasceu, onde foi criada, quais acontecimentos históricos marcantes desse período
Rememoração das experiências	Representação que faz de si e do seu entorno	Escolha de palavras, símbolos e signos
Construção dos significados	Atribuição de significado	Identificação dos símbolos e signos a partir da análise do discurso
Expressão da experiência	Imagens criadas	Análise do texto - Representações em símbolos e signos

Fonte: Elaborado pelos autores (2020)

Apesar de focado na questão da experiência, este quadro pode ser utilizado como referência nas avaliações de políticas públicas também para pensarmos como apreender as demais dimensões da diferença que lhe são inextricavelmente associadas, tal como defendido ao longo de todo o artigo. E dele, nos vários aspectos das fases da experiência, de seus aspectos relacionados, assim como seus respectivos indicadores, depreende-se a importância de que as avaliações levem em conta não somente questionamentos

fechados em categorias pré-fixadas pelo entrevistador, práticos do ponto de vista da coleta e análise, mas limitados no que diz respeito à ampla e multifacetada impositação da voz de seus respondentes. Voz esta que precisa urgentemente ser ouvida e compreendida, dentro das suas diferenças e diferenciações, em toda a sua complexidade e desde um enfoque interseccional - se é desejo a superação da desigualdade e a efetivação da cidadania, tal como defende Bilge, citada por Hirata e que nos brinda com excelente fechamento desta proposta:

*A interseccionalidade remete a uma teoria transdisciplinar que visa apreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais por intermédio de um enfoque integrado. Ela refuta o enclausuramento e a hierarquização dos grandes eixos da diferenciação social que são as categorias de sexo/gênero, classe, raça, etnicidade, idade, deficiência e orientação sexual. O enfoque interseccional vai além do simples reconhecimento da multiplicidade dos sistemas de opressão que opera a partir dessas categorias e postula sua interação na produção e na reprodução das desigualdades sociais. (HIRATA, 2014, apud BILGE, 2009 p. 70).<sup>7</sup>*

<sup>7</sup> Trecho de Bilge (2009), traduzido por Hirata, em “Gênero, classe e raça: Interseccionalidade e consubstancialidade e relações sociais” (2014).

## REFERÊNCIAS

AGUIAO, S. Quais políticas, quais sujeitos? Sentidos da promoção da igualdade de gênero e raça no Brasil (2003 - 2015). **Cad. Pagu**, Campinas, n. 51, e175107, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-83332017000300308&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332017000300308&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 06 Nov 2020. Epub Jan 08, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/18094449201700510007>.

AGUIAR, A. Illusio. In: CATANI, A. M. et al. (Orgs.). **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, p. 231-233. 2017.

ALENCASTRO, L. S.; PICCOLI, L. F.; GOMES, W. B. Habilidades verbais e recursos imagéticos na coerência narrativa de eventos autobiográficos. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, Ribeirão Preto, v. 21, n. 50, p. 299-308, Dez. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-863X2011000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X2011000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 04 Nov. 2020.

ALKIMIM, Alexandre Flores. A fenomenologia de Merleau-Ponty. **Pensar – Revista Eletrônica da FAJE**. v.7 n.2, p.101-112, 2016.

ARRIBAS, C. G. Regionalizando o mundo social: configurações, campos e interações face a face. **PLURAL, Revista do Programa de PósGraduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v.19.2, 2012.

BARBOSA, M. F. **Experiência e Narrativa**. Salvador: EDUFBA, 2003.

BOCK, A. M. B.; FURTADO, O.; TEIXEIRA, M. L. T. **Psicologias: uma introdução ao estudo da Psicologia** (12ª ed.). São Paulo: Saraiva. 1999.

BONDÍA, J. L.. Notas sobre a experiência e o saber da experiência. **Revista Brasileira de Educação**, nº 19, p. 20-28, Jan/Fev/Mar/Abr, 2002. Trad. João Wanderelei Geraldi.

BOURDIEU, P. **Meditações Pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BOURDIEU, P. **La distinction**. Paris: Les Éditions de Minuit, 1979.

BOURDIEU, P.. **Le sens pratique**. Paris: Les Éditions de Minuit, 1980.

BOURDIEU, P.. **Razões Práticas: Sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus, 1996.

BOURDIEU, P. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRAH, A. Diferença, diversidade, diferenciação. **Cadernos Pagu**, p. 329 – 376, jan/jun 2006.

BRAH, A. Chapter 05 – Difference, what difference? In: **Cartographies of Diaspora**, 1996.

BRUNER, J. Life as Narrative. **Social Research: An International Quarterly**, v. 71, n. 3,, p. 691-710, 2004. Disponível em: <<https://www.muse.jhu.edu/article/527352>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRUNER, J. **Acts of Meaning**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

COLLINS, P. H.. **Black feminist thought: knowledge, consciousness, and the politics of empowerment**. New York and London: Routledge, 2000.

CRENSHAW, K.. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n.1, p.171-188, 2002.

CORREIA, M. F. B.. A constituição social da mente: (re)descobrimo Jerome Bruner e construção de significados. **Estud. psicol.** (Natal), Natal, v. 8, n. 3, p. 505-513, Dez. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-294X200300300018&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X200300300018&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 July 2020.

COSTA, J. B. **Controle de vida, interseccionalidade e política de empoderamento: as organizações políticas e**

as trabalhadoras domésticas do Brasil. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/eh/v26n52/11.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2020.

.ELTINK, C. F. . Desenvolvimento Humano no Contexto Escolar. In: Paulo Eduardo Benzoni. (Org.). **Práticas Psicossociais em Saúde Mental: Da diversidade teórica ao encontro das atuações**. ed. Novo Hamburgo: Sinopsys, v. 0, p. 0-191. 2019.

GEERTZ, C. “From the Native’s Point of View’: on The Nature of Anthropological Understanding”; In: **Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology**. New York: Basic Books, p. 55-70. 1983.

GEERTZ, C. **The Interpretation of Cultures**. New York: Basic Books, 1973.

GOFFMAN, E. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GOFFMAN, E. **Os quadros da experiência social**: uma perspectiva de análise. Petrópolis: Editora Vozes. 2012.

HANGAI, L.F. A Framing Analysis de Goffman e sua aplicação nos estudos em Comunicação. **Revista ação midiática**. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós Graduação em Comunicação, v. 2, n. 1, 2012.

HIRANO, L. F. K.; ACUÑA, M.; MACHADO, B. F. (Org.). **Marcadores sociais das diferenças** : fluxos, trânsitos e intersecções. Goiânia: Editora Imprensa Universitária, 2019.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 61-73, Junho 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702014000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702014000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 Dez. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702014000100005>.

KOFES, S. Experiências sociais, interpretações individuais: histórias de vida, suas possibilidades e limites. **Cadernos Pagu**, v. 3, p. 117-41, 1994.

KOFES, S.; MANICA, D. (Orgs.). **Vidas e grafias**: narrativas antropológicas entre biografia e etnografia. Rio de Janeiro: Lamparina, 2015.

MACIEL, C. F.; MOURA, J. M. B. de. Pontos de confluência e de divergências entre as abordagens sociológicas de Erving Goffman e Pierre Bourdieu. **Revista Elaborar**. Amazonas, v.1, n.1, p.73 - 90, 2013.

MAINGUENEAU, D. **Termos-chave da Análise do Discurso**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998. Trad. Márcio Venício Barbosa; Maria Emília Amarante Torres Lima.

MATTINGLY C; LUTKEHAUS N.C; THROOP C.J. Bruner’s Search for Meaning: A Conversation between Psychology and Anthropology. **Ethos**. v. 36, n.1, p. 1-28, 2008. doi:10.1111/j.1548-1352.2008.00001.x

MOLON, S. I. Notas sobre constituição do sujeito, subjetividade e linguagem. **Psicol. estud.**, Maringá, v. 16, n. 4, p. 613-622, Dez. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-73722011000400012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722011000400012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24 Jul. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1413-73722011000400012>.

NARITA, S. Notas de pesquisa de campo em psicologia social. **Psicol. Soc.**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 25-31, Ago. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-71822006000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822006000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 06 Nov. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0102-71822006000200004>.

ORLANDI, E P. Discurso, imaginário social e conhecimento. **Em aberto**, Brasília, v. 14, n. 61, jan./mar., 1994.

PAIVA, V. L. M. de O. e. A pesquisa narrativa: uma introdução. **Rev. bras. linguist. apl.**, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 261-266, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-63982008000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-63982008000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 21 Ago. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1984-63982008000200001>

PINTO, M. C. C.; FERREIRA, R. F. Relações Raciais No Brasil e a Construção Da Identidade Da Pessoa Negra. **Pesquisas e Práticas Psicossociais – PPP**, São João del Rei. 2014

RIGOTTO, R. M. As técnicas de Relatos Orais e o estudo das Representações Sociais em Saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 3, n.1, p. 116-130, 1998.

ROSA, E. Z.; ANDRIANI, A. G. Psicologia Sócio-histórica: uma tentativa de sistematização epistemológica e metodológica. In: KAHHALE, E. M. P. **A diversidade da psicologia**: uma construção teórica. São Paulo: Cortez, 2002. p. 259-288.

THÉ, R. da F. S.; SANTOS, J. B. F. A abordagem narrativa como recurso avaliativo de Políticas Públicas. **Sociologias Plurais**, v. 5, p. 221-244, 2019.

THIRY-CHERQUES, H. R. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 27 – 53. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a03.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2020. ISSN 0034-7612. 2006.

THIRY-CHERQUES, H. R. **Pierre Bourdieu**: a teoria na prática. RAP: Rio de Janeiro. 27-55. 2006.

TURNER, V. W. Dewey, Dilthey, and Drama: An Essay in the Anthropology of Experience. In: TURNER, V. W.; BRUNER, E. M. **The anthropology of experience**. Urbana, Chicago: University of Illinois, 1986.

VIGOTSKI, L. S. **A construção do pensamento e da linguagem**. São Paulo, Martins Fontes, 2000.

ZAHARIAS, G. What is narrative-based medicine? Narrative-based medicine 1. **Canadian family physician Medecin de famille canadien**, v. 64, n. 3, p. 176-180, 2018.

## ✓ 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 intersetorial 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 desmantelamento 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.

## ✓ Refazendo centros e margens: Notas de pesquisa para avaliação da política sexual no Brasil atual

Marcelo Natividade<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Departamento de Ciências Sociais  
Universidade Federal do Ceará

Professor da Universidade Federal do  
Ceará, Coordenador do Observatório  
Nacional da Política LGBT, Docente  
permanente do Mestrado Profissional  
em Avaliação de Política Pública da  
UFC e do Programa de Pós-graduação  
associado em Antropologia UFC-  
UNILAB. Coordenador do Laboratório  
de estudos sobre marcadores sociais da  
diferença (LAMAS).

**Resumo:** O artigo discute mudanças recentes na política brasileira com a ascensão de conservadorismos e fundamentalismos na política pública, especialmente, nos campos do gênero e da sexualidade. O objetivo é demonstrar como alterações estratégicas na gestão técnica conformam agendas conservadoras e levam a retrocessos e desmontes no acesso a serviços, políticas e programas governamentais. Colabora para a avaliação da política sexual brasileira, em particular, aquelas para mulheres, pessoas vivendo com HIV-AIDS, comunidades LGBT e outras, ao abordar a construção de centros e margens, a partir de jogos de forças e disputas entre múltiplos atores sociais na política. A metodologia contempla a análise de documentos, atos oficiais do Estado em decretos, portarias, normas técnicas, reportagens e outros materiais de mídia. Examina controvérsias e posições públicas de entidades da sociedade civil sobre direitos sexuais, inclusive abordando a repercussão de tais assuntos durante a pandemia de COVID-19 no Brasil.

**Palavras-chave:** política pública, gênero e sexualidade, política sexual, minorias, Estado

### EN

**Abstract:** The article discusses recent changes in Brazilian politics with the rise of conservatism and fundamentalism in public policy, especially in the fields of gender and sexuality. The objective is to demonstrate how strategic changes in technical management shape conservative agendas and lead to setbacks and dismantling in access to government services, policies and programs. It collaborates for the evaluation of the Brazilian sexual politics, in particular, those for women, people living with HIV-AIDS, LGBT communities and others, when approaching the construction of axes and margins that came from games of forces and disputes between multiple social actors. The methodology includes the analysis of documents, official acts of the State in decrees, ordinances, technical standards, reports and other media materials. Besides that the article approaches controversies and public positions of civil society entities on sexual rights, including addressing the repercussion of such matters during the COVID-19 pandemic in Brazil.

**Key-words:** public policies, gender and sexuality, sexual politics, minorities, State

### ES

**Resumen:** El artículo analiza los cambios recientes en la política brasileña con el auge de los conservadurismos y fundamentalismos en las políticas públicas, especialmente en los campos de género y sexualidad. El objetivo es demostrar cómo los cambios estratégicos en la gestión técnica moldean las agendas conservadoras y conducen a retrocesos y desmantelamiento en el acceso a los servicios, políticas y programas gubernamentales. Contribuye a la evaluación de la política sexual brasileña, en particular, las de mujeres, personas viviendo con VIH-SIDA, comunidades LGBT y otras, al abordar la construcción de centros y márgenes, a partir de juegos de fuerzas y disputas entre múltiples actores sociales. política. La metodología incluye el análisis de documentos, actos oficiales del Estado en decretos, ordenanzas, normas técnicas, informes y otros materiales mediáticos. Además, el artículo aborda controversias y posiciones públicas de entidades de la sociedad civil sobre los derechos sexuales, incluyendo las repercusiones de tales temas durante la pandemia de COVID-19 en Brasil.

**Palabras-clave:** política pública, género y sexualidad, política sexual, minorías, Estado.

### FR

**Résumé:** L'article traite des changements récents de la politique brésilienne avec la montée des conservatismes et des fondamentalismes dans les politiques publiques, en particulier dans les domaines du genre et de la sexualité. Il souligne les changements stratégiques dans la gestion technique qui façonnent des programmes conservateurs et conduisent à des reculs et à un démantèlement dans l'accès aux services, politiques et programmes gouvernementaux. Elle contribue à l'évaluation de la politique sexuelle brésilienne, en particulier celle des femmes, des personnes vivant avec le VIH-SIDA, des communautés LGBT et autres, à l'approche de la construction de centres et de marges, à partir de jeux de forces et de conflits entre de multiples acteurs sociaux dans le politique. Les faits sont illustrés par des documents d'enquête, des actes officiels de l'État dans des décrets, des ordonnances, des normes techniques. En outre, l'article aborde les controverses et les positions publiques des entités de la société civile sur les droits sexuels, y compris les répercussions de ces problèmes pendant la pandémie de COVID-19 au Brésil.

**Mots-clés:** politique publique, genre et sexualité, politique sexuelle, minorités, État

## INTRODUÇÃO

Este artigo alimenta uma linha de reflexão desenvolvida desde a implantação do Observatório Nacional da Política LGBT, na Universidade Federal do Ceará, com subsídio de emenda parlamentar da Deputada Federal Luizianne Lins (Partido dos Trabalhadores), para a criação de um núcleo de pesquisa e intervenção LGBT.<sup>1</sup>

O trabalho se desenrolou motivado pelo estabelecimento de estreito diálogo com parlamentares na Câmara Municipal da Prefeitura de Fortaleza, na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e no Congresso Nacional brasileiro, em diferentes ocasiões. Nelas, eu era convidado a opinar na avaliação da política sexual brasileira, em especial, aquela voltada ao combate das vulnerabilidades das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT), na visão das Ciências Sociais. Por conta disso, argumentei sobre a necessidade de monitorar, mais sistematicamente, avanços e retrocessos na política LGBT, a partir do golpe que afastou a Presidenta Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores), com meus interlocutores à época, dentre eles, os vereadores Larissa Gaspar (Partido Pátria Livre) e Guilherme Sampaio e o Deputado Estadual Elmano de Freitas (ambos, Partido dos Trabalhadores). Mas foi a Deputada Federal Luizianne Lins quem acolheu a ideia de fundar um grupo que se dedicasse a essa tarefa, passando a direcionar à Universidade Federal do Ceará emenda parlamentar com esse fim.<sup>2</sup>

Assim iniciei, com a ajuda de assistentes de pesquisa, um trabalho exaustivo de mapear ações do Estado, implicadas em avanços (se houvesse) e em retrocessos e desmontes, empregando metodologias de investigação plurais: ouvindo os movimentos, promovendo debates públicos, coletando entrevistas com técnicos e gestores, monitorando controvérsias públicas nas mídias, identificando e arquivando atos oficiais como portarias, decretos federais, estaduais e municipais, programas governamentais, normas técnicas, decisões do Judiciário brasileiro, que se materializam em um robusto *corpus* de pesquisa e relatórios técnico-narrativos (Natividade *et al*, 2019).

O artigo aqui proposto se debruça sobre parte do que foi coletado, para um sobrevoo na temática e análise preliminar. A questão que motiva o estudo abrangente quer entender as mudanças na política sexual brasileira, voltada para as populações LGBT, tendo como marcador histórico, político e cultural o golpe, mas alcançando

eventos recentes, pertinentes a chegada ao poder de um governo que se autodenomina de “extrema direita”, com a eleição de Jair Messias Bolsonaro (sem partido) ao cargo de Presidente da República do Brasil. A hipótese construída e sustentada é a de que os últimos anos são assolados por um esforço proeminente de moralização da política sexual brasileira, tendo como agentes de influência de seu repertório cívico, atores ligados às bancadas e instituições religiosas brasileiras (Montero *et al*, 2018). Desse modo, o objetivo proposto no texto segue bem de perto a questão colocada em debate em mesa da ANPOCS, MR24 - Democracia Ameaçada: Direitos Sexuais e Reprodutivos diante da reação conservadora, cujo propósito era destacar investidas de forças fundamentalistas na política brasileira para obstruir direitos no campo do gênero e sexualidade, cabendo a mim, colaborar com a análise da questão LGBT dentro desse contexto. É intenção aqui aprofundar a análise das relações entre vulnerabilidades sociais e as respostas/ decisões/ atos do Estado, abordando as suas instabilidades, os inacabamentos da política pública brasileira (Birman, 2016) no que tange aos direitos sexuais e reprodutivos e as relações destes a amplos processos sociais e transformações nas moralidades (Carrara, 2008; Vianna e Lacerda, 2004; Vianna e Benitez, 2016).

Convém pontuar que o exercício feito é preliminar e parcial dentro do material disponibilizado na citada pesquisa. Não contempla, por exemplo, a visão da política sexual do ponto de vista dos atores (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, LGBT) que são objeto da mesma, deixando essa avaliação para ocasião oportuna. Mas se dedica muito mais, a avançar, em passos modestos, na etnografia do Estado em ação (Natividade, 2016), assinalando os inacabamentos, as contingências e, identificando, o que gestores e agentes da política nomeiam de “desmontes” e “retrocessos”. Do ponto da antropologia do Estado (Natividade, 2016; Birman, 2016; Rodrigues, 2014) o foco incide para as linhas de força no fazer da política brasileira, os meandros da violência do Estado em face das populações socialmente mais vulneráveis (Veena Das, 2014; Vianna e Benitez, 2016). Com efeito, pretende-se examinar como se produz essa violência na construção dos centros e margens da política pública brasileira, marcadas pela atuação e presença de lideranças identificadas a discursos conservadores e fundamentalistas em seus quadros técnicos governamentais.

Essa abordagem é coerente também com minha participação como docente e pesquisador no Mestrado Profissional em Avaliação da

<sup>1</sup> Uma versão preliminar deste texto foi apresentada em uma mesa redonda da 44ª Reunião da Associação Nacional de Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS): Cientistas Sociais e o Novo Coronavírus, em 2020. Participaram da coleta de materiais e sistematização de dados na pesquisa ampla os bolsistas em nível de graduação, Caiala Mariana Monteiro e Rômulo Rocha (Universidade Federal do Ceará). Já em nível de pós-graduação, participou Bruno Alves (mestrado em Antropologia UFC-UNILAB).

<sup>2</sup> Emenda Parlamentar número 37100013 EIND.

Política Pública (MAPP) e no Núcleo Multidisciplinar de Avaliação de Política Pública (NUMAPP) da Universidade Federal do Ceará. Ela concorda com o esforço de um corpo amplo de seus acadêmicos em delinear e executar, de modo cada vez mais preciso, consistente e técnico, a avaliação em profundidade da política pública brasileira, colaborando assim para o desenvolvimento de inovações metodológicas e epistemológicas dessa perspectiva avaliativa (Torres Júnior *et al*, 2020; Rodrigues, 2008). Minha contribuição, nesse sentido, se dá no esforço por produzir diagnósticos complexos e dinâmicos, que considerem múltiplas camadas discursivas, relações de poder, tensionamentos e embates, implicados na interação entre Estado, sociedade e populações vulneráveis (Schritzmeyer, 2016).

O recorte focaliza dados empíricos, colhidos por meio de atos oficiais dos governos e poder público (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como materiais midiáticos e outras fontes etnográficas documentais. Ciente estou das lacunas para fazer a análise em profundidade, mas certo de que cada recorte, fragmento e interpretação que se volta a esse quadro colabora para a mesma. Apesar do amplo escopo da pesquisa, para esse artigo, o foco concorre muito mais para ações que transcorrem na passagem ao “bolsonarismo”, enquanto política governamental empenhada na conformação de linhas divisórias muito demarcadas entre políticas para minorias e uma política de direita, conservadora e amparada em posturas autoritárias, fundamentalistas e sustentadas na franca exibição de hostilidades a essas minorias, impactando a dita política pública brasileira, em múltiplas áreas da governança pública. Primeiramente, o foco é para um contexto mais amplo das estratégias empregadas nessa forma de agir, do ponto de vista da construção de quadros gestores. Posteriormente, discuto outro tipo de mecanismo, mais afeito a configuração de uma certa relação com o controle social e a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias da gestão pública. Por fim, o foco concorre para os contornos de mudanças da dita política sexual, a partir da configuração de um *ethos* conservador e intolerante às minorias, a impactar diferentes sistemas da governança pública, suas formas de agir e oferecer serviços e assistência.<sup>3</sup> Aqui, evoca-se uma compreensão performativa da política (Austin, 1976; Butler, 2018), segundo a qual dizer é fazer e, desse modo, se empenha em examinar atos de fala, materializados em decretos, portarias, discursos midiáticos, aparições públicas, formas

de nomear e classificar setores, departamentos e órgãos públicos, programas e serviços. É por meio deles, então, que se verá como se configuram zonas de centralidades e outras de margens, em complexos processos de trazer à luz (fazer aparecer) ou ocultar (impedir, encerrar, dificultar, obstruir, denegar).

## O PROJETO GLOBAL E A EMERGÊNCIA DA ANTIPOLÍTICA PÚBLICA E DO ATAQUE ÀS MINORIAS SOCIAIS

Falar em política sexual exige uma análise mais global, a caracterização de um dado cenário social e político atual. Isso se evidenciou logo nos primeiros esforços para a captura de dados, que se voltou tanto para o particular como para o geral. Era difícil entender a política LGBT e seus rumos, sem contextualizar um panorama mais amplo da política nacional que se desenhou no país, nos últimos anos, que inclui a política sexual. As controvérsias que surgiram no campo do gênero e da sexualidade evidenciaram esses aspectos muito rapidamente, mas, em meio aos fatos, outros assuntos vieram à baila no debate público, incluindo as políticas culturais e de igualdade racial, o tema dos direitos humanos, a saúde pública e as políticas de meio ambiente, mostrando as intersecções do fenômeno. Em todas essas áreas, anunciava-se um certo modo de agir do Estado que vamos explorar.

A primeira evidência desse contexto, é que desde o golpe se intensificou um processo complexo de desvalorização e minimização da importância da questão das minorias pelo Estado. Isso se manifesta, simbolicamente, no exame dos últimos slogans governamentais: “Brasil, um país de todos” e “Pátria educadora”, respectivamente Governo Lula (2003-2011) e Governo Dilma (2012-2016), *versus* “Ordem e progresso” e “Pátria amada, Brasil”, respectivamente, Governo Temer (2016-2017) e Governo Jair Bolsonaro (2019, até hoje).

A transição de um governo “de esquerda” (perpassado por múltiplos tensionamentos de poder), do Partido dos Trabalhadores - através de seus vários mandatos - para uma situação política “de direita” ou “de extrema direita”, como se autoidentifica o Presidente Jair Messias Bolsonaro, se faz acompanhar de profundas alterações na concepção

<sup>3</sup> A noção de políticas sexuais “possibilita a abordagem conjunta de diferentes tipos de ação social dirigidos ao Estado ou promovidos em seu âmbito ou sob sua chancela: legislações, campanhas sanitárias, programas educativos, normativas ministeriais, decisões judiciais, diferentes ativismos e movimentos sociais, etc” (Carrara, 2015, p. 325). Permite examinar aspectos da relação entre Estado, organismos internacionais, movimentos locais e agendas políticas no campo do gênero e sexualidade.

<sup>4</sup> *Passei a adotar o termo “anti-política pública” para designar ações do Estado contrárias às minorias e aos compromissos do Estado brasileiro com a Constituição Cidadã de 1988, para a proteção de populações em desvantagem social por meio de políticas públicas de reparação dessas desigualdades. Nesse sentido, a política pública brasileira se construiu na sua historicidade como política para a superação das iniquidades sociais e a proteção de minorias políticas diversas, incluindo as sexuais, as étnico-raciais, as religiosas, as de gênero etc. A opção pela expressão foi fruto do diálogo crítico com o Professor Alcides Gussi (MAPP-UFC) sobre uma certa forma de agir do Estado violadora dos Direitos Humanos, seja na obstrução de direitos, serviços, políticas e programas, seja na perpetuação de políticas conservadoras.*

de Estado e seu papel na proteção social, na concepção do que é a gestão pública e de como ela deve ser constituída, a partir de que valores e marcos norteadores.

Nessa transição, iniciada com o golpe, a aposta é que gradativamente tem lugar no país uma espécie de “antipolítica pública”<sup>4</sup>, um quadro de violação de direitos que desconsidera e ataca o que se construiu historicamente no país como política pública, uma política para minorias, cujos pilares são uma preocupação com princípios do igualitarismo, do equitativismo (acesso mais democrático a programas e serviços públicos, etc.), com a redução das desigualdades sociais e preocupação com a proteção e dignidade das populações socialmente mais vulneráveis (Martins, 2019). Muitos programas e políticas, durante os governos do Partido dos Trabalhadores, indicam essa forma de fazer política, incluindo a relação estabelecida com acordos e tratados internacionais, em compromissos governamentais com a redução da miséria e pobreza, a preservação do meio ambiente, o combate à violência de gênero, ao trabalho escravo e a violência e exploração sexual, etc. É com efeito, um ambiente governamental acolhedor e hospitaleiro às políticas para minorias (Natividade e Nagamine, 2016).

Em contraste, se anunciou já na campanha presidencial de Jair Bolsonaro, mas também em seu governo e em declarações de seus representantes, posicionamentos hostis às minorias, apelos armamentistas e, por outro lado, expressões de fundamentalismos políticos e religiosos: “Deus”, “família”, “nação”, “armas”, militarismo, são as categorias que se combinam numa associação ideológica específica que prenuncia os caminhos que a prática da política tomará em sua gestão.

A paulatina configuração desse *ethos* de hostilidades e desconsideração das minorias pelo Estado se confirmará em esforços por estabelecer linhas de atuação combativas em políticas de gênero e sexuais, demarcando o distanciamento da perspectiva adotada pelos Governos do Partido dos Trabalhadores, cuja proliferação de iniciativas específicas teve como marco histórico cultural o Programa Nacional Brasil sem Homofobia e a consolidação de importantes discussões e políticas de direitos humanos (Rodrigues, 2014). Sendo assim, observaram-se nos Governos petistas frentes de trabalho relacionadas ao foco em igualdade racial, mulheres, LGBT, liberdade religiosa (a questão do combate às intolerâncias religiosas e colocação em pauta

da valorização da diversidade religiosa brasileira), dentre muitas outras (Natividade, 2016; Martins, 2019). Enquanto, observa-se, na atualidade, o empenho para fazer desaparecer as mesmas, por mecanismo plurais de desconsideração, ocultamento e desarticulação política.

As metodologias empregadas com o fim de obstruir direitos históricos e minorias políticas são muitas e as identificamos nos seguintes termos: mudança do nome de ministérios e de departamentos; extinção de secretarias e ministérios e transformação dos mesmos em Secretarias submetidas a outros ministérios; encerramento de programas, secretarias e políticas específicas; diminuição ou fim de dotações orçamentárias; extinção de órgãos específicos; reconfiguração de corpos técnicos especializados, substituídos por quadros ideológicos ou militarizados por meio de demissões e exonerações; extinção ou rebaixamento de *status* de conselhos consultivos, etc. Tudo isso ocorre *pari passu*, a ocupação desses lugares por agentes alinhados a essa política de direita ou “antidireitos”, cujas ações evidenciam a obstrução de linhas de trabalho desses órgãos, anteriormente concebidas e praticadas e agora tensionadas por alinhamentos a ideais conservadores.

Uma das categorias expressivas dessa forma de atuar é descrita na imprensa brasileira e na própria política nos termos da narrativa de uma “guerra cultural”, empreendida pelo atual governo de Jair Messias Bolsonaro, contra “as esquerdas” e a sua suposta “ameaça comunista”; contra o feminismo, a igualdade sexual e de gênero e contra a diversidade sexual; contra a liberdade religiosa e a igualdade étnico-racial. Essa cruzada moral é colocada em prática por meio de muitas narrativas e ações, dentre elas o esvaziamento dos quadros do governo de técnicos alinhados a políticas de direitos humanos e “de esquerda”, cuja valorização da proteção de minorias é tida como ameaça aos seus projetos ideológicos, como veremos. Alertas e clamores contra “ideologia de gênero”, justificativas de dispensas de quadros gestores especializados com fins de “despetização” da política, discursos de proteção das famílias, antiabortistas e antifeministas, de desburocratização do Estado e de uma política de “direitos humanos cristãos”, são algumas das narrativas presentes nos discursos que justificam alguns dos cursos de ação. Assim, argumentaremos, a seguir, uma forma de construção de corpos gestores dos sistemas de governança, marcada por anseios do Estado em intervir e conformar quadros técnicos comprometidos com seus valores e práticas de

discriminação, com a perpetuação de hierarquias sociais e obstrução de direitos, políticas sociais e acesso a serviços públicos, que deve ser analisada, em suas especificidades e nuances.

\*\*\*

Um exemplo pode ser tomado da Fundação Cultural Palmares, importante entidade de pesquisa e políticas de igualdade racial e de preservação do patrimônio cultural brasileiro, ocupada por Sérgio Camargo, jornalista e liderança negra, conhecida por seus discursos públicos expressivos de intolerância étnico-racial. Na sua atuação pública, ele trabalha incansavelmente para a desarticulação da missão da Fundação, no combate ao racismo e à intolerância religiosa e à preservação de patrimônios culturais das populações tradicionais.

Autor de polêmicas declarações como “a escravidão foi benéfica aos negros e negras no Brasil”; “o movimento negro é a escória humana”, ele protagoniza desde a sua nomeação, em dezembro de 2019, controvérsias públicas ligadas a uma postura ativista conservadora, contrárias às políticas de igualdade racial e de valorização da liberdade religiosa, por meio de críticas ao Dia de Zumbi ou Dia da Consciência Negra, incluído no calendário nacional oficial no dia 20 de novembro, desde 2003, durante o primeiro governo Lula, como parte das estratégias de implementação de políticas de igualdade racial (Portal G1, 02/06/ 2020).

O argumento aqui sustentado, no quadro avaliativo da atual política pública, é que Sérgio Camargo ocupa uma posição prestigiosa em cargo no campo da política cultural e de igualdade racial, mas operando estratégias de desqualificação e desarticulação dessa política. Do centro da política pública, da Presidência dessa instituição, opera práticas de discriminação e de apagamento das identidades negras, reforçando estereótipos sobre tais populações e obstruindo cursos de ação do Estado no combate ao racismo e liberdade religiosa.

Esse *modus operandi*, se verifica em dois outros fatos recentes que trago para ilustração dessa narrativa hostil aos direitos empregada por ocupantes de cargos e pastas públicas, na cena contemporânea da política brasileira.

O primeiro deles é a retirada oficial de personalidades negras da lista de homenageados da Fundação Cultural Palmares. Sob o argumento de que tais lideranças “queriam se promover” e pouco colaboravam com a luta dos movimentos negros, 27 nomes foram excluídos. Dentre eles, estão a Deputada Federal Benedita da Silva,

a escritora Conceição Evaristo, os cantores Elza Soares, Martinho da Villa e Mar’tnália, além de lideranças políticas da esquerda brasileira como Marina Silva (Rede Sustentabilidade) e Jean Wyllys (PSOL), dentre muitas outras figuras públicas de reconhecida atuação social. O segundo fato a ser tomado também como ilustração dessa forma de agir, está em um evento específico.

Em pleno “Dia da Consciência Negra”, em 20 de novembro de 2020, a sociedade brasileira assistiu, pelas redes sociais e principais jornais televisivos, ao assassinato de Alberto Silveira Freitas, no estacionamento do Supermercado Carrefour, na cidade de Porto Alegre. A rápida repercussão pública desse crime como exemplar de práticas de racismo que amparam a violência e o extermínio da população negra brasileira, teve como resposta pública do Presidente da Fundação Cultural Palmares a seguinte declaração: “era marginal”, “não representa pretos honrados” (Isto é Independente, 25/11/2020).

Esses fatos introdutórios servem aqui para elucidar o argumento principal do artigo: a construção de margens da política, a partir da ocupação de seus centros de poder, por esses quadros ideológicos da direita que expressam modos de agir antifeministas e contrários à igualdade de gênero, racial e religiosa e hostis aos direitos LGBT e de outras minorias políticas, exemplificando como mulheres, pessoas com deficiência, pretos e pobres, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, comunidades tradicionais e outras populações vulneráveis começam a ser negligenciadas e ocultadas da chamada política pública brasileira, desde o golpe, ainda que esse ocultamento e desprestígio tenha nuances em cada uma dessas linhas de ação e períodos da política nacional. Considera-se aqui o contínuo esfacelamento de redes de apoio dessas minorias (Butler, 2018) e a intensificação das inseguranças e precariedades que atravessam suas vidas, tidas como “não vidas”, portanto, abandonáveis.

A seguir vamos explorar melhor aspectos dessa forma de fazer política e ocupar para ocultar, aprofundando a análise sobre as nomeações/ocupações estratégicas como forma de perpetuar ideologias conservadoras e também discutir mais a fundo, a relação entre governo e sociedade como parte das estratégias de conformação de políticas contrárias a certas identidades coletivas e minorias. Por fim, a reflexão concerne ao campo dos direitos sexuais e reprodutivos, de modo a, preliminarmente, avançar na compreensão das configurações da política LGBT na atualidade.

## 2. OCUPAR PARA OCULTAR: CONSERVADORISMOS E “GUERRA CULTURAL”

A política LGBT só poderá ser compreendida dentro desse quadro mais geral e complexo, incluindo aspectos da moralização e conformação de uma cultura do conservadorismo no ambiente da política nacional brasileira. Contudo, isso se faz acompanhar de mecanismos de monopolização das ações pelo Estado, que passam pela ocupação estratégica de fundações e outras entidades governamentais, secretarias, ministérios, coordenações, programas, conselhos e órgãos consultivos, de uma maneira capilar, com fins de obstruir direitos sociais e políticas específicas de proteção. Os muitos e sucessivos movimentos nesse sentido, envolvendo sondagens, recusas, nomeações, afastamentos, exonerações, embargos jurídicos, mudanças de funções, novas nomeações, indicam a inexistência de um projeto de governo para suas populações, mas como elas são perpassadas por motivações pessoais, corporativas, por disputas ideológicas, relações privadas, entrelaçando administração pública e grupos de interesse. Dentro desse quadro, destaco a influência de bancadas e instituições religiosas e a atuação de grupos conservadores e fundamentalistas.

Nesse sentido, observa-se que, no quadro atual da política brasileira, muitos ministérios e órgãos públicos competentes encontram-se ocupados por representantes desses conservadorismos e moralidades religiosas, empenhados em reconfigurar os domínios do que é central na política pública brasileira e o que é empurrado para as zonas marginais, de modo a expelir minorias da preocupação dessas políticas. O campo da cultura e arte é, sem dúvida, um laboratório para examinar essas relações.

Não foram poucas as nomeações controversas ligadas às instituições públicas que administram a área de patrimônio, cultura e arte, assim como foram numerosas as tentativas de perpetuar tais atos oficiais. Esse campo da governança expressa bem como as tensões entre conservadorismo e políticas para minorias revelou modos de ação implicados em construir centros e margens da política, a partir de estratégias que reforçam vulnerabilidades e perpetuam a violência e o autoritarismo do Estado.

Vejamos a nomeação de Roberto Alvim para o cargo de Secretário da Cultura, pasta hoje submetida ao Ministério do Turismo. Uma

das ações protagonizadas logo rendeu uma controvérsia. Em 16 de janeiro de 2020, o Secretário publica nas redes sociais vídeo em que anuncia o Prêmio Nacional das Artes, popularmente conhecido como “O Edital das artes conservadoras”, com referências imagéticas que homenageiam o nazismo e sua concepção de arte conservadora e nacionalista, totalitária. No desenrolar da ação, a Advocacia Geral da União, em parecer de 22 de janeiro, revogou o edital por considerá-lo passível de ações judiciais, devido a inequívoca expressão de apreço a ideário nazista. O mesmo não chegou a ser publicado em Diário Oficial (Revista Isto é, 19/02/2020). A exoneração do Secretário ocorreu em 27 de janeiro, sendo substituído pela atriz Regina Duarte, após um período de sondagens e conversas com o Presidente Jair Bolsonaro, em 04 de março de 2020.

A atriz chamou atenção da mídia ao preconizar fala sobre a “verdadeira arte”, a “arte popular”, supostamente “acima de ideologias”, assim como “o pum do palhaço”, em seu discurso de posse na Secretaria Nacional de Cultura. Contudo, apesar de convidada pelo Governo Bolsonaro para colocar em prática a chamada “guerra cultural”, com as esquerdas brasileiras no campo da cultura e arte, a sua atuação foi avaliada negativamente. No centro de um debate sobre a política cultural em tempos de pandemia, pressionada pela classe artística para apoio governamental ao setor, ela foi logo substituída na Secretaria pelo ator Mário Frias, com discurso bolsonarista mais aguerrido, em Decreto Presidencial de 19 de junho de 2020.

O Estado de Minas, em 02/07/2020, noticiou as suas primeiras intervenções nos quadros técnicos da Secretaria, sucessivos afastamentos de técnicos de carreira e a intenção de auditar recursos da Lei Rouanet, contra o que nomeou de “os barões da cultura”, sob a suposta intenção e justificativa de democratização de recursos, advindos da política de turismo, a qual está subordinada a cultura. Mário Frias alcançou maior popularidade ao utilizar nas redes sociais a *hashtag* “fechado com Bolsonaro”, apesar de ocupar a posição, sem trajetória política ou afinidade com gestão pública. A auto declaração como artista bolsonarista lhe rendeu a identificação com o governo e o convite para ocupar a pasta, a despeito de sua inexistente *expertise* técnica.

Na avaliação das recentes ações do Estado na dita política cultural, outros eventos importam. Nesse sentido, o Instituto Nacional de Patrimônio Histórico e Artístico (IPHAN) foi objeto de



<sup>5</sup> Em 11 de maio de 2020, a Presidência do IPHAN foi ocupada por Larissa Rodrigues Peixoto Dutra, em substituição à arquiteta Luciana Rocha Feres (nomeada em 11 de dezembro de 2019 e com nomeação suspensa no mesmo dia), ocupando posição desempenhada anteriormente pela historiadora Kátia Santos Bógia, que estava no cargo desde 2016. Tanto Luciana como Kátia, possuem formação e experiência em gestão pública na área, enquanto Larissa é graduada em Turismo e Hotelaria, sem afinidade ao campo do Patrimônio, da promoção e proteção de bens culturais materiais e imateriais, apesar de servidora pública.

sucessivas intervenções estatais que sinalizam o viés ideológico de direita, prevalecente, alterando a trajetória histórica institucional. Sucessivas nomeações e exonerações mostram que, nas alterações dos quadros técnicos durante o governo Bolsonaro, historiadores e antropólogos foram substituídos, na presidência do IPHAN, por blogueiros bolsonaristas, sem formação e experiência compatível à responsabilidade social do Instituto.<sup>5</sup> Reações ocorreram, por exemplo, ação popular impetrada pelo deputado federal Marcelo Calero (Cidadania) reclamou “formação” e “perfil” incompatíveis ao cargo e embargou nomeações por alguns dias.

Contudo, outros cargos estratégicos do IPHAN foram ocupados por personalidades controversas. Desta feita foi a vez de Monique Aguiar, “influenciadora digital”, “bolsonarista”, ser nomeada em abril de 2020, para uma coordenação estratégica do órgão. Sucessivos atos de contestação sobre sua suposta ausência de formação e experiência técnica embasaram a suspensão de sua nomeação pela Controladoria Geral da União, que verificou que a mesma não possuía qualificação exigida. Mas, na sequência dos fatos, ela foi nomeada para outro cargo estratégico na atual política cultural, agora a coordenação de Projetos Especiais da Diretoria-Executiva da Funarte (Fundação Nacional das Artes), submetida ao Ministério do Turismo. Na continuidade das mudanças técnicas, a Presidência da FUNARTE foi entregue ao maestro Dante Henrique Mantovani, com nomeação publicada em Diário Oficial em duas ocasiões, primeiro em 12/2019 e depois em 05/2020 (Gazeta Web e Portal G1, 05/05/2020). A nomeação, seu afastamento e, posteriormente, nova nomeação foram associadas a controvérsia que ele protagonizou em posicionamentos públicos que ligava *rock*, drogas, sexo e satanismo e o questionamento de setores da sociedade de sua habilitação à posição.

Fatos semelhantes envolvem a Casa Rui Barbosa, quando já em 08/01/2020, o Governo Federal anunciava a demissão do núcleo diretor da entidade, composto por renomados pesquisadores da área, dentre uma jornalista, uma ensaísta, um sociólogo e um cientista político, sob a justificativa de “otimização administrativa”, como informa a Carta Capital de 08/10/2020. Foi indicada para a Presidência da Instituição, Letícia Dornelles, roteirista de novelas da TV Record e afilhada do pastor conservador Marcos Feliciano, e reconhecida trajetória de obstrução de direitos de minorias políticas.

Reações a essas mudanças foram protagonizadas por especialistas da área e movimentos sociais, junto a denúncias da estagnação de importantes frentes de atuação da Casa, como ações de preservação da memória, de acervo, folclore, pesquisa e outras, incluindo atendimento jurídico a refugiados e imigrantes. A intenção de extinguir a Casa Rui Barbosa foi anunciada pelo Governo Federal em algumas ocasiões, sob a justificativa de transformá-la em Museu e interromper as demais atividades de cunho social e cultural da mesma, conforme informou a Coluna de Mônica Bérnago em 17 de maio de 2020. Mudanças na gestão no campo da cultura envolveram ainda a substituição da Presidência da Biblioteca Nacional, assumida pelo músico Rafael Nogueira, sem ligação com o campo da literatura, mas com forte crítica às políticas educacionais anteriores, tidas por ele como esquerdistas e “deseducadoras”, demonstrando alinhamento à desejada política de guerra cultural do bolsonarismo (anticomunista, antifeminista, cristã e antiminorias, em geral).

Tais controvérsias demonstram a negligência com a qualificação técnica para a distribuição de cargos e posições institucionais. Ela está sujeita às intempéries da ausência de projetos e de políticas públicas consistentes, sendo o elemento detonador das indicações afinidades ideológicas e interesses políticos de vieses conservadores ou de direita, detonando crises nas políticas específicas, em cada uma das áreas da governança pública. Outro fato inconteste são as sucessivas nomeações, embargos jurídicos, renomeações, exonerações, sugerindo uma dinâmica de repetidos erros, na composição dos quadros governamentais.

Esse grave esvaziamento técnico especializado envolveu outras entidades governamentais, como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), afetado em suas atribuições de fiscalização e preservação ambiental. Reportagens do período informam a militarização de seus quadros e a obstrução de suas responsabilidades sociais e frentes de ação, incidindo em flexibilização do controle dos crimes ambientais, facilitação da grilagem de terras e mineração ilegal, desproteção de reservas ambientais e áreas de preservação. Dentre as exonerações e dispensas que chamam atenção no desmantelamento da política ambiental estão: o Presidente do órgão, o Presidente Substituto, o Diretor de Proteção Ambiental, o Chefe do Centro de Operações Aéreas, o Diretor

de Planejamento, Administração e Logística, o Coordenador Geral de Fiscalização Ambiental, o Coordenador de Operações de Fiscalização, o Coordenador Geral de Monitoramento do Uso da Biodiversidade e Comércio Exterior e técnicos do quadro de analistas. Entre os novos empossados estão: major da polícia militar, policial militar aposentado, coronel da reserva da Polícia Militar, analistas técnicos do órgão e de outros. Essa movimentação ocorre em meio a notícias sobre o enfraquecimento das ações do órgão e de inúmeras críticas de organismos internacionais à política ambiental praticada. Em diversas controvérsias públicas, imprensa e movimentos sociais enunciam o relaxamento da fiscalização e controle ambiental no país.

Merecem destaque tais alterações serem posteriores a relatos feitos por profissionais do quadro gestor, sobre a incidência de patrulhamento ideológico das ações técnicas do órgão, pelo governo federal e pelo Ministério do Meio Ambiente.

Em 12/04/2020, o *Programa Fantástico*, da Rede Globo de Televisão, exibiu matéria jornalística sobre a Operação do IBAMA na Amazônia, durante a Pandemia de COVID-19, indicando prejuízos na atual política ambiental nos termos do comércio ilegal de animais silvestres, da extração de madeira e garimpo de minérios ilegais, do relaxamento no controle das queimadas. Apesar de substituições nesse quadro terem ocorrido em período anterior, algumas foram durante a Operação do IBAMA na Amazônia e outras, ainda, aconteceram após o debate público acionado pela exibição da reportagem-denúncia televisiva. Distinta polêmica no assunto foi a exoneração do Diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Ricardo Galvão, após a divulgação de dados oficiais do aumento do desmatamento na Amazônia, em dezembro de 2019. Posteriormente, foi afastada e remanejada da Coordenação de Observação da Terra para a Divisão de Projetos Estratégicos, a Dra. Lúbia Vinhas, especialista no tema. Organizações Não Governamentais e jornalistas da área interpretaram o fato como mais uma intervenção do governo para o ocultamento de dados oficiais sobre crimes ambientais na Amazônia (Portal DW, 13/07/2020). Revelou-se uma estratégia governamental típica da gestão o ocultamento de dados oficiais e desqualificação dos mesmos. Isso ocorreu na política ambiental e dados sobre queimadas e desmatamento, mas também no campo da política de HIV-AIDS, como será visto, na política de

gênero e na desqualificação de dados sobre feminicídio, nos dados sobre infectados e mortos pela COVID-19. A retirada de informações sobre a pandemia do Novo Coronavírus foi criticada pelos setores especialistas nos termos da falta de transparência no combate à doença no país, passando a mesma a ser fornecida oficialmente por estados e municípios, juntamente a órgãos de imprensa em um consórcio, dificultando o alinhamento e proposição de políticas públicas locais e o conhecimento da magnitude da pandemia na realidade brasileira. (Portal Uol, 08/06/2020).

Como vimos, o afastamento de funcionários públicos e técnicos de carreira, com sua substituição por quadros sem a devida qualificação, ideológicos ou militarizados, ou ainda o remanejamento deles para outros setores e a substituição por pessoas comprometidas com interesses externos à pasta, oferece graves prejuízos à política pública brasileira, não apenas a política LGBT ou política sexual.

Tal como também aconteceu, em plena Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) no país, no Ministério da Saúde, com a exoneração de dois Ministros com formação em Medicina, para sua substituição por um ministro militar, interino que, depois, assumiu oficialmente a pasta, a despeito da ausência de formação na área médica que lhe habilitasse ao cargo. Notícias sobre a ocupação de outras funções nesse ministério, por militares, indica uma alteração sem precedentes na história da governança pública. Convém frisar que isso ocorre em cenário político de contrariedade aos direitos sociais, garantidos pela Carta Magna Brasileira, abarcando a própria saúde pública e vulnerabilizando ainda mais as populações e segmentos minoritários.

Um exemplo da violência do Estado na ausência de proteção social das minorias é tirado ainda no contexto da pandemia de COVID-19. O Projeto de Lei 1142/2020, aprovado no Congresso Nacional, versa sobre a proteção das comunidades indígenas, quilombolas e outros povos tradicionais, tidos como de extrema vulnerabilidade. A esse respeito, o Jornal *El País*, 08/04/2020, noticiou o veto do Presidente Jair Bolsonaro à obrigação do governo em direcionar verba emergencial para o combate a pandemia nos territórios indígenas, incluindo o abastecimento de água potável, materiais de alimentação, higiene, medicamentos, a compra de respiradores e outros insumos e a manutenção de estrutura hospitalar para tratamento e internação

em Unidades Intensivas (UTI), como parte de Plano Emergencial de combate à COVID-19 em territórios indígenas.

Por fim, a caracterização desse cenário se completará aqui com a menção ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e a sua reconfiguração como parte da ofensiva para a estruturação de quadros ideológicos na governança pública. Haveria ainda muitos exemplos, especialmente ligados à presença evangélica em Ministérios e órgãos do governo. Mas para a finalidade aqui proposta interessa destacar o referido órgão, deixando a análise aprofundada do assunto para outra oportunidade.

É significativo que a sua maior posição de poder, a de Ministra ou Secretária, seja ocupada por conhecida figura dos entornos da atuação evangélica fundamentalista - representada pelas redes de Marcos Feliciano, dos pastores Magno Malta e Silas Malafaia e de outras lideranças e parlamentares ligados às bancadas religiosas e sua pauta contrária a direitos sexuais - a missionária, cantora gospel e ativista conservadora Damares Alves. Destaco também a reconfiguração do nome do Ministério, com a inclusão das categorias “mulher” e “família”. O estranhamento se produz nos usos dos termos “mulher” em detrimento de gênero, indicando que se opera em meio ao Ministério com concepções hierárquicas, naturalizadas e dicotômicas de sexo e gênero (“homem”-“mulher”, “macho”-“fêmea”) e da apropriação e uso do termo “família” como arma política de exclusão das diversidades e pluralismos familiares, na difusão de modelos culturais heterocentros e no ocultamento das famílias LGBT e seus arranjos plurais.

Com efeito, a desarticulação dos quadros técnicos e sua progressiva substituição pelos quadros ideológicos é aqui o fio condutor de uma análise mais detida sobre a política sexual e da política em saúde. Mas antes de avançar, cabe ainda elucidar mais a respeito das estratégias empregadas para redefinir e repactuar as relações entre governo, sociedade e movimentos. Assim, é possível alcançar maior compreensão de modo como se produzem, na análise proposta e na avaliação da política pública, zonas de centralidades e de margens da política.

### **3. O DIÁLOGO COM A SOCIEDADE CIVIL: RUPTURAS E A PRODUÇÃO DAS ZONAS MARGINAIS**

A coleta de dados mostrou que uma das linhas de ação dessa antipolítica pública é o encerramento e a obstrução do diálogo com a sociedade civil. Identificamos, na pesquisa documental, ataques sistemáticos a essa relação, sob a forma de extinção de Conselhos e inúmeros órgãos de controle social, em quase todas as áreas da governança pública. Não é possível aprofundar essa análise, embora ela merecesse. Mas cabe pontuar alguns aspectos, tendo em vista que exemplifica como tais ações operam a produção das zonas externas da política pública e empurram para o ocultamento o que anteriormente era visível, constitutivo da forma de fazer política.

Refiro-me a uma certa política de controle social, estabelecida e consolidada em gestão do Partido dos Trabalhadores, especialmente, a partir de decreto específico no Governo Dilma Rousseff. No que ficou conhecido como o “dia do revogaço”, foram extintos ou desarticulados, através de um único decreto presidencial, inúmeros conselhos e órgãos de participação social. Essa ação de desmantelamento da estrutura de participação social que se fortalecera nos governos do Partido dos Trabalhadores, coloca em cena o encerramento progressivo da relação entre governo e sociedade civil. O Decreto 8.243/2014, do governo Dilma, que instituiu a Política Nacional de Participação Social, foi revogado pelo Decreto 9.759/2019 do Governo Bolsonaro, em 11 de abril de 2019. O ato oficial “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal”, ou seja, trata das estruturas de participação social através de conselhos e outros mecanismos de controle social (Dário Oficial da União, 11/04/2019), extinguindo ou limitando-os.

Assim, o “revogaço” é ato da União que extinguiu vários Conselhos, reduzindo de 700 para apenas 50 os conselhos atuantes. Também alterou as estruturas dos mesmos, limitando vagas de integrantes da sociedade civil. Com isso, impactou e desarticulou o controle social nas instâncias decisórias do país, reverberando significativamente nos rumos da política pública brasileira.

Dentre aqueles que foram extintos ou alterados, destaco o Conselho Nacional de Participação Social; o Sistema Nacional de Participação Social; o Conselho Nacional de Segurança Pública; o

Conselho Nacional dos Direitos da Deficiência; dentre outros. Nos conselhos que tiveram vagas reduzidas, dentre vasto número, estão o Conselho Nacional de Política Cultural, que passou de 36 para 16, os integrantes da sociedade civil, e de 68 para 36 nas vagas totais; o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, que passou de 18 para 8 membros e de 9 para 4 as vagas da sociedade civil; o Conselho Nacional de Combate ao Tráfico de Pessoas foi reduzido de 26 para 7 membros, passando de 9 da sociedade civil para 3. O Conselho Nacional de Meio Ambiente, mudou de 92 membros, para 23 e de 29 representantes da sociedade civil se reduz para 6 vagas apenas. De modo semelhante, o Conselho LGBT passou de 30 para 7 vagas, restando apenas 3 representantes da sociedade civil.

As vagas em Conselhos passaram, então, de 204 para 101, segundo dados do Portal Uol que faz minucioso balanço dessa alteração (Portal Uol 18/07/2019 e Portal Uol 26/07/2019) e informa sobre a dinâmica de alterações: extinção de alguns desses colegiados e posterior recriação, segundo critérios específicos em novo decreto. De todo modo, efetivamente, para além da recriação normativa dos colegiados, o que está em prova é a extinção de vagas da sociedade civil e fragilização do controle social. Chama atenção que o Conselho que mais perdeu cadeiras dos movimentos sociais foi o Conselho Nacional de Meio Ambiente, o Conama, área governamental implicada em sucessivas controvérsias públicas na dita política bolsonarista.

O Jornal Estadão noticiou a justificativa do Governo dessas e outras reduções normativas: simplificar e reduzir o arcabouço normativo ao necessário (Estadão, 09/04/2019). Há que se observar, em futuras pesquisas, as disputas internas entre os movimentos para participar dessa relação, os jogos de força e concessões para atuar, tendo em vista tão drásticas reduções para o controle social e os jogos de interesses inerentes a vida pública e aos grupos ativistas. Como vimos, o desmantelamento de tais políticas se faz acompanhar dessa conexão minimizada com a sociedade civil, por meio de atos oficiais específicos, além das já sinalizadas mudanças em gestão. A análise feita até aqui ajuda a delinear a produção das centralidades e marginalidades, estando a sociedade civil, os coletivos ativistas e os órgãos de controle social expelidos dos lugares de reconhecimento e legitimidade no Estado, de aparição, para ocupar novamente na política brasileira lugares de sombra e invisibilidade. Por outro lado, ocupam o centro e locais privilegiados de poder, representantes da política bolsonarista,

conservadora, militarizada, pouco técnica ou desqualificada, ideológica e/ou de viés fundamentalista, como pretendo esmiuçar um pouco mais a seguir.

#### **4. POLÍTICA SEXUAL CONSERVADORA: TENSIONAMENTOS E RETROCESSOS**

Depois desse panorama e diagnóstico inicial, volto ao problema proposto que é a análise da política sexual, dentro de um cenário amplo de influência de moralidades fundamentalistas e conservadoras, a se impor e desenhar políticas de viés conservador quando o assunto é sexo e gênero. Os mecanismos são plurais, impactando, em maior ou menor grau, avanços e inovações tecnológicas e científicas de áreas específicas. Devido ao espaço limitado de um artigo, recortarei alguns eventos significativos nesse sentido. Antecipo a análise do caráter hostil às minorias sexuais, antifeminista e moralista das ações do poder público, incluindo impactos no campo da política de HIV-AIDS e de saúde sexual. Apresento dados e discuto alguns dos retrocessos ou tensionamentos identificados.

A notícia de que Adele Benzaken, diretora do Departamento de HIV/AIDS e hepatites virais, responsável pela política de prevenção e controle de infecções sexualmente transmissíveis fora exonerada, sendo substituída por Wanderson Kleber de Oliveira, em 11 de janeiro de 2019, foi um marco. A decisão foi tomada sob a justificativa de que haveria novos direcionamentos na pasta e seus quadros técnicos, pelo então Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta que, em falas públicas afirmou: era preciso estimular a prevenção, mas sem “ofender as famílias brasileiras”.

Outro fato significativo no retrocesso na política de saúde sexual foi na circulação de informação em HIV-AIDS e em saúde sexual pelo Estado. Por exemplo, informações sobre HIV-AIDS foram retiradas do site institucional do Ministério da Saúde, em julho de 2019 (Carta Capital, 22/07/2019). Do mesmo modo, foi retirada de circulação uma cartilha voltada para a saúde dos “homens trans”, sob a justificativa hesitante de que haveria correções no documento que foi divulgado.

Diante o ocorrido, diversas entidades, ONGs, associações comunitárias emitiram notas de repúdio sobre a demissão da diretora

Adele Benzaken do Departamento, bem como sobre a restrição de informação em saúde pelo governo. Para os movimentos e ONG-AIDS, a exoneração impactava o acesso a novas tecnologias em prevenção como a PREP (Terapia Pré-exposição) e PEP (Terapia Pós-Exposição), eficazes no controle da doença e responsável pela diminuição dos níveis de contágio. Uma perda grave, técnica, no quadro da política de combate à epidemia e da política em saúde sexual.

Do mesmo modo, os movimentos denunciaram que a retirada de informações oficiais sobre AIDS do site do Ministério da Saúde impactou o acesso da população a informações básicas sobre a doença, inclusive prevenção, testagem e acesso a tratamentos e programas do Sistema Único de Saúde (SUS). Na linha dessas críticas, foi argumentado pelos coletivos e gestores públicos que o ocultamento da política de AIDS de populações-chave como homens que fazem sexo com homens e as pessoas transexuais, poderia ocasionar a volta generalizada da epidemia. E que tais especificidades não pretendiam ofender famílias, mas trabalhar com foco em populações invisibilizadas, vulneráveis, essenciais no controle da doença.

Sobre a PREP e PEP, o então Ministro Mandetta alimentou a controvérsia ao dizer que “remédio” não resolveria “comportamento de risco”. Nessa polêmica, Adele Benzaken esclareceu, em nota pública, que existia monitoramento efetivo das unidades de saúde que faziam a utilização PREP e que ela não era distribuída aleatoriamente, como se supunha em senso comum, mas, ao contrário, sua distribuição era fruto de conhecimento técnico das populações vulneráveis. Essa polêmica ilustra a tensão entre informação técnica e visões ideológicas que impactam a política pública, em nosso caso, a política em saúde sexual, quando ela é orientada por princípios não técnicos, incluindo visões moralizantes sobre sexo e gênero e sobre condutas sexuais.

Na linha das políticas ideológicas e moralizadas, no começo de 2020, a “abstinência sexual” foi colocada como uma estratégia a ser adotada pela governança pública, como meio de evitar a gravidez na adolescência e a transmissão de Infecções Sexualmente Transmissíveis (ISTs), com respaldo de Damares Alves, ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

Campanhas de prevenção do Carnaval carioca fizeram uso desse discurso, com forte apelo juvenil. O Programa Encontro (28/01/2020), da apresentadora Fatima Bernardes, entrevistou jovens, representantes dessas redes, que discursaram longamente sobre abstinência e retardo

da vida sexual como forma de evitar gravidez precoce e infecções sexualmente transmissíveis. Então, passam a se cruzar as redes da política pública e representantes de grupos religiosos, elaborando novas definições de centro e margem no Estado e em sua concepção de política pública. Nesse caso, “esperar no Senhor”, essa ética sexual religiosa, no centro da preocupação do Estado. Já a PREP e PEP, nas margens da política.

Bolsonaro elogiou iniciativas desse tipo por Damares e durante conversa com a imprensa em Brasília, publicizou discursos que fizeram parte de sua campanha política: uma pessoa portadora de HIV é “despesa para todos no Brasil” (Portal Uol, 05/02/2020).

Mais recentemente, o Governo brasileiro deixou de renovar contratos responsáveis por insumos para medicamentos e testes para medições de tratamentos em HIV-AIDS, conforme informa reportagem do Estado de Minas, em 07/12/2020: “Governo deixa contrato vencer e suspende exames de HIV e hepatites no SUS”. Já se identifica, assim, lacunas nas ações do Estado para o controle da epidemia, envolvendo testagem, prevenção e tratamento.

Na lógica de empurrar para as margens, as minorias e suas lutas sociais por meio de atos oficiais que representam graves retrocessos aos direitos dessas populações, cabe destacar ainda que, em maio de 2019, foi retirada a palavra AIDS do nome oficial do Departamento, que passou a se chamar Departamento de Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis. Contrariando décadas de uma luta política que assumiu a condição de visibilidade dessas minorias, como uma forma de combate ao preconceito e estigmas sociais, a palavra AIDS foi ocultada e empurrada do centro para a margem da política pública.

Mas os impactos dessas reconfigurações de centros e margens se fazem sentir num cenário mais amplo dos direitos reprodutivos, expressivo de posturas antifeministas e antiabortistas pelo Estado. Vejamos.

Reporto aqui a eventos específicos. Especialmente, às críticas também da Ministra Damares Alves ao Supremo Tribunal Federal (STF) e seus debates públicos sobre aborto em casos de Zika vírus e de anencefalia, indagando se a pandemia do Novo Coronavírus também iria levar a uma ampla aceitação do aborto no Brasil. Essa crítica se estendeu ao Ministério da Saúde e seus quadros técnicos, na Saúde da Mulher e na Saúde do Homem, em graves alertas antifeministas.

Na controversa reunião ministerial de 22 de abril de 2020, amplamente divulgada pela mídia depois de ordem judicial, a ministra disparou ao então Ministro da Saúde, Nelson Teich: “Vão liberar geral? O seu ministério, ministro, tá lotado de feministas que tem uma pauta única que é a liberação de aborto, tá cheio de abortistas no Ministério da Saúde, ministro”.

Na sequência dos fatos, após a demissão de Nelson Teich, o interino Ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, exonerou dois servidores da pasta que coordenavam áreas dedicadas, entre outros temas, à saúde sexual de mulheres e homens. O Diário Oficial da União de 05/06/2020 publicou a exoneração de Flávia Andrade Nunes Fialho, coordenadora de Saúde das Mulheres, e Danilo Campos da Luz e Silva, coordenador de Saúde do Homem. A medida ocorreu em articulação às críticas feitas pelo Presidente a uma nota técnica da pasta de 1º de junho, que assegurava, como serviços essenciais na pandemia, cuidados ao abortamento legal para casos de estupro e violência sexual. Tratava-se da Nota Técnica nº 16/2020 -COSMU/CGCIVI/DAPES/SAPS/MS, de 1 de junho de 2020.

As falas públicas, alarmistas, do Presidente, nas redes sociais argumentavam erroneamente sobre o tal documento que, para ele, visava “a legalização do aborto” e por isso devia ser revogada, por ser ele “contrário a essa prática”. A nota técnica, assinada pelos dois servidores exonerados tratava do “acesso à saúde sexual e saúde reprodutiva no contexto da pandemia da covid-19”, da necessidade de manutenção dos serviços de saúde sexual e saúde reprodutiva durante a pandemia, “com vistas a reduzir a gravidez não planejada e eliminar a violência contra mulher” (p.1). O documento afirmava ainda que deviam ser considerados “essenciais e ininterruptos” serviços como “atenção à violência sexual” e o “acesso à contracepção de emergência”. Quando se refere a aborto, a nota técnica apontava que se tratava de “direito de adolescentes e mulheres” e que devia ser mantido durante a pandemia “para os casos previstos em Lei”. De acordo com a nota, as orientações contaram “com a colaboração da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS)”.

Uma controvérsia a esse respeito se firmou no questionamento 1) de se a medida teria legitimidade, sem ter havido ampla discussão no Ministério da Saúde (posição da Secretaria de Atenção Primária à Saúde); 2) a necessidade de identificar os responsáveis pela “elaboração e divulgação não autorizada da referida minuta” que

defendia posição ostensivamente abortista, supostamente; 3) a necessidade de renovar a composição das equipes dos quadros da saúde da mulher e saúde do homem, de modo a evitar posturas feministas e abortistas.

Também reporto aqui a outros fatos no campo da política de gênero e sexualidade que se destacam. Recentemente, o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) lançou em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o edital “Família e Políticas Públicas no Brasil”, Edital 2/2021, publicado em 7/01/2021, destinado a bolsas de mestrado e doutorado em programas de pós-graduação cujo objetivo seja “fortalecer” e “sustentar”, “a família”, os “vínculos familiares” ou “políticas familiares”, em linhas de pesquisa assim especificadas: “dinâmica demográfica e família”, “Equilíbrio Trabalho-família”, “Tecnologia e relações familiares”, “Saúde mental nas relações familiares” e outras. Poderia parecer banal ou até mesmo revelar interesse em compreender dinâmicas de transformação na sociedade e relações familiares, se não houvesse destaque para “família”, no singular e como lugar de equilíbrio funcional, com recurso a categorias pouco usuais nos debates sobre gênero, por exemplo identificar “vínculos familiares frágeis”, “identificar intervenções ativas de pais no sentido de moderar o uso da tecnologia” e exposição nas redes sociais; bem como a relação de um conjunto amplo de fatores de risco do dito “equilíbrio familiar”, incluindo abuso sexual e elementos motivadores de “automutilação” e “suicídio”. Para além da legitimidade de conhecer fenômenos ligados à violência e família e vulnerabilidades nessa relação, estão ausentes do edital e outros materiais que acompanham o seu lançamento e circulação categorias centrais do debate político e acadêmico como “violência contra a mulher e violência doméstica”, “feminicídio”, “homofobia” e “LGBTIfobia”. No entanto, ao longo do edital menciona-se que ele se distingue, dentre outras políticas, daquelas que pretendem colaborar para erradicar a pobreza e da violência etc.

Rápidas reações organizadas da sociedade civil e de associações ativistas e acadêmicas trataram de destacar o potencial excludente do edital, que opera com o conceito de modo universal e desconsidera o dinâmico pluralismo familiar na sociedade brasileira que inclui experiências homoafetivas, transfetivas, além de debates sobre interrupção da gravidez (abortamento legal), criação de crianças

por “mães solo” e outras formas de organização dessa relação por novos sujeitos de direitos. Em redes de articulação a esse respeito, manifestaram-se o Centro Latino Americano em Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM), a Rede Fluminense de Núcleos de Pesquisa em Gênero e Sexualidade e Feminismos nas Ciências Sociais (REDEGEN), o Fórum de Ciências Humanas, Sociais, Sociais Aplicadas, Linguística, Letras e Artes (CHSALLA), através de debates e notas públicas sobre o caráter conservador do edital, chamando atenção para o seu aspecto interministerial (Educação, Trabalho e Direitos Humanos), compreendido como parte de uma “trama” conservadora e impositiva de valores universais acerca da compreensão de família, sexo e gênero. Em reunião chamada pela REDEGEN, em 20/01/2021, discutiu-se possíveis linhas de ação em resposta, dentre amplo leque (ações no ministério público, boicote ao edital, participação de pesquisadores de redes ativistas no mesmo com projetos e linhas de pesquisa excluídas dele intencionalmente, ampliação de espaços de denúncia na imprensa brasileira, etc). Na ocasião, chamou-se atenção ainda para a articulação do edital a outras ações do Estado no sentido do fortalecimento de linhas de ação conservadoras na política pública, a saber, o Decreto/ Portaria n. 2904 de 13 de novembro de 2020 que Institui o “Programa de Trabalho e família” e a “Cartilha sobre Políticas Públicas Familiares, organizada pelo MMFDH. Assim, inicia-se a citada cartilha: “A importância da família: a família é a base da sociedade” e segue o texto, destacando seus propósitos normativos de material voltado à “promoção da família” e do “casamento”. A portaria refere à proposição de ações com objetivos de fortalecer e promover educação em “equilíbrio trabalho-família”, instituir o programa “Família amiga”, o selo empresarial “Empresa Amiga da Família”, o “Prêmio Melhor ação em Equilíbrio Trabalho-Família”, etc.

Observo que entra em cena a ideia de “políticas familiares” e são ocultadas categorias como igualdade de gênero, combate ao feminicídio, à violência doméstica e à homofobia e outras ligadas a esse debate.

Os eventos reforçam a visão de que o afastamento de quadros técnicos e a ocupação de lugares de poder por quadros ideológicos (incluindo agentes religiosos) e militarizados, implica em graves

prejuízos em todas as políticas públicas e ao enfrentamento de todas as formas de violências. Desse modo, a agenda das pesquisas avaliativas e diagnósticos da política pública deve incluir o exame de mudanças na gestão, em múltiplas dimensões, suas motivações ideológicas, culturais e políticas, bem como os impactos delas na oferta de serviços, programas e equipamentos públicos para minorias sociais.

## CONCLUSÃO

O artigo destacou os prejuízos na política sexual, atravessada por interesses em disputa, focalizando o campo da saúde sexual. Discutiu a fragilização da política de HIV-AIDS e do acesso às novas tecnologias de prevenção e tratamento. Também os direitos reprodutivos, no que concerne à prevenção da gravidez na adolescência, influenciada pela ética sexual religiosa do “esperar no Senhor”, motivando apelos de contenção e retardo da iniciação sexual. O mesmo se observa no campo do abortamento legal, afetado por alertas extremistas por parte de representantes do Governo, que almejam impedir o acesso a serviços de referência, no abortamento de vítimas de violência sexual e de estupro.

Assistimos assim à pluralização de discursos antifeministas, hostis aos LGBT, à igualdade racial e à diversidade religiosa, contrário às políticas de proteção do meio ambiente, do mesmo modo que vimos a emergência de discursos de desprezo a ciência e a pactos e tratados internacionais em múltiplos campos da governança (saúde pública e políticas sanitárias, direitos humanos, política ambiental, prevenção do trabalho escravo, combate à miséria, ao racismo, à violência de gênero e ao feminicídio).

O artigo abre caminhos avaliativos da política pública ao considerar como indicadores a construção de quadros gestores e das respectivas qualificações técnicas de servidores, identificando os movimentos do Estado em exonerações, nomeações, afastamentos, encerramento de contratos de serviço, transferência de setor e lotação. Faz parte dessa análise verificar e monitorar se e como a composição desses quadros técnicos tem motivações plurais políticas. fundamentalistas e/ou religiosas, presentes nas variadas trocas, distribuições de cargos,

exonerações, bem como justificativas partidárias (“despetizar”), ameaçando competências e responsabilidades setoriais.

Também introduz inovações metodológicas na avaliação observar a relação estabelecida pela gestão com sociedade civil e a participação de conselhos na política pública, por meio da criação de atos do Executivo (decretos) e revogações dos mesmos, incluindo a alteração no quadro de vagas que visam o controle social. Isso permitirá a vantagem epistêmica de verificar os impactos da ausência de atores da sociedade civil na definição de políticas públicas e de demandas a serem atendidas nelas. Além de produzir indicadores de lacunas da presença de alguns setores no diálogo com governos, mas também de brechas na concepção da política pública para interesses externos aos grupos sociais atendidos. Essas dinâmicas ajudam a compreender como se formam e firmam em contextos, centros e margens da política.

O artigo observou como, nessa dinâmica e disputas, entra em cena a ideia de “políticas familiares” e são cada vez mais e progressivamente ocultadas categorias como igualdade de gênero, combate ao feminicídio, à violência doméstica e à homofobia e outras ligadas a esse debate.

Para além das identificações à alinhamentos à direita ou esquerda política, é relevante chamar atenção para a evidência da incompetência técnica dos quadros gestores, afetando acesso a políticas sociais, como se comprovou na análise feita sobre o atual contexto político brasileiro. Todavia, para além dos ditos desmontes e interrupção e encerramento de linhas de ação no combate às iniquidades de gênero e sexualidade, na atual política se fortalecem vieses conservadores e propositores de visões de mundo que rechaçam o pluralismo de gênero, sexual e familiares e se sustentam em bases e visões de mundo homogeneizantes, fundamentalistas e hostis às diferenças.

Evidenciou-se o prejuízo à política pública de tais configurações políticas, implicada em insuficiência, ineficácia, que violam direitos constitucionais da população brasileira no acesso à saúde pública, além das sistemáticas ações do Estado violadoras da igualdade e equidade sexual e de gênero.

A pandemia de COVID-19 e suas 496 mil mortes, os mais 7 milhões de testes vencidos, a ausência de orientações sanitárias em respeito à órgãos internacionais de Saúde pelo Governo, a falta de coordenação de níveis federal, estaduais e municipais no controle da doença, a

ausência, dificuldades e hesitações para a construção de Plano de Imunização para toda a população brasileira são exemplos taxativos do prejuízo de quadros ideológicos a suplantarem quadros técnicos. Espero que este artigo tenha lançado luzes para inovações na avaliação da política pública, olhando para inacabamentos, disputas, linhas de força e a presença de marcos ideológicos e religiosos na conformação de políticas conservadoras em um dado contexto.



## REFERÊNCIAS

AUSTIN, John. L. *How to do things with words*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 1976.

BIRMAN, Patrícia. Vulnerabilidade e inacabamento: a defesa dos direitos LGBT (Prefácio). In: **Margens da política**: estado, direitos sexuais e religiões. Rio de Janeiro: Garamond, 2016, 7-14.

BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas**: notas para uma teoria performativa de assembleia – 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CARRARA, Sérgio. Moralidades, racionalidades e políticas sexuais no Brasil Contemporâneo. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, p. 323-345, ago. 2015.

CARRARA, Sérgio; VIANNA, Adriana. Os direitos sexuais e reprodutivos no Brasil a partir da “Constituição Cidadã”. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2008. p. 334-359.

DAS, Veena. *Action, expression and everyday life. recounting everyday events*. In: DAS, Veena. (ORG). **The ground between: anthropologists engage philosophy**. Durham-Londres. Duke University Press, 2014.

MARTINS, Erlane M. **Por uma educação antirracista**: análise de experiências sobre o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira na CREDE 3/Acaraú-CE. Fortaleza: UFC. Mestrado Profissional em Avaliação de Política Pública. Dissertação de Mestrado, 2019.

MONTERO, Paula *et al.* Fazer religião em espaço público: encenações religiosas e influência pública. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre. Ano 24, nº 52. Set-dez, 2018.

NAGAMINE, Renata; NATIVIDADE, Marcelo. Entre hospitalidade e hostilidade: políticas sexuais em perspectiva internacional. In:

NATIVIDADE, Marcelo. **Margens da política**: estado, direitos sexuais e religiões. Rio de Janeiro: Garamond, 2016. p. 243-267.

NATIVIDADE, Marcelo *et al.* **Observatório Nacional da Política LGBT**: relatório de pesquisa 2019-2020. Fortaleza: UFC, 2019.

NATIVIDADE, Marcelo. Preâmbulo: sobre deslocamentos e margens. In: NATIVIDADE, Marcelo. **Margens da política**: estado, direitos sexuais e religiões. Rio de Janeiro: Garamond, 2016. p. 21-30.

RODRIGUES, Silvia Aguião. **Fazer-se no Estado**: uma etnografia sobre o processo de constituição do LGBT como sujeito de direitos no Brasil contemporâneo. Tese de Doutorado. Campinas: PPGCS/UNICAMP, 2014. 340 p.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008.

SCHRITZERMEYER, Ana Lúcia Pastore. In: NATIVIDADE, Marcelo. **Margens da política**: estado, direitos sexuais e religiões. Rio de Janeiro: Garamond, 2016. p. 15-19.

TORRES JUNIOR, Paulo *et al.* “Avaliar em profundidade: dimensões epistemológicas, metodológicas, e experiências práticas de uma nova perspectiva de avaliação de política pública”. **Revista brasileira de políticas públicas e internacionais**, v.5, n.2. João Pessoa: UFPB, 2020.

VIANNA, Adriana; LACERDA, Paula. **Direitos e políticas sexuais no Brasil**: o panorama atual. Rio de Janeiro: Clam/IMS/Cepesq, 2004.

VIANNA, Adriana; BENITEZ, Maria Elvira. Gênero e sexualidade: Estamos no canto do ringue? **Cadernos de campo**, n. 25. São Paulo: USP, 2016. p. 36-41.

## ✓ A Inserção Previdenciária do Negro no Contexto Brasileiro do Capitalismo Financeiro

Filipe Costa Leiria

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Brasil-Porto Alegre/RS

**Resumo:** O presente artigo propõe a hipótese de uma espécie de *apartheid* previdenciário étnico racial brasileiro com raízes na transição do regime escravocrata para o capitalismo moderno. Inicialmente exploram-se alguns aspectos teóricos sobre inserção da população negra no mercado de trabalho a partir do final do século XIX. Posteriormente, através de modelos estatísticos de regressão multivariada avaliam-se evidências empíricas dessa inserção desigual, a partir de bases informacionais públicas sobre aposentadorias e pensões recebidas de institutos de previdência ou governo federal. Na terceira etapa, os mesmos modelos são utilizados para avaliar a desigualdade de acesso a outras formas de aposentadoria e pensão, mais associadas à transição do capitalismo industrial para o capitalismo financeiro. Finalmente, são apresentadas as considerações finais onde, em síntese, verifica-se que a desvantagem de acesso à proteção social para a população negra amplia na transição para o capitalismo financeiro, reproduzindo as mesmas segregações de raízes escravocratas.

**Palavras-chave:** escravidão; negra; inserção; trabalho; previdência

### EN

**Abstract:** The present article proposes the hypothesis of a kind of racial ethnic Brazilian social security apartheid with roots in the transition from the slave regime to modern capitalism. Initially, some theoretical aspects about the insertion of the black population in the job market are explored from the end of the 19th century. Subsequently, through multivariate regression statistical models, empirical evidence of this unequal insertion is evaluated, based on public information bases on pensions received from social security institutes or the federal government. In the third stage, the same models are used to assess inequality of access to other forms of retirement and pension, more associated with the transition from industrial capitalism to financial capitalism. Finally, the final considerations are presented where, in summary, it appears that the disadvantage of access to social protection for the black population in the transition extends financial capitalism, reproducing the same segregations of slave-based roots.

**Key-words:** slavery; black; insertion; job; pension

### ES

**Resumen:** Este artículo propone la hipótesis de una especie de apartheid de seguridad social brasileño racial étnico con raíces en la transición de la esclavitud al capitalismo moderno. Inicialmente se exploran algunos aspectos teóricos sobre la inserción de la población negra en el mercado laboral desde finales del siglo XIX. Posteriormente, mediante modelos estadísticos de regresión multivariante, se evalúa la evidencia empírica de esta desigual inserción, con base en bases de información pública sobre jubilaciones y pensiones recibidas de las instituciones de seguridad social o del gobierno federal. En la tercera etapa, se utilizan los mismos modelos para evaluar la desigualdad de acceso a otras formas de jubilación y pensión, más asociadas a la transición del capitalismo industrial al capitalismo financiero. Finalmente, se presentan las consideraciones finales donde, en resumen, se comprueba que la desventaja de acceso a la protección social para la población negra aumenta en la transición al capitalismo financiero, reproduciendo la misma segregación de raíces esclavistas.

**Palabras-clave:** esclavitud; negro; inserción; trabaja; bienestar

### FR

**Résumé:** Cet article propose l'hypothèse d'une sorte d'apartheid ethnique et racial de la sécurité sociale brésilienne ayant ses racines dans la transition de l'esclavage au capitalisme moderne. Dans un premier temps, certains aspects théoriques de l'insertion de la population noire sur le marché du travail à partir de la fin du XIXe siècle sont explorés. Par la suite, à l'aide de modèles statistiques de régression multivariée, les preuves empiriques de cette insertion inégale sont évaluées, sur la base de bases d'informations publiques sur les retraites et les pensions reçues des institutions de sécurité sociale ou du gouvernement fédéral. Dans la troisième étape, les mêmes modèles sont utilisés pour évaluer l'inégalité d'accès à d'autres formes de retraite et de retraite, davantage associée au passage du capitalisme industriel au capitalisme financier. Enfin, les considérations finales sont présentées où, en résumé, il est vérifié que le désavantage d'accès à la protection sociale pour la population noire augmente dans la transition vers le capitalisme financier, reproduisant la même ségrégation des racines esclavagistes.

**Mots-clés:** esclavage ; noir; insertion; travail; bien-être

## INTRODUÇÃO

O regime escravocrata foi determinante para um processo de integração desvantajoso à população negra na estrutura de classes do capitalismo industrial. No caso brasileiro, Fernandes (2008) sustenta que a burguesia dominante teria tomado as desigualdades raciais do extinto regime escravocrata como desigualdades de uma sociedade capitalista competitiva, preservando um sistema de dominação similar. O autor ainda argumenta que a população negra não teria sido preparada para liberdade por não ter acesso à educação, saúde e outros serviços públicos. Já Andrews (1998), vai em outro sentido, argumentando que a preferência por imigrantes ao invés de escravos libertos, como força de trabalho, teria sido induzida de forma sistemática não dependendo de habilidades ou *status* social. Sustenta ainda a existência de evidências suficientes de que o negro brasileiro no final do século XIX não estava despreparado para o mercado de trabalho. Os argumentos de Andrews (1998) remetem à reflexão de que o racismo tenha raízes mais profundas, onde o provimento de serviços públicos seria condição insuficiente para a sua superação, indo ao encontro de estudos mais recentes como o racismo estrutural de Almeida (2018).

As argumentações teóricas mencionadas anteriormente, como será visto adiante, parecem convergir para evidências empíricas atuais, reveladoras de uma desvantagem marcadamente negra, inclusive no campo do trabalho: os negros brasileiros ficam mais desempregados, ocupam mais postos de trabalho informais e acessam remunerações mais baixas (IBGE, 2018). Dentre as obras pesquisadas, a influência da transição do capitalismo industrial para o capitalismo financeiro na integração da população negra é pouco explorada, o que exige novas perspectivas a serem analisadas.

A previdência representa um campo onde tanto a influência da transição do capitalismo quanto a integração da população negra podem ser objetivamente observadas, pois envolve acesso ao trabalho e sistema financeiro. A expressão mais acabada disso são os regimes de capitalização (*funding*) (CESARATTO, 2014) culminando em formas alternativas de aposentadoria e pensão.

## A INTEGRAÇÃO DO NEGRO NA SOCIEDADE CAPITALISTA

A integração do negro na sociedade capitalista brasileira constitui um elemento central na compreensão do seu acesso à previdência. Uma vez que a relação com o mundo do trabalho, a qualidade dos postos ocupados e os níveis de renda obtidos durante a vida laboral são preditores previdenciários, cabe identificar como esses elementos foram construídos ao longo do tempo e, em que medida as evidências empíricas atuais ainda expressam suas respectivas influências. Nesse sentido os trabalhos de Andrews (1998) e Fernandes (2008) são referências imprescindíveis, por darem conta das principais questões envolvendo à integração da população negra no decorrer da sociedade capitalista. Ambos autores analisam essa integração especificamente na cidade e estado de São Paulo por se tratar do epicentro das transformações capitalistas brasileiras na virada do século XIX para o século XX, onde surge a indústria ligada à exportação do café. Portanto, tratam-se de tendências gerais sem a pretensão de assegurar validade externa de suas análises para as especificidades de outras regiões do país.

Em que pesem algumas diferenças nos períodos, os autores apresentam uma análise descritiva da introdução do negro na sociedade capitalista, os fatores que foram marcando sua presença no mercado de trabalho, os principais enfrentamentos ao longo do tempo. Em geral os argumentos apresentados pelos referidos autores são acompanhados por pesquisa documental e algumas evidências empíricas. Contudo, sob o ponto de vista científico, os mesmos não se propuseram a comprovar relações de causalidade a partir de tais evidências (o que é compreensível inclusive pela escassez de bases informacionais identificando negros e pardos, limitação também encontrada no presente trabalho).

Tanto a partir de Andrews (1998) quanto Fernandes (2008) é possível afirmar que o negro foi duplamente abandonado logo no princípio da formação da sociedade capitalista emergente brasileira. Primeiramente, pelas diferenças sociais presentes no regime escravocrata terem sido naturalizadas como se fossem diferenças de uma sociedade capitalista moderna, onde a concorrência de mercado é um dos eixos. Ignorou-se todo um passado de desconstituição da subjetividade da população negra onde o padrão era sua objetificação (tratando-a inclusive como

bens semoventes registrados em balanços patrimoniais) redundando em um profundo abandono da condição de cidadania. Segundo, pelo fato de nessa transição de regime escravocrata para o capitalista, a imigração europeia ter sido largamente incentivada para concorrer com a mão de obra do escravo liberto, por vezes apresentando vantagens comparativas como maior índice de alfabetização e maior experiência nas relações contratuais de trabalho dessa nova sociedade capitalista que surgia no Brasil.

Entre os autores, as diferenças estão mais nas hipóteses explicativas do que na descrição dos fatos em si. Fernandes (2008) tende a atribuir as dificuldades do negro mais à construção de sua subjetividade e à ausência de políticas públicas. Para esse autor, a exclusão do então liberto, a ausência de espaço na nova sociedade, teria contribuído para uma espécie de anomia capaz de aplacar ainda mais seu processo de inserção. A dificuldade de distinguir um contrato de trabalho de uma relação de escravidão teria sido um aspecto presente na vida de alguns recém libertos, sendo citada como exemplo. Como resposta aos séculos de trabalhos forçados durante a escravidão, a liberdade teria em alguma medida virado sinônimo de não trabalhar, ou exercer a autodeterminação nas jornadas e processos de trabalho. Tais aspectos ora comprometiam as relações contratuais de trabalho, ora inclusive explicavam a construção de figuras sociais desviantes e perturbadoras como o malandro e o bêbado, estereótipos da informalidade e desemprego no mundo do trabalho. A associação do negro aos elementos da preguiça e desvirtuação das regras de cooperação seguiriam um sentido de institucionalidade (em especial a ausência de políticas públicas, como educação e saúde) determinando a subjetividade dos indivíduos. A confluência desses fatores apontavam para alternativas pouco alvissareiras: 1) disputar em desvantagem as vagas de trabalho com imigrantes, correndo os riscos de viver de biscates nos centros urbanos; 2) exercer os mesmos trabalhos de quando escravizado (sem remuneração ou com remuneração reduzidíssima) em um meio rural que concentrava propriedades e reduzia seu papel de importância em função dos emergentes centros urbanos; 3) tornar-se uma figura desviante sujeito às marginalizações da sociedade.

A obra de Fernandes (2008), considerando o contexto dos estudiosos da realidade brasileira, representa uma quebra de paradigma. Estabelece um contraponto à tese hegemônica do “homem cordial” de Buarque (2001) que sustentava um processo harmônico

de integração das etnias constituidoras da sociedade brasileira, tendendo a sublimar os conflitos mais profundos. Contudo, uma crítica a abordagem de Fernandes (2008) é o posicionamento da sociedade negra no polo passivo de não ter sido preparada para a liberdade. Ora porque houve ausência do Estado, ora porque essa ausência tenha aprisionado o negro em uma cultura pouco adaptada ao capitalismo emergente. Em certa medida, converge para o que Souza (2015) aponta como culturalismo. Quando Fernandes (2008) sustenta que os imigrantes estavam mais preparados para a relações do mundo capitalista do que os escravos libertos, reconhece uma hierarquia cultural em termos de adaptação ao capitalismo. É possível que em algum momento esse aspecto tenha exercido influência, contudo a intensidade dessa influência passa a ser questionável quando se analisa o trabalho de Andrews (1998).

Andrews (1998) analisa a inserção do negro na sociedade capitalista de classes entre os anos de 1888 a 1988, um período mais longo na comparação com Fernandes (2008) (inicia no mesmo ano vai até meados de 1930). Portanto, o autor oferece uma visão mais ampla em termos de perspectivas cronológicas em relação a Fernandes (2008). Assim, argumentos como o incentivo à contratação de imigrantes em detrimento de negros e pardos para os empregos fabris apresenta limites. A partir da segunda metade do século IX, Andrews (1998) sustenta que tais postos deixam de ser as melhores alternativas para a massa assalariada. O desenvolvimento da indústria passa a ampliar a quantidade e a diversidade dos postos de trabalho. Os empregos no comércio, nas profissões liberais e na administração (*White Collars*) surgem e evoluem de 10% da força de trabalho no ano de 1920, para 32,4% em 1980<sup>1</sup>, sendo mais atrativos do que os trabalhos braçais (*Blue Collars*). Além disso, as tensões sobre as relações de trabalho entre imigrantes e uma elite acostumada à opressão do período escravagista, e que tendia a reproduzi-la com o proletariado, também contribuíram para arrefecer a extinção do programa de imigração subsidiada já em 1927, provocando o retorno dos negros ao mercado de trabalho. A antiga elite estamental e hegemônica de um Brasil pré-capitalista parecia resistir ao reconhecimento de relações mais horizontais de um capitalismo orientado à negociação e competitividade.

O ponto central da comparação entre brancos com pardos e negros, destacado por Andrews (1998), reside no acesso desigual aos postos de trabalho de natureza mais intelectual (*White Collars*) em relação aos

<sup>1</sup> (Andrews, 1998, p. 362)

braçais (*Blue Collars*). O autor reconhece a influência do baixo nível de instrução e habilidades no acesso a esses cargos como razão para sub-representação do negro nos postos de trabalho *White Collars*. Mesmo quando ascendem aos mesmos graus de instrução, apresentando condições de disputar tais postos com a população branca, ainda assim, prevalece uma discriminação em relação aos negros, cujas as fontes são difíceis de serem detectadas (Andrews, 1998).

Essa espécie de insulamento majoritário da população negra nos trabalhos braçais, trazido por Andrews (1998), acarreta em implicações previdenciárias. A primeira se refere à apropriação desvantajosa das rendas oriundas do trabalho, pela população negra, nos períodos de maior dinamismo do capitalismo industrial brasileiro, verificado majoritariamente entre as décadas de 40 a 70. Novamente, o acesso aos postos melhor remunerados era limitado, e quando ocorria, ainda assim havia desvantagens remuneratórias em relação aos brancos. Isso significa afirmar que tanto a capacidade de poupança individual, quanto a base de contribuição a alguma previdência (privada ou pública) ficou comprometida. Portanto, a segunda consequência é que negros e pardos também foram alijados do acesso aos esquemas previdenciários mais vantajosos nos períodos seguintes comparativamente à população branca.

Negros e pardos brasileiros ingressam na década de 90, um período marcado pela estagnação da economia brasileira em relação à década anterior e onde se inicia um amplo e heterogêneo processo de “convergência neoliberal” que irá repercutir nas políticas sociais da América Latina como um todo (Molyneux, 2008; Filgueira, 2005; Mesa-Lago, 2006; Barrientos e Hulme, 2008). As razões legitimadoras desse processo apresentam diagnósticos variados. Molineux (2008) sustenta que o quadro institucional frágil, diante de fatores exógenos como a abertura econômica do continente, exigiu o compartilhamento dos compromissos estatais com a sociedade civil, dando origem a diversas formas de centralização, em especial as Organizações não Governamentais (ONGs), inaugurando-se um período de *New Social Policy* na América Latina.

Já Schild (2002, apud Molyneux, 2008) vai identificar uma tendência menos positiva nesse processo de convergência neoliberal, sustentando que se trata de um período marcado por reduções de direitos sociais, mascaradas por uma linguagem de maior participação e capital social. Para esse autor, priorizou-se a regulação da pobreza no sentido de viabilizar uma reserva de mão de obra barata (quando

não gratuita), ao invés de se eliminar a pobreza e assegurar objetivos de desenvolvimento.

O insulamento de negros e pardos em postos de trabalhos *Blue Collars* de Andrews (1998) passa a ser agravado por dois aspectos centrais em termos de perspectivas previdenciárias. O primeiro deles é uma sucessão de transformações complexas nas relações produtivas que, no contexto brasileiro, vai culminar na redução do setor industrial eliminando, portanto, mais postos de trabalho *Blue Collars* do que *White Collars*. Logo, negros e pardos apresentariam maior suscetibilidade ao desemprego e informalidade restringindo ainda mais o acesso à previdência.

O segundo aspecto acima anunciado, refere-se a própria política previdenciária brasileira que passa a ser reestruturada no final da década de 90, um processo que permanece ainda em andamento e tem o sentido da convergência liberal anteriormente mencionada. Como será visto adiante, na perspectiva da classe trabalhadora esse processo representa perdas e diminuição de direitos. Isso significa que os negros e pardos que romperam o insulamento nos postos de trabalhos *Blue Collars* a partir do final da década de 90, alcançando postos *White Collars* encontrariam um contexto previdenciário menos favorável na comparação com o período pré-reforma. Portanto analisar o período em que ocorre maior acesso de negros e pardos a postos de trabalho *White Collars* também pode indicar certa segregação em termos de benefícios previdenciários.

Para além da segregação de *Blues* e *White Collars*, a convergência liberal passa a exercer a partir do século XXI influências mais transformadoras no mundo do trabalho que também agravam a situação de pardos e negros em termos de proteção social. A expressão mais acabada dessas transformações talvez seja o que a teoria tem se referido como precariado (Standing, 2017). Trata-se de um extrato social formado a partir da fragmentação da classe trabalhadora pelo processo de liberalização das economias e que possui características peculiares, aproximando-se de uma nova classe. A nomenclatura combina os adjetivos “proletário” e “precário”. O precariado detém níveis de confiança reduzidos em instituições como Estado e Mercado, organizando-se mais em tarefas avulsas e intermitentes (Standing, 2017). Não possuem relações típicas de um contrato social, como garantias sociais em troca de subordinação e lealdade, aspectos constituidores dos Estados de bem-estar social (Standing, 2017). Em termos previdenciários, estima-se um acesso muito reduzido do

precarizado a ponto de direcioná-lo para benefícios assistenciais que não dependem de contribuições ao longo da vida laboral.

Os aspectos aqui trazidos tentam remontar a trajetória da integração de negros e pardos na sociedade capitalista considerando as transformações centrais no mundo do trabalho, na perspectiva de examinar o acesso às políticas previdenciárias. Sem a pretensão de construir uma análise histórica mais detalhada, buscou-se estabelecer elementos centrais para a construção de um conjunto de hipóteses explicativas a serem confrontadas com evidências empíricas atualizadas sobre o acesso à previdência por negros na comparação com brancos, visando explorar a ideia de um apartheid previdenciário.

Avançando no suporte teórico explicativo, Hasenbalg e Silva (2003) através de um modelo de realização socioeconômico demonstram um processo de cumulação de desvantagens dos negros brasileiros no transcurso de etapas identificáveis do ciclo da vida (dentre as etapas estão a origem familiar, a internalização de recursos, autonomização de *status* e a realização de *status*). Convém destacar que essas etapas das vidas dos indivíduos são atravessadas por transições da sociedade, alterando mais ou menos a criticidade desse ciclo da vida.

Em outros termos, a exclusão de negros e pardos de determinados espaços sociais não é um processo novo a cada etapa de transição da sociedade. Trata-se de um padrão com origens no regime escravocrata e que vai se moldando nas transições da sociedade capitalista. Tal padrão, portanto se reproduz para além dos contextos que o geraram inicialmente. Essa reprodução, por sua vez, nem sempre é um processo mediado pela consciência dos atores sociais envolvidos. Tratando-se de ambientes institucionais, como as políticas previdenciárias, as próprias regras de modificação da institucionalidade (leis, normas, costumes e ideias consolidadas) podem induzir a permanência de padrões excludentes, independente da vontade consciente e iniciativas dos atores sociais. Assim, no campo da política previdenciária, a abordagem de trajetória de dependência (*path dependence*) pode explicar o caráter de permanência da exclusão de negros e pardos. Debates centrais sobre modelos previdenciários de capitalização exclusiva (*funding*) e repartição (*Pay as you go*) também influenciam no grau de exclusão previdenciária de negros e pardos, na medida que pressupõem um determinado padrão de comportamento para indivíduos de uma sociedade.

A ideia de trajetória de dependência ou *path dependence* (Pierson, 2000) estabelece que um determinado padrão de política pública que conseguiu se institucionalizar tende a estender sua influência além do contexto que originou seu surgimento, influenciando nas decisões tomadas posteriormente. Pierson (2000) salienta a controvérsia envolvida na utilização do conceito de *path dependence*. Segundo o autor, alguns teóricos vão sustentar que a perspectiva de aumento dos ganhos econômicos (retornos crescentes) constitui a formação de um padrão de dependência nas escolhas, preterindo-se padrões decisórios alternativos. Outros defendem que um padrão de dependência se estabelece para além das questões econômicas propriamente ditas. Assim, decisões anteriores em uma direção específica vão induzindo movimentos adicionais a ponto de recortar a visão da realidade e levar a novos passos nessa mesma direção.

No contexto da política previdenciária brasileira, essa abordagem dialoga com o conceito de reforma paramétrica apresentado por Mesa-Lago (2006). Assim, os custos de transição de um modelo para outro podem ter influenciado nas decisões, levando à manutenção de certos padrões de política previdenciária. Contudo, para além dos custos econômicos, a própria visão de mundo, o conhecimento acumulado em instituições, dentre outros também podem ter reforçado esses padrões decisórios.

Em relação à visão de mundo, mais especificamente quanto aos valores tácitos e explícitos constituintes da sociedade brasileira, Almeida (2017) traz elementos centrais onde é possível identificar um *path dependence* discriminatório de negros e pardos. Tal padrão é capaz de afetar o padrão decisório e a institucionalidade de políticas como a previdência. Dentre os aspectos abordados pelo autor, os conceitos de racismo institucional e estrutural abordam mecanismos reprodutores de uma determinada prática para além do contexto que a gerou. Sintetizando a ideia de racismo institucional destaca-se:

*No caso do racismo institucional o domínio se dá com o estabelecimento de parâmetros discriminatórios baseados na raça, que servem para manter a hegemonia do grupo racial no poder. Isso faz com que a cultura, a aparência e as práticas de poder de um determinado grupo tornem-se o horizonte civilizatório do conjunto da sociedade. Assim, o*

*domínio de homens brancos em instituições públicas – por exemplo, o legislativo, o judiciário, o ministério público, reitorias de universidades públicas etc. - e instituições privadas- por exemplo, diretoria de empresas – depende, em primeiro lugar, da existência de regras e padrões que direta ou indiretamente dificultem a ascensão de negros e/ou mulheres, e, em segundo lugar da inexistência de espaços em que se discuta a desigualdade racial e de gênero, naturalizando, assim, o domínio do grupo formado por homens brancos.(ALMEIDA, 2017,p.30)*

Pensar o racismo institucional acima destacado, no âmbito das políticas previdenciárias, significa examinar as premissas presentes na sua concepção. Assim, por exemplo, se determinadas regras de aposentadoria são mantidas ao longo do tempo, sem reflexões mais profundas e ignorando aspectos marcadamente desiguais entre brancos e negros (como expectativa de vida, por exemplo), o racismo institucional pode integrar o *path dependence*. A permanência de critérios de aposentadoria inalcançáveis para grande parte da população negra reforça a escolha por um processo civilizatório racista, ainda que tal escolha seja, *a priori*, implícita e até mesmo inconsciente.

Se as instituições e regras são o reflexo de uma estrutura social (relações políticas, econômicas, jurídicas, familiares), o racismo institucional é uma decorrência dessa própria estrutura, portanto, um racismo estrutural (Almeida, 2017,p.38). Assim, os elementos que estruturam uma sociedade racista tendem a se reproduzir indeterminadamente nas políticas sociais, inclusive na previdência, até que sejam tratados de alguma forma.

O caráter estrutural opera por diversos fatores, como a tradição, aquilo que é considerado “normal”, as práticas reiteradas de racismo que vão se naturalizando e sendo assimiladas como ideologias, antes mesmo de qualquer mediação de consciência pelos indivíduos. Em outros termos, o racismo estrutural aponta para uma manifestação continuamente reproduzida, muitas vezes independente das vontades reflexões e escolhas políticas dos indivíduos. Portanto, um mecanismo de reforço de padrões de dependência.

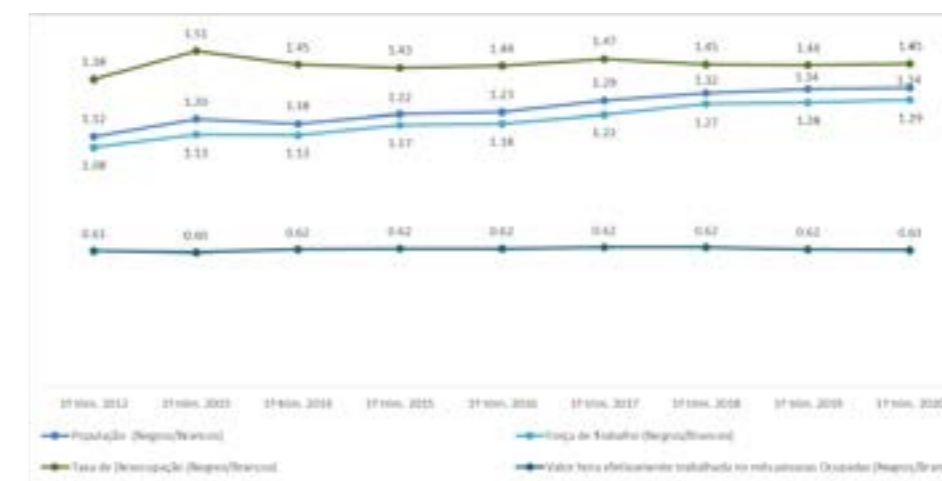
Como já destacado, buscou-se aqui remontar os aspectos centrais da trajetória de inserção do negro no mercado de trabalho

que influenciam no acesso à previdência. Também se destacou a importância de uma teoria que desse suporte à continuidade desse padrão de acesso. Contudo, dois aspectos relativos à transição do capitalismo industrial para capitalismo financeiro, determinantes na integração da população negra, exigem uma análise mais profunda para compreender melhor o acesso à previdência: o perfil de acesso ao mercado de trabalho e às aposentadorias e pensões.

### EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DO NEGRO NO MERCADO DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA (APOSENTADORIAS E PENSÕES RECEBIDAS DE INSTITUTOS DE PREVIDÊNCIA OU GOVERNO FEDERAL)

Visando trazer evidências empíricas da inserção desigual da população negra no mercado de trabalho, através da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD) trimestral, obteve-se o gráfico a seguir:

**Gráfico 1 – Razões entre Negros e Brancos – População e Mercado de Trabalho**



Fonte: elaborado pelo autor a partir da PNAD trimestral

Em geral, as variáveis do gráfico acima demonstram a população negra sempre em posições inferiores quanto ao acesso ao mercado de trabalho e à renda. Consta-se que no primeiro trimestre de

<sup>2</sup> O conceito de Força de trabalho é definido como o conjunto de pessoas de 14 anos ou mais de idade independentemente de estarem ocupadas ou desocupadas (IBGE, 2018).

2012 a população negra era 12% superior à branca, enquanto que essa mesma superioridade para a Força de Trabalho<sup>2</sup> alcançava 8%. No primeiro trimestre de 2020, esses percentuais passaram respectivamente para: 34% e 29%. Importante destacar que cor e raça, por serem conceitos socialmente construídos, permitem que as pessoas se auto declarem em determinada categoria a medida que o grau de consciência sobre a mesma amplie ao longo da vida. Assim, é possível que a população negra cresça por mecanismos adicionais, não se restringindo à natalidade.

Em que pese seja maioria na população e na Força de Trabalho, a população negra brasileira apresentou taxa de desocupação 38% superior a branca no primeiro trimestre do ano de 2012. Essa taxa aumentou para 45% no primeiro trimestre de 2020. Também se verifica que, quando ocupado, o valor da hora efetivamente trabalhada de um indivíduo negro é aproximadamente 38% inferior ao de um branco.

Em síntese, embora a população negra seja quantitativamente superior à de brancos, os negros ficam comparativamente menos ocupados e, quando nessa condição, recebem remuneração significativamente menor que a de brancos. Os parâmetros do mercado de trabalho (em especial rendimento médio e taxa de ocupação) repercutem na previdência e sugerem que essas diferenças entre negros e brancos não decorrem do acaso, ou seja, são estatisticamente significativas. O mesmo se pode dizer da previdência, por ser uma variável dependente do mercado de trabalho (em especial quanto aos parâmetros tempo de ocupação e/ou contribuição previdenciária e rendimento médio ao longo da vida laboral).

Tratando-se de dados secundários, a PNAD trimestral traz limitações para aplicações de métodos estatísticos específicos. Uma possibilidade para se aprofundar a análise das diferenças é a utilização de modelos como o de regressão multivariada. Contudo, as informações relativas às rendas de cada indivíduo da amostra, a respectiva variância, dentre outras, não foram encontradas em bases públicas para a PNAD trimestral. Há, portanto, uma limitação para executar análises dessa natureza sobre a base de dados.

Diante da referida limitação, utilizaram-se os microdados publicamente disponíveis para da PNAD anual mais recente, no caso a de 2015. O propósito foi aprofundar o exame das diferenças dos rendimentos entre brancos e negros, enfocando a questão da

previdência. A relevância desse exame reside em enfrentar o argumento não raro no debate público de que as diferenças decorreriam do acaso, o que por vezes turva o debate, podendo representar uma forma de negar a existência do racismo. Além disso, obter parâmetros objetivos para demonstrar as diferenças em função da raça e cor, bem como os efeitos dessa cumulatividade ao final da vida laboral (no que se refere aos benefícios de aposentadoria e pensões legadas às famílias dos trabalhadores).

No quadro 1 a seguir elaborou-se um modelo estatístico de regressão multivariada a partir dos microdados obtidos através da PNAD 2015. O modelo possui como variável dependente o rendimento de aposentadoria<sup>3</sup> e como variável independente (explicativas) “Negro” e “Mulher” como características das pessoas ocupadas e que recebem aposentadoria. Utilizou-se o modelo ANCOVA (Análise de Covariância) para as variáveis independentes. Assim, os autodeclarados “homens” e “pretos” ou “pardos” foram agregados na categoria “Homem Negro” (identificados com o valor “1” nessa variável *dummy*; onde os demais indivíduos foram identificados com “0”). Procedeu-se de maneira similar quanto a variável “Mulher Negra” (os indivíduos autodeclarados “mulheres” e “pretas” ou “pardas” foram identificados com “1” e os demais com “0”). Os resultados obtidos foram o seguinte:

### Quadro 1 – Regressão Multivariada Rendimento Aposentadoria – Mulheres e Homens Negros

Source	SS	df	MS	Number of obs = 8732		
Model	439320738	2	219660369	F( 2, 8729) = 88.90		
Residual	2.1569e+10	8729	2470948.3	Prob > F = 0.0000		
				R-squared = 0.0200		
				Adj R-squared = 0.0197		
				Root MSE = 1571.9		
Rendimento~n	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
MulherNegra	-536.4585	45.32008	-11.84	0.000	-625.2965	-447.6204
HomemNegro	-368.7512	39.00018	-9.46	0.000	-445.2008	-292.3017
_cons	1558.322	23.21465	67.13	0.000	1512.816	1603.829

<sup>3</sup> As aposentadorias analisadas nessa sessão referem-se as formas mais tradicionais, associadas aos institutos de previdência e aquelas concedidas pelo governo federal.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da PNAD anual 2015



Foram analisados 8.732 indivíduos aposentados. Pode-se inferir a partir do coeficiente de determinação Adj R-squared que aproximadamente 2,00% da variação dos rendimentos de aposentadoria podem ser explicados pelas variáveis “Mulher Negra” e “Homem Negro” atribuídas no modelo. Destaque-se que o propósito do modelo analisado não foi necessariamente obter um elevado poder explicativo sobre variável dependente, renda de aposentadoria. Ainda que isso possa representar uma limitação do modelo, o foco central foi avaliar se ser homem negro e mulher negra implicava em diferenças estatisticamente significativas na comparação com os demais indivíduos.

Através do teste F, indicado em Prob > = 0.000, rejeitamos a hipótese de que todos os coeficientes do modelo sejam estatisticamente iguais a zero, com intervalo de confiança de 95%. Isso significa que o modelo estimado existe, ou seja, o conjunto das variáveis independentes (explicativas) são estatisticamente significativas e influenciam na variação da renda das aposentadorias. Analisando-se pelo P-valor (P>|t|) tanto a variável “Homem Negro”, quanto a variável “Mulher Negra” foram estatisticamente significativas, todas apresentaram valores inferiores a 5% de significância.

Pelo valor da constante (\_cons) é possível inferir que o rendimento médio das aposentadorias recebidas pelos indivíduos é de aproximadamente R\$ 1.558,32. Isolar os efeitos desses indivíduos serem “Homens Negros” implica em obter em média um rendimento de aposentadoria inferior em R\$ 368,75 na comparação com os demais indivíduos. Isso porque o sentido das variáveis *dummy* “Homem Negro” é negativo em relação à constante (R\$ 1.558,32). Assim, verifica-se que homens negros recebem em média R\$ 1.189,57 (76,34% dos valores recebidos pelos demais indivíduos). O mesmo ocorre em relação ao fato de ser “Mulher Negra”, onde o efeito negativo é ainda maior, obtendo-se um rendimento de aposentadoria médio inferior de R\$ 536,46 em relação aos demais indivíduos. Mulheres negras obtêm um rendimento médio das aposentadorias de R\$ 1.021,86 (65,57% dos valores recebidos pelos demais indivíduos).

Aplicou-se o modelo anterior para os rendimentos de pensão<sup>4</sup> ao invés de aposentadoria, obtendo-se os seguintes resultados:

## Quadro 2 – Regressão Multivariada Rendimento Pensão –Mulheres e Homens Negros

Source	SS	df	MS			
Model	64518403.1	2	32259201.6	Number of obs =	2398	
Residual	2.2114e+09	2395	923325.852	F( 2, 2395) =	34.94	
Total	2.2759e+09	2397	949471.764	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.0283	
				Adj R-squared =	0.0275	
				Root MSE =	960.9	

Rendimento-o	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
MulherNegra	-304.3522	41.91802	-7.26	0.000	-386.5515	-222.1528
HomemNegro	-398.2701	63.18269	-6.30	0.000	-522.1686	-274.3717
_cons	1255.165	29.54164	42.49	0.000	1197.236	1313.095

Fonte: elaborado pelo autor a partir da PNAD anual 2015

O modelo analisou 2.398 indivíduos que receberam pensão. Pode-se inferir a partir do coeficiente de determinação Adj R-squared que aproximadamente 2,75% da variação dos rendimentos de aposentadoria podem ser explicados pelas variáveis cor e sexo atribuídas no modelo. Os parâmetros Prob > = 0.000, e o P-valor (P>|t|) tanto a variável “Negro”, quanto a variável “Mulher” foram estatisticamente significativas, todas apresentaram valores inferiores a 5% de significância.

Pelo valor da constante (\_cons) é possível inferir que o rendimento médio das pensões recebidas pelos indivíduos é de aproximadamente R\$ 1.255,17. Isolar os efeitos desses indivíduos serem “Homens Negros” implica em obter em média um rendimento de pensão inferior em R\$ 398,27 na comparação com demais indivíduos. Assim, verifica-se que homens negros recebem em média R\$ 856,90 (68,27% dos valores recebidos pelos demais indivíduos). Já em relação ao fato ser “Mulher Negra”, comparativamente aos homens negros, a situação das pensões se inverte àquela verificada nas aposentadorias. Mulheres negras obtêm um rendimento de pensão médio inferior em R\$ 304,35, alcançando R\$ 1.021,86 (75,75% dos valores recebidos pelos demais indivíduos), portanto, superior a de homens negros. Esse comportamento para as pensões possivelmente esteja associado à cultura do patriarcado, onde as mulheres tendem à maior dependência econômica dos homens, tornando-se comparativamente mais destinatárias de pensão do que de aposentadoria.

<sup>4</sup> As pensões analisadas nessa sessão referem-se as formas mais tradicionais, associadas aos institutos de previdência e aquelas concedidas pelo governo federal

## EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DO NEGRO NO MERCADO DE TRABALHO E PREVIDÊNCIA (OUTROS TIPOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES)

Na seção anterior verificou-se a desvantagem de acesso a formas mais tradicionais de previdência, aquelas associadas aos institutos de previdência e concedidas pelo governo federal. Na presente seção, será examinado o acesso a outros tipos de aposentadorias que não as mais tradicionais. Uma vez que não há a presença de um instituto intermediando a política previdenciária, pressupõe-se maior capacidade de poupança para formas alternativas de previdência e pensão. Envolve modalidades típicas do capitalismo financeiro moderno.

Aplicou-se o mesmo modelo de regressão multivariada da seção anterior aos dados da PNAD 2015, porém, como variáveis dependentes foram utilizadas as informações de outros tipos de rendimento mensal de aposentadoria e pensão na semana de referência da pesquisa. Os resultados obtidos foram os seguintes:

### Quadro 3 – Regressão Multivariada Outros Tipos de Aposentadoria – Mulheres e Homens Negros

Source	SS	df	MS	Number of obs =
Model	184987323	2	92493661.3	112
Residual	1.4762e+09	109	13542891.8	F( 2, 109) = 6.83
Total	1.6612e+09	111	14965428.2	Prob > F = 0.0016
				R-squared = 0.1114
				Adj R-squared = 0.0951
				Root MSE = 3680.1

Rendimento-se	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
MulherNegra	-2998.967	925.4768	-3.24	0.002	-4833.231 -1164.702
HomemNegro	-2185.813	844.5095	-2.59	0.011	-3859.603 -512.0227
_cons	3774.109	460.0084	8.20	0.000	2862.388 4685.831

Fonte: elaborado pelo autor a partir da PNAD anual 2015

O modelo analisou 112 indivíduos que receberam outros tipos de aposentadoria. Tal como na seção anterior, as estatísticas Prob> F e P>|t| apresentaram valores inferiores a 5% de significância, demonstrando que as variáveis são estatisticamente válidas para a construção do modelo. A partir da estatística Adj R-squared é possível

inferir que o modelo explica em 9,51% a variável dependente outros tipos de rendimento mensal de aposentadoria.

Tratando-se dos efeitos de ser “Homem Negro” e “Mulher Negra” verificam-se níveis de desigualdade superiores às formas tradicionais de aposentadoria da seção anterior. O fato de ser “Homem Negro” implica em um rendimento médio mensal de outros tipos de aposentadoria R\$ 2.185,81 inferior, alcançando R\$ 1.588,29 (42,08% do rendimento dos demais indivíduos, representado por \_cons = R\$ 3.774,11). Já o fato de ser “Mulher Negra” acarreta em uma redução ainda maior, uma redução de R\$ 2.998,97 em relação à constante, alcançando um rendimento de R\$ 775,14 (20,54% do rendimento obtido pelos demais indivíduos).

Já para o caso de rendimentos médios mensais para outros tipos de pensão, apurou-se:

### Quadro 4 – Regressão Multivariada Outros Tipos de Pensão – Mulheres e Homens Negros

Source	SS	df	MS	Number of obs =
Model	50383029.7	2	25191514.8	2073
Residual	1.5007e+09	2070	724954.495	F( 2, 2070) = 34.75
Total	1.5510e+09	2072	748570.866	Prob > F = 0.0000
				R-squared = 0.0325
				Adj R-squared = 0.0315
				Root MSE = 851.44

Rendimento-s	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
MulherNegra	-318.8761	38.32447	-8.32	0.000	-394.0347 -243.7176
HomemNegro	-215.7561	93.04276	-2.32	0.020	-398.2233 -33.28898
_cons	721.0279	27.87498	25.87	0.000	666.3619 775.6938

Fonte: elaborado pelo autor a partir da PNAD anual 2015

No caso de recebimento de outros tipos de pensão, o modelo analisou 2.073 indivíduos. As estatísticas Prob> F e P>|t| apresentaram valores inferiores a 5% de significância, demonstrando que as variáveis são estatisticamente válidas para a construção do modelo. A partir da estatística Adj R-squared é possível inferir que o modelo explica em 3,15% a variável dependente outros tipos de rendimento mensal de pensão.

Tratando-se dos efeitos de ser “Homem Negro” e “Mulher Negra” verificam-se níveis de desigualdade superiores às formas tradicionais de pensão vistas anteriormente. O fato de ser “Homem Negro” implica em um rendimento médio mensal de outros tipos de pensão R\$ 215,76 inferior, alcançando R\$ 505,27 (70,08% do rendimento dos demais indivíduos, representado por  $\_cons = R\$ 721,03$ ). Já o fato de ser “Mulher Negra” acarreta em uma redução de R\$ 318,88 em relação à constante, alcançando um rendimento de R\$ 402,15 (55,77% do rendimento obtido pelos demais indivíduos). Aqui diferentemente das formas tradicionais de pensão, as mulheres negras apresentam desvantagens em relação aos homens negros. Tal diferença possivelmente esteja associada ao fato desses outros tipos de pensão exigirem maior capacidade de poupança individual, o que coloca as mulheres negras em desvantagem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão teórica sobre a integração da população negra brasileira no mercado de trabalho indica a naturalização das diferenças do regime escravocrata como se fossem afetas ao capitalismo industrial competitivo, resultando em uma posição marcadamente desvantajosa para os negros: maior taxa de desocupação, ocupam mais postos de trabalho informais e acessam remunerações mais baixas. Além disso a transição para o capitalismo financeiro da década de 90 teria agravado as diferenças entre negros e brancos ensejando a hipótese de um *apartheid previdenciário*.

As evidências empíricas indicam que a população negra apresentou taxa de desocupação de 38% a 45% superior a de brancos, entre os primeiros trimestres dos anos de 2012 a 2020. A população negra ocupada recebe rendimentos 38% inferiores aos dos brancos. Tais diferenças refletem na previdência, onde pelas formas tradicionais de recebimento de aposentadoria (institutos de previdência e governo federal) verificou-se: homens negros recebem em média 76,34% e mulheres negras 65,57% dos valores que recebidos pelos demais indivíduos. Em relação às formas tradicionais de pensão esses percentuais comparativos com os demais indivíduos foram respectivamente de 68,27% e 75,75%. Possivelmente a dependência econômica da mulher explique essa diferença menos desfavorável

às mulheres negras em relação aos homens negros para as pensões.

Nas demais formas de aposentadoria e pensão, onde se pressupõe maior associação com o capitalismo financeiro, o quadro agrava-se. Homens negros recebem em média 42,08% e mulheres negras 20,54% dos valores recebidos pelos demais indivíduos a título de outros tipos de aposentadoria. Já para outros tipos de pensão inverte-se a situação observada nas pensões tradicionais para homens e mulheres negros: 70,08% e 55,77%, respectivamente. O fato desses outros tipos de pensão exigirem maior capacidade de poupança individual pode explicar esse quadro. Finalmente, as evidências empíricas validam os argumentos teóricos não permitindo refutar a hipótese de um *apartheid* previdenciário brasileiro. O contexto do capitalismo financeiro na previdência, reforça essa hipótese.

O presente artigo se limitou a confrontar aspectos teóricos com evidências empíricas disponíveis em bases públicas. Em alguma medida é possível que certos pressupostos, ainda que implícitos e associados a uma epistemologia eurocêntrica, tenham influenciado na análise. Isso acarreta em limitações explicativas da realidade, restringindo-se a marcadores de cor e gênero e não trazendo novos paradigmas. Estudos futuros devem ser desenvolvidos para avançar em relação a esse tipo abordagem. Tal avanço pode se dar através da construção de modelos de análise baseados em uma epistemologia específica dos saberes da negritude e do feminismo.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEDIA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG). Letramento, 2018.

ANDREWS, George Reid. **Negros e brancos em São Paulo (1888-1998)**. Tradução: LOPES, Magda. Bauru (SP). EDUSC, 1998

BUARQUE, Sérgio. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **CENSO 200 e 2010**. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>>. Acesso em 28 dez. 2018

CESARATTO, Sergio. **Pension Reform and Economic Theory: A Non-Ortodoxy Analysis**. Cheltenham (UK). Edward Elgar Publishing, 2014.  
FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes: (o legado da “raça branca”)**. São Paulo (SP). Globo, 2008. Volume 1, 5ª edição.

HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle. **Origens e destinos – desigualdades sociais ao longo da vida**. Rio de Janeiro (RJ). Topbooks, 2003.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

STANDING, Guy . **O precariado: a nova classe perigosa**. Tradução, ANTUNES, Cristina. Belo Horizonte (MG). Autentica, 2017.

## ✓ LOS INDICADORES COMO HERRAMIENTAS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

MURILLO-GOROZARRI, Belén<sup>1</sup>;  
PELÁEZ-LORENZO, Cristina<sup>2</sup>

<sup>1</sup> CEU - Escuela Internacional de Doctorado (CEINDO), Universidad San Pablo-CEU, CEU Universities, Urbanización Montepríncipe, 28660 Boadilla del Monte, Madrid, Spain

<sup>2</sup> Universidad Europea de Madrid, European University of Madrid, Madrid, Spain.

**Resumen:** A lo largo de la historia, el desarrollo de las políticas públicas en el marco de la Educación Superior ha ido integrando diferentes medidas cuantitativas del rendimiento de las instituciones con el objetivo de evaluar la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje. Actualmente, los indicadores se integran en diferentes programas de evaluación y rankings como herramienta para la evaluación de la calidad de las instituciones educativas en el marco de la Educación Superior. Si bien existe consenso entre diferentes autores con relación a la utilidad y validez del uso de indicadores en la evaluación de las universidades, existen discrepancias en cuanto a la identificación de los mismos, tanto en el propósito que persiguen, como en su tipología y su grado de importancia.

**Palabras clave:** Educación Superior, Políticas Públicas, Indicador, Evaluación, Calidad.

## PT OS INDICADORES COMO FERRAMENTAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE NA ENSINO SUPERIOR

**Resumo:** Ao longo da história, o desenvolvimento de políticas públicas no âmbito do Ensino Superior foi integrando diferentes medidas quantitativas do rendimento das instituições com o objetivo de avaliar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem. Atualmente, os indicadores integram-se em diferentes programas de avaliação e rankings como ferramenta de avaliação da qualidade das instituições educativas no âmbito do Ensino Superior. Embora exista consenso entre diferentes autores em relação à utilidade e validez do uso de indicadores na avaliação das universidades, existem discrepâncias a respeito da identificação deles, tanto no propósito que perseguem quanto na sua tipologia e nível de importância.

**Palavras-chave:** Ensino Superior, Políticas Públicas, Indicador, Avaliação, Qualidade.

## EN INDICATORS AS QUALITY ASSESSMENT TOOLS IN HIGHER EDUCATION

**Abstract:** Throughout history, the development of public policies within the framework of Higher Education has been integrating different quantitative measures of the performance of institutions with the aim of evaluating the quality of the teaching-learning process. Currently, the indicators are integrated into different evaluation programs and rankings as a tool for evaluating the quality of educational institutions within the framework of Higher Education. Although there is consensus among different authors regarding the usefulness and validity of the use of indicators in the evaluation of universities, there are discrepancies in terms of their identification, both in the purpose they pursue, as in their typology and degree of importance.

**Key-words:** Higher Education, Public Policies, Indicator, Evaluation, Quality.

## FR LES INDICATEURS COMME OUTILS D'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

**Résumé:** Tout au long de l'histoire, l'élaboration des politiques publiques dans le cadre de l'enseignement supérieur a intégré différentes mesures quantitatives de la performance des établissements dans le but d'évaluer la qualité du processus d'enseignement-apprentissage. Actuellement, les indicateurs sont intégrés dans différents programmes d'évaluation et classements en tant qu'outil d'évaluation de la qualité des établissements d'enseignement dans le cadre de l'enseignement supérieur. Bien qu'il existe un consensus parmi les différents auteurs sur l'utilité et la validité de l'utilisation d'indicateurs dans l'évaluation des universités, il existe des divergences dans leur identification, tant dans le but qu'ils poursuivent que dans leur typologie et leur niveau d'importance.

**Mots-clés:** Enseignement Supérieur, Politiques Publiques, Indicateurs, Évaluation, Qualité.

## 1. INTRODUCCIÓN

La evaluación de la calidad de la educación superior es un proceso complejo que puede llevarse a cabo desde muy diferentes enfoques en función del propósito. La presente revisión se centra en el uso de sistemas de indicadores, puesto que existe un interés creciente del uso de los datos para medir el desempeño de las instituciones de Educación Superior.

Ya Lord Kelvin, en 1883 dijo: “Cuando no podemos medir, nuestro conocimiento es pobre e insatisfactorio”.

Las políticas públicas en el marco de la Educación Superior en los diferentes países, han ido integrando medidas cuantitativas para la evaluación del funcionamiento de las instituciones y para evaluar el resultado de la aplicación de estas políticas.

Los indicadores se consideran una herramienta fundamental para que exista una toma de decisiones por parte de las instituciones, de sus grupos de interés, y de la sociedad en general basada en la evidencia, y una rendición de cuentas. Con la progresiva preocupación por la calidad de la Educación Superior, estos indicadores se han incluido como importantes herramientas para la evaluación del rendimiento de las instituciones.

Si bien existe un consenso en la necesidad de evaluación de la calidad de las instituciones, sin embargo es a la hora de su aplicación cuando se observa controversia en el tipo de indicadores utilizados, en el uso que se da a los mismos, y su utilización a través de los rankings.

### 2.1 Los indicadores en la medición de la calidad en educación. Breve perspectiva histórica

Los presidentes de Estados Unidos ya desde finales del siglo XVIII empezaron a usar medidas numéricas en los mensajes sobre el estado de la Nación anuales (Biderman, 1966). La utilización de indicadores empezó a crecer pasando de una media de tres en cada informe a más de once a mediados del siglo XX. Esta tendencia creciente en el uso de indicadores se asentó a partir de 1933, cuando los informes oficiales que recogían los objetivos de desarrollo nacional, se acompañaban, normalmente, de medidas numéricas

(Bandura, 2006). De hecho, Bandura encontró más de ciento sesenta indicadores compuestos en uso por diversas organizaciones de todo el mundo para comparar el desempeño de los países (OECD-European Commission, 2008, p. 3).

En el contexto educativo, los sistemas de indicadores surgieron cuando la evaluación por pares empieza a cobrar mayor importancia, siendo cada vez más utilizados en la evaluación de las instituciones de Educación Superior. De hecho, desde la segunda mitad de los años setenta surgen multitud de propuestas de indicadores para evaluar estas organizaciones.

Shavelson (1989) muestra que desde la segunda mitad del siglo XIX, el uso de los indicadores numéricos se aplicó al análisis de la calidad de instituciones educativas. De hecho, la creación de algunos departamentos de Educación de las universidades, se justificó por la necesidad de elaborar indicadores (Common School Movement). Ya, a partir de 1980, la preocupación por la calidad educativa alcanzó niveles sin precedentes en muchos países debido a la creciente competencia económica internacional. Desde finales del siglo XX se pasa de utilizar medidas cuantitativas para la rendición de cuentas a incidir en la importancia de establecer objetivos cuantificables que permitan medir la calidad en la Educación Superior (de Weert, 1990). En ese marco adquieren sentido los esfuerzos por tener evaluaciones educativas más completas y confiables, lo que incluye mejores sistemas de indicadores (Martínez, 2010).

La importancia del uso de información numérica para la justificación de programas y su aplicación en la medición de la calidad ha calado hasta nuestros días. De hecho, en los últimos años ha aumentado la cantidad de datos utilizados para medir el desempeño de los sistemas educativos. Los indicadores principalmente utilizados, muestran un alto nivel de estabilidad y consenso. Sin embargo, autores como Loukkola *et al* (2020), señalan la excesiva simplificación en el uso de los indicadores para medir la calidad en la educación superior.

Ya en 1993, Puryear (Puryear, 1993, p.6) decía “...Las estadísticas educativas existentes tienen un enfoque muy estrecho. Dejan fuera las medidas de calidad, de procesos y de productos. Los gobiernos han centrado la atención en un solo enfoque, bastante estrecho, para monitorear sus sistemas educativos –los conteos de tipo censo– y en un solo tipo de datos: los relativos a insumos. [...] Casi no han prestado

atención a documentar cómo funcionan las escuelas o qué aprenden los alumnos [...] Únicamente unos 60 de los 175 estados miembros de la UNESCO reportan tales datos en forma consistente”.

En el año 2005, con el propósito de armonizar los estándares de calidad y contribuir a un entendimiento común de la calidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje, se publican los Criterios y Directrices para el Aseguramiento de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (ESG), que contemplan la recogida y análisis de información y el uso de indicadores para una gestión eficiente de los programas y actividades. Esta publicación cuenta con una actualización posterior de 2015 (ESG, 2015).

A lo largo de la historia se han desarrollado diferentes políticas públicas en materia de Educación Superior que se han trasladado a los contextos nacionales a través de normativas o programas que contemplan la utilización de indicadores en la medición de la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.

## 2.2 De la política a la evaluación

El desarrollo de la educación y la medición del nivel de consecución de los objetivos planteados es objeto de seguimiento periódico por parte de las instituciones nacionales y supranacionales. Para ello se contempla el análisis a través de indicadores que se integran en programas y herramientas para el análisis de la calidad. Estas variables pueden hacer referencia a la medición de un proceso o ser finalistas, de resultado.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), asesora en materia de políticas públicas y en el establecimiento de estándares y normas a nivel mundial en distintos ámbitos. A nivel educativo, en su publicación anual *Education at a Glance* proporciona un análisis de, entre otros, los indicadores de desempeño de los sistemas educativos en los países de la OECD (OECD, 2019). Asimismo, esta Organización apunta la importancia para el análisis del impacto de las políticas en educación, la evaluación de los factores externos que afectan directamente a los resultados de estas políticas: variables demográficas, socio-económicas y políticas y las características nacionales son aspectos a tener en cuenta a la hora de interpretar la información.

Para conocer el desarrollo, aplicación y nivel de logro de las políticas en educación, los países cuentan con un conjunto de organismos o agencias designadas o acreditadas por sus respectivos gobiernos, y que operan a nivel local, nacional o internacional. Su misión principal es asegurar la calidad de la Educación Superior. Se trata de unidades organizativas que tienen una identidad institucional formalmente separada de cualquier dependencia gubernamental o ministerial y tienen una estructura organizativa propia que les permite desarrollar las funciones que tienen asignadas en materia de calidad de la educación superior de forma independiente. Estas instituciones cuentan con una serie de programas, protocolos y/o manuales de evaluación para la acreditación, que recogen los estándares, criterios y/o directrices marco para la evaluación de la calidad. Estos protocolos de evaluación recogen, en buena parte de los casos, una serie de indicadores objeto de análisis y evaluación.

La creación de la mayoría de agencias de calidad se sitúa en la década de los noventa, especialmente en Europa y Latinoamérica, si bien, países como Francia, Bélgica o Irlanda ya contaban con este tipo de agencias en los sesenta/setenta. En Estados Unidos, funcionan organismos para la acreditación de programas desde los años treinta, y, en otros casos como el de Japón, funcionan organismos de evaluación desde los años cuarenta.

Analizando los principales países occidentales, se observa que todos ellos cuentan con órganos o instituciones independientes del Gobierno para la acreditación de la calidad de la Educación Superior. Estas acreditaciones pueden ser a nivel institucional o a nivel de titulación y pueden ser llevadas a cabo por la misma agencia evaluadora (caso de España) o existir diferentes agencias en función del objeto de la evaluación (como en Estados Unidos).

En 2003, en Iberoamérica, nace la Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (RIACES), concebida como órgano supranacional para la integración educativa de los países que componen el espacio iberoamericano y poder afrontar de forma común los desafíos de la educación superior.

En el contexto europeo, en el año 2000 se creó una red supranacional para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior, la European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) agrupando a las agencias de calidad de los países europeos con el objetivo de establecer una red para la cooperación entre los países

firmantes del Proceso de Bolonia. En el año 2005, la ENQA publicó los Criterios y Directrices para el Aseguramiento de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior, con el objetivo de contribuir a un entendimiento común del aseguramiento de la calidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje entre los distintos países y entre los distintos grupos de interés, con su última actualización en 2015 (ESG, 2015).

Aunque existen múltiples agencias e indicadores para la evaluación de la calidad de las instituciones educativas, hoy en día nos seguimos enfrentando al reto de determinar “el contenido de la evaluación”; es decir el conjunto de dimensiones, elementos e indicadores a tomar en consideración para decidir el nivel de calidad de la institución o el servicio evaluado. Buena parte de la problemática asociada a este tema proviene de la ausencia de un consenso que permita asegurar que se están tomando en consideración los factores significativamente determinantes de la calidad de la formación universitaria (Rodríguez, 2013). Según la encuesta realizada por Loukkola (Loukkola *et al*, 2020, p.8) el 65% de las agencias que utilizan indicadores lo hacen para cumplir con un guión predefinido con el objetivo de certificar si la institución alcanza el nivel establecido. El 50% de las agencias de evaluación permiten que sean las propias instituciones las que elijan los indicadores que consideran relevantes para evaluar el rendimiento de su institución. El 25% de las instituciones utilizan información procedente de bases de datos nacionales y un 10% utiliza fuentes secundarias. Además, al utilizar parámetros comunes de evaluación se pierde la realidad de la institución, llegando incluso a producirse errores de interpretación.

Por lo tanto, es preciso acordar previamente qué dimensiones o criterios serán objeto de la evaluación y ser conscientes de este sesgo a la hora de emitir los juicios de valor.

### **2.3 Aplicación de los indicadores para la medición de la calidad**

En el Criterio 1.7 de los ESG, se incluyen los principios y directrices del Aseguramiento Interno de la Calidad, según los cuales las instituciones deben asegurarse de que recopilan, analizan y usan información pertinente para la gestión eficaz de sus programas y otras actividades, para lo cual, deben contar con indicadores.

Para la medición del rendimiento de las Universidades, los indicadores más comúnmente utilizados están relacionados con estudiantes (nuevo ingreso y ratios), profesorado y tasas de abandono. En Estados Unidos se encuentran también datos referidos al precio de matrícula y el retorno de la inversión como variables principales del análisis (Burke, 2002).

Los indicadores sirven de base para la elaboración de diversos rankings. A través de estas herramientas se obtiene una aproximación a los resultados de las universidades, permitiendo establecer comparaciones entre ellas. Otra ventaja es que ofrecen información sintética y simplificada del nivel de logro de la institución educativa (Pérez y Aldás, 2020).

La proliferación de los rankings ha resultado de la importancia que las instituciones han dado a la rendición de cuentas, transparencia y calidad (Hazelkorn *et al*, 2013), (Loukkola, 2017).

Los rankings fueron diseñados para la medida de la calidad de las instituciones, y su clasificación a partir de diferentes criterios como, por ejemplo, la reputación de la universidad o la utilización de indicadores de calidad en diferentes ámbitos, como la investigación, la docencia, o la internacionalización.

Sin embargo, la configuración de los rankings a través de una serie de indicadores, no deja de ser una cuestión discutible, puesto que pueden conducir a una minusvaloración de la actividad docente frente a la investigadora, o sesgarse hacia determinadas especializaciones científicas. La metodología de cada uno de los diferentes rankings y su aplicabilidad a cada tipo de institución académica es, y seguirá siendo, objeto de debate. Algunos informes (Rauhvargers 2011 y 2013) han subrayado la importancia de evaluar con cuidado los criterios con los que los rankings son elaborados a la hora de acreditar su relevancia e interpretar sus resultados. Además, es preciso señalar la limitación del alcance de los rankings ya que recogen únicamente un número limitado de indicadores relacionados con la calidad en la educación. Esta falta de indicadores capaces de captar la misión de la educación y el nivel de logro en el cumplimiento de sus objetivos es ampliamente reconocido (Rauhvargers, 2011 y 2013) y explica por qué la mayoría de los rankings se centran preferentemente en los resultados en investigación, más fácilmente cuantificables.

La literatura muestra que aunque los indicadores aportan información relevante para la toma de decisiones, éstos no pueden, por



sí mismos, fijar objetivos o prioridades, evaluar programas o establecer balances, sino que sería necesaria la implicación de otras acciones.

Aunque sean objeto de discusión, los rankings se consideran una herramienta útil que permite tener una breve síntesis del rendimiento de la educación de las instituciones. En este sentido, en los últimos años, los rankings universitarios han evolucionado para medir los diferentes aspectos de la actividad académica: investigación, docencia, innovación, etc., y cubrir las distintas ramas de conocimiento, actualizando sus metodologías para poder adecuarlas a cada una de las diferentes materias específicas. Actualmente existen rankings globales, rankings temáticos por materias, rankings multidimensionales, etc., cuya filosofía está específicamente adaptada a cada caso.

Finalmente, no se pueden obviar tres consideraciones importantes: por una parte, gran parte de los rankings universitarios están promovidos por instituciones privadas, una buena parte de ellos obtienen información de bases de datos bibliométricas que presentan carencias de información sobre distintas ramas de conocimiento, y se producen cambios metodológicos importantes en sucesivas ediciones de un mismo ranking, por lo que la comparabilidad de posiciones entre diferentes ediciones es, también, discutible. En definitiva, es necesario añadir un juicio crítico a la simple aportación de información sobre el posicionamiento de las universidades en estas clasificaciones.

Como complemento a los rankings, herramientas externas de medición sintética del desempeño de las instituciones de Educación Superior, las universidades cuentan con herramientas internas de medición, los Cuadros de Mando, que permiten hacer un seguimiento interno periódico de la situación global de la institución en su solo golpe de vista para poder identificar áreas de mejora e implementar planes de acción (Reda, 2017). Los Cuadros de Mando están configurados con los principales indicadores de rendimiento de la institución, y éstos se muestran de forma gráfica y automatizada.

#### **2.4 Políticas públicas e indicadores: el contexto español**

De acuerdo con las líneas generales contempladas en las ESG, en España la educación superior se ordena a través de una serie de normativas que tienen por objeto desarrollar criterios

y directrices de evaluación de las enseñanzas e instituciones de Educación Superior.

El Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, establece las directrices para la acreditación ex-ante (verificación) y ex-post (renovación de la acreditación) de titulaciones. Además, en su artículo 27, contempla que se establezcan protocolos para la definición de criterios e indicadores básicos comunes para el procedimiento de evaluación de planes de estudio y la rendición de cuentas.

El citado Real Decreto, también contempla la creación de un sistema integrado de información (Disposición adicional decimotercera). Es por ello que el Ministerio de Educación elabora sus estadísticas e indicadores a través del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIU), una plataforma de recogida, procesamiento, análisis y difusión de datos del Sistema Universitario Español, que permite disponer de información homogénea y comparable para dar cobertura a las necesidades de datos sobre el conjunto del sistema universitario español y facilitar a las agencias la información necesaria para llevar a cabo los procedimientos relativos al seguimiento y acreditación de los títulos universitarios oficiales (Indicadores en la Universidad: información y definiciones).

En línea con lo dispuesto en el criterio 3.4 de los ESG, en el que se indica que las agencias deben publicar con regularidad informes que describan y analicen las conclusiones generales de sus actividades de aseguramiento externo de la calidad, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) cuenta con un Observatorio de la calidad del sistema español de universidades.

Respondiendo a esta misma responsabilidad de publicar informes sobre el aseguramiento de la calidad, algunas agencias autonómicas y universidades del territorio nacional cuentan también con observatorios o portales de transparencia (Revista Española de Documentación Científica), como es el caso de la agencia AQU Cataluña (<http://winddat.aqu.cat/>), la Fundación para el Conocimiento Madri+d (<https://www.madrimasd.org/transparencia>), la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León acsucyl ([http://www.acsucyl.com/acsucyl/opencms/portal\\_transparencia/index.html](http://www.acsucyl.com/acsucyl/opencms/portal_transparencia/index.html)), o la Universidad de Salamanca.

También, con el propósito de publicar los datos más relevantes del ámbito universitario en España, el Ministerio de Educación, a través

del SIU publica anualmente el informe Datos y Cifras del Sistema Universitario Español, centrándose en su estructura (organizativa y económica), el acceso, sus estudiantes y el personal.

### **3. CONCLUSIÓN**

Existe un consenso en la necesidad de hacer un seguimiento y evaluación de la calidad de las instituciones de Educación Superior.

Las políticas públicas nacionales y supranacionales contemplan la recopilación, análisis y uso de información para la gestión eficaz del proceso de enseñanza-aprendizaje y de los programas. Los indicadores se consideran una herramienta de gran utilidad al aportar información relevante para la toma de decisiones, si bien deben acompañarse de otras acciones complementarias. Los rankings, como indicadores sintéticos de resultados, que han proliferado en los últimos años por su utilidad para la rendición de cuentas y transparencia, son objeto de debate, entre otros, por su origen, la falta de adecuación a la misión propia de cada institución, la carencia de información de datos específicos o los cambios metodológicos que se producen entre las distintas ediciones.

De acuerdo a lo anterior, en la actualidad se cuenta con múltiples agencias, programas e indicadores para la evaluación de la calidad de las instituciones educativas con resultados exitosos, si bien el contenido objeto de estudio a tomar en consideración para la evaluación de la calidad, carece de consenso y es objeto de debate por distintos autores.

## BIBLIOGRAFÍA

BANDURA, Romina. A Survey of Composite Indices Measuring Country Performance: 2006 Update. New York, NY: United Nations Development Programme, Office of Development Studies, 2006.

BIDERMAN, Albert.D. Social Indicators and Goals. Bauer, 1966.

BURKE, Joseph.C.; MINASSIANS, Henrik P. The new accountability: From regulation to results. New Directions for Institutional Research, 2002.

MINISTERIO DE UNIVERSIDADES. Datos y Cifras del Sistema Universitario Español. Gobierno de España.

de WEERT, Egbert. A macro-analysis of quality assessment in higher education. Higher education, 19 (1), 57-72, 1990.

HAZELKORN, Ellen. Reflections on a Decade of Global Rankings: What we've learned and outstanding issues. European Journal of Education, 2013.

LOUKKOLA, Tia; DAKOVIC, Goran. EUA's Learning and Teaching Initiative: Report from the 2017 Thematic Peer Groups. EUA. Bruselas, 2017.

LOUKKOLA, Tia, *et al.* Exploring higher education indicators. EUA. Bruselas, 2020.

MARTINEZ, Felipe. Los indicadores como herramientas para la evaluación de la calidad de los sistemas educativos. Sinéctica, Tlaquepaque, n. 35, p. 1-17, 2010.

Ministerio de Educación Cultura y Deporte, Centro de Publicaciones Indicadores en la Universidad: información y definiciones Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades, 1999.

OECD-European Commission, Annual Report, 2008.

OECD. Education at a Glance 2019: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, 2019.

PÉREZ, Francisco; ALDÁS, Joaquín; Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE). Indicadores Sintéticos de las Universidades Españolas. U-ranking. 8ª edición, 2020.

PURYEAR, Jeffrey M. Status and Problems of International Educational Statistics and Research. CIES Newsletter, núm. 103, 1993.

RAUHVARGERS, Andrejs. Global University Rankings and their impact. Bruselas: European University Association asbl. 2011.

RAUHVARGERS, Andrejs. Global University Rankings and their impact: Report II. Bruselas: European University Association asbl, 2013.

REAL DECRETO 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. BOE, 2007.

REDA, Niguse.W. Balanced scorecard in higher education institutions: Congruence and roles to quality assurance practices, Quality Assurance in Education, Vol. 25 No. 4, pp. 489-499, 2017.

Revista Española de Documentación Científica, 35, 1, enero-marzo, 119-144, 2012 ISSN: 0210-0614. doi: 10.3989/redc.2012.1.863

RODRÍGUEZ, Sebastián. El debate de la calidad en la educación superior. En: La evaluación de la calidad en la educación superior. Madrid: Editorial Síntesis, 2013.

SHALVELSON, Richard J., et al. Indicators for monitoring mathematics and science education: A sourcebook. - 1989 - rand.org

MINISTERIO DE UNIVERSIDADES. Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU).. Gobierno de España. <<https://www.ciencia.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.8ce192e94ba842bea3bc8110014>

[32ea0/?vgnextoid=9fca7a95d789b610VgnVCM1000001d04140aRCRD](https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf)>. [Fecha última consulta: 05 de noviembre de 2020].

EUROPEAN ASSOCIATION FOR QUALITY ASSURANCE IN HIGHER EDUCATION (ENQA). Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). (2015). Brussels, Belgium]. [publicación en línea]. ENQA, 2015. <[http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG\\_2015.pdf](http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf)> [Fecha última consulta: 17 de octubre de 2020].

Observatorio de Calidad. Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) <<http://www.aneca.es/Documentos-y-publicaciones/Observatorio-de-la-Calidad-del-Sistema-Espanol-de-Universidades>>. [Fecha última consulta: 03 de noviembre de 2020].

Agencia AQU Cataluña (<http://winddat.aqu.cat/>). [Fecha última consulta: 03 de noviembre de 2020].

Fundación para el Conocimiento Madri+d. Programa de evaluación de las Universidades. <<https://www.madrimasd.org/transparencia>>. [Fecha última consulta: 03 de noviembre de 2020].

Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León (ACSUCYL). Portal de la Transparencia. <[http://www.acsucyl.com/acsucyl/opencms/portal\\_transparencia/index.html](http://www.acsucyl.com/acsucyl/opencms/portal_transparencia/index.html)> [Fecha última consulta: 28 de octubre de 2020].

Universidad de Salamanca. Observatorio de la calidad y el rendimiento académico. <<https://indicadores.usal.es/portal/>> [Fecha última consulta: 26 de octubre de 2020].

## ✓ Uma revisão dos indicadores de avaliação da formação pós-graduada em Espanha.

Javier Caballero Ferrándiz

Universidad Complutense de Madrid (UCM).

**Resumo:** Os indicadores são a espinha dorsal de uma avaliação. Tendo em conta os diferentes modelos de avaliação da formação pós-graduada em Espanha, no trabalho seguinte procede-se a uma revisão dos indicadores de avaliação segundo os seus elementos e aspectos técnicos. Para tanto, será realizada uma breve revisão teórica sobre algumas das diferentes propostas encontradas em torno da avaliação da formação pós-graduada e, de forma mais geral, sobre os métodos de avaliação com foco em processos e aqueles com foco em resultados. Posteriormente, procede-se a uma análise descritiva dos diferentes desenhos de avaliação da formação pós-graduada em Espanha: tanto a ANECA, como também os Rankings Universitários e o Mestrado em Avaliação (UCM), segundo os seus diferentes elementos que os compõem.

**Palavras-chave:** Avaliação educacional, Avaliação de programas, Indicadores de avaliação, Questões de avaliação, Métodos quantitativos.

### EN A review of the Evaluation Indicators of Post-Graduate Training in Spain.

**Abstract:** The indicators are the backbone of an evaluation. Taking into account the different models of evaluation of postgraduate training in Spain, in the following work a review of the evaluation indicators is carried out according to their elements and technical aspects. For this, a brief theoretical review will be made of some of the different proposals found around the evaluation of postgraduate training, and more generally the evaluation methods focused on processes and those that focus on results. Subsequently, a descriptive analysis of the different evaluation designs of postgraduate training in Spain is carried out: both the ANECA, as well as the University Rankings and the Master of Evaluation (UCM), according to their different elements that comprise it.

**Key-words:** Educational evaluation, Program evaluation, Evaluation indicators, Evaluation questions, Quantitative methods.

### ES Una revisión de los indicadores de evaluación de la formación de post-gradado en España.

**Resumen:** Los indicadores son la osamenta de una evaluación. Teniendo en cuenta los distintos modelos de evaluación de la formación de postgrado en España, en el siguiente trabajo se realiza una revisión de los indicadores de evaluación de acuerdo con sus elementos y aspectos técnicos. Para ello se realizará un breve repaso teórico a algunas de las diferentes propuestas halladas en torno a la evaluación de la formación de postgrado, y de forma más general a los métodos de evaluación centrados en procesos y los que se focalizan en resultados. Posteriormente se realiza un análisis descriptivo de los distintos diseños de evaluación de la formación de postgrado en España: tanto la ANECA, como los Ránkings Universitarios y el Mágister de Evaluación (UCM), de acuerdo con sus diferentes elementos que la forman.

**Palabras-clave:** Evaluación educativa, Evaluación de programas, Indicadores de evaluación, Preguntas de evaluación, Métodos cuantitativos.

### FR Une revue des indicateurs d'évaluation de la formation postuniversitaire en Espagne.

**Résumé:** Les indicateurs sont l'épine dorsale d'une évaluation. Compte tenu des différents modèles d'évaluation de la formation postuniversitaire en Espagne, dans le travail suivant, une revue des indicateurs d'évaluation est effectuée en fonction de leurs éléments et aspects techniques. Pour ce faire, une brève revue théorique sera menée sur quelques-unes des différentes propositions trouvées autour de l'évaluation de la formation post-graduée, et plus généralement sur les méthodes d'évaluation axées sur les processus et celles axées sur les résultats. Par la suite, une analyse descriptive des différents modèles d'évaluation de la formation postdoctorale en Espagne est réalisée : à la fois l'ANECA, ainsi que les classements universitaires et le Master of Evaluation (UCM), selon leurs différents éléments qui le composent.

**Mots-clés:** Évaluation pédagogique, Évaluation de programme, Indicateurs d'évaluation, Questions d'évaluation, Méthodes quantitatives.

## 1. INTRODUCCIÓN:

El presente artículo tratará de realizar una pequeña revisión de los indicadores de evaluación utilizados por tres modelos diferentes de evaluación de la formación de postgrado a partir de la metodología del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid (UCM): la conocida como Rayuela.

Estos modelos, aplicados en concreto a las enseñanzas de Máster o Título Propio, serán: el de la ANECA –el generalmente más conocido y establecido en nuestro país como modelo de referencia de las enseñanzas universitarias–, el de Ránkings Universitarios –no tan conocido a nivel nacional, pero sí a nivel internacional–, y el del Máster de Evaluación (UCM) –como una apuesta propia para evaluar con criterios y medios propios el desempeño de esta titulación, así como para hacer extensivos sus métodos de concebir la evaluación de programas y políticas públicas–.

Como se comentará más en detalle en el cuarto apartado, la elección de estos tres modelos está motivada por la de comparar propuestas diferenciales según su enfoque de indicadores de resultados o de procesos. Cabe decir que este trabajo sirve de pretexto, además, para mejorar y ampliar las miras de la propia evaluación que realiza el Máster en Evaluación (UCM) a partir de su comparación con otros modelos análogos.

Pero hablando de la evaluación educativa, o la evaluación de la práctica de la enseñanza, es importante señalar la diferencia que se hace en el habla inglesa entre “assessment” –evaluación del alumnado mediante pruebas, test, controles, etc.– y “evaluation” –evaluación de programas y políticas públicas–, teniendo en cuenta que en este trabajo siempre se hará referencia más a la segunda que a la primera. En este sentido, es importante recalcar el significado de esa frase que se viene repitiendo muchas veces en el Máster de Evaluación: “evaluamos programas, no personas”.

El objeto, por tanto, será evaluar los indicadores de los propios programas de evaluación de la formación de postgrado desde el punto de vista de cómo están concebidos teóricamente y nunca los procedimientos que se utilizan para medir o evaluar –en el sentido inglés de “assessment”– el desempeño o los esfuerzos del alumnado por aprobar una asignatura en el campo de la evaluación del aprendizaje educativo.

Para ello se realizará una breve presentación de la metodología utilizada para la evaluación, a través de la llamada Rayuela de evaluación, con cuño propio del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas (UCM). De forma breve además se tratará de presentar el marco teórico de la evaluación de la formación de postgrado y los tres modelos de evaluación comentados. Con ello se irá comparando a lo largo de todo este proceso los diseños y presentando, al final de cada apartado, un breve cuadro resumen donde se puedan ver rápidamente las diferencias entre estos modelos.

Al final, en la discusión se aportará una breve reflexión acerca de cómo la aproximación metodológica de la evaluación condiciona el tipo de indicadores, estableciendo una senda típica y tópica entre la orientada hacia resultados y la orientada a la comprensión del programa. Y en ese sentido, se puede interpretar que no es que sean modelos de evaluación “cortos de miras”, es el propósito y la capacidad de acción de sus sujetos los que la marcan.

## 2. MARCO TEÓRICO:

Resulta difícil encontrar referencias tan concretas sobre la evaluación de la formación de postgrado, salvo como las que se encuentran en el Handbook de SAGE sobre evaluación educativa en la educación superior (Secolsky & Denison, 2012) o algunas como la evaluación de un máster online (Sancer, Baturay & Fadde, 2013). Pero quizás la más pertinente, dado el caso, sea la que aquí reseñaremos de David Nevo en el Handbook de SAGE sobre evaluación de políticas, programas y prácticas (Shaw, Greene & Mark, 2006).

Este autor anglosajón distingue entre diversos objetos que son de evaluación en la educación. En concreto enumera los siguientes: alumnado, profesorado, materiales de enseñanza, proyectos y programas educacionales y escuelas. Pero es el último el que más se asimila al objeto de indicadores teniendo en cuenta todos los siguientes elementos a evaluar (Nevo, 2006:445-457):

- La comunidad y el alumnado de la escuela: elementos contextuales como el nivel socioeconómico del alumnado y del barrio donde esta se encuentra, la visión de la escuela, etc.
- El personal de la escuela: profesorado, directoría, etc.
- Los recursos materiales: desde la pizarra y la tiza pasando por

los ordenadores, hasta el presupuesto, el espacio y todos los enseres, aunque también la limpieza y el nivel de ruido.

- Los programas educativos y las actividades: los programas principales y tanto aquellos dirigidos al alumnado destacado como con dificultades, las actividades extracurriculares, las disposiciones hechas para estudiantes con necesidades especiales, los proyectos que sean innovativos iniciados por la propia escuela u otras, así como aquellos proyectos que afecten a la comunidad o a los progenitores.
- Los logros de la escuela: el reclamo que tenga esta escuela, la satisfacción de los progenitores, los juicios de los inspectores de escuela, logros y premios de sus graduados, o premios ganados por la propia escuela.

Así pues, si los inicios de la evaluación en un primer momento se remontan a la definición inglesa de “assessment” –pasando por la evaluación educativa de Ralph Tyler– los desarrollos que actualmente entendemos como evaluación de programas y políticas públicas –así como de organizaciones, servicios públicos o incluso centros educativos– no se definieron como tal hasta el Modelo CIPP de Daniel Stufflebeam (Nevo, 2006: 441) al intentar incluir, de forma sistémica y sistemática, todos aquellos elementos que incluyen los insumos (estructura y contexto), los procesos y los resultados (aunque también productos).

Esta consideración sigue abriendo el foco actualmente incluso de la evaluación de los programas educacionales y las escuelas a elementos que van más allá de los resultados de informes como PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) –y que se quedarían en el nivel de evaluación del “assessment”–. Como comenta el autor, en Gran Bretaña no solo se tienen en cuenta los resultados de los test, también se evalúan los métodos de enseñanza del profesorado, el currículum, o incluso elementos como el clima escolar (Nevo, 2006: 454), demostrando la pertinencia de incluir aspectos no solo de resultados.

Por citar solo un caso concreto, con el que continuar con el ejemplo, a continuación se hace una pequeña referencia a un cuadro aplicado a la evaluación de una escuela e inspirado en el modelo CIPP que puede servir de consideración para tener en cuenta todos aquellos elementos de contexto, estructura, procesos y productos/resultados que, al igual que lo haría en una escuela, son aplicables a la evaluación

de una formación de postgrado (Aziz, Mahmood & Rehman, 2018).

Sin embargo, dada la sistematicidad de este sistema, es más bien frecuente ver evaluaciones e indicadores que se centran solo en aspectos de resultados –sobre todo en materia de políticas públicas más que de programas–. Es importante ahora preguntarse por qué se produce esta cuestión y por qué no se tienen en cuenta las virtudes que un modelo como este son capaces de dar. ¿Por qué no abrir la caja negra y comprender los mecanismos que generan los resultados? (Ligero, 2017: 36).

Como veremos en los siguientes apartados a través de la comparación de los tres modelos, esta es una cuestión fundamental a la hora de comprender que existe una cierta relación entre los indicadores evaluación y sus propósitos –entre sus medios y sus fines–. Y que es necesaria de comprender por el mero hecho por el que se plantea: es así como por ejemplo David Nevo establece una clara relación entre una evaluación interna-formativa y una externa-sumativa. Este autor comenta que “por un lado, las escuelas pueden estar interesadas en una visión global de sus actividades educacionales y administrativas para mejorar su funcionamiento y ejecución. Por el otro, una demanda puede requerir una demostración del mérito de la escuela y el grado en que consigue sus resultados y la satisface las necesidades de sus clientes”, estableciendo la diferenciación entre una evaluación interna y una externa, y también entre formativa y sumativa, a partir de los propósitos y el contexto en el que se formulan (Nevo, 2006: 454).

Sobre esta cuestión incidirán de nuevo todos aquellos elementos contextuales que no tienen que ver solo con el programa, sino con el requerimiento de la demanda, aquellas personas que participan en la evaluación, o incluso el contexto social y económico que influye en la formación de postgrado y que afecta a su posible evaluación. La relación entre fines y medios no es solo una cuestión de método, es ante todo una cuestión de contexto: una cuestión política. Y justamente afecta también al planteamiento de sus indicadores.

### 3. METODOLOGÍA:

Siguiendo la guía práctica de evaluación propuesta por el “*Título Propio en Evaluación de Programas y Políticas Públicas*” de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) –más conocida como la “Rayuela”, o en su versión en inglés como *hopscoth*, por su

referencia al juego infantil de las casillas– se realiza un comentario crítico en torno a los indicadores que comprenden el diseño de las evaluaciones de la formación de postgrado como un ejercicio de reflexión y comprobación para hacer una evaluación consciente (Ligero, Porta, Muñoz, y Bustelo, 2019: 1)

Inicialmente esta herramienta se concibe en 12 fases que van desde las primeras preguntas de “¿para qué se evalúa?” y “¿para quién?”, pasando por la acotación del objeto de evaluación, la elección de metodológica, la definición de los indicadores, la definición de las fuentes de información, el análisis de los datos, entre otras; hasta la revisión de los indicadores de evaluación de cada programa.

De forma práctica la Rayuela se nos ofrece como un checklist, como un ejercicio de comprobación, a través de distintas preguntas que resultan muy agudas en torno a la práctica de la evaluación. Pero también como un ejercicio de reflexión con lo que ello supone: pararse en cada una de las preguntas y pensar una respuesta que vaya más allá de la mera comprobación.

Cada una de las fases son preguntas, por tanto, siempre sugerentes y abiertas a más de una respuesta –o por lo menos a una respuesta larga, no una de “sí” o “no”–. Por ello “el proceso de evaluación se convierte en un ejercicio consciente de la diversidad de opciones, productos y usos [...] el producto final es un diseño de evaluación sensible, y por lo tanto, específico y conciso” (Ligero, Porta, Muñoz, y Bustelo, 2019: 7).

Comentar solo como apunte que la idea de esta herramienta nace justamente de un esquema que se utilizaba para las clases del Máster con la intención de ayudar a “diseñar, repensar y revistar la implementación de los procesos de evaluativos” (Ligero, Porta, Muñoz, y Bustelo, 2019: 4) así como de ordenar el propio proceso de aprendizaje de la evaluación por parte del alumnado. Es por tanto una herramienta intrínsecamente pedagógica y dispuesta a su uso.

#### 4. ANÁLISIS:

En un primer momento, se trató de revisar el modelo de evaluación desarrollado por el Máster de Evaluación –que no tiene carácter de Máster Oficial como tal, sino de Título Propio– con el que regula el resto de las enseñanzas de Máster Oficial –el de la ANECA– ya que el

segundo es el que rige todas las enseñanzas de postgrado oficial en España. Y ese fue el criterio inicialmente establecido, aunque como se ha comentado anteriormente, este planteaba la necesidad de contar con algún otro diseño adicional con el que enriquecerse.

Finalmente se eligieron los Ránkings Universitarios teniendo en cuenta las virtudes derivadas de su carácter completamente diferenciador en comparación con la ANECA y el Máster en Evaluación (UCM): una herramienta de carácter internacional principalmente orientada a comparar los resultados de las universidades en términos de producción académica e internacionalización de sus productos y personas.

#### 4.1. ANECA (ACREDITA):

Con la implantación del sistema Bolonia para el desarrollo de un Espacio Europeo común de Educación Superior, se produjeron distintos cambios estructurales que afectaron al sistema educativo europeo y a las universidades españolas.

Este es el propósito bajo el cual funciona la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación –más comúnmente conocida como ANECA–, creada en 2002 como un organismo homólogo a la European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), y que tiene como objetivo dotar al sistema español de un proceso que trate de garantizar su calidad y mejora continua a través de la certificación y acreditación de las enseñanzas universitarias.

La ANECA cuenta con distintos programas que tratan de cubrir el amplio proceso de que culmina en una evaluación, pasando desde la evaluación de diseño (VERIFICA), por el monitoreo y el seguimiento (MONITOR), hasta la evaluación de resultados y la rendición de cuentas (ACREDITA). Aunque también, son conocidos los programas de evaluación de las instituciones académicas (AUDIT), y sobre todo el programa de evaluación del profesorado (DOCENTIA).

Todos estos programas nacen con la voluntad de garantizar la calidad en la formación del alumnado de las universidades a través de la mejora continua de los procesos y los recursos que las forman. Sin embargo, es el de ACREDITA el que tiene interés en este artículo sobre indicadores dada su aplicación a la evaluación de las enseñanzas de postgrado con carácter tanto de su implementación como de resultados.



El programa ACREDITA –quizás el principal ya que es el que se enfoca hacia la rendición de cuentas– es el que regula el proceso de acreditación de los Grados, Másteres y Doctorados en función del grado de cumplimiento de los criterios y estándares establecidos. Estos criterios se dividen entre aquellos de la dimensión de gestión del título, los recursos y los resultados:

Cada una de estas dimensiones se subdivide en 7 criterios, de forma que la primera engloba también la organización y su desarrollo, la información y transparencia, y el sistema de garantía interno de calidad. La segunda dimensión incluye el personal académico y el personal de apoyo, así como los recursos materiales y servicios. Por último, la dimensión de resultados abarca tanto estos resultados de aprendizaje como otros indicadores.

Teniendo en cuenta los criterios, el resultado es una matriz de indicadores formada para la evaluación de ACREDITA con 24 indicadores. Sin embargo, teniendo en cuenta que los aspectos a valorar pueden ser de 2-3 de media, en realidad se están respondiendo a entre 50 y 75 indicadores. La matriz de autoevaluación ACREDITA cuenta en total con 68 indicadores, de los cuales éstos se pueden dividir en tres subindicadores:

- Información en la que se basa el análisis (fuentes).
- Aspectos a valorar para el cumplimiento de la directriz (mejora).
  - Valoración semicuantitativa: se supera excelentemente, se alcanza, se alcanza parcialmente o no se alcanza.
  - Valoración cualitativa.
- Preguntas a modo de reflexión (exhaustivo checklist).

El primer apartado es un requerimiento sobre las fuentes de información en las que se basa la respuesta de cada indicador: estos pueden ser informes, encuestas, entrevistas u otros documentos. Como se puede ver, el segundo supone una autovaloración en términos ordinales de cada uno de los ítems, así como una valoración cualitativa. El último apartado incluye un largo conjunto de preguntas a modo de verificación para comprobar el grado de consecución de los procesos. Suele ser un listado bastante exhaustivo, llegando hasta las 20 preguntas para conformar un único indicador.

Sin embargo, el informe de autoevaluación es solo uno de los otros 11 documentos que forman el dossier de evaluación. Por ese mismo

motivo la ANECA no ha estado exenta de múltiples críticas y objeciones desde su nacimiento, en relación con su falta de transparencia, exceso de burocracia, la reducción de plantillas y presupuestos, en detrimento de las ciencias no experimentales, o la falta de objetividad y distanciamiento (VV. AA., 2013).

El proceso de evaluación por el cual se procede a la renovación de la acreditación de los títulos es el de una primera autoevaluación donde la universidad describe y valora la situación del título respecto a los criterios establecidos, y una segunda evaluación externa por parte de un panel de expertos, que analizan el autoinforme y realizan una visita al centro, y por último una evaluación por parte de la comisión de acreditación de la ANECA a modo de juicio final sumativo.

Pero es que además esta se complementa con un proceso por el cual participan personal externo a la propia universidad con la intención de realizar una visita in situ sobre los niveles de cumplimiento de lo establecido en las memorias de verificación del título. Este participa en tres momentos clave.

El proceso incluye varias fases. Antes de la visita, recepción y estudio individual del informe de autoevaluación, reuniones con los miembros del panel y selección de las asignaturas, y por último una reunión preparatoria a la visita. Esta reúne varias fases relacionadas con el desarrollo de la visita, entrevistas con diferentes colectivos como puede ser el alumnado, revisión documental e incluso visita de las instalaciones. Después de la visita es básicamente la elaboración del informe del panel de expertos.

#### **4.2. Ránkings Universitarios (QS y THE):**

Los generalmente conocidos como Ránkings Universitarios ordenan a las principales universidades e instituciones de educación superior de acuerdo con un posicionamiento bibliométrico de acuerdo con el impacto de sus publicaciones académicas y su impacto económico en la sociedad. El objetivo de estas listas es dar a conocer públicamente la calidad, en términos de resultados, de estas universidades. Principalmente se encuentran dos tipos: QS y THE.

Por tratar de resumir brevemente, QS es la original y es a la que muchas veces sigue siendo referencia puesto que no ha cambiado en su metodología de tipo bibliométrico desde 2004. Sin embargo, THE

parte de esta primera para actualizarse con contenidos más allá de los bibliométricos a partir de 2009.

Es esta última la que resulta más interesante para aplicar a la evaluación de formaciones de postgrado al tener un carácter mucho más amplio y también de los procesos educativos. Es decir, y con ánimo de recalcarlo de nuevo: aunque la QS sigue siendo la más generalizada, la THE permite realizar una evaluación que no tenga en cuenta solo la producción científica e investigadora en forma de citas, sino también los procesos de enseñanza.

### QS World University Rankings

El Ránking Universitario Global QS sirve de referencia para el top de universidades en materias específicas. A continuación, se resumen brevemente los 6 indicadores y sus respectivos pesos que estructuran esta metodología de posicionamiento de los principales centros de formación de postgrado:

El indicador de la reputación laboral y académica se basa en un ránking que el propio personal académico realiza entorno a una lista de 10 nacionales y 30 internacionales instituciones que consideran adecuadas para que estudiantes y ellos mismos estudien o trabajen, y las disciplinas a las que les gustaría participar. El resultado de estos cruces da como resultado la excelencia de cada universidad.

Los siguientes indicadores incluyen además estos elementos de acuerdo con los objetivos con los que se plantean:

- Reputación académica (40%).
- Citas por facultad (20%): según la gran base de datos de Elvise y en un período de 5 años vista.
- Ratio de profesorado y alumnado por facultad (20%): las ratios son un criterio ajustado, del cual conocemos el umbral aunque este puede que sea 1 a 1, según el cual la medida no puede ser ni por exceso ni por defecto.
- Reputación inserción laboral (10%): el alumnado concibe la universidad como un medio para acceder al mercado laboral.
- Ratio de internacionalización del profesorado (5%): favoreciendo el intercambio de buenas prácticas entre el profesorado.
- Ratio de internacionalización del alumnado (5%): capacidad de atracción de público internacional y formación de marca,

y competencias como la conciencia global y la simpatía internacional para una mayor empleabilidad del alumnado.

El famoso índice-H –denominado así en mención a su propio autor, el físico argentino Jorge E. Hirsch– se basa en el número de artículos más citados y el número de citas que recibe un artículo por parte de otras personas en otros artículos. Como referencia sirve la base de datos de publicaciones Scopus en un período de cinco años hacia atrás.

### THE World University Rankings

Sin embargo, se puede decir que la guía de ránking más utilizada en España es la británica THE publicada por el diario *Times*, al que se le añaden algunos criterios no bibliométricos como: el número de estudiantes matriculados, la proporción entre estudiantes y graduados, la proporción de personal académico doctorado, el número de cursos impartidos, etc. Se consideran todos estos como indicadores de producto importantes en tanto en cuanto hacen referencia a elementos de proceso como son la propia enseñanza y la calidad de la investigación.

El Ránking de las Universidades del Mundo Times Educación Superior (THE) trata de juzgar la actividad investigadora realizada por las universidades en sus materias principales: enseñanza, investigación, citas, transferencia del conocimiento y perspectiva internacional. Este trata de establecer comparaciones más comprensivas y ajustadas a partir de 13 indicadores calibrados por estudiantes, personal académico, staff de las universidades, industrias y gobiernos. Evaluación basa en criterios, en concreto 5 indicadores que son los siguientes:

La enseñanza comprende de nuevo la propia encuesta recíproca sobre reputación, el ratio de profesorado respecto al alumnado, el ratio de doctorandos respecto a graduados, otra ratio sobre doctorados con mención respecto al profesorado académico, y un último indicador sobre los insumos institucionales. La encuesta pregunta por el prestigio de las universidades percibido a través de su enseñanza en la medida en que los graduados pueden argumentar que esta será efectiva y útil para otros futuros graduados. Quedando bastante claros los cuatro

primeros indicadores, el último queda controlado a través de la paridad del poder adquisitivo (PPA) que es una de las medidas más adecuadas para comparar la producción de bienes y servicios, puesto que toma en cuenta las variaciones de precios. Este indicador elimina la ilusión monetaria ligada a la variación de los tipos de cambio.

Sobre la investigación este indicador se encuentra una nueva encuesta de reputación investigadora, los insumos de investigación con que cuenta cada facultad, y la productividad investigadora según la base de datos académica escalada para el tamaño institucional y normalizada para tema. Este indicador resulta un poco complicado para investigaciones que no tienen una transformación directa en términos económicos y monetarios.

Las citas hacen referencia a lo que se produce y cómo se reproduce entre la comunidad académica. Controlada para que las materias con mayor volumen de citación, como las de ciencias naturales, no tengan más peso respecto a las demás. Contribuyen a la expansión del conocimiento científico y al intercambio de buenas prácticas entre la comunidad investigadora.

La perspectiva internacional asume la ratio de alumnado internacional sobre el nacional, la ratio de persona académico internacional sobre el nacional, y la colaboración que se establece de tipo internacional. En estos aspectos se señala la capacidad de una universidad de atraer público de otros lugares y la producción que tiene coautoría de tipo internacional.

La transferencia de conocimiento a la industria queda definida por la capacidad de una universidad para ayudar a las empresas con innovaciones, inventos y avances. También por la proporción entre el número de incomes que realiza respecto a los profesores que tiene partido por el (PPA). Solo se aplica a entornos académicos donde se pueden valorar en términos monetarios.

### **4.3. Máster evaluación (UCM).**

El Máster Propio en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) se imparte ininterrumpidamente desde el año 2002. Es un programa teórico-práctico dirigido a la adquisición de conocimientos y competencias para responder las necesidades y requerimientos de evaluación

del personal directivo y técnico de las administraciones públicas, privadas y del tercer sector; está pensado también para profesionales de la consultoría y para académicos que quieran especializarse en estas áreas de estudio.

El Máster está posicionado como una formación completa, actualizada y de reconocido prestigio, pudiendo garantizar tras la experiencia exitosa de 17 promociones y de más de 400 personas formadas, que las personas que los cursan adquieren las competencias y conocimientos necesarios para diseñar, dirigir, realizar y encargar evaluaciones, así como analizar críticamente las mismas.

El modelo de evaluación desarrollado por el Máster en Evaluación (UCM) comprende una serie de técnicas, tanto cualitativas como cuantitativas, que abarcan desde algunas entrevistas a personas que se consideran clave en el funcionamiento del mismo, como un cuestionario dirigido a distintos públicos que participan tanto en el lado de la docencia como en el del aprendizaje. Se ordenan en tres fases simultáneas con la intención de que las técnicas se vayan complementando.

El modelo lógico del programa plantea indicadores a nivel de estructura, procesos, productos y resultados con la misma intencionalidad que otros modelos sistémicos como el de Stufflebeam, que reúne elementos basando tanto en la teoría del cambio (Weiss, 1998) y la evaluación a la cooperación al desarrollo, como mucha pedagogía y saber hacer (MAE, 2007). A continuación, se añade un pequeño extracto de la matriz de evaluación:

## **5. DISCUSIÓN:**

En este apartado se aborda una de las cuestiones principales: los indicadores. O más bien, el proceso por el cual se construyen aquellas preguntas, criterios, estándares y sistemas de medida que son el centro de la evaluación generalmente planteados en la matriz de evaluación. Esta cuestión es importante ya que lo que no está en la matriz, no existe.

Como comúnmente se nos dice, la evaluación consiste en hacer buenas preguntas y responderlas bien (Ligero, Porta, Muñoz, y Bustelo, 2019: 42). En principio la segunda cuestión puede ser bastante clara: se trata de evitar errores estadísticos como “falsos

positivos” o “falsos negativos” –los conocidos en estadística como error tipo I y tipo II–.

Sin embargo, y para que la segunda cuestión quede clara, hay que hacer referencia –por analogía estadística– a los errores tipo III: aquellos en los que el error está derivado de dar una buena respuesta a un problema mal planteado (Mitroff & Silvers, 2010). Por muy bien que sean respondidas las preguntas, si no son preguntas relevantes y planteadas de acuerdo con lo que verdaderamente se quiere conocer, estaremos cometiendo un error también. Hacer una pregunta ya forma parte de la respuesta.

Para realizar una buena operacionalización quizás sea de nuevo importante ser consciente de quiénes han planteado el problema a evaluar, quién ha diseñado este sistema para responder a las preguntas, o incluso diferenciar las distintas preguntas según los stakeholders que las propusieron (Red CIMAS, 2015). Esta cuestión permitirá tener en cuenta preguntas de acuerdo con los criterios de coste, influencia, incertidumbre y abundancia de información (Ligero, 2017: 79).

Haciendo referencia a cada uno de los modelos de la evaluación de la formación, sobre la que realiza la ANECA no se piensa que se haya hecho esta selección de los indicadores en términos de relevancia, coste, influencia, incertidumbre o abundancia de información. El resultado es una serie de preguntas complementarias a los indicadores que resultan demasiado exhaustivas. Tampoco se tiene constancia de qué actores han planteado cada pregunta. Resulta un diseño de evaluación poco transparente.

Sobre los Ránkings Universitarios, se comentan que los THE han contado con la participación de algunos stakeholders que han influido en la inclusión de algunos indicadores y sistemas de valoración. Aunque este proceso no quede del todo explícito, es importante señalar que toda clase de estos procesos se considera como relevantes y pertinentes. Sin embargo, se le da mucho peso a las valoraciones que hacen otros centros sobre la reputación académica de las mismas, no siendo este un indicador objetivo. En los ránkings THE este tiene menos peso, pasa del 40% a solo el 15%. Este indicador, al igual que el siguiente, tienen la misma clase de sesgo que se produce en las votaciones de Euro Visión: los países que forman clústers de afiliación –países de Europa del Este o países nórdicos-bálticos, a diferencia de otros como Reino Unido, Francia o España– se votan entre sí siguiendo el precepto de que “el amigo

de mi amigo es mi amigo, y el enemigo de mi amigo es mi amigo”. La lógica es que Reino Unido no va a votar a Alemania, o a Francia, pero Lituania votará a Eslovenia de la misma manera que Eslovaquia votará a Eslovenia y esta a Lituania. Y así alguno de estos países del clúster será el ganador.

Sobre la Evaluación del Mágister (UCM) se comenta que “la dificultad estuvo en pasar de la fase divergente –recopilación de todas las posibles necesidades informativas– a la fase convergente –selección de las necesidades informativas–. La aplicación de criterios como coste, influencia y probable abundancia de información propuestos por Cronbach fueron de mucha ayuda” (Rodríguez, 2019: 23). Así fue como la matriz se fue desbrozando, evitando preguntar cuestiones de poco valor y que engrosaran demasiado el trabajo de la evaluación, hasta llegar a solo 65 preguntas de evaluación que fueran pertinentes a la vez de relevantes.

### **5.1. ¿Las preguntas implican una valoración y no una mera indagación?**

En este momento se hace patente la diferencia entre una mera indagación y aquellas preguntas que supongan una valoración a cerca del programa. Esto hace referencia a todas las preguntas incluían algún tipo de valoración del tipo “adecuada, suficiente, clara, de calidad, etc.” que permitiera distinguir a estas preguntas de evaluación de unas preguntas de investigación.

Las preguntas de la evaluación de la ANECA incluyen adecuadamente elementos de valoración como aquellos que tienen que ver con “adecuado”, “pertinente”, “suficiente”, “coherente”, “congruente”, “actualizado”, “implantación de acuerdo con”, “formalmente establecido”, etc. Aunque se encuentran también términos de forma conjunta, como “suficiente y adecuado”, que pueden confundir. En la medida de lo posible la pregunta debe de restringirse a un único elemento valorativo, así como un único aspecto a valorar evitando preguntas como: “¿el personal de apoyo, recursos materiales y servicios puestos a disposición del desarrollo del título son los adecuados en función de la naturaleza, modalidad de enseñanza-aprendizaje, número de estudiantes matriculados y competencias a adquirir por los mismos?”.

Los rankings no están planteados como una pregunta de evaluación, sino como meros receptáculos donde incluir datos y ratios respecto a cada uno de los ítems formulados. Esta cuestión puede dificultar el paso de los datos a una interpretación que sea capaz de realizar un juicio sobre el programa de acuerdo con el marco de la evaluación. Son preguntas incluso, como veremos en el próximo apartado, que pueden no hacer referencia al programa.

De nuevo en la evaluación del Máster de Evaluación (UCM) se hace una diferencia clara entre preguntas valorativas y preguntas de indagación, siendo las primeras definidas con términos como “suficiente”, “efectiva”, “correcta”, “equilibrada”, “adecuada”, “eficiente”, “a tiempo”, “de calidad”, o “completa”; a diferencia de otras preguntas abiertas o de indagación como la siguiente: “¿se ha generado algún tipo de mejora difícilmente medible en el desempeño profesional posterior?”. Esta cuestión evidencia que las preguntas de indagación pueden ser un complemento a las de valoración siempre y cuando se coloquen en el marco adecuado, como por ejemplo este de los resultados no previstos por la formación (free goal).

## 5.2. ¿Las preguntas están dirigidas al programa y no a sucesos o dinámicas sociales?

Es importante tener claros qué elementos forman parte del programa y cuáles no, del mismo modo que es importante no preguntar por cuestiones que son ajenas al programa. Es decir, sucesos sociales y estructurales que escapan al mismo. Las dinámicas sociales requieren de un estudio propio ya que, generalmente, hacen referencia a elementos que en realidad están fuera de la influencia del programa. Son lo que se llaman factores externos o variables estructurales.

Quizás nos atrevamos a decir que, el hecho de plantear preguntas que hagan referencia únicamente al programa es un criterio para hablar del impacto de la intervención, esto es: en qué medida los resultados son atribuibles al programa y no a otras dinámicas sociales (Mayne, 2011).

De cara a la interpretación, el plantear preguntas dirigidas al propio programa nos va a garantizar cierto sentido de causalidad, en la medida en que estamos seguras de que los resultados se atribuyen

directamente con los procesos –a partir de las preguntas– que se han formulado.

De forma acertada, la evaluación de la ANECA no incluye preguntas externas al programa. Todas ellas hacen a elementos inherentes a la formación como son su organización y desarrollo, los sistemas de información de transparencia y sistemas de calidad, el personal académico, el personal de apoyo, los recursos materiales y servicios, así como los propios resultados de aprendizaje y los indicadores de resultados. Quizás, y en todo caso, peca de no incluir elementos previos y contextuales al programa que, sin embargo, le están afectando tanto a sus procesos como a sus resultados.

De nuevo en los Rankings Universitarios esta cuestión resulta un poco complicada, pues las preguntas hacen referencia a productos que bien pueden estar relacionados con el programa o no: la internacionalización del profesorado o su mayor capacidad investigadora también puede estar relacionada con dinámicas sociales y económicas que van más allá de la institución universitaria, así como con relación a su transferencia conocimiento a la industria

Sobre el Máster de Evaluación (UCM), esta cuestión resultó bastante sencilla al hacer referencia todas las preguntas al propio programa. Aunque hay elementos relacionados con el origen el público que cursa la formación, se plantea una pregunta en relación con si este motivo fue uno por los que se eligió la misma enseñanza. Es decir, como una manera de plantear ese elemento aparentemente externo dentro de la estructura interna del programa.

## 5.3. ¿Las preguntas se diferencian de los indicadores?

Quizás el motivo más aparente por el cual preguntas e indicadores deben diferenciarse está relacionado con el hecho de que las preguntas de evaluación –en la manera que se formulan, con algún adjetivo valorativo tipo “adecuado” o “suficiente”– son ya un puente entre el indicador de facto –un hecho– y el juicio de la evaluación –una interpretación–. Por ello es tan importante plantear preguntas que ayuden a realizar ese tipo de transición hacia la interpretación desde los meros datos.

La gran diferencia es que, en cierta medida, la pregunta incluye el estándar con el que se valorará la respuesta. Y este estándar,

básicamente, se puede considerar como la suficiencia del criterio. Recordemos que al utilizar un criterio de valor hacemos realidad la premisa de que “evaluar es algo más que investigar, puesto que debe de emitirse un juicio de valor sobre el objeto que se está evaluando” (Alvira, 1991: 7). Un indicador básico será el de suficiencia, y su estándar el punto medio pues: en el punto medio está la suficiencia.

Pero sobre esta cuestión puede ser de utilidad la diferencia entre indicadores descriptivos y analíticos: “por indicador descriptivo se entiende aquel que trata de explicar o poner de manifiesto la posible regularidad existente en un conjunto de datos. Por indicador analítico se entiende aquel que trata de explicar, más allá de las regularidades, el valor de los datos en el análisis que se realiza” (González, 1986: 236).

En este sentido es importante avanzar hacia indicadores analíticos que “se refieren a las combinaciones que se pueden realizar con indicadores individuales (p.e., los ingresos medios familiares que se obtienen de la razón entre la suma de los ingresos de cada miembro de la familia y el número total de los mismos de la misma)” (Lundberg, 1949: citado en González, 1986: 238). Éstos generalmente planteados en forma de ratio.

Sobre la evaluación de la ANECA, este aspecto se cumple ya que cada pregunta cuenta con un estándar que sirve como punto de referencia para valorar el grado de cumplimiento del título evaluado. Este estándar se corresponde con la valoración semicuantitativa de suficiencia que ayuda hacia la interpretación del programa: se supera excelentemente, se alcanza, se alcanza parcialmente o no se alcanza.

Sobre los Ránkings Universitarios, y al no tratarse de una evaluación en su sentido estricto, no encontramos este tipo estándares ni ningún otro. Pero se ofrecen ratios al considerarse como indicadores analíticos que pueden ayudar a realizar el paso a la interpretación en mejor medida que los de tipo meramente descriptivo. Para empezar este resultado va a ser sobre 1, siendo el mínimo 0 y el máximo este 1. Estos ayudan, en cierto sentido, a la interpretación, aunque no se consideran como suficientes para la evaluación.

La Evaluación del Máster (UCM) plantea adecuadamente en las preguntas términos valorativos que se puedan considerar, como un indicador cualitativo, acerca de la adecuación, la pertinencia, la suficiencia, o la calidad de cada uno de los indicadores formulados. También hay algunas ratios considerables en relación con el uso de las redes sociales. Se observa, por tanto, una relación

complementaria entre indicadores y técnicas cualitativas y cuantitativas respectivamente.

#### 5.4. ¿Las preguntas son sencillas?

Es importante señalarla que de cara a realizar una evaluación ni los neologismos ni las frases subordinadas pueden ayudar: las preguntas de evaluación deben de ser claras, sencillas, y a ser posibles de respuesta rápida y breve –sí o no–. Así de sencillo, valga la redundancia.

Pero que sea así no supone que por ello sea menos “científico” o menos riguroso. Justamente la sencillez es el método como ha tratado de avanzar la ciencia: descomponiendo lo complejo en elementos más sencillos (Wagensberg, 2018) Si una pregunta de evaluación no es capaz de descomponer todos aquellos elementos del programa en algo más sencillo difícilmente la respuesta podrá ser clara y precisa.

Aunque estas preguntas no solo deben ser sencillas para quien diseña la evaluación, también para quién luego tiene que responderlas en un cuestionario o el público en general. Hay que retomar la antigua diferencia comentada en antropología entre el lenguaje etic –el de quien investiga– y el lenguaje emic –el de la población a la que se dirige. La claridad de las preguntas está en el oído de quién las escucha.

También si son planteadas, entendiendo de una forma muy laxa y muy poco exigente –a diferencia de, como muy acertadamente, se realiza en otros campos como la psicología– los términos de validez y fiabilidad. En este sentido, se entendería la primera como la capacidad de traducir en preguntas de cuestionario aquello que realmente se quiere conocer –y no otra cosa o esta misma relacionada con otra–, y en términos de fiabilidad si las personas entienden lo mismo que nosotros entendemos al formular la pregunta y sus categorías de respuesta.

La evaluación realizada por la ANECA, aunque efectivamente resulta muy exhaustiva y rigurosa, plantea preguntas un tanto complejas y que se relacionan con uno o más aspectos a la vez. En este sentido, serían más convenientes preguntas más concretas que fueran capaces de responderse mediante “sí” o “no”. Las preguntas, además, pueden estar en un lenguaje similar al del equipo evaluador, pero no para otros actores como el alumnado o el equipo del centro.

Sobre los Ránkings Universitarios no tenemos constancia de las preguntas que se realizan en el cuestionario de prestigio. Sin embargo, dado lo escueto que resulta, pensamos que no se realiza esta diferencia entre lenguaje etic/emic y que directamente se pide el dato que hace referencia al mismo indicador.

Sobre la Evaluación del Mágister (UCM) se pensó que las preguntas del cuestionario dirigido tanto a profesorado como tutorías deberían ser muy precisas y económicas, en el sentido de que se dirigen a un público con una especialización técnica muy alta, así como con relativos pocos recursos adicionales de tiempo como para dedicárselos a una encuesta demasiado farragosa y larga. En este sentido las preguntas del cuestionario se adaptaron a la población la que se dirigían.

## **6. CONCLUSIONES:**

De forma comparativa, mientras que del modelo de la ANECA no se tiene transparencia de la priorización y la selección de las preguntas, estas implican una valoración solo sobre los procesos y algunos productos, están principalmente dirigidas al programa, se aportan estándares relacionados con un gradiente de consecución cualitativa, pero se plantean preguntas demasiado complejas que no se adaptan ni a los públicos ni a las propias personas que realizan la evaluación.

Sobre los Ránkings Universitarios tampoco se tiene constancia sobre la selección de los indicadores, no se plantean tampoco en términos valorativos o interpretativos, algunas preguntas hacen referencia a procesos sociales difícilmente atribuibles del programa, y aunque no se plantean estándares sí se plantean ratios.

Por último, y en relación con los indicadores de evaluación del Mágister en Evaluación (UCM), sobre las preguntas se ha utilizado una fase divergente para su priorización según los criterios establecidos por Cronbach, se plantean preguntas de evaluación que implican una valoración sistémica, se plantean dirigidas únicamente al programa, se utilizan estándares de adecuación, pertinencia, suficiencia y/o calidad, y las preguntas son sencillas.

**BIBLIOGRAFÍA:**

ALVIRA, F. (1991). Metodología de la evaluación de programas. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

ANECA (2019). Documento Marco: Evaluación para la renovación de la acreditación de títulos oficiales de Grado y Máster Universitario. Programa ACREDITA. Licencia Creative Commons.

AZIZ, S., MAHMOOD, M., & REHMAN, Z. (2018). "Implementation of CIPP model for quality evaluation at school level: A case study". *Journal of Education and Educational Development*, 5(1), 189-206.

GONZÁLEZ, P. (1986). "Medir en las ciencias sociales". En M. García Ferrando, J. Ibáñez y F. Alvira (coord.), *El análisis de la realidad social*. Madrid, Alianza Universidad Textos, pp.227-286.

LIGERO, J. A. (2017). *Tres métodos de evaluación de programas y servicios: juicios finales sumativos, teoría del cambio y evaluación orientada a los actores implicados*. Madrid, Means Evaluación.

LIGERO, J. A.; PORTA, A.; MUÑOZ, N. y BUSTELO, M. (2019). *Rayuela: un ejercicio de reflexión y comprobación para hacer una evaluación consciente*. Madrid, Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas (UCM).

MAE-Ministerio de Asuntos Exteriores (2007). *Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española*. Madrid, DGPOLDES.

MAYNE, J. (2011). "Contribution analysis: addressing cause and effect". In Forss, K., Marra, M., & Schwartz, R. (Eds.) *Evaluating the complex: attribution, contribution, and beyond*. Transaction Publishers, 53-96.

MITROFF, I. I., & SILVERS, A. (2010). *Dirty rotten strategies: How we trick ourselves and others into solving the wrong problems precisely*. Stanford, University Press.

NEVO, D. (2006). "Evaluation in education". En SHAW, I. F.; GREENE, J. C. & MARK, M. M. (Eds.), *The Sage Handbook of Evaluation: Policies, Programs and Practices*. London, SAGE, pp.441-460.

RED CIMAS (2015). *Metodologías participativas: sociopraxis para la creatividad social*. Madrid, DEXTRA.

RODRÍGUEZ, R. (2019). *Trabajo Final de Máster*. Madrid, Escuela de Gobierno.

SANCER, H., BATURAY, H. M., & FADDE, P. (2013). "Applying the context, input, process, product evaluation model for evaluation, research, and redesign of an online Master's Program". *The International Review of Research in Open and Distance Learning*, 28(3), 274-290.

SECOLSKY, C., & DENISON, D. B. (EDS.). (2012). *Handbook on measurement, assessment, and evaluation in higher education*. New York, Routledge.

SHAW, I. F.; GREENE, J. C. & MARK, M. M. (2006). *The Sage Handbook of Evaluation: Policies, Programs and Practices*. London, SAGE.

WAGENSBERG, J. (2018). *Sólo se puede tener fe en la duda: Pensamiento concentrado para una realidad dispersa*. Barcelona, Tusquets.

WEISS, C. (1998). *Evaluation*. Upper Saddle River, Prentice Hall.



## ✓ Avaliação de políticas públicas no Nordeste: o que procuramos?

Ana Cristina Brito Arcoverde

Universidade Federal de Pernambuco  
Departamento de Serviço Social

**Resumo:** Nosso propósito no presente texto é trabalhar, por meio da análise de dados secundários, a avaliação em sua breve historicidade, apresentando em seguida o lugar por ela ocupado na estrutura dos nove Estados que formam o Nordeste brasileiro, e procurar responder à questão: o que procuramos? Entendemos a avaliação de políticas públicas como análise crítica, como processo e procedimento inerente ao processo de planejamento da ação pública que qualifica a intervenção do Estado, quando voltado para projeto societário emancipatório, e que responde às demandas sociais como expressão dos interesses públicos. A avaliação tem historicidade, legitimou-se em 2004, ocupa lugar de destaque nas Secretarias de Planejamento dos estados nordestinos, mas ainda nos marcos da perspectiva gerencialista hegemônica. A avaliação de políticas públicas tem como desafio a busca por resultados transformadores de situação inalterada. Qualificar a avaliação e desenvolver competências é o que compete ao gestor público, comprometido com a coisa pública.

**Palavras-chave:** Avaliação; Políticas Públicas; Nordeste; Brasil.

### EN Evaluation of public policies in the Northeast: what are we looking for?

**Abstract:** Our purpose in the present text is to work, through the analysis of secondary data, the evaluation in its brief historicity, presenting then the place it occupies in the structure of the nine States that form the Brazilian Northeast, and to try to answer the question: what are we looking for? We understand the evaluation of public policies as a critical analysis, as a process and procedure inherent to the planning process of public action that qualifies State intervention, when it comes to an emancipatory corporate project, and that responds to social demands as an expression of public interests. The evaluation is historic, legitimized in 2004, occupies a prominent place in the Planning Secretariats of the northeastern states, but still within the framework of the hegemonic managerial perspective. The challenge of evaluating public policies is to seek results that transform the situation unchanged. Qualifying the evaluation and developing skills is the responsibility of the public manager, committed to the public thing.

**Key-words:** Evaluation; public policies; northeast; Brazil.

### ES Evaluación de políticas públicas en el Noreste: ¿ qué buscamos?

**Resumen:** Nuestro propósito en el presente texto es trabajar, a través del análisis de datos secundarios, la evaluación en su breve historicidad, presentando entonces el lugar que ocupa en la estructura de los nueve Estados que forman el Nordeste brasileño, y tratar de responder a la pregunta: ¿qué estamos buscando? Entendemos la evaluación de las políticas públicas como un análisis crítico, como un proceso y procedimiento inherente al proceso de planificación de la acción pública que califica la intervención del Estado, cuando se trata de un proyecto empresarial emancipador, y que responde a las demandas sociales como expresión de los intereses públicos. La evaluación es histórica, legitimada en 2004, ocupa un lugar destacado en las Secretarías de Planificación de los estados del noreste, pero aún en el marco de la perspectiva gerencial hegemónica. El desafío de evaluar las políticas públicas es buscar resultados que transformen la situación sin cambios. Calificar la evaluación y desarrollar habilidades es responsabilidad del administrador público, comprometido con lo público.

**Palabras-clave:** Evaluación; Políticas Públicas; Noreste; Brasil.

### FR Évaluation des politiques publiques dans le nord-est: que recherchons-nous?

**Résumé:** Notre propos dans le présent texte est de travailler, à travers l'analyse de données secondaires, l'évaluation dans sa brève historicité, en présentant ensuite la place qu'elle occupe dans la structure des neuf États qui forment le Nord-Est brésilien, et d'essayer de répondre à la question: recherchons-nous? Nous appréhendons l'évaluation des politiques publiques comme une analyse critique, comme un processus et une procédure inhérents au processus de planification de l'action publique qui qualifie l'intervention de l'État, lorsqu'il s'agit d'un projet d'entreprise émancipateur, et qui répond aux demandes sociales comme expression de l'intérêt public. L'évaluation est historique, légitimée en 2004, occupe une place prépondérante dans les secrétariats de planification des états du nord-est, mais toujours dans le cadre de la perspective managériale hégémonique. Le défi de l'évaluation des politiques publiques est de rechercher des résultats qui transforment la situation en l'état. Qualifier l'évaluation et développer les compétences est de la responsabilité du gestionnaire public, engagé dans la chose publique.

**Mots-clés:** Évaluation; Politiques Publiques; Nord-est; Brésil.

## 1. INTRODUÇÃO

O texto foi produzido e apresentado numa mesa organizada, com o mesmo título, no VI ERECAP/Nordeste, evento realizado na Universidade Federal do Ceará, em 04 de maio de 2019. O tema é inovador ao tratar da avaliação de políticas públicas no Nordeste, instigado a responder uma questão. Em que pese não acumular muita produção, é de importância fundamental para particularizar, numa visão institucional, a avaliação de políticas públicas no Nordeste, respondendo à questão do que buscamos. O contexto do antes e do depois da crise que temos vivenciado, desde 2016, no Brasil, e, claro, com impactos na Região Nordeste, altera fundamentalmente não somente o conteúdo da primeira parte do tema, como também da segunda, o que procuramos!

Avaliação de políticas públicas é tema e área de produção de conhecimentos e de pesquisa avaliativa já consolidada em vários campos disciplinares, seja na qualidade de disciplina do currículo de graduações, pós-graduações ou mesmo consubstanciando uma área de cursos de pós-graduação e *lato sensu*, e há vinte e um anos é compulsória no planejamento das políticas públicas pelo Estado brasileiro. Em cada ente federativo, a avaliação ocupa lugar – ora de destaque, ora secundário – nas Secretarias de planejamento dos entes estaduais e municipais, como demonstraremos, nos nove Estados do Nordeste, e nos marcos da perspectiva gerencialista hegemônica.

Avaliação possui inúmeras definições e concepções, tornando o consenso teórico improvável, mas as divergências tornam o campo rico para debates. Nosso propósito no presente texto é trabalhar a avaliação em sua breve historicidade, apresentando o lugar por ela ocupado na estrutura dos Estados que formam o Nordeste brasileiro, e procurar responder à questão: o que procuramos?

À título de orientação, entendemos a avaliação de políticas públicas como análise crítica, como processo e procedimento inerente ao processo de planejamento da ação pública que qualifica a intervenção do Estado, quando voltado para projeto societário emancipatório, e que responde às demandas sociais como expressão dos interesses públicos.

## 2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – BREVÍSSIMO RESGATE HISTÓRICO

Consultando alguns autores que estudam, pesquisam e sistematizam conhecimentos no campo de avaliação de políticas públicas no Brasil, tais como Figueiredo & Figueiredo (1986), Arretche (2001, 2007), Jannuzzi (2011a, 2016), dentre outros, e no Nordeste tais como Silva (2001), Souza (2019), Gussi (2016, 2020), Arcoverde (2012, 2013, 2016), Chaves (2011) e outros, constatamos que a avaliação viveu 03 importantes momentos históricos:

- 1º Momento, até 2004: o mais longo, de sua gênese até sua compulsoriedade num contexto de Ditadura e simultaneamente ao processo de democratização;
- 2º Momento, de 2004 até 2016: um caminho de consolidação e de legitimação, marcado pela consolidação da Democracia e contraditoriamente pelo avanço do neoliberalismo; e
- 3º Momento, pós-golpe: contextualizado pela crise, declínio e resistência pela Democracia, e contra a ditadura civil que vem se instalando desde o golpe, em 2016, que destituiu a presidente eleita em seu segundo mandato.

No Brasil, bem assim no Nordeste, a avaliação de políticas públicas, cuja origem data dos anos 80, se desenvolveu nos anos 90 sob o neoliberalismo, e se consolidou de 2000 em diante, inclusive quando se torna compulsória à gestão, ao planejamento do Estado, e das políticas públicas, com a Lei Federal nº 5.233 /2004 e com o art. 8º, §9º da Lei Federal nº 10.933/2004, que instituíram o *Sistema de Avaliação do Plano Plurianual* no âmbito do poder executivo federal, com competência para definir diretrizes e dar orientações técnicas. Desde então, avaliação ganha importância e vem se consolidando, inclusive como campo de produção de conhecimentos por meio de pesquisa nas Universidades (Federal do Maranhão, do Ceará, Rio Grande do Norte e, mais timidamente, na de Pernambuco), Institutos de Pesquisa, e às vezes associadas ou em convênios com os setores do executivo estadual ou municipal.

Na atualidade, encontra-se em “suspensão”, pois não se sabe dizer, no plano nacional, o que acontecerá com a avaliação de políticas

públicas. A conjuntura internacional e, sobretudo, a nacional, de crises e retrocessos depois de 2016 tem provocado, como saída, o desmonte do – ainda em construção – Estado Democrático de Direito, com suas políticas sociais, ou Estado Providência, e sua transformação, ou instalação de um Estado penal, nos termos de Loic Wacquant (em seu livro *As prisões da miséria de 2001*).

Boaventura de Souza Santos, em recente entrevista divulgada em seu canal do Youtube (2019), chama a atenção para um elemento importante, que hoje vivenciamos: uma fragilidade dos limites ou uma indiferenciação entre democracia e ditadura. Essa indiferenciação se opera como efeito, ou retrocesso, ao projeto societário conservador e mais restrito, representado pelo desmonte das políticas públicas e, com elas, a avaliação. Só para relembrar, os cortes orçamentários decorrentes da EC/95 (PEC 251, PEC do teto) que congelou os gastos públicos e os investimentos para os próximos 20 anos, sobretudo os investimentos com e nas políticas públicas de viés social, é exemplar desse desmonte. Atualmente, viemos acompanhando os cortes – *ultraliberal* – dos recursos, de políticas e de Ministérios, e a atual reforma da previdência, que desvaloriza o trabalho em detrimento do capital financeiro.

Pareceu-me estarmos diante de um movimento cíclico ou pendular de acompanhamento da realização dos interesses imperialistas do grande capital e que tem relação direta com a redução e/ou expansão da esfera pública em detrimento da esfera privada, com a restrição ou ampliação das funções do Estado em ação, e do processo de democratização da política (entendida como socialização da política), timidamente iniciado na década de 80, se alargado um pouco mais, até 2016, e atualmente, vem sendo destruída pelo Executivo nacional.

A avaliação como campo teórico-metodológico e da política pública sofre, de um lado, restrição ao ser diminuído o espaço público e, com ele, as políticas públicas; de outro, vivencia a diminuição de sua presença no ciclo das políticas, também nominado de *policy cycle*, seja de concepção, implementação, execução. Mais a mais, o que resta, adensa a avaliação mais na perspectiva do controle de gastos, do “fazer mais com menos”. Portanto, o lugar, a perspectiva e as estratégias ou o fazer avaliação nas e das políticas públicas tem tudo a ver com o

projeto político orientador, com o planejamento e com a atuação do Estado, ou o Estado em ação.

### 3. NORDESTE EM FOCO - AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No Nordeste, a avaliação de políticas públicas seguiu, em tese, as mesmas orientações do executivo nacional com o estabelecimento de diferenciações por estado em função da compreensão que cada gestor tem do que são políticas públicas, do projeto político do executivo, do modelo de gestão, e de sua decisão ou atuação nas escolhas públicas. Ou seja, do que os gestores pensam sobre seu papel como representante do povo, como gestor da coisa pública e do que são as políticas públicas.

Nosso entendimento é de que política pública é tomada de decisão, é ação do Estado, refere-se às políticas realizadas pelas instituições públicas, cuja razão de ser consiste em responder às demandas sociais na qualidade de bem público, com excelência, e claro com eficiência, eficácia e efetividade no sentido da democracia e da reversão das desigualdades sociais (ARCOVERDE, 2012, p.18), tendo como requisito básico a prevalência do interesse público. Dito de outra forma, se por políticas públicas compreendam decisões políticas resultantes da correlação de forças entre distintos interesses em disputa, avaliação contextualizada pela estrutura e conjuntura política, econômica e social de cada sociedade no tempo e espaço, ao executivo compete, portanto, assegurar que, havendo conflito de interesses, que marcam as relações sociais, prevaleça o interesse público. Trata-se de um desafio sempre presente na realização da *res pública* pelo Estado em ação, em qualquer das instâncias de poder, tempo e lugar.

Mesmo com a compulsoriedade determinada pelo Decreto Federal nº 5.233 de 2004, cada estado seguia o lugar e a perspectiva que o gestor e as instituições públicas detinham sobre gestão, política pública e avaliação. Em geral, as demandas externas por racionalidade dos custos, requerida pelos agentes financiadores externos, somadas à pressão dos reclamos sociais por direitos, na condição de estratégia de acesso a bens e serviços, guiou a introdução de certa concepção

de avaliação, tática utilizada, metodologia, realização de experiências e seus resultados, inclusive com alguma preocupação com a regionalização. Realço, no caso da Região Nordeste, a criação e presença do BNB, com sede em Fortaleza, que foi criado pela Lei Federal nº 1.649 de 19.07.1952, sendo voltado inicialmente à prestação de assistência às populações, por meio da oferta de crédito no chamado Polígono das Secas.

Hoje, o BNB atua nos 09 estados da Região, possuindo, como mote, sua capacidade de promover o bem estar das famílias e a competitividade das empresas, associações e cooperativas. É uma instituição financeira múltipla, uma sociedade de economia mista de capital aberto, e tem mais de 90% do seu capital sob o controle do Executivo Federal. É o órgão executor de políticas públicas, financiado desde 1989 pelo FNE (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste), mais parcerias com o BM, BID e agências multilaterais, voltado para a *redução da pobreza e das desigualdades inter e intra-regionais*. O ETENE – Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste vem, desde 1954, atuando na elaboração, definição e divulgação dos conhecimentos técnicos e científicos sobre o Nordeste, no planejamento, formulação, coordenação e avaliação de políticas e programas com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável. Possui uma *Célula de Avaliação de Políticas e Programas* especializada que com base no modelo de planejamento estratégico, e tem como objetivo: i. avaliar a eficácia e eficiência dos processos de planejamento, e ii. avaliar os resultados dos financiamentos concedidos com os recursos do FNE, verificando sua aderência aos comandos estabelecidos na Lei Federal nº 7.827/1989 (Lei de Regulamentação dos Fundos para Regiões Norte, Nordeste, e Centro Oeste). Porém, em sua própria *auto-avaliação*, reconhece: falhas estruturais no processo de planejamento do FNE; ineficiência na distribuição dos recursos em prejuízo do público-alvo prioritário do Fundo; ausência de Plano Regional do Nordeste; que o CONDEL pouco se reuniu e não tem atuado no sentido de prover direcionamento adequado para a concessão de crédito por parte do BNB (gerando insulamento burocrático no controle da agenda política); falta de sinergia e de articulação entre

os programas de financiamento do FNE com outras políticas públicas federais em execução na Região; e falhas no processo de avaliação dos resultados do FNE.

Atualmente, os executivos do Maranhão, Piauí, e Ceará têm se posicionado distintamente ao projeto do Executivo nacional e tomado algumas decisões no melhor interesse da população, valorizando as políticas públicas, bem como suas avaliações.

#### 4. AGENDA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NORDESTE

No quadro abaixo, sistematizamos a agenda de avaliação de políticas públicas segundo os nove Estados nordestinos, inclusive identificando o chefe do executivo e o partido de pertencimento, para situar o lugar que a avaliação ocupa na gestão, e a estrutura de governo, seus objetivos e/ou competências. Cinco Estados do Nordeste, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Bahia, são chefiados por executivo oriundo de Partidos progressistas (PT, PCB); dois, por representante do PSB (Paraíba e Pernambuco); Sergipe tem seu executivo proveniente dos quadros do PSD; e Alagoas é chefiado por candidato pertencente ao MDB.

Podemos perceber que avaliação aparece explicitamente localizada em algumas Secretarias de Planejamento e de infraestrutura (SEINFRA, na Bahia) orientada pela perspectiva de gestão por resultados e pela necessidade de melhorar o ciclo das políticas públicas, planejar, conferir qualidade e transparência dos gastos públicos, seja com discurso de modernização da gestão ou de gestão por resultados, transparente e estratégica. Na explicitação de avaliação, comparece chamamento à eficácia, efetividade e eficiência da gestão e/ou da máquina pública sem desperdícios de recursos como finalidade última a ser garantida pela avaliação.

Estado	Partido	Planejamento/ Avaliação
Maranhão	Flávio Dino - <b>PCB</b> PPA/2020/2023	SEPLAN - <i>Gestão por resultados/ situação fiscal + melhorar o ciclo das políticas e qualidade dos gastos. Supervisão de monitoramento e Avaliação - formular, desenvolver, implementar e coordenar a gestão das políticas públicas.</i>
Piauí	Wellington Dias - <b>PT</b> PPA/2016-2019	SEPLAN - <i>gestão moderna por resultados: eficiente com transparência e controle social para melhoria da qualidade de vida dos cidadãos; Art. 10 - monitorar e avaliar as ações do governo visando garantir com efetividade a implementação da política pública; Art.11 - Avaliação do PPA consiste na análise das políticas públicas e dos programas, fornecendo subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação.</i>
Ceará	Camilo Santana - <b>PT</b> PPA 2015 ~	SEPLAN - <i>Gestão democrática por resultados. Crescimento constante com equilíbrio financeiro-fiscal e orçamentário para redução contínua das desigualdades por meio de intensa participação da sociedade, eficácia da administração pública (o governo mais transparente); auditorias/controladoria - elevar o nível de eficiência e racionalização na utilização dos recursos e prestação dos serviços públicos.</i>
Rio Grande do Norte	Fátima Bezerra - <b>PT</b> PPA	SETHAS - assessorar, monitorar e avaliar as políticas de assistência social.
Paraíba	João Azevedo - <b>PSB</b>	Projeto para estabelecer normas para criação de políticas públicas.
Pernambuco	Paulo Câmara - <b>PSB</b> PE 2035	<i>Gestão por resultados/foco na melhoria dos indicadores. SEPLAG - Secretarias executivas de: 1.gestão estratégica e de 2.gestão por resultados: coordena, monitora e avalia a execução das política públicas e metas prioritárias; assessora, planeja, supervisiona, controla e avalia o modelo de gestão; apoio na formulação e no controle da execução das políticas, para transformação da gestão no planejamento e supervisão da política de meritocracia e das atividades voltadas para elevação do nível de eficiência e eficácia.</i>

Fonte: Sites dos governos dos Estados do Nordeste, acesso em 02/05/2019. Organização pela autora.

Alagoas	José Renan Filho - <b>MDB</b> 2015 ~	SEPLAG - defende como valor a <i>efetividade</i> : obter resultados eficazes sem desperdício de recursos.
Sergipe	Belivaldo Chagas - <b>PSD</b>	SEPLAG - coordena o ciclo de planejamento do Executivo e promove ações de fomento à política de gestão de pessoas, ao patrimônio público e à prestação de serviços à sociedade, com <i>excelência técnica continuada</i> , de forma a atender aos requisitos legais e aos anseios de todas as partes interessadas; acompanha os planos orçamentários, auxiliando o Governador no <i>monitoramento, controle e avaliação</i> do desempenho da <i>máquina pública</i> .
Bahia	Rui Costa Santos - <b>PT</b> 2016-2019	SEINFRA - Secretaria de Infraestrutura do Estado - Formulação, implementação e <i>avaliação</i> das políticas.

Apesar de, somente no Ceará, sob a gestão do petista Camilo Santana, o site de governo explicitar o entendimento de avaliação, então localizada na SEPLAN e no planejamento de políticas públicas, quando declara que há necessidade de crescer com equilíbrio financeiro-fiscal e orçamentário para poder reduzir as persistentes desigualdades com intensa participação da sociedade, o que implica garantir *eficácia* da administração pública e realizar auditorias/controladoria para elevar o nível de *eficiência* e racionalização na utilização dos recursos e prestação dos serviços públicos, essa é a perspectiva (gerencialista) que predomina, embora latente nas gestões dos demais estados nordestinos.

Reafirmam, Arcoverde e Albuquerque, em livro publicado em 2016, que a restrição de recursos públicos alocados no domínio social, a par da complexificação e incremento de problemas e demandas, colocadas em primeiro plano da agenda sociopolítica, exigem processos de gestão de políticas, programas e projetos sociais cada vez mais qualitativos (com fundamentos e substancialidade), eficazes (alcance dos objetivos e metas junto aos beneficiários, num dado período de tempo), eficientes (rentabilidade econômica dos custos despendidos e os resultados) e, mais recentemente, efetivos (relação entre resultados e objetivos), ou seja, *produtores de resultados concretos*. Essa exigência vem se adensando ainda mais na atualidade, e se expandido em

tempos de fortalecimento da *perspectiva gerencialista* nas e das políticas muito mais centrada no quantitativo, na fiscalização, nas auditorias e no controle social, inclusive da política pela população, como é o caso das avaliações realizadas pela CGU e TCU, em parceria com as dos estados e das Universidades, para melhorar a participação popular e, ao mesmo tempo, evitar desvio ou mau uso de recursos públicos, conforme preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Antes mesmo da compulsoriedade da avaliação ao nível do planejamento, a avaliação era incorporada nas políticas (saúde e educação), ou nos programas sociais, inclusive quando do planejamento orçamentário anual. Depois de 2004, no Nordeste, os executivos estaduais, a exemplo de Pernambuco, criaram unidades de monitoramento e avaliação de suas políticas públicas, particularmente as sociais, vinculadas às Secretarias de Estado, acompanhando a exigência do executivo nacional, ao qual estavam atreladas, apenas mediando suas implementações, ou dependiam de orçamento e do financiamento.

Além dos executivos estaduais, outras instituições ou organizações da sociedade civil, bancos como o BNB, e as Universidades do Nordeste realizam avaliações ou mesmo pesquisa avaliativa de programas sociais, sob *diferentes enfoques e modelos*: experimentais e não experimentais, matemáticos, de regressão, controle sintético, gerencialista, contra hegemônicos, etc.

Com relação às perspectivas de avaliação, temos 03 grandes matrizes com múltiplas variações, a saber: a positivista, a compreensiva e a materialista.

- A positivista se caracteriza pela focalização da análise em momento ou aspecto fragmentado/isolado da política ou de um programa social, sem considerar o conjunto das variáveis estruturais e contextuais presentes na política; prioriza a mensuração de resultados por meio de métodos quantitativos e pela defesa da suposta neutralidade do processo de produção de conhecimento;
- A compreensiva tem abordagem qualitativa e privilegia aspectos relacionados aos sentidos e significados atribuídos pelos sujeitos envolvidos na política pública (gestores, executores, usuários, etc.). Nesse caso, a prioridade é conferida à subjetividade do sujeito em detrimento das variáveis contextuais que são determinantes sobre a demanda ou necessidade social; e

- A materialista, que considera a historicidade como categoria imprescindível para a avaliação de políticas públicas e leva em conta o contexto em que as políticas são desenvolvidas. Nessa matriz, e suas derivações, considera-se na análise crítica a totalidade da articulação/fluxos e nexos entre os momentos constituintes das políticas públicas – concepção, implementação, resultados, a diversidade de sujeitos e interesses nelas envolvidos, entre tomadas de decisão, conflitos e contradições dessas relações. Essa concepção mais totalizante da avaliação considera todos os momentos que constituem a ação pública, e qualificam decisões, processos, resultados, impactos (CARVALHO, 1998, p. 88).

Dentre esses enfoques, e menos quantitativista, podemos lembrar um último enfoque de avaliação em profundidade de Lejano (2006), que vem ganhando força, sobretudo nas investigações de Gussi (2016, 2020), na Universidade Federal do Ceará.

Como a avaliação é inerente e um imperativo ético da política pública, seu processo articula-se com as estratégias de incorporação de um problema à agenda governamental, com os diagnósticos para escolha de alternativas de política a ser adotada, com a definição da política pública, e sua execução por meio de programas sociais.

Políticas públicas são mecanismos governamentais de intervenção na realidade de natureza complexa e contraditória, construída na relação entre o Estado e a Sociedade, mediadas e/ou sustentadas pelos direitos.

No contexto contemporâneo de aprofundamento das expressões da questão social, esta realidade se torna visível por meio dos indicadores sociais de pobreza, desigualdades, dos quais são líderes os estados do Nordeste.

A avaliação, que tem caráter político, técnico e teórico/metodológico, deve ser, no máximo possível, participativa e estratégica no fornecimento de informações substantivas que possibilitem conferir mais transparência, qualificar decisões, e permitir o exercício do controle social pela população (CARVALHO, 1998, p.98), em busca da realização do bem público.

Por isso, defendemos e buscamos perspectiva(s) que contribua(m) para a realização de avaliações qualitativas, em profundidade e abrangentes, considerando todos os elementos contextuais dos

momentos das políticas públicas no Nordeste, que elas sejam menos fragmentadas, menos seletivas, menos excludentes, e que democratizem o Estado, as tomadas de decisões das instâncias decisórias, ampliando direitos sociais, reduzindo e, em longo prazo, eliminando desigualdades e injustiças sociais, ou seja: incluindo progressivamente a sociedade civil, aprendendo a democratizar a política. Esta perspectiva implica desenvolver e consolidar a *cultura da avaliação*.

## 5. CONCLUSÕES: O QUE PROCURAMOS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

A resposta é complexa e diversa tendo em vista o lugar ocupado pelo sujeito que responde. Em geral, busca-se, com a avaliação, garantir *governança* e *governabilidade* do executivo, em específico nos Estados do Nordeste ou de quem financia a ação.

Para o Executivo, respaldada em Faria, 2005, a avaliação é necessária para apurar resultados de um curso de ação ou ciclo final de uma política pública ou programa social.

Para fornecer elementos para o desenho ou redesenho de novas intervenções visando o aprimoramento de políticas públicas.

Para prestação de serviços de qualidade, prestar contas, e responsabilizar agentes.

Procuramos por enfoques, ou consolidar enfoques, da avaliação de políticas públicas para além dos paradigmas positivista e compreensivo (que entendem a realidade em sua aparência fenomênica, buscando orientar ações setoriais ou sistêmicas, e sob a teoria dos modelos ideais weberiana, respectivamente), e que não permitem resultados outros que não sejam a manutenção da ordem estabelecida, justamente o que o Estado em ação deveria superar.

Procuramos avaliar as políticas públicas para descobrir intencionalidades ou suas direções, para descobrir e dar visibilidade ao projeto de sua sustentação (razão da escolha) da política ou de programas sociais. Ainda, para ampliar ou contribuir com o espaço público para as políticas públicas, e ampliar o espaço da avaliação nas políticas públicas;

Buscamos avaliar um determinado aspecto da realidade para subsidiar políticas públicas e programas mais próximos das demandas da população.

Avaliamos para verificar a realização da coisa pública como tarefa do Estado ampliado;

Procuramos enfoques, metodologias e perspectivas que superem os limites das já sistematizadas e operadas, e que não deram conta da totalidade do aspecto recortado.

Procuramos legitimar e consolidar a avaliação numa perspectiva transformadora e emancipatória de estados de privações.

Procuramos efetividade das e nas políticas públicas, mesmo porque enfoques, estratégias, metodologias, experiências e resultados de avaliações (sempre acompanhada do monitoramento), são para melhorar as políticas públicas, realizar ajustes, consolidar resultados e a própria avaliação, enfim, para prestar serviços de qualidade e resolver desigualdades.

A ideia que subjaz é a de crise como possibilidade do novo ou diferente, como possibilidade de visualizar incoerências, contradições, aprendizagens com intervenções que não resultaram em superação do que as provocaram.

Buscamos resultados transformadores de situação inalterada. Nessa direção qualificar a avaliação e desenvolver competências é o que nos compete como gestor público, planejador, pesquisador. Trata-se de formas de resistência e enfrentamento ao seu declínio, desvalorização e/ou extinção.

## 6. REFERÊNCIAS

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito, ALBUQUERQUE, Maria Cristina Pinto. **Avaliação de impactos: Da teoria à práxis**. Recife, Editora UFPE, 2016.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Como avaliar impactos. p. 181-2005. In: Ana Cristina Brito Arcoverde (Org). **Metodologias qualitativas de pesquisa em Serviço Social**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2013.

\_\_\_\_\_. Uma visão institucional para avaliação de políticas públicas. In: MACHADO, Nelson et al. (Org.). **GBRSP – Gestão baseada em resultados no setor público: uma abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais**. São Paulo, Atlas, v.1, p.18-33, (2012).

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação, p. 29-39. In: Rico, Elizabeth Melo (Org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo. Cortez/IEE/PUC, (1998).

BRASIL. Decreto Federal nº 5.233 de 6 de outubro de 2004 – Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus programas e dá outras providências

BNB. Célula de Avaliação de Políticas e Programas, acesso em 02/05/19, In: [file:///C:/Users/Ana%20Arcoverde/Documents/Ficha\\_administracao\\_FUNDO%20CONSTITUCIONAL%20DE%20DESENVOLVIMENTO%20DA%20REGIAO%20NORDESTE\\_WEB.pdf](file:///C:/Users/Ana%20Arcoverde/Documents/Ficha_administracao_FUNDO%20CONSTITUCIONAL%20DE%20DESENVOLVIMENTO%20DA%20REGIAO%20NORDESTE_WEB.pdf)

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, E. M. (Org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, (1998).

CHAVES, Helena Lúcia Augusto. Avaliação no âmbito das políticas públicas brasileiras: aspectos conceituais e operacionais na perspectiva de consolidação dos direitos, p. 62-74. In: **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais: modelos, metodologias**

**e experiências de avaliação**. Ana Cristina Brito Arcoverde (Org.). Recife, Editora Universitária da UFPE, (2011).

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20, n. 59, p. 97-110, (2005).

FIGUEIREDO, Marcos Faria & FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de política: um quadro de referência teórico**. São Paulo. IDESP, 15, (1986).

GUSSI, Alcides Fernando & OLIVEIRA, Breyner Ricardo. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate** (INCT/PPED), v. 4, p. 83-101, 2016.

GUSSI, Alcides Fernando; NOGUEIRA, Tiago Amorim; SILVA, Paulo Junior Barbosa da. JÚNIOR, Paulo Torres. Avaliar em profundidade. Dimensões epistemológicas, metodológicas e experiências práticas de uma nova perspectiva de avaliação de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 2, (2020).

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, São Paulo. Editora Alínea, (2016).

LEJANO, Raul. **Frameworks for Policy Analysis. Merger text and context**. Nova York: Routledge, (2006).

SILVA, Maria Ozanira da Silva. e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos, p. 37-93 In: **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo, Veras Editora, (2001).

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Aspectos teóricos da avaliação de políticas públicas**. Curitiba: CRV, (2019).

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro, Zahar Editora, (2001).



AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

