



INTERSECCIONALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Um novo olhar



www.gpublicas.org.br



Expediente

Direção Instituto Alziras

Clara de Sá
Marina Barros
Michelle Ferreti
Roberta Eugênio

Coordenação GPúblicas

Marina Barros

Assessoria Técnica e Apoio Metodológico

Travessia Políticas Públicas

Idealização e Redação

Allyne Andrade (Aya Consultoria e Soluções Integradas)

Revisão

Tais Borges (Travessia Políticas Públicas)
Marina Barros (Instituto Alziras)

Revisão Ortográfica

Yasmin Rodrigues

Diagramação

Brunna Arakaki

O **GPúblicas: Rede de Mulheres na Gestão Pública** é uma iniciativa liderada pelo Instituto Alziras com financiamento da Fundação Konrad Adenauer e da Porticus e em parceria com a Rede de Mulheres Cientistas, Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão (ANESP) e apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Associação Brasileira de Municípios (ABM) e Frente Nacional de Prefeitos (FNP) além de assessoria técnica da Travessia Políticas Públicas.

Esse material foi desenvolvido pela professora e pesquisadora Allyne Andrade pensando na aplicabilidade junto a gestores e gestoras públicas municipais. Foi idealizada a partir de uma imersão realizada pelas organizações Aya Consultoria, Instituto Alziras e Travessia Políticas Públicas com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre interseccionalidade e políticas públicas no Brasil e conhecer experiências sobre sua aplicabilidade na realidade da política e da gestão local.

Nessa cartilha, apresentaremos o debate da interseccionalidade e das políticas públicas como um instrumento que possibilita trazer novos e diversos saberes e vozes para o campo de políticas públicas. Nosso objetivo é contribuir para uma nova forma de pensar a política, que garanta que os mais diversos setores, pessoas, grupos e povos estejam representados nos debates e nas soluções dos problemas públicos, além de propor uma nova forma de fazer política pública, comprometida com o alcance da equidade e da justiça social e que não reforce as desigualdades já existentes.

Allyne Andrade

Sócia-fundadora da Aya Consultoria e Soluções Integradas. Atualmente, está como Superintendente Adjunta do Fundo Brasil de Direitos Humanos e Professora de Direito e Políticas Públicas no Insper. Redes profissionais: [Lattes](#) e [LinkedIn](#)

SUMÁRIO

Apresentação	4
Introdução	5
1. O que é interseccionalidade?	7
2. Interseccionalidade e políticas públicas: um novo olhar	12
2.1 Políticas públicas: interseccionalidade e direitos humanos	19
3. Análises de políticas públicas e interseccionalidade na prática: por onde começar?	22
3.1 Perguntas norteadoras	26
Glossário	32
Referências.....	35

APRESENTAÇÃO

VIVEMOS uma das maiores crises humanitárias e políticas de nossa geração, com a intensificação das desigualdades sociais pré-existentes que expõem a insuficiência das políticas públicas para universalizar o acesso da população a um conjunto de direitos básicos relacionados à saúde, educação, emprego decente, moradia, assistência social, dentre outros.

Nesse contexto, o Instituto Alziras criou o GPúblicas Rede de mulheres na gestão pública, um projeto onde fosse possível pensar em práticas inovadoras para a gestão dos municípios no pós crise da COVID-19, para que soluções sejam desenvolvidas e implementadas de modo a incluir uma maior diversidade de atores em todas as fases de resposta e tomada de decisão no nível local. Como se sabe, as populações vulnerabilizadas, em especial as mulheres e as pessoas negras são impactadas de forma mais dramática, e por esse motivo, as políticas públicas devem ser observadas e implementadas a partir dos marcadores de gênero e raça, sendo esses recortes centrais para a promoção de uma recuperação socioeconômica mais justa e que promova a construção de um futuro melhor nas cidades.

A ocupação dos espaços de poder e tomada de decisão na política institucional pelas mulheres deve ser acompanhada por novos paradigmas e novas formas de se fazer política. Neste sentido, apoiar mandatos de mulheres comprometidos com a democracia, com os direitos humanos, com o desenvolvimento sustentável e que são lastreados nos valores da inovação, da transparência e da participação social, compõe uma estratégia de fortalecimento e modernização da administração municipal bem como de qualificação da gestão frente aos desafios de desenvolvimento socioeconômicos enfrentados pelas cidades no contexto pós-pandemia.

O GPúblicas é um espaço pluripartidário de formação, intercâmbio e articulação de mulheres na política e gestão pública. O projeto tem por objetivo (i) conectar mulheres para o desenvolvimento de soluções em políticas públicas; (ii) fortalecer as capacidades institucionais dos municípios governados por mulheres; (iii) abordar a centralidade dos marcadores de raça e gênero em todas as políticas públicas.; (iv) difundir boas práticas lideradas por mulheres prefeitas com enfoque na retomada do desenvolvimento sustentável pós pandemia.

INTRODUÇÃO

Muitos debates têm ocorrido nos espaços públicos sobre problemas que precisam de soluções coletivas, de propostas do poder público e do envolvimento e participação das instituições, dos movimentos sociais e de organizações da sociedade civil. Esses problemas se inter cruzam, tais como a pobreza, o racismo, desigualdade de gênero, a migração, entre outros. O que há de ser mais emergencialmente enfrentado atualmente se relaciona a diversas agendas: mudanças climáticas, conflitos armados, violência e brutalidade policial, encarceramento, violações de Direitos Humanos. É possível analisar esses fenômenos sob diversos prismas que variam de acordo com o grupo que está sendo afetado, mas, em todos, o que veremos é a exposição das desigualdades sociais.

Embora a violência seja um fenômeno que atinja toda a sociedade brasileira, ela se manifesta de forma diferente contra mulheres, pessoas LGBTQIA+, contra negros, indígenas e imigrantes. É preciso considerar que: 1) a violência atinge determinados grupos de forma desproporcional em relação a outros e 2) os impactos são diferentes em um mesmo grupo. Por exemplo: as pessoas negras são maioria nos casos de extrema pobreza, encarceramento e mortalidade. Mas, dentre a população negra, são os homens negros aqueles que mais sofrem com a letalidade policial. Portanto, embora o racismo atinja igualmente homens e mulheres negras, ele se manifesta de maneira diferente entre homens e mulheres. A violência racista pode, ainda, se manifestar de formas diferenciadas a depender da identidade de gênero ou orientação sexual.

Outro exemplo: mulheres constantemente recebem salários menores do que homens, mesmo com escolaridades iguais e exercendo os mesmos cargos. Mas, as mulheres negras estão na base da pirâmide e recebem salários piores do que aqueles pagos às mulheres brancas. Por isso é que precisamos olhar para fatores como escolaridade, gênero, raça, discriminação no mercado de trabalho e, principalmente, como eles se inter cruzam.

Nos últimos tempos, esses problemas vêm sendo identificados como interseccionais, isto é, que ganham dimensões de vitimização variadas a depender dos marcadores sociais como gênero, raça, classe, etnia, deficiência, sexualidade – que, ao serem olhados em conjunto, garantem uma percepção mais complexa sobre os fenômenos de opressão e desigualdade.

E como responder a esses problemas complexos?

É urgente entender o funcionamento do Estado e das políticas públicas, e, ainda mais, observar quem são os excluídos das estruturas políticas tradicionais para pensar como lhes garantir autonomia e possibilidade de participação. Uma nova política deve refletir sobre a sociedade que queremos e em como incluir novas visões de mundo a respeito da democracia, do bem-viver, do bem comum, do desenvolvimento, dentre outras questões tidas como universais.



Nessa cartilha, apresentaremos o debate da interseccionalidade e das políticas públicas como um instrumento que possibilita trazer novos e diversos saberes e vozes para o campo de políticas públicas. Nosso objetivo é contribuir para uma nova forma de pensar a política, que garanta que os mais diversos setores, pessoas, grupos e povos estejam representados nos debates e nas soluções dos problemas públicos, além de propor uma nova forma de fazer política pública, comprometida com o alcance da equidade e da justiça social e que não reforce as desigualdades já existentes.

Fazer políticas públicas de forma diferente é parte do esforço por uma nova Política, com novos paradigmas e compromissos políticos. Essa missão deve estar baseada no compromisso com a democracia, com os Direitos Humanos, com a sustentabilidade, com a diversidade, a equidade, a justiça, a inclusão e com o combate à discriminação. A ocupação dos espaços de poder e de tomada de decisão na política institucional deve ser acompanhada pelo compromisso em garantir que mais vozes, mais saberes, mais pessoas façam parte desse debate e estejam representadas, sejam ouvidas e consideradas na elaboração e implementação de políticas públicas.


Na esperança de que você faça parte dessa mudança, preparamos esse material que traz o debate de interseccionalidade e políticas públicas como uma ferramenta útil para pensar a equidade, igualdade e inclusão e para responder a problemas públicos complexos (ou interseccionais). Para isso, faremos o seguinte caminho: na primeira parte, apresentaremos o conceito de interseccionalidade. Na segunda parte, trataremos da interseccionalidade nas políticas públicas, olhando para o ciclo de políticas públicas como um todo e pensando que perguntas e respostas deveríamos ter para construir uma política interseccional. Nessa parte, tratamos também do respeito aos Direitos Humanos como base para a interseccionalidade nas políticas públicas.

Por fim, traremos um conjunto de perguntas norteadoras para apoiar uma ação interseccional no campo de políticas públicas. Ele pode ser usado tanto para fins didáticos e pedagógicos, quanto como ponto de partida para sua ação política.



1

O QUE É
INTERSECCIONALIDADE?



INTERSECCIONALIDADE é um termo criado por feministas negras ativistas e pesquisadoras que lutavam pela equidade racial e de gênero. Inicialmente, ao utilizar o conceito, essas mulheres queriam compreender os sistemas de opressão que atingiam mulheres negras e as colocavam na base da pirâmide social, excluindo-as de oportunidades de emprego e renda e expondo-as mais a violência. A hipótese é que a vivência de opressões de raça e gênero, de forma interconectada e sobreposta, produzem desigualdades que afetam as mulheres negras de forma específica.

O termo foi cunhado pela Kimberlè Crenshaw em 1989, mas diversas mulheres não-brancas já faziam análises de raça, gênero e classe, mesmo que não utilizassem o termo. O objetivo do uso do conceito de interseccionalidade é entender como os eixos de poder relacionados a raça, etnia, gênero, sexualidade e classe estruturam as relações sociais, econômicas e políticas. O conceito se tornou relevante nas ciências sociais e passou a ser utilizado para analisar as desigualdades sociais como um todo.

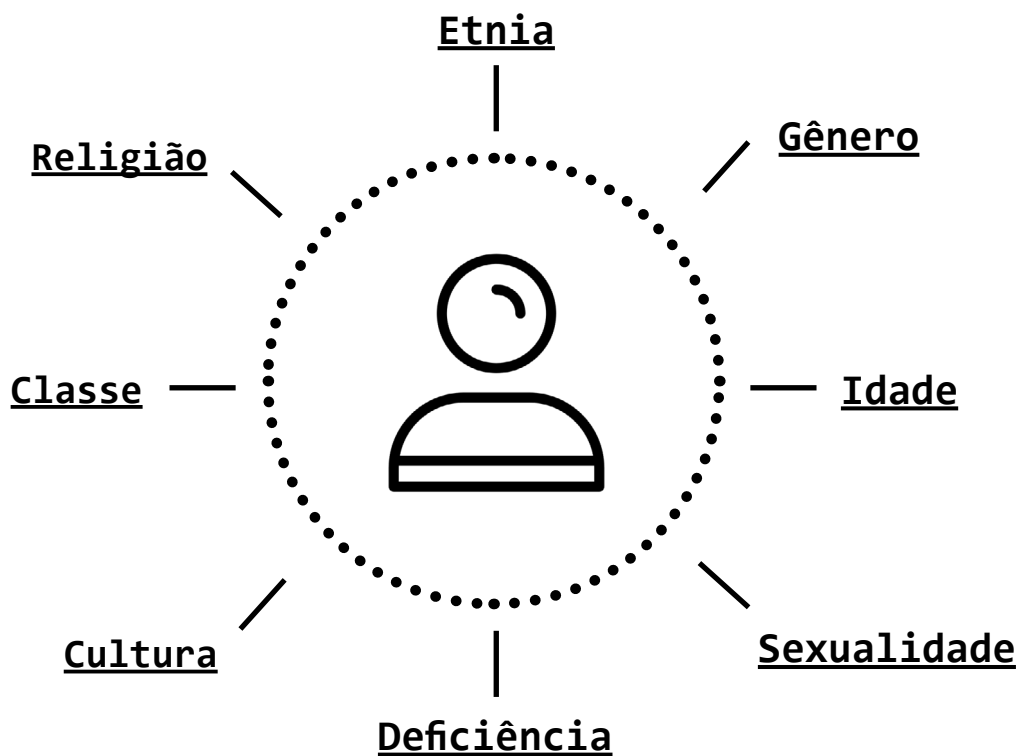
Existem, naturalmente, muitas diferenças entre as pessoas. Temos sexos diferentes, cor da pele, idade, altura, tipo de cabelo, cor dos olhos, peso, local de nascimento... Também desenvolvemos diferenças a partir de nossas crenças religiosas, sexualidade, posicionamento político. Somos diferentes e essas diferenças precisam ser reconhecidas e respeitadas. Entretanto, vivemos numa sociedade em que essas diferenças se tornaram desigualdades. Muitos grupos, apenas por terem determinadas características ou pertencerem a algumas “categorias”, são submetidos a uma série de discriminações e opressões. Muitos indivíduos sofrem violência e têm menos acesso a bens e direitos por conta de seu pertencimento a esses grupos.

Por que isso ocorre? Quais são os mecanismos que mantêm pessoas de determinados grupos sistematicamente excluídas? Porque ao observamos os dados de saúde, educação, encarceramento, emprego e renda observamos que há diferenças injustas entre brancos e negros, mulheres e homens, mulheres brancas e mulheres negras, mulheres cis e trans, brasileiros e imigrantes, pessoas LGBTQIA+ e pessoas heteros?

Kimberleè Crenshaw, autora que criou o termo, usou a metáfora de um cruzamento, uma encruzilhada entre várias avenidas e diversos eixos, que representam as diversas opressões sofridas por alguém. Segundo a autora, interseccionalidade é:

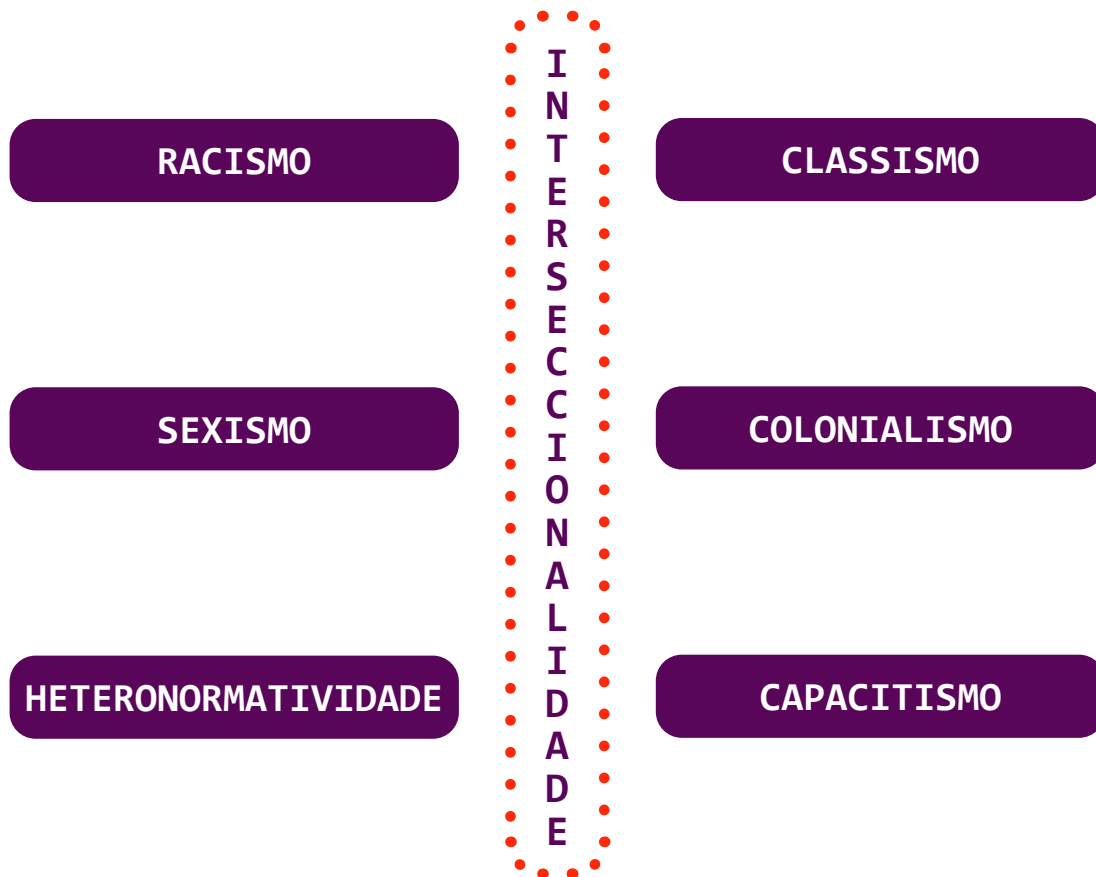
uma conceituação de um problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas 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 (2002).

De modo geral, as análises consideradas interseccionais articulam raça, identidade de gênero, sexualidade e classe social para compreender as desigualdades. Porém, as análises não se resumem a isso e podem ser consideradas outras categorias da diferença, como idade, deficiência, territorialidade ou localização geográfica.



(Contextualização para acessibilidade: Descrição da imagem: a figura traz um boneco representando uma pessoa com várias setas apontando para ela. No final de cada seta há termos que representam identidades, isto é, características que identificam as pessoas, dispostas em círculo. Em sentido horário estão escritas as seguintes palavras: etnia, gênero, idade, sexualidade, deficiência, cultura, classe e religião.

Nesse sentido, o conceito pode ser compreendido como uma teoria, mas também como uma ferramenta analítica que focaliza desigualdades interdependentes e múltiplas, causadas por sistemas estruturais de opressão e exclusão - como, por exemplo, racismo, machismo, classismo, LGBTfobia - que pode ser utilizada para compreender fenômenos de empoderamento ou desempoderamento de determinados grupos em relação a outro na sociedade. Ela também é uma ferramenta política prática, que ajuda na construção de solidariedade entre os movimentos sociais.



(Contextualização para acessibilidade: Descrição da imagem: a figura traz ao meio a placa interseccionalidade e há 3 placas para cada lado. À esquerda, as placas indicam: racismo, sexismo e heteronormatividade. À direita, temos mais 3 placas apontando para: classismo, colonialismo e capacitismo.)

Podemos fazer uso do conceito de interseccionalidade para pensar, por exemplo, quais são as desigualdades existentes entre diferentes grupos sociais, mas também as diferenças existentes dentro de um mesmo grupo. Para treinarmos essa forma de olhar a sociedade, as seguintes perguntas podem ser feitas:

Quais são os desafios que uma mulher negra vivencia em relação a mulher branca ou em relação a uma mulher indígena?

Será que uma mulher imigrante vive as mesmas dificuldades de uma mulher nascida no Brasil?

Uma mulher pobre tem as mesmas oportunidades na sociedade brasileira do que uma mulher rica?

Uma mulher transexual ou travesti vivencia uma realidade diferente de uma mulher cisgênero?

Apesar de serem todas mulheres, se pensarmos nessas categorias raça, gênero, classe, sexualidade e nacionalidade, não haveria diferença entre essas mulheres?

No caso das pessoas do gênero masculino: será que homens gays ou homens transexuais sofrem discriminações/exclusões que não são sofridas por homens heterossexuais? Há violências sofridas por alguns homens que estão relacionadas a sua raça?

E ao pensarmos sobre os homens em relação às mulheres: será que homens negros e mulheres negras, apesar de serem da mesma raça, passam pelas mesmas experiências? Há problemas que atingem somente homens negros ou mulheres negras?

Existem pessoas na sociedade brasileira que têm melhor acesso a bens e direitos, que não sofrem discriminação com base em raça/gênero/sexualidade ou classe? Essas pessoas têm privilégios em relação a outras pessoas?



PARA LER E ASSISTIR

Caso queira conhecer mais sobre o conceito de “interseccionalidade”, recomendamos alguns livros e vídeos que podem te ajudar nessa jornada. O primeiro, *Interseccionalidade*, de Carla Akotirene, lançado pela Editora Pólen em 2019, que trata sobre a raiz política, o fundamento e os contrapontos do conceito que tratamos aqui. Também foi publicada em português a obra *Interseccionalidade*, de Patricia Hill Collins e Sirma Blige pela Editora Boitempo em 2011.

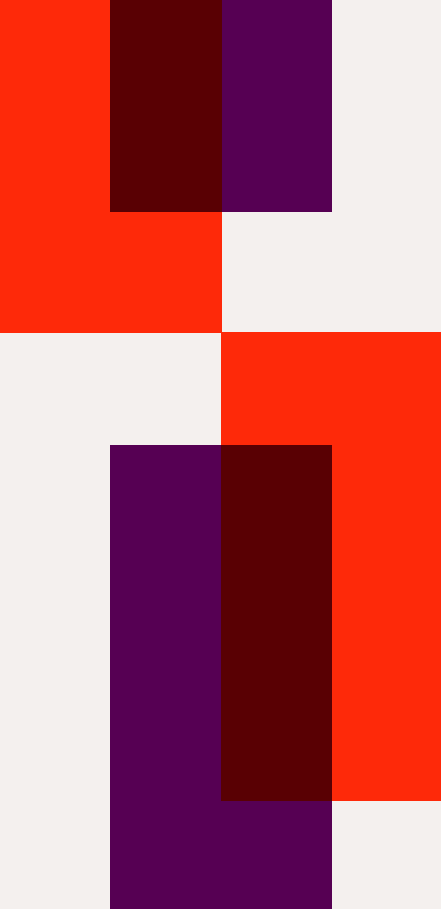
Nesse [vídeo](#), a pesquisadora Flávia Rios, explica o conceito e sua importância para a questão racial.

A pesquisadora Kimberlee Crenshaw, fala sobre a urgência do tema nesse [vídeo](#).



2

INTERSECCIONALIDADE E
POLÍTICAS PÚBLICAS:
UM NOVO OLHAR



“Quando se trata de desigualdade social, a vida das pessoas e a organização do poder em uma dada sociedade, elas são melhor entendidas como sendo moldadas não por um único eixo de diversidade social, seja raça ou gênero ou classe, mas por muitos eixos que trabalham juntos e influenciam uns aos outros. A interseccionalidade, como uma ferramenta analítica, dá às pessoas um melhor acesso à complexidade do mundo e de si mesmas”

Patrícia Hill Collins

AS POLÍTICAS públicas são um campo de conhecimento em que se busca, ao mesmo tempo, elaborar ações de governo para resolver um determinado problema público e efetivar direitos garantidos na Constituição e nas legislações. Esse campo de estudo também analisa e avalia essas ações e, caso necessário, orienta a condução de mudanças para que haja aperfeiçoamento e maior eficiência nos resultados.

A criação de políticas públicas envolve diversas fases. Conhecer essas fases pode nos ajudar a compreender como resolver um problema público complexo. Um esquema didático-metodológico que nos ajuda a compreender esse processo é o ciclo de políticas públicas. Ele possui 7 etapas: 1) identificação do problema; 2) formação de agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação; 6) avaliação e 7) extinção. As etapas têm caráter dinâmico e podem ocorrer de forma paralela, dessa forma o entendimento das etapas é importante para termos uma visão holística do processo de criação de uma política, mas não significa que eles ocorram sempre sucessivamente. Na imagem a seguir, você pode conferir uma das possíveis representações desse ciclo.



(Contextualização para acessibilidade: Descrição da imagem: a figura traz a representação do ciclo de políticas públicas em círculo. Iniciando-se pela 1) identificação do problema público; 2) inclusão na agenda pública; 3) soluções – escolhas de alternativas A, B, C, D; 4) decisão; 5) Planejamento da execução; 6) implementação da política pública; 7) monitoramento e 8) avaliação.

Nesse trabalho, vamos utilizar o ciclo de políticas públicas para melhor compreendermos como seria possível adotar um olhar interseccional na implementação de uma política.

* IMPORTANTE

A partir do conceito de interseccionalidade, os gestores de políticas públicas podem identificar, pensar e implementar atos e políticas específicas eficazes, que abordem as desigualdades vivenciadas por diversos grupos. O **objetivo** de uma análise interseccional de políticas públicas é que sejam compreendidas as formas como os marcadores de identidades como raça, gênero, classe, orientação sexual, idade e nacionalidade, dentre outros, interagem para formar significados únicos e experiências complexas dentro e entre grupos em sociedade (Hankivsky e Cormier 2011).

A primeira etapa - a **IDENTIFICAÇÃO DE UM PROBLEMA** - é um processo de interpretação, de construção social entre o que é a realidade de algo e qual seria sua situação ideal (Capella, 2006, p. 89-91). Esse processo pode surgir com a ocorrência de uma catástrofe como, por exemplo, o alagamento de uma parte da cidade que gerou deslizamento de terra, desabamentos e, infelizmente, também causou a morte de moradores do local. Essa tragédia pode ter ocorrido por falta de coleta de lixo, de saneamento e/ou de moradia adequada, problemas que antes eram negligenciados pelas autoridades locais. A visibilidade causada pelo ocorrido pode fazer com que o Poder Público delibere a implementação de um novo programa nessas áreas. Esse tipo de ação do governo pode também surgir de algo que ocorre faz tempo, mas que não se deu a devida atenção, por exemplo: a violência doméstica. Antes, a sociedade entendia que “em briga de marido e mulher não se mete a colher” e, depois, passou a entender que era preciso criar uma política de combate a essa violência. Pode ser também pela evidência de indicadores ou taxas que levem à busca por soluções coletivas, como o aumento dos índices de poluição, a desigualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho ou o crescimento no índice de homicídio contra jovens negros.

Nessa fase, uma análise interseccional de política pública passa por entender como um mesmo problema pode afetar de forma diferente diversos grupos ou pesquisar recortes de raça, gênero, classe, sexualidade, escolaridade, deficiência que ajudem a abordar o problema da forma mais completa possível.

A **FORMAÇÃO DE AGENDA**, segunda fase do ciclo, envolve identificar e escolher “um conjunto de problemas ou temas envolvidos como relevantes” (SECCHI, 2019, p.58) que vão compor o programa de governo, como os planos plurianuais federais ou o Plano de Metas municipais e os planejamentos orçamentários.

Depois de formada a agenda, serão realizados esforços para a elaboração de soluções, estabelecendo alternativas e estratégias. Essa etapa, chamada de **FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS**, é onde são estabelecidos métodos, programas, processos, estratégias, atores envolvidos e ações para alcançar os objetivos da política.

Tanto na fase de formação de agenda, quanto na fase de construção de alternativas, uma lente interseccional nos permitiria perguntar quais são as vozes que não estão representadas no debate, mas são afetadas pelos problemas que pretendemos solucionar e incluí-las no debate para pensar soluções.

Nessa fase, é importante refletir sobre alguns pontos:

Quais são os grupos que têm acesso privilegiado ao Poder Público para propor soluções para problemas públicos?

Quem tem espaço na mídia para chamar atenção e propor soluções para determinados problemas?

Todos os grupos afetados estão representados?

Como é a representatividade dentro dos espaços de gestão e decisão de políticas públicas?

Os espaços de participação da sociedade civil, como conselhos, fóruns, são formados por pessoas diversas e suas proposições são acolhidas?

A quarta etapa é a de **TOMADA DE DECISÕES** onde são decididos quais serão os atores envolvidos e as estratégias utilizadas para solucionar problemas públicos.

Nessa fase, é importante refletir sobre:

Quais são as instâncias federativas que devem fazer parte da construção da política?

Quais gestores, servidores, funcionários e órgãos públicos devem estar envolvidos nessa decisão?

Há grupos da sociedade civil (pesquisadores, associações, movimentos sociais) já organizados denunciando, trazendo soluções para o problema que devem ser ouvidos para que a política seja melhor estruturada?

Há conselhos participativos que podem apoiar na solução de problemas?

A estratégia escolhida cria, reforça ou, pelo contrário, diminui desigualdades entre grupos de pessoas - mulheres, homens, pessoas brancas, negras, indígenas, moradores de áreas rurais e de áreas urbanas, ricos e pobres?

Em seguida, temos a **IMPLEMENTAÇÃO**, onde a política será posta em execução e serão produzidos os resultados, isto é, haverá a prestação de um serviço público (saúde, educação, segurança), a entrega de um bem público (uma praça, um parque, uma nova escola), a distribuição ou redistribuição de recursos por meio do pagamento de um benefício (pagamento de pensão, aposentadoria ou benefício de prestação continuada).

Na implementação, um olhar interseccional nos faria indagar como garantir que a política pública seja efetiva para aqueles que dela precisam e o que fazer para que não haja desigualdade no acesso e que fatores como raça, gênero, idade, bairro ou cidade onde moram não produza desigualdade no acesso das pessoas ao bem ou serviço público. Nessa fase, é importante refletir sobre alguns pontos:

O serviço público prestado está bem distribuído no território?

Como empregar os bens e recursos públicos de forma a não reforçar as desigualdades já existentes?

Quem são os atores de políticas públicas (servidores e funcionários públicos, prefeitos, secretários) que participarão dessa implementação?

A sociedade civil tem possibilidade de participação e suas diversas vozes estão representadas?

Para que os resultados sejam eficazes, o gestor público precisa realizar o **MONITORAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA**, um processo constante de acompanhamento por meio da coleta de dados e da produção de indicadores que permitam entender como está a execução dessa política. Essa etapa pode servir de subsídio para a avaliação, que trataremos a seguir. Em outras palavras, os dados produzidos durante o monitoramento podem auxiliar na implementação e contribuir para que a avaliação seja feita de forma certa.

A sexta fase corresponde à **AVALIAÇÃO**, que é quando serão analisados os resultados, sucessos e fracassos da política. Trata-se de um momento específico e mais aprofundado, com a perspectiva de corrigir rotas, de produzir aprendizado institucional para subsidiar decisões sobre a alteração ou permanência da política. De um modo geral, a criação de sistemas de monitoramento e avaliação constituem os momentos mais sensíveis de uma política pública e seus resultados dependem do tempo, recursos financeiros, vontade política e dados disponíveis para a realização dessa pesquisa.

Nessas fases, é importante refletir sobre alguns pontos:

O que funcionou e o que não na política?

Alcançamos as metas estabelecidas?

Houve mudança da realidade social das pessoas destinatárias da política pública?

Há problemas nos processos necessários para a efetividade da política?

Podem ser avaliados processos, resultados ou o impacto de uma determinada política. No primeiro caso, busca-se compreender como se deu a implementação da política, se houve diálogo entre os órgãos, pessoas e entes públicos envolvidos na gestão de política. As avaliações de resultado medem se houve ou não mudanças na situação dos beneficiários, como consequência da implementação da política pública. Por fim, as avaliações de impacto procuram comparar grupos populacionais medindo as diferenças observadas entre os grupos que foram beneficiários da política e os que não foram, de forma que seja possível fazer uma relação causal entre a política pública e os resultados encontrados.

Por fim, temos a avaliação de **EFEITOS**, que buscam entender a complexidade dos efeitos gerados pela implementação da política, sejam eles institucionais ou sociais.

Tanto na fase de monitoramento, quanto na de avaliação, um olhar interseccional garantiria a representação das mais diversas vozes envolvidas na política. Para isso, é preciso fazer as perguntas certas e produzir dados que compreendam a complexidade da implementação da política, garantindo que as análises levem em consideração as desigualdades já existentes na sociedade. Para isso, as análises devem ser feitas com recorte de raça, gênero, sexualidade, classe, idade, escolaridade e produzirem cruzamentos entre os dados obtidos a partir dessas variáveis. Ademais, é na garantia da participação dos diversos setores destinatários da política que a produção de um olhar interseccional se realiza.

A análise de políticas públicas envolve observar diversos fatores complexos como os diferentes atores envolvidos no processo de criação das políticas, quais os órgãos e níveis de governo envolvidos na proposição ou na operação

da política, o que já existe em termos de debates legislativos, administrativos e jurídicos acerca do tema, bem como disputa entre valores e interesses que deverão ser levados em conta no processo político de criação e implementação das políticas públicas (Sabatier, 2007, p. 3-4).

A política pública é centrada na ação estatal, porém, é comum que organizações privadas com ou sem fins lucrativos, organismos multilaterais e movimentos sociais influenciem na criação de uma política e participem da sua implementação. **Envolver o máximo de atores possíveis, de origens e saberes diversos pode contribuir para uma construção mais democrática, interseccional e justa!**

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: interseccionalidade e direitos humanos

Defendemos que a efetivação dos Direitos Humanos é uma premissa da interseccionalidade. Nesse sentido, todas as fases do ciclo de políticas públicas e todos os atores envolvidos nesse processo devem ter os Direitos Humanos como perspectiva e sua efetividade como objetivo.

A perspectiva dos direitos humanos deve permear a formulação e monitoramento das políticas públicas e da prestação de serviços públicos à população, devendo o gestor público realizar avaliações e diagnósticos periódicos e incorporar os diversos princípios normativos presentes no conceito de direitos humanos, no ciclo de planejamento da política pública. O objetivo de um planejamento público sob a perspectiva dos direitos humanos é o estabelecimento de políticas e serviços de qualidade e com condições equitativas de acesso que garantam direitos fundamentais para a população. (Ciconello, 2006, p.171)

A agenda da interseccionalidade existe para promover a emancipação e produzir justiça social, respeitadas as diferenças entre os cidadãos e cidadãs brasileiras, isto é, levando em consideração como os marcadores sociais de raça, gênero, sexualidade, nacionalidade podem fazer com que as pessoas tenham acessos diferentes a determinados bens e serviços públicos.

Para isso faz-se necessário pensar as políticas a partir das seguintes estratégias:

- (a) programas e planos com ações concretas de promoção e defesa de direitos garantidos na Constituição Brasileira e nos tratados de Direitos Humanos;**
- (b) construção de indicadores e metas que garantam a realização progressiva desses direitos;**
- (c) construção de mecanismos institucionais de proteção e denúncias, caso haja violação de Direitos Humanos ou discriminação na implementação de determinada política pública;**
- (d) articulação institucional entre entes federativos (União, Estados e Municípios), bem como os diversos órgãos públicos responsáveis pela implementação da política, e participação da sociedade civil.**

Essas estratégias podem apoiar a identificação de desigualdades, a partir da compreensão da diversidade do público destinatário. Dessa forma, é possível fazer as adaptações necessárias às políticas públicas para que sejam efetivas para diferentes pessoas, grupos e comunidades (Ciconello, 2006, p.177).

Traremos aqui alguns exemplos de preocupações e perguntas que podem ser trazidas para o debate que explicitam um olhar interseccional:

1. Qual Direito constitucional essa política pública efetivará? Quais são os Direitos Humanos garantidos à população que a política pretende atingir?

Se tratando de uma política voltada a um povo ou comunidade tradicional, por exemplo: quais são os tratados de Direitos Humanos que garantem que os modos de vida desse povo estejam preservados? Há necessidade de uma consulta prévia a determinada comunidade para embasar a construção da política?

No caso de uma política voltada para mulheres, por exemplo: quais são os direitos e garantias específicos dessa população?

No caso de uma política universal, de distribuição de renda, podemos pensar: há indicadores que comprovem desigualdades entre homens, mulheres, imigrantes, pessoas LGBTQIA+, em situação de pobreza?

2. Como podemos desenhar determinada política para que ela seja efetiva para todos os grupos, a partir do conhecimento dessa desigualdade?



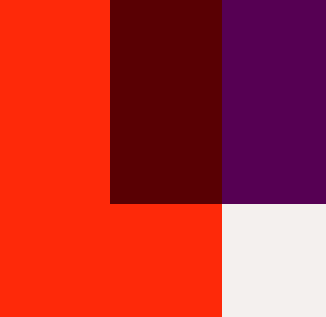
IMPORTANTE

A defesa de direitos, da democracia e da justiça social é parte integrante do campo da interseccionalidade. Para tanto, é preciso propor continuamente caminhos criativos e efetivos para a criação e implementação de políticas que garantam a efetividade dos Direitos Humanos e garantias de enfrentamento às violações que atingem a população.



3

ANÁLISES DE
POLÍTICAS PÚBLICAS E
INTERSECCIONALIDADE NA
PRÁTICA: POR ONDE COMEÇAR?



A DISCUSSÃO da interseccionalidade surge como uma possibilidade de promover e ampliar as discussões acerca das políticas públicas nas diversas áreas do conhecimento, buscando debater as diversas intersecções e como elas dialogam entre si.

Para esse contexto da gestão pública, optamos por utilizar a metodologia de perguntas norteadoras que vão orientar a produção e análise interseccional das políticas públicas.

O questionário que será apresentado adiante é uma tradução, revisada e bastante adaptada do estudo de Olena Hankivsky (2014). O objetivo é elaborar um ponto de partida sobre o qual você possa desenvolver suas habilidades no tema, sabendo quais perguntas fazer e que respostas deve buscar. Não há certo ou errado nas respostas a estas perguntas. Elas não se pretendem um índice exaustivo de preocupações interseccionais.

O questionário está dividido em 04 partes:

- (a) Avaliação individual;**
- (b) Identificação de problemas públicos;**
- (c) Políticas Públicas para transformar;**
- (d) Monitoramento e avaliação.**

Pensamos em duas sugestões de usos para essas perguntas norteadoras. A primeira sugestão é seu uso didático, de preferência realizado em grupo. A segunda é o uso na sua prática política, com sua equipe de campanha ou seu gabinete.

INSTRUÇÕES

1º tipo de uso: didático

Esse uso pode ser feito por equipes de gestores de políticas públicas, estudantes, conselheiros de políticas públicas ou qualquer grupo de atores que deseje pensar conjuntamente e aprimorar o conhecimento sobre o tema.

Passo 1: responder individualmente a primeira parte do questionário

Sugerimos que você reflita sobre você mesma, suas experiências, seus saberes e em como você prefere discutir determinado tema.

Caso você esteja realizando esse exercício sozinha ou sozinho, preencha o máximo de perguntas que você conseguir sobre você e sobre a política que pretende estudar ou implementar.

Não pule a avaliação individual! Para uma análise interseccional, é relevante que você compreenda qual posição pessoal ocupa dentro de uma determinada sociedade, a quais grupos você está atrelada (o) e o que suas vivências e experiências prévias colaboram para seu entendimento de determinado problema público. Isso interferirá na contribuição pessoal você traz para o debate, mas também para que cada pessoa avalie a necessidade da presença de outras vozes e experiências para melhor compreender o problema.

Passo 2: Compartilhe com seus e suas colegas depois de responder

Isso ajudará a que cada pessoa do grupo se conheça e entenda os saberes, crenças e compromissos políticos de cada participante.

Passo 3: Escolher um problema de política pública a ser resolvido, que envolva duas ou mais dimensões (marcadores como raça, gênero, idade, classe, sexualidade). Lembre-se que um problema de política pública é um problema público, algo que atinge a uma grande parte da população e que deve ser resolvido coletivamente, em especial, pelos poderes públicos

Passo 4: Dividir os participantes em grupos

Passo 5: Responder ao questionário em grupos e comparar as propostas e resultados

2º tipo de uso: na prática política

Você pode utilizar esse exercício como um ponto de partida, tanto para discussões públicas, como para pensar políticas públicas para sua proposta de campanha ou em seu gabinete. Aqui, você pode eleger quais perguntas são mais importantes para contribuir na sua atuação para promoção da igualdade e justiça social.

Passo 1: responder individualmente a primeira parte do questionário

Sugerimos aqui que você reflita sobre você mesma, suas experiências, seus saberes e em como você chega para discutir determinado tema.

Não pule a avaliação individual! Para uma análise interseccional é relevante que você compreenda qual posição pessoal que você ocupa dentro de uma determinada sociedade, a quais grupos você está atrelada (o) e o que suas vivências e experiências prévias colaboram para seu entendimento de determinado problema público. Isso colabora no entendimento de qual contribuição pessoal você traz para o debate, mas também para que cada pessoa avalie se faltam vozes e outras experiências para compreender o problema.

Isso também ajuda a compreender que grupos e saberes estão representados na sua equipe.

Passo 2: Pense nos grandes temas que afligem seu território, as desigualdades que vocês precisam superar. Escolha um problema público que você pretende enfrentar e faça a análise. Depois, as políticas públicas que você pretende implementar ou aprimorar relacionadas a esse tema. Por exemplo, pode ser algo em relação a política de educação, distribuição de renda, saúde, acesso a saneamento básico, microcrédito

Passo 3: Faça o exercício em equipe e responda as perguntas pertinentes ao tema, procurando responder o máximo possível e pesquisar informações e dados públicos que embasem suas respostas

Passo 4: Registre as respostas ou consensos obtidos para dar sustentação às suas propostas

3.1 PERGUNTAS NORTEADORAS

A. Avaliação individual:

1. Que conhecimento, valores e experiências você traz para área de análise de políticas públicas?

(a) Qual é a sua experiência com políticas e análise de políticas?
Em quais áreas da política você já trabalhou?

(b) Quais são seus valores pessoais, experiências, interesses, crenças e compromissos políticos?

(c) Como essas experiências pessoais se relacionam com essa área de política?

(d) Você acredita que as questões de gênero, 'raça' e etnia, status socioeconômico, sexualidade, expressão de gênero e idade influenciam as experiências das pessoas que atuam nessa área?

B. Identificando problemas públicos

Escolha um problema público para fazer esta análise. Ao pensar nesse problema, leve em consideração se ele permite análises conjuntas de dimensões de raça, gênero, classe, orientação sexual, dentre outros.

2. Qual é o “problema” da política em consideração? Ao pensar nesse problema, leve em consideração se ele permite análises conjuntas de dimensões de raça, gênero, classe, orientação sexual, dentre outros.

Quais suposições fundamentam esta representação do “problema”? Neste caso, procure compreender as crenças, com base no senso comum, sobre as causas / ou origens de determinado o problema social e as qual (is) população(ões) é / são as mais afetadas por esse.

3. Como surgiram as representações desse “problema”?

(a) Quem estava envolvido na análise do problema e por que o “problema” foi definido desta forma? Houve formas de participação? Se sim, quais? Quem eram os participantes (em termos de gênero, raça, moradia, escolaridade, etc)?

(b) Que tipo de evidências (dados, indicadores, pesquisas, matérias de jornais) foram utilizadas para pensar o problema?

(c) Como o enquadramento do “problema” mudou ao longo do tempo (por exemplo, historicamente) ou em lugares diferentes (por exemplo, geograficamente)? O entendimento da sociedade sobre esse problema mudou ao longo do tempo? O problema é entendido de forma diferente dependendo do lugar?

4. Como os grupos são diferentemente afetados por este problema? Se analisarmos o público destinatário a partir dos marcadores sociais de raça, gênero, classe, sexualidade, escolaridade, deficiência, dentre outros, percebemos diferenças?

(a) Quem é considerado o grupo mais favorecido e quem é o grupo menos favorecido dentro desse entendimento do problema de política? Por que e como?

(b) Como as representações atuais moldam o entendimento de diferentes grupos de pessoas?

(c) Quais diferenças, variações e semelhanças são consideradas relevantes dentro do grupo? E em relação a outros grupos?

5. Quais são as respostas da política atual para o “problema”?

(a) Quem respondeu ao ‘problema’ e como? Por exemplo, como os governos e as populações e comunidades afetadas responderam ao enquadramento do ‘problema’?

(b) Quais são as políticas públicas atuais já existentes que respondem ao problema e que resultados essas políticas estão tentando alcançar?

(c) As políticas atuais focalizam os grupos destinatários necessários? Em caso afirmativo, eles são vistos como homogêneos ou heterogêneos? Esses grupos são estigmatizados pelas políticas públicas já existentes?

(d) Como as políticas existentes abordam, mantêm ou criam desigualdades entre diferentes grupos?

(e) As respostas existentes criam competição por recursos e atenção política entre grupos situados de formas diferentes?

(f) Quais níveis ou combinação de níveis de análise existem (por exemplo, micro, meso, macro) em relação ao ‘problema’ da política?

6. Que desigualdades existem de fato em relação ao problema? Como ‘raça’, etnia, classe, sexualidade e outras localizações sociais e sistemas de desigualdade (racismo, colonialismo, classismo, heterossexismo) interagem em relação a este problema de política?

(a) Onde você encontra as informações necessárias para ajudá-lo/a a responder a esta pergunta?

(b) Você acredita que o problema é discutido de forma diferente pelos grupos afetados por este problema? Por exemplo, o problema deve ser abordado de formas diferentes com mulheres, homens, pessoas da periferia ou do centro, do contexto rural, negros, indígenas, imigrantes?

(c) Quais são as lacunas de conhecimento / evidência sobre este problema em toda a diversidade de população? Alguém mais precisa ser ouvido?

C. Políticas públicas para transformar

7. Onde e como as intervenções podem ser feitas para melhorar a desigualdade?

(a) Há pesquisa, dados, influenciadores, aliados políticos, leis / regulamentos / convenções, recursos que podem ajudá-la/o a resolver esse problema?

(b) Quais são outros exemplos de sucesso no tema em questão? Como as intervenções políticas podem se basear nesses exemplos?

(c) Quem faz parte da intervenção proposta? Quem melhor preparado para influenciar e implementar a intervenção?

(d) Qual o papel que as diversas comunidades podem desempenhar nessas intervenções? Como elas ficarão significativamente engajadas e apoiadas no fornecimento de informações?

(e) Em que nível ou combinação de níveis (local, municipal, estadual, regional, federal) as intervenções podem ser feitas?

8. Quais são as soluções viáveis de curto, médio e longo prazo?

(a) Como as soluções podem ser pragmaticamente adotadas e promovidas em relação a prioridades de políticas governamentais (por exemplo, alocações orçamentárias, prioridades ministeriais, secretarias e planos departamentais)?

(b) Como as soluções propostas podem ser sintetizadas em uma mensagem clara e convincente?

9. Como as respostas políticas propostas reduzirão as desigualdades?

(a) Como as opções propostas abordarão as desigualdades interseccionais e promoverão justiça social? Como você vai garantir que as opções propostas não reforcem os estereótipos existentes e preconceitos ou produzam mais iniquidades para algumas populações?

(b) Como as soluções interagem com outras políticas existentes? Quais podem ser os desafios e oportunidades para as soluções de políticas propostas?

D. Monitoramento e avaliação

10. Que dados estão sendo produzidos para compreender a implementação da política? Eles possuem recortes de raça, gênero, sexualidade, idade, deficiência? Isto é, o perfil dos usuários do serviço público ou destinatário da política pública nos permitirá entender se diferentes grupos tiveram acesso diferentes a políticas ou se os efeitos são diferentes para cada grupo?

11. O que funcionou e porquê? O que não funcionou? Algo deveria ter sido feito de forma diferente?

12. Todos os grupos destinatários da política pública estão sendo ouvidos para avaliação da política? Há desigualdades entre os grupos que devem ser levadas em consideração para melhor compreender os processos, efeitos, resultados e impactos da política pública em questão?

PARA CONCLUIR...

Nosso objetivo nessa cartilha foi apresentar as diversas possibilidades que uma análise interseccional pode trazer para o campo de políticas públicas. Entender a natureza excludente dos métodos tradicionais de política, incluindo as formas como os problemas públicos são representados e os diferentes setores da população são incluídos ou excluídos faz parte da agenda da interseccionalidade. Mas, essa compreensão só faz sentido se for utilizada para a mudança social, permitindo a participação de novos sujeitos, novas visões de mundo e formas de fazer, criando espaços políticos e de participação social que contribuam para bem-estar, a inclusão social, a igualdade e a democracia. Portanto, a interseccionalidade, mais que um saber, é um fazer e compreende um questionamento constante sobre o Estado, o poder e a desigualdade, com vistas a transformar essa realidade.

Não há respostas prontas para esse “fazer interseccional”. Ao longo desse caminho, trouxemos um conjunto de conceitos, perguntas e preocupações que podem te apoiar nas suas ações. Esperamos que você adote esse compromisso!



4

GLOSSÁRIO

LGBTQIA+

“L” Lésbicas: mulheres que sentem atração sexual ou afetiva por pessoas do mesmo gênero (mulheres);

“G” Gays: homens que sentem atração afetiva ou sexual por outros homens (mesmo gênero);

“B” Bissexuais: pessoas que sentem atração sexual ou afetiva pelos gêneros masculino e feminino;

“T” Travestis, Transexuais ou Transgêneros: pessoas que não se identificam com o gênero que lhe foi atribuído no nascimento, mas com outro. Esse conceito tem a ver com identidade de gênero;

“Q” Queer: gênero de pessoas que se identificam tanto com o masculino quanto o feminino, bem como pessoas não-binárias, que não se identificam com os dois gêneros acima mencionados;

“I” Intersexo: pessoas cujo desenvolvimento corporal sexual não se enquadra na binariedade (feminino ou masculino) – características hormonais, genitais, cromossômicas e/ou outras biológicas;

“A” Assexuais: no geral, pessoas que não sentem atração afetiva ou sexual independente do gênero da outra pessoa;

“+” Abrangência: o sinal de soma (+) ao final da sigla é o indicativo de que o movimento abrange as diversas possibilidades de orientação sexual e identidade de gênero.

FEMINISMO NEGRO

É tanto um movimento social, quanto um campo de estudo, que busca realizar uma abordagem conjunta das pautas de gênero e raça. Ele surge de uma crítica ao tanto ao Movimento Feminista quanto ao Movimento Negro da época que não tinha uma abordagem interseccional, não pautando, dessa forma, a dupla discriminação que as mulheres negras passavam, tanto de gênero quanto de raça. Frequentemente, o movimento feminista tratava apenas de mulheres brancas de classe alta, esquecendo da realidade da maioria das mulheres. Além disso, dentro do Movimento Negro, liderado por homens, não havia interesse em atuar nas lutas contra o sexismo, dando-se prioridade as opressões sofridas por homens negros, somente.

MULHERES NÃO-BRANCAS

No mundo anglo-saxão feministas como Audre Lorde , bell hooks, Patricia Hill Collins , Avtar Brah (2006), Angela Davis, Sirma Bilge são conhecidas por tratar do tema. No Brasil, feministas como Sueli Carneiro, Luiza Bairros são reconhecidas por essas análises, antes delas Lélia Gonzales, Beatriz Nascimento trabalhavam com esses temas e essas premissas mesmo antes do termo existir.



5

REFERÊNCIAS

- AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.
- BILGE, Sirma. INTERSECCIONALIDADE DESFEITA: salvando a interseccionalidade dos estudos feministas sobre interseccionalidade. **Revista Feminismos**, v. 6, n. 3, 2018.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. IN: BIB, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 61, p. 20-40, 2006.
- CRENSHAW, Kimberlé Williams. Mapping the margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. **Stanford Law Review**, vol. 43, n. 6, jul. 1991, p. 1241-1299.
- CRENSHAW, Kimberlé. **Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics**. Londres: Routledge, 1991.
- COLLINS, Patricia Hill. Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória. **Parágrafo**, v. 5, n. 1, p. 6-17, 2017.
- HANKIVSKY, Olena. Intersectionality 101. **The Institute for Intersectionality Research & Policy**, SFU, v. 36, abr. 2014, p.1-36.
- MARQUES, Eduardo. **As políticas públicas na Ciência Política**. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013, p. 23-46.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2019.



www.gpublicas.org.br

Co-Realização



Parceria Institucional



Apoio



Assessoria técnica

