

INCLUA – Plataforma
de recursos pró-equidade
em políticas públicas

GUIA INCLUA

Avaliação de Riscos de Reprodução
de Desigualdades na Implementação
de Políticas Públicas

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

REALIZAÇÃO

Roberto Rocha C. Pires (Coordenação)
Carolina Tokarski
Tatiana Dias Silva
Natália Koga
Janine Mello dos Santos
Isabella Goellner
Ana Camila Ribeiro Pereira
Nínive Fonseca Machado
Marcelo Galiza

CONTATO: inclua@ipea.gov.br

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Isabella Brandalise

PARCERIAS

Associação Brasileira de Pesquisadores/as
Negros/as – ABPN

Grupo de Estudos e Pesquisa Sobre Políticas, História,
Educação e Relações Raciais e Gênero – Geppherg/UnB

Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB)
– Fundação Getúlio Vargas

Rede Brasileira de Mulheres Cientistas – RBMC

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

Adriana Pinheiro Carvalho; Gabriela Berbigier; Iara Flor
Richwin Ferreira; Raimor Resende; Roberta Lira; às alunas e
alunos do Módulo 3 do curso “Implementação de Políticas
Públicas” (ENAP, Ago/21).

COLABORAÇÃO

A) REDAÇÃO E/OU REVISÃO

Maria Aparecida Chagas Ferreira (verbete “ações afirmativas”)

Iara Cristina Alves (verbete “transversalidade de gênero”)

Josiane Oliveira (verbetes “gestão pró-equidade”
e “equidade de gênero”)

Luana Simões Pinheiro (verbete “equidade de gênero”)

Rafael Rocha Viana (verbetes “racismo e racismo institucional”
e “burocracia representativa”)

Rogério Medeiros (verbete “interseccionalidade”)

B) PARTICIPAÇÃO EM OFICINAS, REUNIÕES
E ELABORAÇÃO DE PARECERES

Adriana Pinheiro Carvalho; Ana Claudia Farranha;
Ana Gabriela Sambiase; Anna Claudia Pontes; Arilson dos
Santos Gomes; Carolina Stuchi; Cassio Mendes; Claudia
Sonda; Cleber Santos Vieira; Daiana; Debora Barros dos
Santos; Elaine Nascimento; Ellen Daiane Cintra; Flávia Biroli;
Flavia Canêdo; Gabriela Berbigier; Gabriela Lotta; Gislaine
Maia; Iara Cristina Alves; Juarez Furtado, Wagner Oda e
participantes do Ciclo Internacional “O pensamento crítico
latino-americano: contribuições à noção de participação”
no Laboratório de Avaliação em Saúde da Unifesp; Leandro
Santos Bulhões de Jesus; Leide Coelho; Livia Gimenes da
Fonseca; Luciana Santana; Luciene Dias Figueiredo; Maria
Páscoa Sarmento de Sousa; Marizete Gouveia Damasceno;
Michelle Fernandez; Nikolas Mendes; Olga Jacobina; Patrícia
Menezes; Raíla de Melo Alves; Renísia Cristina Garcia Filice;
Rodrigo Lofrano; Romero Antonio de Almeida Silva; Rosângela
Hilário; Rovênia Amorim Borges; Suliete Gervasio Monteiro;
Thânisia Marcella Alves Cruz; Valdenia Guimarães e Silva
Menegon; Wellington Oliveira dos Santos.

O uso da linguagem não discriminatória é uma das preocupações que orientam esta publicação. A fim de evitar a sobrecarga gráfica que resultaria do emprego de o/a para marcar a flexão de gênero, optamos, nesta publicação, por tratar o conjunto de pessoas humanas pelo universal feminino, uma vez que as mulheres têm sido sistematicamente invisibilizadas pela linguística formal brasileira quanto ao marcador de gênero. No mesmo sentido, optou-se por uma linguagem simples, mais próxima da fala, de modo a promover a acessibilidade e estimular o engajamento ativo das leitoras.

SUMÁRIO

Se preferir, vá
direto para os
roteiros.



5 Apresentação

8 Como o Guia INCLUA pode ser útil?

15 A aplicação prática do Guia INCLUA:
da identificação e avaliação de riscos
aos recursos para intervenção

17 Diagnóstico situacional: dimensões e
indicadores para avaliação de riscos

20 Roteiros para a autorreflexão

22 Roteiro 1: Comunicação, acesso, 
interações e experiência da usuária 

25 | Questões norteadoras

32 | Avaliação de riscos e consequências

34 Roteiro 2: Gestão inclusiva, 
articulações interinstitucionais, 
monitoramento e avaliação 

37 | Questões norteadoras

44 | Avaliação de riscos e consequências

47 Recursos para intervenção

49 Fundamentos teóricos e conceituais

50 | Concepção multidimensional
das desigualdades sociais

52 | Racismo e racismo institucional

55 | Equidade de gênero

58 | Interseccionalidade

60 | Implementação de políticas
públicas, efeitos não-intencionais
e riscos de exclusão e desatenção

62 | Instrumentos de políticas públicas

64 | Gestão pró-equidade

66 | Burocracia representativa

68 | Transversalidade de gênero

71 | Ações afirmativas

APRESENTAÇÃO

1. Já existem diversos esforços de compilação de estatísticas sobre desigualdades sociais no Brasil, em suas múltiplas dimensões. Ver, por exemplo, “Retratos da Desigualdade de Gênero e Raça - IPEA” (<https://www.ipea.gov.br/retrato/>) e “A distância que nos une – OXFAM” (www.encurtador.com.br/KMQ08).

Uma marca central da sociedade brasileira é a sua extrema desigualdade. Sob diferentes formas de mensuração, o Brasil situa-se entre as nações caracterizadas pelos maiores contrastes em termos das experiências de vida de suas cidadãs. Em um contexto como este, a busca pela efetiva inclusão das parcelas da população sujeitas à exclusão de condições mínimas para uma vida digna deve ser tomada como um cotidiano exercício afirmativo, intencional e prioritário. O Guia INCLUA busca oferecer contribuições nesse sentido.

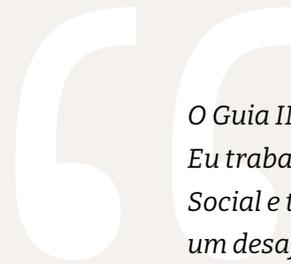
A desigualdade social no Brasil¹ é produto de um legado histórico – colonial, escravagista e patriarcal – e de uma ordem institucional daí derivada que privilegiou a concentração de recursos e oportunidades de apropriação da riqueza, por meio de arcabouços normativos nas áreas fundiária, tributária e monetária, dentre outras, nas mãos de poucas pessoas. Assim, não resta dúvida de que a desigualdade social que permeia a sociedade brasileira tem caráter estrutural e requer enfrentamentos em múltiplas dimensões.

A atenção a esses fatores macroestruturais, no entanto, precisa ser complementada pelo reconhecimento das formas de manifestação e reprodução das desigualdades no cotidiano. Como pessoas construídas em uma sociedade estruturalmente desigual, adquirimos formas de pensamento, comportamento e conduta reprodutoras de desigualdades de raça, gênero, sexualidade, classe, território, etc. Nesse sentido, identificar o caráter estrutural das nossas desigualdades implica também a necessidade de reconhecer que a sua reprodução pode ser o resultado tanto de ações deliberadas (racionalmente motivadas), quanto de atitudes e comportamentos incorporados às nossas ações corriqueiras de maneira irrefletida. Qualquer que seja a origem dos comportamentos e atitudes que reforçam as desigualdades, é preciso reconhecer também que essas ações são estabilizadas, normalizadas e potencializadas à medida que passam a guiar o funcionamento dos mecanismos institucionais que definem procedimentos, normas e regras de funcionamentos das esferas organizacionais por onde se coordena a vida em sociedade.

Uma esfera de atenção especialmente importante, no sentido da reprodução cotidiana de desigualdades, diz respeito às interações ordinárias entre as cidadãs e as instituições públicas responsáveis pela provisão de bens e serviços. Do nascimento à morte, essas interações ocupam lugar de destaque na construção social das cidadãs nas sociedades modernas, por meio de operações de registro, ordenamento, classificação e prestação de serviços voluntários (ex.: saúde) ou involuntários (ex.: tributação). Essas interações podem contribuir para mitigar as repercussões nocivas das desigualdades sociais ou para reforçá-las, seja por meio da exclusão do acesso a bens e serviços relevantes ou por meio de experiências que favoreçam a internalização de visões inferiorizadas de si, a estigmatização ou a humilhação.

Nesse contexto, o *Guia INCLUA – Avaliação de Riscos de Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* tem como objetivo desenvolver comprometimento e aguçar nossa atenção aos riscos de desatenção, exclusão e tratamento inadequado das pessoas nos processos de provisão de políticas e serviços públicos.

Ele dedica especial atenção à experiência de segmentos estruturalmente vulnerabilizados ou desprotegidos nas interações com as instituições públicas. Com isso, visa contribuir para tornar as autoridades, gestoras e agentes públicas mais conscientes desses riscos, alertando para suas diferentes modalidades e formas de manifestação, assim como para os possíveis danos que acarretam a grupos populacionais historicamente desfavorecidos. Mais do que contribuir para a visibilização do problema, o referencial fornece também recursos para intervenções voltadas à neutralização ou mitigação de tais riscos. Com isso, espera-se contribuir para uma inclusão mais efetiva da pluralidade das cidadãs brasileiras nas políticas públicas.



O Guia INCLUA é um convite para a autorreflexão! Eu trabalho no Serviço Especializado em Abordagem Social e trabalhar com população de rua é sempre um desafio porque é muito diferente o que as pessoas acham que deve ser a política e o que a política realmente é. Eu acho que a gente até alcança os objetivos do serviço quando o foco é atender as demandas emergenciais de quem está na rua, por exemplo, auxiliar quem está precisando tirar um documento ou comparecer a uma audiência. Mas, tem essa outra dimensão, do cuidado mais prolongado e do acompanhamento mesmo, de forma mais longitudinal, e não emergencial. Isso eu sei que ainda pode melhorar muito. Por exemplo, uma das nossas maiores dificuldades é que quando fazemos o atendimento e levamos a pessoa para algum lugar, seja uma unidade de saúde ou da própria assistência social, e é exigida documentação ou que essa pessoa esteja acompanhada por algum familiar para efetivação do atendimento, ou ainda ter feito agendamento prévio, essas coisas... Muitas vezes, essas exigências acabam impedindo que o atendimento seja realizado.

Eu acho que existem muitas vantagens em usar o Guia. Essa autorreflexão pode ser feita de forma individual como eu mesma fiz ou pode ser realizada de forma coletiva, como uma colega minha fez. O Guia INCLUA te convida a parar, refletir e depois dizer o que você está ou não está fazendo. Lendo o Guia, a gente se dá conta das nossas limitações. Ele te convida a fazer essa vigilância por dentro. Dá pra usar esse guia como ponto de partida pra melhorar as coisas em reuniões de equipe, para levantar o debate no ambiente de trabalho, identificar os problemas e ainda tem as ferramentas e os recursos no final. Você não só reflete sobre o funcionamento dos serviços, mas sai também com sugestões de ferramentas e recursos para auxiliar a realização de mudanças na prática.

Psicóloga do Serviço
Especializado em Abordagem
Social em uma capital brasileira

COMO O GUIA INCLUA PODE SER ÚTIL?

A utilização do Guia INCLUA contribui para um processo formativo, estimulando reflexões sobre como os procedimentos cotidianos e ordinários de execução de políticas e serviços públicos podem produzir riscos de desatenção, tratamento inadequado e exclusão de segmentos específicos do público atendido. A aplicação do Guia conduz a um diagnóstico situacional desses riscos – os quais muitas vezes não são suficientemente bem conhecidos –, contribuindo para a identificação de possíveis falhas e problemas que potencialmente prejudicam a inclusão, o acesso e o usufruto dos serviços por parte de segmentos historicamente desfavorecidos. Além disso, o Guia INCLUA oferece também caminhos para a descoberta de recursos e materiais de apoio para intervenções – como propostas de ações de melhoria baseadas na literatura e em experiências concretas – visando o enfrentamento das limitações identificadas e a efetividade da ação pública junto à diversidade da população brasileira.

A quem se destina?

O Guia INCLUA foi elaborado para ser utilizado prioritariamente por trabalhadoras, profissionais e gestoras envolvidas com a implementação de políticas, programas e serviços públicos, em qualquer nível de governo e área de atuação que envolva atendimento e provisão de bens e serviços à população.



Lembre-se! O universal feminino é utilizado para tratar todo o conjunto de pessoas humanas.

O Guia INCLUA tem propósito formativo e visa estimular a autorreflexão entre os diversos tipos de agentes envolvidos com a execução de ofertas públicas, em torno de riscos de desatenção, exclusão e tratamento inadequado a segmentos vulnerabilizados da população.

O que é risco? E o que significa gerir riscos de desatenção, exclusão e tratamento inadequado na provisão de serviços públicos?

A implementação de toda e qualquer política ou serviço público está sujeita à influência de fatores diversos (internos e externos às organizações), que tornam incerto o alcance dos objetivos pretendidos. Os potenciais efeitos dessa incerteza no alcance dos objetivos da política ou serviço público é o que se denomina como “risco”. Nesse sentido, dada a impossibilidade de eliminação total da incerteza, riscos sempre existirão, impondo ameaças à efetividade da ação pública. A gestão de riscos apresenta-se como o exercício contínuo de identificação, análise e monitoramento de riscos, visando antecipá-los e tratá-los sempre que a probabilidade da sua ocorrência impuser ameaças ao alcance das finalidades pretendidas.

O Guia INCLUA chama atenção para o fato de que, no caso de ofertas públicas que envolvam a provisão de bens ou serviços à população, não é possível pensarmos em alcance de objetivos sem levarmos em consideração a forma como diferentes segmentos da população são incluídos, atendidos e tratados nesse processo. Isso nos leva a conceber a implementação de políticas e serviços públicos como também sujeita a riscos de

desatenção, exclusão e tratamento inadequado dos públicos com quais interagem (ou deveriam interagir), em função de suas necessidades pelos bens e serviços ofertados. Se, na execução de serviços públicos, existem fatores que induzem a desatenção, exclusão e tratamento inadequado de pessoas e grupos sociais, esses riscos precisam ser conhecidos, monitorados e tornados objetos de intervenção, sempre que for o caso. O desconhecimento desses riscos não só ameaça o alcance de objetivos institucionais, mas pode também provocar danos e prejuízos graves (tanto materiais quanto simbólicos) às pessoas que necessitam dos bens e serviços oferecidos pelo Estado. Se, por um lado, a completa eliminação de riscos e incertezas é impossível, por outro, é viável e necessária a criação de estratégias e mecanismos que tornem as profissionais e gestoras mais advertidas da possibilidade de sua ocorrência. Nesse sentido, o Guia INCLUA pretende oferecer uma ferramenta que possibilite um exercício contínuo de identificação, prevenção e mitigação de riscos de reprodução de desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas.

Quem são os “povos específicos”, “segmentos vulnerabilizados”, “populações desprotegidas” ou “grupos historicamente desfavorecidos” tratados no Guia INCLUA?

O Guia INCLUA parte do reconhecimento da necessidade de um olhar mais pormenorizado sobre os processos cotidianos associados à opressão das especificidades individuais e coletivas que dão corpo à diversidade constitutiva da população brasileira. Esse olhar pormenorizado torna-se essencial quando buscamos evitar que tal diversidade seja traduzida em desigualdades no acesso a serviços públicos e nas experiências com instituições públicas, por meio de processos de subalternização, discriminação, estigmatização e exclusão. É por esse motivo que o Guia INCLUA enfatiza as formas por meio das quais uma oferta pública se relaciona com grupos específicos do seu público. Essa ênfase busca afastar noções mais abstratas, como um perfil geral do público-alvo, clientela, usuária-média, etc., visando salientar a experiência específica de determinados segmentos da população com as ofertas públicas.

A definição de que populações, grupos ou segmentos serão considerados enquanto público-alvo da oferta pública a ser avaliada a partir do Guia INCLUA deve ser feita levando em consideração o contexto específico no qual é executada a oferta pública sob enfoque. Por se tratar de um Guia voltado

para fortalecer a inclusão e a equidade no acesso e usufruto de bens e serviços públicos, privilegia-se o foco sobre segmentos específicos submetidos a processos históricos de vulnerabilização, desproteção social e desfavorecimento, em torno de marcadores sociais como renda/classe, raça e gênero. Além disso, deve-se considerar também questões associadas a deficiências, idade e etapa do ciclo de vida, inserção em territórios, e pertencimento a etnias, manifestações culturais, religiosas, etc.

Em alguns setores de políticas públicas, há esforços de normatização e tipificação de populações específicas. Por exemplo, o Decreto nº8.750/2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, define 29 segmentos para representar grupos culturalmente diferenciados, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. Na área social, outro exemplo é o Cadastro Único para Programas Sociais, que possui uma categorização envolvendo 15 grupos tradicionais e específicos². Apenas com base nesses dois exemplos, já é possível perceber-

2. Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social. Filipeta Cadúnico. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/_filipeta_cadunico_periodo_eleitoral.pdf

mos que diferentes políticas públicas, em função dos seus objetivos, concepções, legados e contextos próprios, apresentam formas distintas de definir e categorizar a variedade de públicos com os quais interagem (ou deveriam interagir).

Nesse sentido, o Guia INCLUA não pretende pré-definir essas populações e propõe que a definição de quais grupos serão tomados como alvo de atenção prioritária no processo reflexivo ocorra de forma contextualizada, levando em consideração as características e objetivos de cada oferta pública, assim como o ambiente sociopolítico no qual a sua execução se insere.

Por este motivo, utilizaremos ao longo deste Guia o termo genérico “grupos ou segmentos historicamente em desvantagem” para designar um conjunto amplo de possibilidades e referências a “povos específicos”, “segmentos vulnerabilizados”, “grupos desfavorecidos” ou “desprotegidos” (no sentido de não pertencerem aos grupos sociais historicamente assegurados pela proteção social brasileira). O intuito é chamar atenção, em cada contexto, para as pessoas que tendem a encontrar dificuldades de acesso e usufruto das ofertas públicas, em função dos modos de vida, cultura, características individuais, necessidades e demandas específicas que apresentam. Ao chamar atenção para esses segmentos historicamente em desvantagem e para o

esforço de sua especificação em cada contexto, o Guia INCLUA propõe fixarmos o olhar sobre como as ofertas públicas escolhidas para avaliação percebem e se relacionam com esses públicos, estabelecendo conexões que ampliem a sensibilidade às suas condições e necessidades ou contribuindo para o reforço de sua invisibilização e exclusão.

Por fim, cumpre ressaltar que, em conjunto, os povos ditos específicos ou grupos sujeitos a alguma forma de vulnerabilidade ou desproteção – isto é, aqueles denominados neste Guia como segmentos historicamente em desvantagem – formam a maioria da população brasileira. Ainda que alguns segmentos possam ser percebidos como parcelas minoritárias, do ponto de vista demográfico quando tomados de forma isolada, ou até socialmente, é importante não se perder de vista a sua representatividade cultural, territorial e linguística. Incluir e atender às necessidades dos diversos segmentos da população é cuidar bem de todas.

Como utilizar o Guia INCLUA?

É simples. Basta seguir os quatro passos indicados abaixo:

1º PASSO – DEFINIR A OFERTA PÚBLICA QUE SERÁ OBJETO DE AVALIAÇÃO.

O Guia INCLUA deve ser aplicado em algum caso concreto de política pública, programa, projeto, ação ou serviço, considerando-se que muitas vezes essas ofertas públicas envolvem um conjunto de organizações (governamentais – em diferentes níveis de governo – e não-governamentais). Isto é, o objeto de avaliação deve ser a oferta pública e não uma organização, tomada de forma isolada ou autocentrada. É importante visualizar as diferentes agentes e organizações que se envolvem e interferem no processo de implementação da oferta pública em questão.

2º PASSO – DEFINIR UM OU MÚLTIPLOS SEGMENTOS DO PÚBLICO COMO FOCO DE ATENÇÃO.

A aplicação do Guia INCLUA deve ter como foco as formas específicas de relação entre a oferta pública identificada no passo anterior e os públicos específicos a serem considerados. Isto é, a aplicação do Guia não deve se basear em uma apreciação gené-

rica da política pública, programa, projeto, ação ou serviço, mas, sim, em um esforço de avaliação da experiência de grupos ou segmentos historicamente em desvantagem com a oferta pública escolhida como objeto de avaliação. A definição desses grupos a serem considerados pode ser feita a partir de recortes orientados por eixos singulares (ex.: renda) ou por meio da interseção de diferentes eixos (ex.: renda e raça/cor ou renda e idade), conforme ilustrado abaixo.

	1º PASSO OFERTA PÚBLICA OBJETO DE AVALIAÇÃO	2º PASSO SEGMENTO DO PÚBLICO FOCO DE ATENÇÃO
EXEMPLO 1	Concessão de Assistência Estudantil em uma instituição pública de ensino superior a...	... estudantes negras em situação de vulnerabilidade socioeconômica.
EXEMPLO 2	Fornecimento da segunda via da Carteira de Identidade a...	... pessoas em situação de rua; ou ... pessoas com deficiência.
EXEMPLO 3	Serviços digitalizados para solicitação e manutenção de benefícios previdenciários...	... por pessoas simultaneamente idosas, de baixa renda, residentes em áreas urbanas periféricas e/ou municípios rurais e territórios isolados.

3º PASSO – CONDUZIR O DIAGNÓSTICO SITUACIONAL ENVOLVENDO A IDENTIFICAÇÃO E A AVALIAÇÃO DE RISCOS.

Após a delimitação da oferta pública e dos segmentos do público que serão focos de atenção, a aplicação do Guia INCLUA apoia-se em roteiros de autorreflexão (apresentados adiante), que permitem a identificação de tipos e graus de risco de reprodução de desigualdades na implementação da oferta pública sob escrutínio. A condução do diagnóstico situacional envolve basicamente a aplicação dos roteiros pela equipe envolvida na execução da oferta pública, como exercício de autorreflexão, formação e qualificação contínua. Ressalta-se a importância de se mobilizar membros da equipe com diferentes pontos de vistas, experiências e perfis, visando a sensibilização e a construção de visões e compromissos comuns.

Exemplo 1: os roteiros de autorreflexão podem ser utilizados como instrumento para estimular discussões e debates em reuniões, oficinas, atividades de planejamento e avaliação interna. As perguntas norteadoras propostas nos roteiros orientam a discussão em torno da identificação e avaliação de riscos de reprodução de desigualdades.

O Guia pode ser aplicado individual ou coletivamente.



A autoaplicação coletiva contribui para a formação de consensos e a explicitação de dissensos na equipe envolvida.

Exemplo 2: os roteiros podem ser autoaplicados individualmente por trabalhadoras, profissionais e gestoras que queiram refletir sobre os processos de implementação da oferta pública na qual estão diretamente envolvidas, cumprindo um papel formativo com vistas a qualificação contínua da atuação profissional.

Exemplo 3: os roteiros de autorreflexão podem também ser utilizados como instrumento para levantamento de percepções, opiniões e experiências com um número maior de respondentes individuais (ex.: todas as trabalhadoras de uma unidade ou atuantes em mesmo serviço).

4º PASSO – ENCONTRAR RECURSOS ÚTEIS E MATERIAL DE APOIO PARA O DESENVOLVIMENTO DE INTERVENÇÕES.

A partir dos resultados do diagnóstico situacional, recursos úteis para intervenção e incidência sobre os riscos identificados são disponibilizados online por meio da INCLUA – Plataforma de recursos pró-equidade em políticas públicas. Tratam-se de

insumos, produzidos por diferentes instituições, selecionados para o desenvolvimento de ações voltadas para a mitigação dos riscos identificados, visando a efetiva inclusão de segmentos da população historicamente em desvantagem na oferta de bens e serviços públicos relevantes à sua sobrevivência e bem-estar.

Exemplo: no que tange à dimensão de comunicação e acesso à informação, o diagnóstico identificou que os esforços de disponibilização de informação relevante em formatos adaptados a grupos historicamente em desvantagem são inexistentes ou incipientes. Essa situação gera riscos altos de seletividade no acesso à informação e de imposição de maiores custos e dificuldades de obtenção de informação a segmentos desfavorecidos, prejudicando o acesso e usufruto dos bens e serviços prestados. Em relação a este tipo de risco são apresentados diversos recursos – ideias, casos, cursos, vídeos, ferramentas, publicações, guias, relatos de experiências, etc. – que podem auxiliar no desenvolvimento local e contextualizado de intervenções visando mitigar os riscos identificados.

O que vem pela frente?

A seguir são apresentadas as orientações práticas para imediata condução do diagnóstico situacional proposto pelo Guia INCLUA.

Para além de uma visão geral da sua lógica de utilização, são apresentadas as dimensões de análise e os roteiros de autorreflexão que dão suporte ao processo de identificação e avaliação de riscos.

Em seguida, são fornecidas orientações sobre o acesso aos recursos indicados para o desenvolvimento de intervenções no sentido do tratamento dos riscos identificados.

Ao final do documento (Apêndice 1), apresenta-se a fundamentação teórica e conceitual dos roteiros de autorreflexão. Ressalta-se que a leitura do apêndice não constitui pré-requisito à condução do diagnóstico situacional proposto neste Guia. Trata-se apenas de explicitar as bases que permitiram a compreensão das complexas relações entre reprodução de desigualdades sociais e processos cotidianos de operação do Estado, especialmente por meio da implementação de políticas públicas. A apresentação sumária das teorias e conceitos mobilizados é complementada pela indicação de fontes bibliográficas que permitem à leitora se aprofundar mais nesses temas, caso haja interesse e necessidade.

A APLICAÇÃO PRÁTICA DO GUIA INCLUA: DA IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DE RISCOS AOS RECURSOS PARA INTERVENÇÃO

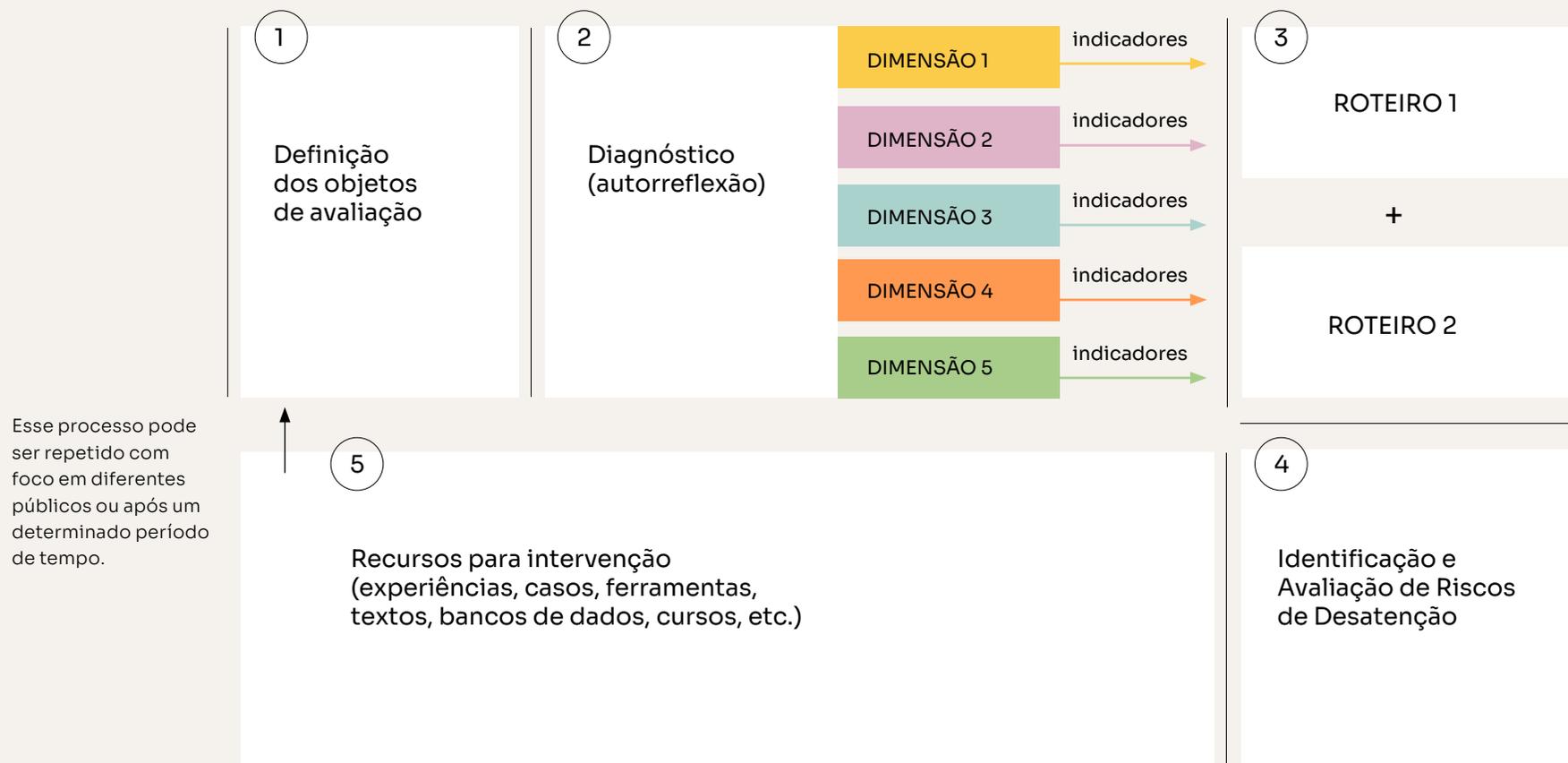
O Guia INCLUA é composto por instrumentos de diagnóstico, identificação e avaliação de riscos. A Figura 1 ilustra a lógica que rege a utilização do Guia. O processo se inicia com a realização de um esforço de diagnóstico situacional. Conforme será descrito em maior detalhe a seguir, trata-se de um diagnóstico envolvendo diferentes dimensões de análise e indicadores, organizados a partir de dois roteiros de autorreflexão. Esses roteiros orientam o processo de aferição qualitativa dos indicadores e, assim, permitem a identificação e avaliação de riscos de desatenção a segmentos historicamente em desvantagem na implementação de políticas, programas e serviços públicos.

A realização do diagnóstico situacional, por si só, pode produzir efeitos no sentido da sensibilização e formação de um olhar mais advertido e cuidadoso diante das diferentes possibilidades de riscos de reprodução de desigualdades. Além disso, a aplicação do Guia INCLUA prevê ainda que os

resultados obtidos possam ser interpretados em associação com a indicação de recursos úteis para intervenção e incidência sobre os riscos identificados, a partir do suporte da plataforma online – *INCLUA-Plataforma de recursos pró-equidade em políticas públicas*. Assim, a utilização do Guia visa tanto identificar, avaliar e compreender os riscos de desatenção, quanto prover as agentes públicas envolvidas com ferramentas voltadas para a mitigação desses riscos e para a efetiva inclusão de pessoas e grupos historicamente em desvantagem na oferta de bens e serviços públicos relevantes à sua sobrevivência e bem-estar. É importante esclarecer que o direcionamento aos recursos para intervenção tem caráter meramente indicativo, cabendo a cada equipe envolvida na utilização deste Guia e da Plataforma INCLUA avaliar a pertinência e aplicabilidade das ferramentas e recursos à realidade das políticas públicas e instituições em questão.

FIGURA 1

Lógica de utilização do Guia



DIAGNÓSTICO SITUACIONAL: DIMENSÕES E INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DE RISCOS

O diagnóstico situacional tem como objetivo a identificação e avaliação de riscos de desatenção e exclusão a segmentos específicos da população no processo de implementação e gestão de uma oferta pública – política pública, programa, projeto, ação ou serviço.

Esse processo de identificação de riscos estrutura-se a partir dos seguintes componentes: dimensões de análise, indicadores (e suas perguntas norteadoras) e riscos associados (em diferentes tipos e graus). Os componentes foram agrupados em dois roteiros para o levantamento de informações. A seguir apresenta-se cada um desses componentes do diagnóstico e os dois roteiros de investigação.

Dimensões de análise

As dimensões de análise visam cobrir diferentes facetas da relação entre processos de implementação e suas interfaces com a reprodução de desigualdades sociais. Isto é, tais dimensões apontam para diferentes formas de se perceber a manifestação de riscos de exclusão, desatenção e reprodução de desigualdades nos processos de implementação. Trata-se dos diferentes “lugares” e momentos da implementação que devemos examinar na tentativa de identificar tais riscos de forma abrangente e sistemática, considerando desde o desenho institucional e a configuração de agentes e instrumentos envolvidos até os processos de comunicação e interação com as destinatárias da oferta, além do monitoramento e avaliação desses processos. As dimensões percorrem o itinerário que vai desde o planejamento e organização institucional da implementação, passando pela concretização das entregas nos contatos e interações entre agentes públicas e cidadãs, até as formas de acompanhamento e reflexão sobre os resultados obtidos.



DIMENSÃO 1

Relações interinstitucionais e instrumentos de gestão inclusiva

Chama atenção para o conjunto de relações institucionais relacionadas com o processo de implementação, envolvendo tanto articulações entre órgãos governamentais quanto organizações do setor privado e da sociedade civil. O foco se volta para identificação das implicações de falhas de articulação e conflitos interinstitucionais sobre os segmentos específicos do público atendido e para a existência de compromissos institucionais e instrumentos de gestão pró-equidade.



DIMENSÃO 2

Participação social e representação institucional

Chama atenção para a existência e operação de mecanismos de participação social e para a representação institucional de pontos de vistas e experiências de segmentos específicos do público nos processos de implementação, seja via organizações governamentais e não-governamentais, seja por meio do envolvimento direto de pessoas e grupos historicamente em desvantagem nos processos institucionais de decisão, definição de metas, estratégias, etc.



DIMENSÃO 3

Comunicação, acesso à informação e mobilização

Chama atenção para os processos de comunicação, divulgação e acesso à informação, visando a mobilização das usuárias do programa/serviço. O foco privilegia os esforços de comunicação e a disponibilização de informação relevante para segmentos historicamente em desvantagem, por meio de linguagem adequada e adaptada, reduzindo custos de aprendizado e ampliando as possibilidades de engajamento do público a ser atendido.



DIMENSÃO 4

Interações e a experiência da usuária

Chama atenção para os momentos e experiências de interação entre as usuárias e os serviços / programas. O foco aqui se dá sobre as exigências (documentação, custos de deslocamento, condutas, etc.) impostas às usuárias para o envolvimento com a oferta pública, as normas e instrumentos que medeiam a relação entre o público e os serviços, e os comportamentos e as práticas das agentes públicas frente às atendidas (sensibilidade, compromisso, valores e julgamentos morais).



DIMENSÃO 5

Monitoramento, avaliação e retroalimentação

Chama atenção para os processos de monitoramento da execução e avaliação dos resultados e os efeitos da política, serviço ou programa em questão. O foco é na produção e uso (retroalimentação) de informações sobre o atendimento a públicos específicos e sobre os efeitos (não-pretendidos) derivados do envolvimento com as ofertas públicas, considerando também os esforços de incorporação de pontos de vistas e experiência de grupos historicamente em desvantagem na produção e análise dos dados.

Indicadores e Perguntas Norteadoras

Cada dimensão se desdobra em um conjunto de indicadores, que especificam seus elementos de maior pertinência. A aferição dos indicadores ocorre por meio de perguntas norteadoras – formas discursivas de operacionalização das variáveis de interesse, cujas respostas são os primeiros dados brutos a compor o diagnóstico situacional. Tais respostas revelam o grau de atenção e esforço existente no caso em análise para cada pergunta norteadora.

Assim, por meio dessas respostas, é possível identificarmos o quanto os processos de implementação e gestão da oferta pública em foco são sensíveis às experiências de segmentos específicos da população atendida e em que medida essa sensibilidade é convertida em ações de prevenção ou mitigação dos riscos de desatenção e exclusão.

Riscos

Por fim, o último componente do diagnóstico situacional são os riscos associados a cada indicador. A partir das respostas às perguntas norteadoras e aos graus de atenção e esforço pró-equidade identificados no caso sob avaliação, torna-se possível identificarmos os tipos e graus de riscos existentes. O tipo de risco deriva diretamente do foco previsto pelo indicador e expressa as consequências indesejáveis em termos da desatenção e exclusão de segmentos específicos, cuja ocorrência se torna mais provável quando não se identifica a atenção e os esforços necessários para a efetiva inclusão. O grau de risco, por sua vez, deriva da consideração, no âmbito de cada indicador, do conjunto de perguntas que levaram a respostas positivas e negativas, expressando a magnitude da atenção e do esforço pró-equidade existente ou inexistente. Para cada indicador, é possível, assim, identificar um determinado tipo de risco em graus elevado, moderado e baixo. Quanto maior o grau de risco identificado, maiores são as necessidades de intervenções visando ajustes no processo para prevenir ou mitigar riscos e seus efeitos de desatenção e exclusão sobre segmentos historicamente em desvantagem do público atendido.

ROTEIROS PARA A AUTORREFLEXÃO

Visando a praticidade na condução do diagnóstico situacional, os componentes apresentados anteriormente – dimensões de análise, indicadores e riscos – foram organizados em dois roteiros de autorreflexão, com o objetivo de orientar a identificação e avaliação de riscos de desatenção e exclusão a grupos historicamente em desvantagem no processo de implementação e gestão de uma política pública, programa, projeto, ação ou serviço.

O *Roteiro 1 – Comunicação, acesso, interações e a experiência da usuária* foca nas operações do chamado front-office ou linha de frente (relações serviço-usuária), limitando-se à jornada e às experiências da usuária com a oferta pública, desde a obtenção de informações sobre a política e do processo de atendimento, ao recebimento ou recusa do bem ou serviço demandado. O Roteiro 1 contempla primordialmente as dimensões de análise 3 e 4, apresentadas anteriormente.

Já o *Roteiro 2 – Gestão inclusiva, articulações interinstitucionais, monitoramento e avaliação* concentra-se nas operações do chamado back-office (relações serviço-serviço), limitando-se às atividades de planejamento, gestão, articulação institucional, monitoramento, avaliação e retroalimentação/aprendizado. Isto é, aborda a arquitetura institucional que dá suporte à execução das atividades, assim como a capacidade de refletir sobre essas execuções a partir de processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação. O Roteiro 2 contempla as dimensões de análise 1, 2 e 5, elencadas anteriormente.

Os roteiros são complementares. A sua utilização conjunta, combinada ou sequencial permite a abrangência dos diferentes momentos do fluxo do processo de implementação, desde as fases de desenho institucional, passando pelas interações com as usuárias, ao monitoramento e avaliação dos resultados. Porém, podem também ser utilizados

separadamente, a depender das necessidades de cada caso específico e do foco de atenção desejado a cada momento (front-office x back-office).

A decisão sobre a utilização conjunta ou separada caberá a cada grupo diretamente envolvido na condução do diagnóstico situacional.

Em seguida, apresenta-se não apenas os Roteiros correspondentes, mas, também, as orientações para interpretação das respostas às perguntas no sentido da construção do diagnóstico situacional envolvendo a identificação e avaliação de riscos de reprodução de desigualdades nos processos de implementação das ofertas públicas.

O preenchimento dos roteiros me fez refletir sobre o atendimento da minha instituição. Ela realiza um trabalho muito relevante com o público de pessoas com deficiência no meu estado. No dia-a-dia, presencio a importância do serviço e a diferença que ele faz na vida das pessoas, mas, por diversas vezes, presencio também que alguns pacientes carregam consigo a “fama” de difíceis, e que essa “fama” é passada entre os funcionários nos bastidores do atendimento. São pessoas que geralmente entram para os estudos de caso do setor, mas que ao final não deixam de ser tratados como “pessoas difíceis”. Seguindo os roteiros propostos comecei a me auto avaliar com relação a ter me fechado dentro das minhas obrigações e prazos, sem ter ao menos lido os documentos norteadores da instituição. Me fechando no meu próprio trabalho, não me coloquei disponível para as formações continuadas da instituição, por exemplo. Uma

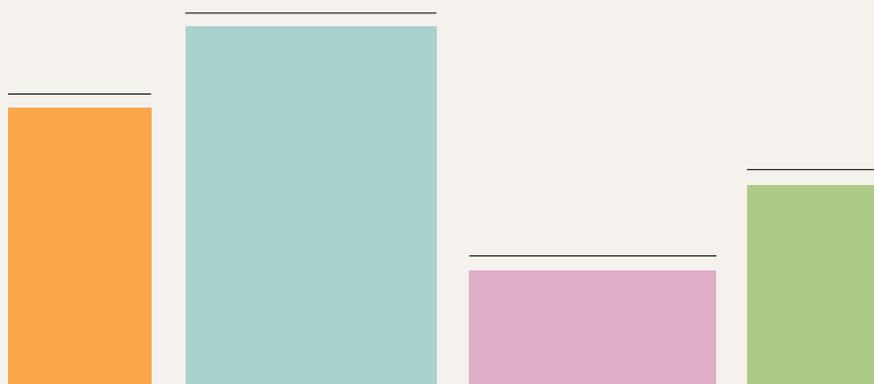
outra questão colocada provocada pelos roteiros autorreflexão e que vivencio aqui no serviço em que atuo, é que, diferente da Assistência Social, de onde vim, não se dá a devida importância à precisão das informações sobre raça/cor, identidade de gênero, etnia, território, etc. Acredito não ter tido nenhum processo formativo sobre a importância desses dados para a elaboração do prontuário online. Achei me questionando também se no espaço em que estou inserida, que é do atendimento à pessoa com deficiência, e que atende, em sua maioria o público mais vulnerável, se a gente acabou se fechando na inclusão da pessoa com deficiência sem observar essas outras especificidades. Achei muito interessante o processo de parar para refletir sobre o meu espaço de trabalho.

Assistente Social de um serviço de apoio à pessoa com deficiência, vinculado a um governo estadual

“““

Assim que li o Guia INCLUA eu fiquei pensando como ele era necessário e a gente não tinha pensado nisso antes. A competência está toda voltada para o Estado, mas a gente precisa treinar o nosso olhar pra isso. O Guia INCLUA dá ferramentas, não só aponta críticas mas orienta como fugir disso, como ser mais inclusivo. Achei interessante o roteiro ser dividido por temas porque as vezes um setor pode usar uma parte do Guia mais do que a outra parte. Eu compartilhei o Guia com os servidores dos estados com quem eu trabalho e foi super interessante, porque a troca de informações com gestores potencializa os insights, as pessoas compartilham as ideias, as dificuldades e vão tentando responder também. Os roteiros são objetos de reflexão pra ver o que funciona e o que não funciona. O Guia INCLUA permite você abrir a cabeça para suas atividades diárias.

Antropóloga de órgão do governo federal que atua junto a Povos e Comunidades Tradicionais



ROTEIRO 1: COMUNICAÇÃO, ACESSO, INTERAÇÕES E A EXPERIÊNCIA DA USUÁRIA

O Roteiro 1 busca aferir a presença/ausência e o nível de qualidade de processos institucionais relativos à comunicação, acesso, interações e a experiência da usuária. Ele dá início a um processo de autorreflexão sobre a implementação das ofertas públicas e suas repercussões para a atenção de pessoas, grupos ou segmentos historicamente em desvantagem.



Como elaborar o diagnóstico situacional a partir do Roteiro 1?

Leia as perguntas norteadoras disponíveis no Quadro R1.1 com bastante atenção. Utilize-as como parâmetro para orientar reflexões sobre a oferta pública do seu interesse, a partir dos direcionamentos propostos pelos diferentes indicadores e dimensões de análise aos quais as perguntas estão associadas (vide correspondência entre os códigos das perguntas e os dos indicadores e dimensões de análise no Quadro R1.1 – por exemplo, as perguntas P3.2a e P3.2b estão associadas ao indicador 3.2 “Acesso à Informação” da dimensão de análise 3 “Comunicação, acesso à informação e mobilização”). Caso necessite, utilize o espaço reservado para anotações de apoio ao longo do processo de reflexão. Mas, atenção: as respostas às perguntas servem apenas como insumo (passo intermediário) para identificação dos tipos e graus de riscos (passo seguinte).

Em seguida, utilize o Quadro R1.2 no processo de interpretação das respostas fornecidas às perguntas norteadoras em termos de tipos e graus de risco. Seguindo com o mesmo exemplo mencionado acima, as repostas às perguntas P3.2a e P3.2b – isto é, “sim”, “não” e, especialmente, “como” – fornecem elementos para aferir a existência e a qualidade dos “esforços de disponibilização de informação relevante em múltiplos formatos e voltadas para grupos ou segmentos historicamente em desvantagem (Indicador 3.2). Caso a resposta à P3.2a revele que as possibilidades de acesso a informações relevantes sobre a oferta pública são muito limitadas; e caso a resposta à P3.2b seja negativa, indicando a inexistência de estratégias de disponibilização de informação a pessoas, grupos ou segmentos historicamente em desvantagem; afere-se que os esforços de disponibilização de informação são incipientes ou inexistentes. Neste caso, portanto, identifica-se a existência de um tipo de risco diretamente associado ao Indicador 3.2 e cujas consequências são expressas na quarta coluna do Quadro R1.2. Além da identificação do tipo de risco, as respostas permitem também aferir o grau no qual esse risco se manifesta.

A avaliação do grau de risco deriva da interpretação qualitativa e contextualizada das respostas às perguntas, e não se apoia em uma métrica fixa ou previamente definida (vide parâmetros gerais para a classificação de riscos no Box a seguir).

Dado que as respostas fornecidas no caso tomado como exemplo apontam para inexistência e incipiência dos esforços de disponibilização de informações, infere-se que o risco identificado se apresenta em grau elevado.

Ainda no mesmo exemplo, podemos imaginar outros cenários em que as respostas dadas às perguntas fossem diferentes. Caso a resposta à P3.2a indicasse múltiplas e variadas formas de acesso à informação; e caso a resposta à P3.2b fosse positiva, indicando estratégias de disponibilização de informações focalizadas em grupos ou territórios específicos; poder-se-ia aferir a existência de esforços nesse quesito e, portanto, a identificação de riscos baixos. Algum nível de risco sempre existe, mesmo diante de atenção e esforços no sentido de sua mitigação. Por fim, um último cenário possível envolveria respostas às perguntas P3.2a e P3.2b conducentes a uma situação intermediária, em que se percebe algum esforço e atenção às questões colocadas, mas estes ainda não se apresentam de forma plena ou satisfatória. Nessa situação, identificar-se-ia um risco médio ou moderado.

As questões norteadoras do Quadro R1.1 incluem também alguns momentos de reflexões-síntese, após um dado conjunto de perguntas. Trata-se de momentos que levam a respondente a fazer um julgamento mais amplo em torno de conjuntos de indicadores ou dimensões de análise, contribuindo também para a identificação dos tipos e graus de risco potencialmente existentes (no Quadro R1.2). Assim, o Roteiro 1 permite um exame de itens específicos e também reflexões-síntese que contribuem para uma apreciação mais ampla dos temas observados.

Parâmetros gerais para a classificação do grau risco

O grau de risco deve ser avaliado em função da existência e qualidade dos esforços relativos a cada indicador, de acordo com as correspondências abaixo:

Risco baixo – são percebidos esforços relevantes, em nível de qualidade e estabilidade adequados, em torno do tema ou conteúdo de cada indicador.

Risco moderado – há esforços em torno do tema ou conteúdo de cada indicador, porém, em níveis de qualidade e estabilidade aquém do necessário.

Risco elevado – inexistência ou incipiência de esforços associados ao tema ou conteúdo de cada indicador.

Esse mesmo exercício exemplificado anteriormente deve ser conduzido para todos os indicadores listados no Quadro R1.2. As respostas às perguntas do Quadro R1.1 devem sempre ser interpretadas em termos da identificação de riscos, baseada na avaliação de nível de esforço e grau de atenção institucional dispensada a cada um dos fatores associados a um indicador, tendo em vista as suas consequências.

Ao final desse processo, o diagnóstico situacional elaborado deve conter todos os tipos de riscos identificados (associados aos diferentes indicadores) e os graus nos quais se manifestam (baixo, médio e alto), relativos às formas como se manifestam a ausência/presença ou qualidade dos fatores observados. O preenchimento completo do Quadro R1.2 visa proporcionar a sistematização desses resultados. Para cada tipo de risco identificado, serão indicados recursos para intervenção por meio da Plataforma INCLUA. Os tipos de riscos identificados com graus elevados devem receber prioridade no processo de reflexão e desenvolvimento de iniciativas de correção e mitigação dos seus efeitos.

Questões norteadoras

Comece refletindo sobre qual é a oferta pública e o(s) segmento(s) de público em foco. →

OFERTA PÚBLICA OBJETO DE AVALIAÇÃO:

SEGMENTO DO PÚBLICO FOCO DE ATENÇÃO:

Campo para você tomar notas livremente, não necessariamente para responder cada pergunta.

↓

OBSERVAÇÕES E ANOTAÇÕES

INDICADOR 3.1

COMUNICAÇÃO / DIVULGAÇÃO

Existência e qualidade de esforços de divulgação pública das ofertas e de focalização da comunicação a pessoas, grupos ou segmentos historicamente em desvantagem.

CÓDIGO

PERGUNTAS

P3.1A

Você considera que a estratégia geral de comunicação e divulgação das ofertas é adequada para atingir pessoas, grupos ou segmentos historicamente em desvantagem?

P3.1B

Existem estratégias de comunicação, divulgação ou campanhas focalizadas em públicos específicos, em especial, aquele escolhido por você para análise/reflexão? Em caso positivo, quais? E como funciona?

INDICADOR 3.2

ACESSO À INFORMAÇÃO

Existência e qualidade de esforços de disponibilização de informação relevante em múltiplos formatos e voltadas para pessoas, grupos ou segmentos historicamente em desvantagem.

P3.2A

De que modos informações relevantes sobre as ofertas (tipo de benefício/serviço, como ter acesso, condições, etc.) podem ser acessadas? (ex.: site internet; WhatsApp, Twitter e outros aplicativos; central telefone; balcão/agência; grande imprensa; inserção em outras mídias; material de divulgação; manual; FAQ; campanhas; parcerias com outras organizações; outros). A amplitude dos modos de disponibilização é adequada ao contexto da oferta e ao público selecionado por você para análise?

P3.2B

Existem estratégias de disponibilização de informação relevante focalizadas no público considerado por você para essa análise? (ex.: peças/instrumentos específicos, parcerias com ONGs, equipe de abordagem especializada, etc.)? Em caso positivo, quais? E como funcionam?

Tenha em mente que a reflexão sobre cada pergunta é mais importante do que a resposta em si.



CÓDIGO

PERGUNTAS

OBSERVAÇÕES E ANOTAÇÕES

INDICADOR 3.3
LINGUAGEM ADEQUADA
E ADAPTADA

Existência e qualidade de esforços de simplificação, acessibilidade e adaptação da linguagem, além de atenção contínua à simplificação da linguagem.

P3.3A

As informações relativas a critérios de elegibilidade, natureza dos benefícios e procedimentos para obtenção de acesso estão expressas em linguagem simples e acessível?

P3.3B

Os principais documentos voltados para as beneficiárias/usuárias – como material de divulgação, formulários de cadastramento, plataformas online, cartas, e-mails e notificações, etc. – foram submetidos a algum tipo de teste, diagnóstico ou avaliação de linguagem simples? Se sim, quais? Como?

P3.3C

Há esforços de adaptação da linguagem e mobilização de formas de comunicação diferenciadas para atendimento ao público considerado por você para essa análise? Em caso positivo, quais esforços? E como funcionam?

REFLEXÃO
-SÍNTESE

Em uma avaliação geral, você considera que as estratégias de comunicação e disponibilização de informações existentes e a linguagem adotada têm contribuído para facilitar o acesso e a inclusão do público considerado por você para essa análise? Você percebe que as estratégias atuais podem estar levando à desatenção, exclusão ou tratamento inadequado desses grupos ou segmentos? Como? Você considera que estas estratégias precisam ser revistas ou aprimoradas?



A reflexão-síntese é uma pergunta que engloba de maneira mais abrangente as perguntas anteriores.

Lembre-se! O universal feminino é utilizado para tratar todo o conjunto de pessoas humanas.



INDICADOR 4.1 EXIGÊNCIAS SOBRE AS USUÁRIAS

Existência e qualidade de esforços de identificação de exigências excessivas, desnecessárias ou imprevistas impostas pela oferta pública sobre a cidadã, em relação à informação e documentação, deslocamento, ônus financeiro, e necessidade de envolvimento de terceiras, seja para o acesso ou manutenção do status de beneficiária.

CÓDIGO	PERGUNTAS	OBSERVAÇÕES E ANOTAÇÕES
P4.1A	Para ter acesso ao bem ou serviço público oferecido, é uma pré-condição o fornecimento de um volume extenso de documentos e outros tipos de informações que podem ser difíceis ou custosos para a demandante fornecer?	
P4.1B	Como as informações e documentações requisitadas podem ser entregues? (ex.: online, coleta em domicílio, coleta via intermediárias, entrega no balcão, via correio, etc.) Considerando as possibilidades de entrega/coleta das informações no espaço/território, você considera que estão muito concentrados ou bem distribuídos no território? Como você avalia o grau de concentração ou distribuição desses pontos em termos do acesso por parte do público escolhido por você para essa análise?	
P4.1C	Existem estratégias para alcançar grupos espacialmente isolados ou distantes dos pontos de atenção oferecidos pelo programa/serviço? Em caso positivo, quais? (ex.: excursões periódicas, fornecimento de vale-transporte, parcerias com ONGS, mutirões e ações coletivas, etc.) E que grupos ou segmentos do público escolhido por você para essa análise são contemplados? Quais não são?	
P4.1D	Há disponibilização de turnos alternativos para atendimento dos diferentes segmentos da população selecionada por você para essa análise, em função de suas necessidades? Se sim, quais (ex.: contraturnos, 24h, atendimento aos finais de semana, etc.)?	

CÓDIGO	PERGUNTAS	OBSERVAÇÕES E ANOTAÇÕES
P4.1E	Caso haja cobrança de taxas ou de algum tipo de pagamento pelo bem ou serviço em questão, há possibilidade de isenção para o público escolhido por você para essa análise? Em caso positivo, como funciona?	
P4.1F	É necessário ou comum o envolvimento de algum tipo de intermediário (como advogada, cartório, despachante, acompanhante, etc.) no acesso por parte do segmento selecionado por você para análise? Se sim, quais? Como atuam?	
P4.1G	Existem normas ou protocolos definindo o que pode ser exigido da cidadã? Ou há margem para arbitrariedade e discricionariedade na imposição de exigências imprevistas (ex.: demanda de documentos e informações adicionais, contraprestação de serviços e doações, ameaças de exposição/denúncia, exigências de conduta e comportamento “adequado”, etc.)?	
P4.1H	Existe alguma exigência de regularização e atualização periódica ou recadastramento para manutenção do acesso ao bem ou serviço público em questão? Em caso positivo, como ocorre? O que é exigido? Onde? Quais custos e ônus sobre a cidadã?	
REFLEXÃO -SÍNTESE	Considerando a forma atual de organização do atendimento, você avalia que há exigências e custos excessivos, desnecessários ou imprevistos sendo impostos sobre o segmento do público escolhido por você para essa análise? Dado que as exigências impõem ônus/custos (de vários tipos) às usuárias/demandantes da oferta, você acredita que a forma atual de organização do atendimento pode levar à desatenção ou exclusão do público selecionado por você para essa análise? Você acredita que a atual forma de organização do atendimento precisa ser revista para evitar esse tipo de situação?	

INDICADOR 4.2
NORMAS E INSTRUMENTOS QUE REGULAM A RELAÇÃO COM OS PÚBLICOS

Existência e qualidade de esforços de reflexão e revisão de atos normativos e outros instrumentos em relação a suas formas (potencialmente problemáticas) de definição e tratamento dos públicos, classificação identitária ou abordagens a seus modos de vida.

CÓDIGO	PERGUNTAS	OBSERVAÇÕES E ANOTAÇÕES
P4.2A	Os atos normativos (decretos, portarias, resoluções, instruções normativas, etc.) que organizam a implementação da oferta pública podem conter definições e formas de classificação dos públicos atendidos. Na sua avaliação, as definições existentes incorrem em reducionismos, reprodução de estereótipos, preconceitos e visões inferiorizantes (ainda que social e culturalmente difundidos) sobre o público escolhido por você para essa análise? Em caso positivo, como isso ocorre?	
P4.2B	Há processos regulares de discussão e avaliação desses atos normativos e suas definições (e classificações) envolvendo agentes externos ao órgão responsável pela implementação? Se sim, quais? Como funcionam?	
P4.2C	Os formulários, sistemas, cadastros, etc. são submetidos a testes e avaliações em relação a sua adequação às situações vividas pelo público escolhido por você para análise, visando evitar a invisibilização de algum segmento, território, cultura ou tema/questão? Em caso positivo, como operam estes testes ou avaliações?	
REFLEXÃO -SÍNTESE	Considerando os vários instrumentos que organizam a relação do serviço com a cidadã – atos normativos, formulários, sistemas, etc. – como você avalia a sensibilidade e adaptação deles às especificidades do público selecionado por você para essa análise? Em que medida esses instrumentos podem provocar violência simbólica, interiorização de leituras inferiorizantes e invisibilização de públicos, territórios, culturas e modos de vida? Esses instrumentos precisam ser revistos para se evitar riscos de desatenção e exclusão de públicos específicos?	

INDICADOR 4.3
COMPORTAMENTOS
E PRÁTICAS DAS
AGENTES PÚBLICAS

Grau de sensibilidade, aceitação, formação e compromisso das agentes de implementação local com objetivos de inclusão e equidade; esforços de reconhecimento e explicitação dos sistemas de crenças e valores das agentes locais, das suas práticas informais e do processamento de divergência de entendimento; além do grau de atenção aos efeitos simbólicos da interação entre usuárias e agentes locais.

CÓDIGO	PERGUNTAS	OBSERVAÇÕES E ANOTAÇÕES
P4.3A	Caso tenha ocorrido um processo de recrutamento específico para essa oferta pública, buscou-se selecionar pessoas que tenham experiência (pessoal ou profissional) relativa à realidade vivida por segmentos específicos do público escolhido por você para essa análise?	
P4.3B	Há algum esforço de diagnóstico e verificação do nível de aceitação, concordância ou alinhamento das trabalhadoras na ponta com as prescrições formais da política pública relativas à inclusão e atenção ao público selecionado por você para essa análise? Em caso positivo, quais esforços?	
P4.3C	Há alguma estratégia ou procedimento para lidar com a resistência das trabalhadoras em relação aos grupos historicamente em desvantagem ou para lidar com as divergências internas em colocar em prática as prescrições formais voltadas para inclusão e atenção ao público escolhido por você para essa análise? Em caso positivo, quais? Como? (ex.: produção de materiais de orientação, protocolos, cursos de capacitação, discussão de casos e trocas de experiência, processo administrativo disciplinar, etc.)	
P4.3D	As equipes recebem treinamentos periódicos e estão preparadas para abordagem singularizada e adaptada ao público escolhido por você para essa análise?	
P4.3E	Reconhecendo que preconceitos, valores e visões de mundo influenciam as decisões cotidianas das agentes de implementação local, existe algum esforço no sentido de compreender os sistemas de classificação e categorização das usuárias informalmente construídos e compartilhados por estas agentes de linha de frente (ex.: “merecedoras”, “pacientes fáceis ou difíceis”, “aderentes ou resistentes”, etc.)? Em caso positivo, quais? E como? (ex.: contratação de pesquisas, questionários e entrevistas internas, usuária oculta simulações de casos com uso de vinhetas, grupos focais, etc.)	

CÓDIGO	PERGUNTAS	OBSERVAÇÕES E ANOTAÇÕES
P4.3F	<p>Há previsão de algum procedimento ou mecanismo que permita a discussão e reflexão sobre decisões e condutas das agentes de implementação em casos concretos e específicos? Em caso positivo, quais? (ex.: supervisão clínica, discussão de casos em equipe, avaliação externa de casos via sorteio, difusão de boas práticas, trocas de experiências, auditorias a partir de denúncias das usuárias, etc.)</p>	
REFLEXÃO -SÍNTESE	<p>Considerando as trabalhadoras envolvidas na execução dos serviços na linha de frente, como você avalia o grau de sensibilidade, aceitação e compromisso delas com objetivos de inclusão e equidade? Os mecanismos existentes para lidar com resistências e divergências de entendimento baseados nas crenças e valores compartilhados por estas trabalhadoras estão operando adequadamente? Você acredita que algo precisa ser feito em relação aos comportamentos e práticas das trabalhadoras para se evitar riscos de desatenção e exclusão do público sob análise?</p>	

Avaliação de riscos e consequências

OFERTA PÚBLICA OBJETO DE AVALIAÇÃO:

SEGMENTO DO PÚBLICO FOCO DE ATENÇÃO:

DIMENSÃO

INDICADORES DE RISCO (TIPO)

GRAU DE RISCO

CONSEQUÊNCIAS

3. COMUNICAÇÃO, ACESSO À INFORMAÇÃO E MOBILIZAÇÃO



3.1. COMUNICAÇÃO / DIVULGAÇÃO

- elevado
- moderado
- baixo

Dificuldade de reconhecimento das ofertas pelo público, especialmente por parte dos grupos e segmentos historicamente em desvantagem, pode prejudicar a formação de demanda e o acesso aos bens e serviços, reforçando (ao invés de mitigando) as vulnerabilidades já existentes.

3.2. ACESSO À INFORMAÇÃO

- elevado
- moderado
- baixo

A seletividade no acesso à informação e a imposição de maiores custos e dificuldades de obtenção de informação a pessoas, grupos e segmentos historicamente em desvantagem prejudicam o acesso e usufruto dos bens e serviços prestados.

3.3. LINGUAGEM ADEQUADA E ADAPTADA

- elevado
- moderado
- baixo

A dificuldade de compreensão das informações fornecidas ao público prejudica o acesso, o engajamento e o usufruto das ofertas por parte de segmentos específicos, especialmente, aqueles grupos historicamente em desvantagem.



A Plataforma INCLUA tem recursos específicos para auxiliar na redução dos riscos identificados e suas consequências.



ACESSE
inclua.ipea.gov.br

DIMENSÃO

4. INTERAÇÕES E A EXPERIÊNCIA DA USUÁRIA



INDICADORES DE RISCO (TIPO)

4.1. EXIGÊNCIAS SOBRE AS USUÁRIAS

GRAU DE RISCO

- elevado
 moderado
 baixo

CONSEQUÊNCIAS

Um elevado nível de exigências e imposição de custos (i.e. informação, tempo e dinheiro) podem levar à exclusão de cidadãs em situação de vulnerabilidade ou historicamente em desvantagem.

4.2. NORMAS E INSTRUMENTOS
QUE REGULAM A RELAÇÃO COM
OS PÚBLICOS

- elevado
 moderado
 baixo

Instrumentos insensíveis às especificidades dos públicos podem provocar violência simbólica, interiorização de leituras inferiorizantes e invisibilização de públicos, territórios, culturas e modos de vida.

4.3. COMPORTAMENTOS E PRÁTICAS
DAS AGENTES PÚBLICAS

- elevado
 moderado
 baixo

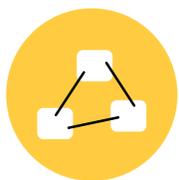
O desconhecimento e opacidade dos critérios, comportamentos e práticas informais adotados por agentes locais podem inibir ações voltadas para a efetivação de prescrições formais envolvendo a inclusão e a atenção diferenciada a segmentos específicos do público atendido.



Sugerimos que você imprima seus resultados e utilize essa ficha para reflexões futuras.

ROTEIRO 2: GESTÃO INCLUSIVA, ARTICULAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O Roteiro 2 busca aferir a presença, a ausência e o nível de qualidade de processos institucionais relativos à gestão inclusiva, articulações interinstitucionais, monitoramento e avaliação. Ele dá continuidade a um processo de autorreflexão sobre a implementação das ofertas públicas e suas repercussões sobre pessoas, grupos ou segmentos historicamente em desvantagem.



Como elaborar o diagnóstico situacional a partir do Roteiro 2?

Leia as perguntas norteadoras disponíveis no Quadro R2.1 com bastante atenção. Utilize-as como parâmetro para orientar reflexões sobre a oferta pública do seu interesse, a partir dos direcionamentos propostos pelos diferentes indicadores e dimensões de análise aos quais as perguntas estão associadas (vide correspondência entre os códigos das perguntas e os dos indicadores e dimensões de análise no Quadro R2.1 – por exemplo, as perguntas P2.2a, P2.2b, P2.2c e P2.2d estão associadas ao indicador 2.2 “Participação social e território” da dimensão de análise 2 “Participação social e representação institucional”). Caso necessite, utilize o espaço reservado para anotações de apoio ao longo do processo de reflexão. Mas, atenção: as respostas às perguntas servem apenas como insumo (passo intermediário) para identificação dos tipos e graus de riscos (passo seguinte).

Em seguida, utilize o Quadro R2.2 no processo de interpretação das respostas fornecidas às perguntas norteadoras em termos de tipos e graus de risco. Seguindo com o mesmo exemplo mencionado acima, as repostas às perguntas P2.2a, P2.2b, P2.2c e P2.2d – isto é, “sim”, “não” e, especialmente, “como” – fornecem elementos para aferir a existência e a qualidade dos “esforços de abertura à participação do público, em especial a segmentos específicos, e efetivação de suas demandas na gestão do serviço / programa (versus existência meramente formal)” (Indicador 2.2). Caso a resposta às perguntas P2.2a, P2.2b, P2.2c e P2.2d revelem a inexistência de mecanismos de participação do público-alvo ou apontem para sua existência, porém, em bases precárias, sem haver incentivos à participação de grupos historicamente em desvantagem e sem compromisso e acompanhamento por parte da gestão, afere-se um baixo nível de atenção e esforços em relação ao tema. Nesta situação, portanto, identifica-se a existência de risco do tipo associado ao indicador 2.2, atrelado às consequências expressas na quarta coluna do Quadro R2.2. Além da identificação do tipo de risco, as respostas permitem também aferir o grau no qual esse risco se manifesta.

A avaliação do grau de risco deriva da interpretação qualitativa e contextualizada das respostas às perguntas, e não se apoia em uma métrica fixa ou previamente definida (vide parâmetros gerais para a classificação de riscos no Box a seguir).

Dado que as respostas fornecidas no caso tomado como exemplo apontam para inexistência e incipiência dos esforços de incorporação efetiva da participação do público, infere-se que o risco identificado se apresenta em grau elevado.

Seguindo com o mesmo exemplo, podemos imaginar outras possibilidades de respostas às perguntas norteadoras. Caso as respostas às perguntas P2.2a, b, c e d indicassem a existência de mecanismos de participação, com incentivos ao envolvimento de segmentos específicos e acompanhamento e comprometimento por parte da gestão, poder-se-ia aferir riscos baixos no que tange a este quesito. Algum nível de risco sempre existe, mesmo diante de atenção e esforços no sentido de sua mitigação. Por fim, um último cenário possível envolveria respostas às perguntas P2.2a, b, c e d que apontassem para uma situação intermediária, em que se percebe algum esforço e atenção às questões colocadas, mas estes ainda não se apresentam de forma plena ou satisfatória. Nessa situação, poder-se-ia identificar um risco médio ou moderado.

As questões norteadoras do Quadro R2.1 incluem também alguns momentos de reflexões-síntese, após um dado conjunto de perguntas. Trata-se de momentos que levam o respondente a fazer um julgamento mais amplo em torno de conjuntos de indicadores ou dimensões de análise, contribuindo também para a identificação dos tipos e graus de risco potencialmente existentes (no Quadro R2.2). Assim, o Roteiro 2 permite um exame de itens específicos e também reflexões-síntese que contribuem para uma apreciação mais ampla dos temas observados.

Parâmetros gerais para a classificação do grau risco

O grau de risco deve ser avaliado em função da existência e qualidade dos esforços relativos a cada indicador, de acordo com as correspondências abaixo:

Risco baixo – são percebidos esforços relevantes, em nível de qualidade e estabilidade adequados, em torno do tema ou conteúdo de cada indicador.

Risco moderado – há esforços em torno do tema ou conteúdo de cada indicador, porém, em níveis de qualidade e estabilidade aquém do necessário.

Risco elevado – inexistência ou incipiência de esforços associados ao tema ou conteúdo de cada indicador.

Esse mesmo exercício exemplificado anteriormente deve ser conduzido para todos os indicadores listados no Quadro R2.2. As respostas às perguntas do Quadro R2.1 devem sempre ser interpretadas em termos da identificação de riscos, baseada na avaliação de nível de esforço e grau de atenção institucional dispensada a cada um dos fatores associados a um indicador, tendo em vista as suas consequências.

Ao final desse processo, o diagnóstico situacional elaborado deve conter todos os tipos de riscos identificados (associados aos diferentes indicadores) e os graus nos quais se manifestam (baixo, médio e alto), relativos às formas como se manifestam a ausência/presença ou qualidade dos fatores observados. O preenchimento completo do Quadro R2.2 visa proporcionar a sistematização desses resultados. Para cada tipo de risco identificado, serão indicados recursos para intervenção por meio da Plataforma INCLUA. Os tipos de riscos identificados com graus elevados devem receber prioridade no processo de reflexão e desenvolvimento de iniciativas de correção e mitigação dos seus efeitos.

Questões norteadoras

Comece com a oferta e o público. →

INDICADOR 1.1 DIVISÃO DO TRABALHO, COORDENAÇÃO E CONFLITO INTERINSTITUCIONAL

Grau de maturidade da articulação institucional, atenção a conflitos e disputas interorganizacionais, falhas de conexão, lacunas derivadas da divisão do trabalho entre as organizações e esforços de reorganização do arranjo institucional.

OFERTA PÚBLICA OBJETO DE AVALIAÇÃO:

SEGMENTO DO PÚBLICO FOCO DE ATENÇÃO:

CÓDIGO

PERGUNTAS

P1.1A

Caso o processo de implementação dessa oferta envolva mais de uma organização (ou múltiplas unidades de uma organização) responsável por etapas diferentes da produção do bem ou serviço, existem espaços e mecanismos adequados para promover a coordenação e a articulação das ações entre essas organizações? Quais? (ex.: reuniões periódicas, comitês gestores, instâncias de mediação, etc.) E como você avalia a efetividade dos mecanismos de articulação existentes em relação ao público escolhido por você para essa análise?

P1.1B

A atual divisão do trabalho e papéis entre as organizações (ou unidades da mesma organização) que atuam na implementação é adequada para dar cobertura a todos públicos e territórios alvo da oferta pública? Isto é, seria possível dizer que nenhum segmento do público escolhido por você para essa análise ficou sabidamente descoberto/desatendido?

P1.1C

Caso haja conflito, competição, disputas de jurisdição ou desentendimentos entre as organizações envolvidas que prejudiquem a boa comunicação e o trabalho conjunto, existem espaços adequados (por exemplo, câmaras de conciliação) para a gestão, processamento e superação dessas falhas/dificuldades de articulação? Em caso positivo, quais? E como operam?

P1.1D

É feito algum esforço (seja episódico ou periódico) de identificação de falhas e dificuldades de articulação (conflito, competição, disputas de jurisdição ou desentendimentos entre as organizações) e de como elas impactam a cobertura do programa e seu acesso por parte do público escolhido por você para essa análise, assim como nos territórios que ocupam? Esses esforços se reverterem em reorganização da divisão do trabalho e das formas de articulação entre as organizações envolvidas?

Campo para você tomar notas livremente, não necessariamente para responder cada pergunta.



OBSERVAÇÕES E ANOTAÇÕES

**REFLEXÃO
-SÍNTESE**

Considerando a divisão do trabalho/papéis entre as organizações (ou unidades da mesma organização) que atuam na implementação, você avalia que as formas de articulações ou desarticulações existentes podem repercutir em déficits de cobertura, lacunas de atenção ou repercussões negativas para o atendimento ao público escolhido por você para essa análise ou aos territórios por eles ocupados? Você acredita que o modo de articulação institucional existente precisa ser revisto e reorganizado?

INDICADOR 1.2

**INSTRUMENTOS DE
GESTÃO PRÓ-EQUIDADE**

Existência e qualidade de esforços de introdução e manutenção de instrumentos afirmativos de inclusão e de mitigação das disparidades sociais existentes na população.

P1.2A

Existem metas de cobertura ou atendimento para grupos populacionais específicos (ex.: percentuais de atendimentos por grupos segundo raça/cor, identidade de gênero, etnia, território, etc.)? Em caso positivo, o público escolhido por você para essa análise (assim como seus territórios) está contemplado?

P1.2B

Existem normas e protocolos especificamente direcionados ao enfrentamento do racismo institucional? Em caso positivo, quais são?

P1.2C

Existem unidades ou mecanismos institucionais dedicados ao enfrentamento de disparidades territoriais, de gênero e étnico-raciais? Em caso positivo, quais? E como funcionam?

P1.2D

A promoção de equidade de raça e gênero está inserida na dimensão estratégica e nos ciclos de planejamento e orçamento? Em caso positivo, como?

**REFLEXÃO
-SÍNTESE**

De forma geral, como você avalia os compromissos institucionais e esforços existentes no sentido da introdução e manutenção de instrumentos afirmativos de inclusão e de mitigação das disparidades sociais já existentes? Você acredita que há necessidade de rever e aprimorar (ou passar a adotar) esses compromissos em torno da gestão afirmativa e inclusiva?

INDICADOR 2.1
**REPRESENTAÇÃO
INSTITUCIONAL**

Existência e qualidade de esforços de representação nos processos de implementação do ponto de vista de segmentos específicos via organizações governamentais ou organizações da sociedade civil, garantindo um nível adequado de interferência dos representantes na gestão do serviço/programa; assim como esforços de representação de segmentos do público na estrutura governamental (administração) e em processos institucionais centrais (planejamento, orçamento e gestão).

CÓDIGO	PERGUNTAS	OBSERVAÇÕES E ANOTAÇÕES
P2.1A	Organizações governamentais ou não-governamentais (sociedade civil) associadas às agendas do público escolhido por você para essa análise têm algum papel formal ou meio de influência no processo de execução do programa/serviço? Em caso positivo, quais? E como participaram?	
P2.1B	Essas organizações (tanto as governamentais quanto as não-governamentais), associadas às agendas do público escolhido por você para essa análise, têm condições adequadas de participação e interferência nos processos de execução e são ouvidas tempestivamente na coordenação e gestão do programa / serviço?	
P2.1C	Existem pessoas do público escolhido por você para essa análise (ex.: mulheres negras, indígenas, pessoas com deficiência, etc.) em posto de chefia e coordenação das ações governamentais no âmbito da execução dessa oferta pública? Em caso positivo, quais? E em que posições?	
P2.1D	Em uma avaliação geral, a proporção de pessoas do público escolhido por você para essa análise na equipe envolvida com a prestação dos serviços na linha de frente é semelhante à proporção desses grupos na população atendida?	
REFLEXÃO -SÍNTESE	Considerando a relevância do envolvimento do público escolhido por você para essa análise e da consideração dos seus pontos de vistas no processo de implementação, como você avalia a representação das pautas e interesses desses grupos via organizações governamentais ou da sociedade civil? Você considera que esses são pontos que demandam revisão e aperfeiçoamento, visando evitar riscos de desatenção e exclusão de segmentos específicos?	

INDICADOR 2.2
PARTICIPAÇÃO SOCIAL
E TERRITÓRIO

Existência e qualidade de esforços de abertura à participação do público em geral e de incentivo à inclusão de segmentos historicamente em desvantagem nos espaços de participação; grau de operação prática do mecanismo de participação (versus existência meramente formal) e de inserção do canal de participação na gestão da oferta pública; grau de efetivação das demandas oriundas do canal de participação na gestão da oferta pública; esforço de adoção da perspectiva territorial.

CÓDIGO	PERGUNTAS	OBSERVAÇÕES E ANOTAÇÕES
P2.2A	Existem mecanismos formais que garantem a adequada participação do público afetado ou interessado na gestão da oferta pública? Em caso positivo, indique todos os mecanismos de participação existentes.	
P2.2B	Existem incentivos ou facilitação (acesso, simplicidade, cota, apoio logístico ou financeiro, etc.) para o envolvimento e representação do público selecionado por você para essa análise nesses espaços de participação? Em caso positivo, quais? Como funcionam?	
P2.2C	Na sua avaliação, os órgãos responsáveis pela condução da oferta pública têm sensibilidade e compromisso com a escuta desses mecanismos de participação social, em especial, em relação às demandas do público selecionado por você para essa análise?	
P2.2D	Há esforço de acompanhamento sistemático do atendimento das demandas oriundas dos canais de participação e consulta, em especial, àquelas do público selecionado por você para essa análise? Em caso positivo, quais? E como funcionam?	

REFLEXÃO -SÍNTESE De forma geral, como você avalia as oportunidades e usos dos canais de participação social existentes e sua influência em processos institucionais de decisão, definição de metas, estratégias, etc.? Você considera que esses são pontos que demandam revisão e aperfeiçoamento, visando evitar riscos de desatenção e exclusão de segmentos historicamente em desvantagem?



A reflexão-síntese é uma pergunta que engloba de maneira mais abrangente as perguntas anteriores.

INDICADOR 5.1
SISTEMAS DE
MONITORAMENTO E
ACOMPANHAMENTO

Existência e qualidade de esforços gerais de monitoramento da implementação e esforços específicos de identificação e compreensão da diversidade de segmentos dentro do público atendido, de alinhamento das ferramentas de monitoramento com as características dos públicos e de acompanhamento dos casos limiares (ditos “não normais”); além disso, procura identificar se há esforços no sentido de utilização dos dados de monitoramento em análises de riscos de desatenção.

CÓDIGO	PERGUNTAS	OBSERVAÇÕES E ANOTAÇÕES
P5.1A	Caso haja um sistema de monitoramento e acompanhamento da execução do serviço, suas variáveis e indicadores são sensíveis às situações vividas pelo público escolhido por você para essa análise?	
P5.1B	Há levantamentos de informação sobre características do público escolhido por você para essa análise, segundo raça/cor, sexo/identidade de gênero, etnia, território, etc.? Em caso positivo, quais (ex.: levantamentos estatísticos, mapas, etc.)? E como se relacionam ou não com o monitoramento da implementação?	
P5.1C	Há algum tipo de esforço de identificação de casos e situações (indivíduos, grupos, territórios) que não encontram “encaixe” (pejorativamente designados como “desviantes”, “atípicos” ou “anormais”) ou para os quais não há atenção por nenhuma das vias e canais disponibilizados considerando o público escolhido por você para essa análise? Em caso positivo, como é feito?	
P5.1D	Há algum processo contínuo de exploração dos riscos conhecidos e de novos possíveis riscos de exclusão e desatenção do público escolhido por você para essa análise (ex.: cruzamento de bases de dados, abertura a fontes alternativas de informação e a inputs e questionamentos externos / participação para revisão de consensos e visões de mundo já estabelecidos)? Se sim, como é feito?	
REFLEXÃO -SÍNTESE	Considerando que a ausência de monitoramento, com foco explícito na experiência de grupos historicamente em desvantagem, pode contribuir para a invisibilização das experiências desses grupos, ocultando possíveis situações de exclusão e desatenção, como você avalia os esforços atuais de monitoramento da execução dos serviços, considerando o público escolhido por você para essa análise? Trata-se de ponto que merece atenção, revisão e aprimoramento?	

O universal feminino é utilizado para tratar todo o conjunto de pessoas humanas.



INDICADOR 5.2
AVALIAÇÃO DE EFEITOS NÃO-PRETENDIDOS SOBRE AS USUÁRIAS

Existência e qualidade de esforços de avaliação de efeitos negativos associados à estigmatização (auto imagem e hetero imagem), à exposição e intrusão na privacidade das atendidas, aos custos psicológicos e emocionais de envolvimento com o programa, assim como outros custos não pretendidos e ações no sentido de processar e mitigar esses efeitos.

CÓDIGO	PERGUNTAS	OBSERVAÇÕES E ANOTAÇÕES
P5.2A	Há algum esforço de avaliação sobre os possíveis efeitos negativos que o envolvimento com a oferta pública em questão pode provocar na autoimagem da beneficiária/usuária do público selecionado por você para essa reflexão – isto é, na forma como internalizam as categorias administrativas (formais e informais), o status de beneficiária e se isso acarreta uma leitura inferiorizada de si? Em caso positivo, quais esforços são feitos (ex.: contratação de pesquisas, acompanhamento qualitativo de usuárias, avaliação de egressos, grupos focais, etc.)? Como?	
P5.2B	Há algum esforço de avaliação sobre os possíveis efeitos negativos que o envolvimento com a oferta pública em questão pode provocar na imagem que outros constroem (heteroimagem) sobre a beneficiária/usuária do público selecionado por você para essa reflexão – isto é, na forma como são vistas pela sua comunidade local (família, amigas, vizinhas, etc.) acarretando estigmatização, vergonha ou assédio? Em caso positivo, quais esforços são feitos (ex.: contratação de pesquisas, acompanhamento qualitativo de usuárias, avaliação de egressos, grupos focais, etc.)? Como?	
P5.2C	Caso efeitos negativos sejam identificados na auto e/ou hetero imagem das beneficiárias/ usuárias do público selecionado por você para essa reflexão, há alguma iniciativa voltada para mitigá-los? Em caso positivo, quais? Como é feito?	
P5.2D	Caso a participação no programa/serviço possa acarretar a intrusão na intimidade, exposição indevida e supervisão administrativa da vida privada, há alguma iniciativa voltada a mitigar os efeitos da devassa da vida íntima da beneficiária/usuária? Em caso positivo, quais? E como?	

**REFLEXÃO
-SÍNTESE**

De forma geral, como você avalia os atuais esforços de avaliação de possíveis efeitos negativos (e não intencionais) associados ao envolvimento das usuárias/demandantes na oferta pública sob consideração? Como você avalia as ações no sentido de processar e mitigar esses efeitos? Trata-se de ponto que merece mais atenção, revisão e aprimoramento?

**INDICADOR 5.3
ENVOLVIMENTO DAS
DESTINATÁRIAS**

Existência e qualidade de esforços de inclusão de pessoas, grupos ou segmentos historicamente em desvantagem no monitoramento e avaliação da oferta pública, abertura a críticas e reclamações, grau de incorporação da perspectiva das usuárias da oferta pública sobre a qualidade do atendimento e sobre a revisão de procedimentos.

P5.3A

Pessoas ou grupos do público escolhido por você para essa análise participam dos processos institucionais de monitoramento e avaliação? Em caso positivo, como isso ocorre?

P5.3B

Existem ouvidorias, SACs ou outros canais para envio de denúncia, reclamação ou recurso? Se sim, as reclamações são de alguma forma sistematizadas a partir de recortes de gênero, raça, idade, cor, ou algum outro tipo de classificação das usuárias?

P5.3C

É feita uma avaliação de satisfação com o público atendido? Em caso positivo, os resultados da avaliação de satisfação são analisados em termos de segmentos específicos do público atendido (perfil racial, identidade de gênero, território, etc.)? E como?

**REFLEXÃO
-SÍNTESE**

Considerando que a ausência de envolvimento das usuárias, especialmente de segmentos historicamente em desvantagem, nos esforços de monitoramento e avaliação prejudica a compreensão de suas experiências com a oferta pública, como você avalia os atuais esforços de inclusão, abertura a críticas e reclamações e grau de incorporação da perspectiva das usuárias do público escolhido por você para essa análise sobre a qualidade do atendimento?

Avaliação de riscos e consequências

OFERTA PÚBLICA OBJETO DE AVALIAÇÃO:

SEGMENTO DO PÚBLICO FOCO DE ATENÇÃO:

DIMENSÃO

INDICADORES DE RISCO (TIPO)

GRAU DE RISCO

CONSEQUÊNCIAS

1. RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DE GESTÃO INCLUSIVA



1.1. DIVISÃO DO TRABALHO, COORDENAÇÃO E CONFLITO INTERINSTITUCIONAL

- elevado
- moderado
- baixo

Desarticulações (ou formas específicas de articulação) e disputas interinstitucionais podem repercutir em déficits de cobertura, lacunas de atenção ou repercussões negativas para o atendimento ao público ou território de segmentos historicamente em desvantagem.

1.2. INSTRUMENTOS DE GESTÃO PRÓ-EQUIDADE

- elevado
- moderado
- baixo

A ausência (ou incipiência) de instrumentos de gestão afirmativa e inclusiva contribuem para a invisibilização de desigualdades e reforço a posturas passivas frente às desigualdades sociais já existentes.



A Plataforma INCLUA tem recursos específicos para auxiliar na redução dos riscos identificados e suas consequências.



ACESSE
inclua.ipea.gov.br

DIMENSÃO

2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REPRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL



INDICADORES DE RISCO (TIPO)

2.1. REPRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

GRAU DE RISCO

- elevado
- moderado
- baixo

CONSEQUÊNCIAS

A ausência ou baixa representação institucional dos pontos de vista e experiências de segmentos específicos nas estruturas governamentais e processos de gestão e implementação de políticas públicas contribui para insensibilidade, invisibilização e desatenção às suas necessidades específicas.

2.2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TERRITÓRIO

- elevado
- moderado
- baixo

A ausência ou escassez de possibilidades de reconhecimento, escuta e influência de segmentos e territórios historicamente em desvantagem nos processos de implementação reforça a insensibilidade, a invisibilização e a desatenção às suas necessidades específicas.

DIMENSÃO

5. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E RETROALIMENTAÇÃO



INDICADORES DE RISCO (TIPO)

5.1. SISTEMAS DE MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO

GRAU DE RISCO

- elevado
- moderado
- baixo

CONSEQUÊNCIAS

A ausência de monitoramento, com foco explícito na experiência de segmentos historicamente em desvantagem, pode contribuir para a invisibilização das experiências desses grupos, ocultando possíveis situações de exclusão e desatenção.

5.2. AVALIAÇÃO DE EFEITOS NÃO-PRETENDIDOS SOBRE AS USUÁRIAS

- elevado
- moderado
- baixo

A ausência de identificação e processamento dos possíveis efeitos negativos derivados do envolvimento com o programa pode contribuir para a invisibilização e inação em relação a efeitos não-pretendidos, prejudicando a efetiva inclusão de grupos historicamente desfavorecidos.

5.3. ENVOLVIMENTO DAS DESTINATÁRIAS

- elevado
- moderado
- baixo

A ausência de envolvimento de usuárias, especialmente de segmentos historicamente em desvantagem, nos esforços de monitoramento e avaliação prejudicam a compreensão de suas experiências com o programa/ serviço e contribuem para a invisibilização e manutenção de formas de desatenção e exclusão.

RECURSOS PARA INTERVENÇÃO

Os resultados obtidos por meio do diagnóstico permitem a identificação e avaliação de riscos de desatenção a pessoas, grupos e segmentos historicamente em desvantagem nos processos de implementação de políticas públicas. Esses resultados por si só ensinam a reflexão de gestoras e profissionais envolvidas sobre os problemas e desafios existentes, contribuindo para a compreensão do desempenho da oferta pública no que tange à efetiva inclusão das populações pertinentes.

O Guia INCLUA prevê ainda um segundo passo, que pretende apoiar o processo de resposta e enfrentamento aos riscos e problemas identificados. Esse suporte ocorre por meio da associação entre os resultados obtidos no diagnóstico (riscos identificados e avaliados, tal como registrados por meio dos Quadros nos Roteiros 1 e 2) e um conjunto de recursos para intervenção, incidência e desenvolvimento de ações. Esse próximo passo requer acesso a INCLUA – Plataforma de recursos pró-equidade em políticas públicas, a partir do link a seguir:

inclua.ipea.gov.br

A plataforma reúne uma ampla biblioteca de recursos para intervenção – ideias, casos, cursos, vídeos, ferramentas, publicações, guias, relatos de experiências, etc. – produzidos por organizações governamentais e não-governamentais comprometidas com a agenda pró-equidade. Devem ser priorizados aqueles recursos que correspondam aos tipos de riscos identificados com graus mais elevados. Os recursos fornecem elementos para o desenvolvimento de ações concretas voltadas para uma maior efetividade na inclusão cidadã.

Por exemplo, caso o resultado do diagnóstico tenha apontado para deficiências importantes (risco alto) no quesito “linguagem adequada / adaptada”, referente à dimensão de análise “Comunicação, acesso à informação e mobilização”, a plataforma poderá ser utilizada para acesso a um conjunto de

recursos, como experiências concretas de políticas ou programas de linguagem simples, cursos sobre como implantar a linguagem simples, além de ferramentas online para testes do nível de adequação (simplicidade) de textos.

Ao promover o acesso a tais recursos para intervenção, produzidos por uma ampla gama de pessoas envolvidas com essas questões, não visamos propagar modelos ou receitas prontas, mas, de fato, difundir ideias que podem ou não ser mobilizadas na construção de estratégias de intervenção. Essas estratégias e as eventuais soluções que eles proporcionarem precisam ser adequadas a cada contexto, considerando as condições específicas e particularidades da execução de políticas públicas em cada local ou momento. A biblioteca de recursos para intervenção pretende estimular a criatividade, reflexividade e a inovação na adoção de medidas que permitam, em cada contexto específico, os avanços necessários no sentido da efetivação da inclusão de todas as pessoas que devem se beneficiar das ofertas de bens e serviços públicos.

Você tem sugestões de recursos a serem acrescentados à biblioteca INCLUA?

Caso você conheça recursos úteis para intervenção, incidência e desenvolvimento de ações que podem ser acrescentados à INCLUA – Plataforma de recursos pró-equidade em políticas públicas, por favor, compartilhe!

Suas sugestões e indicações serão muito bem vindas e auxiliarão a tornar a plataforma mais completa e útil para suas usuárias. Diversos tipos de materiais – casos, cursos, vídeos, ferramentas, publicações, guias, relatos de experiências, etc. – podem ser disponibilizados na biblioteca de recursos, seja diretamente ou por meio de links para os seus endereços originais, com o devido crédito às organizações governamentais ou não-governamentais que os produziram. Contribua com esse esforço de tornar a Plataforma INCLUA em uma referência de recursos pró-equidade em políticas públicas.

As sugestões podem ser enviadas diretamente pela plataforma. Ou também pelo e-mail: inclua@ipea.gov.br.

APÊNDICE 1

FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

A construção do Guia INCLUA tomou como base um conjunto de teorias e conceitos que permitem compreender as relações complexas entre reprodução de desigualdades sociais e processos cotidianos de operação do Estado, especialmente por meio da implementação de políticas públicas. A seguir, apresentamos de forma breve e indicativa as principais perspectivas que embasaram a construção do Guia INCLUA, fornecendo pistas e referências que permitem a quem acessá-lo aprofundar mais nesses temas, caso necessário.

Toma-se como ponto de partida uma compreensão de desigualdade social alicerçada na sua multidimensionalidade e numa perspectiva interseccional. Trata-se de um alargamento epistemológico e conceitual indispensável para uma reflexão sobre desigualdade social que vá além da dimensão da renda, para a percepção de processos que contribuem para sua persistência e para a produção e reprodução de posições sociais subordinadas. Em seguida, buscamos apoio na literatura sobre implementação de políticas públicas para

compreendermos o caráter transformador dos processos de execução de ações governamentais e os riscos a ele associados, em termos de efeitos não-intencionais que podem levar a desatenção ou exclusão de segmentos do público que deveria ser atendido. Essa discussão é aprofundada com o enfoque específico nos variados instrumentos (formulários, indicadores, sistemas, procedimentos, etc.) que fazem parte dos processos cotidianos de execução de políticas e serviços públicos. O foco nas dinâmicas de implementação, suas agentes e instrumentos abre oportunidades analíticas relevantes para a avaliação de como a operação cotidiana do Estado, na execução de políticas e serviços públicos, pode produzir riscos de desatenção, exclusão e tratamento inadequado de segmentos historicamente em desvantagem da população a ser atendida. A análise e compreensão desses riscos e de suas implicações para os diferentes segmentos do público são reforçadas por meio da mobilização dos debates contemporâneos em torno das desigualdades de gênero, raça e classe.

CONCEPÇÃO MULTIDIMENSIONAL DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Melhores condições de equidade dificilmente serão atingidas apenas pelo aumento de renda ou pela melhoria de sua distribuição (...) Uma pluralidade de formas de desigualdades impõe barreiras que dificultam a ascensão, o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis ou historicamente excluídos.

Nos debates contemporâneos sobre desigualdades sociais, identifica-se um movimento no sentido da ampliação de uma concepção até então restrita à ideia de desigualdade de oportunidades – isto é, diferenças observadas nas chances individuais de acesso e posse de bens socialmente valorizados – para concepções que têm enfatizado as desigualdades de posições ou resultados. A primeira definição se tornou hegemônica no âmbito disciplinar da economia e das agências internacionais, levando ao uso crescente de medidas de diferenças individuais de renda dentro das fronteiras nacionais (índice de Gini). As críticas a este reducionismo têm contribuído para a abertura de caminhos para uma melhor compreensão da persistência e das variadas formas de manifestação e experiência da desigualdade.

Debates em torno de uma compreensão multidimensional da desigualdade há tempos vêm chamando a atenção para o fato de que melhores condições de equidade dificilmente serão atingidas apenas pelo aumento de renda ou pela melhoria de sua distribuição (SEN, 1999; FERES e MANCERO, 2001).

Uma pluralidade de formas de desigualdades (e não somente a econômica) impõe barreiras que dificultam a ascensão, o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis ou historicamente excluídos. Nesse sentido, uma compreensão das interdependências e entrelaçamentos entre diferentes formas e experiências de desigualdade – envolvendo articulações entre desigualdades de quem, entre quem, quando e onde (COSTA, 2019) – torna-se fundamental para a reflexões sobre estratégias de mitigação ou superação.

Nessa linha, e por meio da noção de uma matriz de desigualdades sociais, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) vem enfatizando o complexo entrelaçamento do eixo de desigualdades econômicas (classes de renda) com os eixos de desigualdades de gênero, étnico-raciais, territoriais e derivadas de idade ou etapa do ciclo de vida das pessoas, como estruturantes de um processo de produção e reprodução de relações sociais desiguais e experiências pessoais marcadas pela acumulação histórica de exclusões.

“A acumulação ou a potenciação simultânea das disparidades relacionadas com a classe social (ou nível socioeconômico), o gênero, o pertencimento racial ou étnico, o território ou a etapa do ciclo de vida cria um complexo esquema de relações sociais, com discriminações múltiplas que se manifestam em desigualdades de autonomia, bem-estar e empoderamento, assim como também em marcadas diferenças no exercício de direitos e de oportunidades, em capacidades e tratamentos. Essas formas e mecanismos de discriminação assentam-se também nos estereótipos – que hierarquizam e desqualificam determinados grupos sociais em razão de seu sexo, etnia, raça ou cor de pele, orientação sexual, situação socioeconômica ou outra condição – que estão presentes em diversos âmbitos da vida social e que, assim como a discriminação, permeiam as próprias instituições e são reproduzidos por elas” (CEPAL, 2016. p. 20, tradução nossa).

Para conhecer mais sobre a perspectiva multidimensional da desigualdade social:

CEPAL. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2016.

COSTA, Sérgio. “Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil”. In. PIRES, Roberto. *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, p. 53-78, 2019.

FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago: Cepal, 2001.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. New York: A. Knopf, 1999.

RACISMO E RACISMO INSTITUCIONAL

O racismo pode ser entendido como uma “forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam” (ALMEIDA, 2019, p.26).

Para além de um ato discriminatório individual, trata-se de um *processo* em que “condições de subalternidade e de privilégio que se distribuem entre grupos raciais se reproduzem nos âmbitos da política, da economia e das relações cotidianas” (ALMEIDA, 2019, p.27).

Nas reflexões acerca da questão racial encontramos diferentes definições de racismo (JONES, 2002; ALMEIDA, 2019; WERNECK, 2016) Na concepção individual, o racismo é entendido como uma espécie de ‘patologia’ ou anormalidade praticada por indivíduos ou grupo isolados. Dessa perspectiva, as sociedades e as instituições não seriam racistas, mas, sim, os indivíduos que agem isoladamente ou em grupos.

No entanto, a literatura aponta para o fato de que uma concepção individual do racismo, ancorada em um aspecto comportamental e moral, mostra-se frágil e limitada, uma vez que não incorpora a construção histórica da prática e os seus efeitos concretos na vida dos indivíduos racializados (ALMEIDA, 2019). Ao limitarmos o olhar sobre o racismo para aspectos individuais, não levamos em consideração que vários instrumentos de ação pública – normas, protocolos, arranjos de políticas públicas e práticas institucionais – têm sido produzidos, ainda que dentro da legalidade, operando efeitos concretos de atribuição de vantagens ou desvantagens, a depender do grupo racial envolvido.

A partir dessa crítica, o conceito de racismo institucional mostra-se um importante avanço teórico-analítico, dado que amplia a noção de racismo, deslocando-se de comportamentos individuais, para entendê-lo, também, como resultado do funcionamento das instituições, as quais podem conferir, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios com base na hierarquia racial vigente na sociedade.

O Racismo Institucional pode ser entendido como “o fracasso coletivo de uma organização para prover um serviço apropriado e profissional para as pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica. Ele pode ser visto ou detectado em processos, atitudes e comportamentos que totalizam em discriminação por preconceito involuntário, ignorância, negligência e estereotipação racista, que causa desvantagens a pessoas de minoria étnica” (Comission for Racial Equality, 1999 apud Sampaio, 2003, p. 82).

Em que pese as diferentes compreensões acerca do racismo institucional (HAMILTON e TURE, 1967; ALMEIDA, 2019; GELEDÉS, 2013; JONES, 2002; WERNECK, 2016), podemos entendê-lo como um modo “induzir, manter e condicionar a organização e a ação do Estado, suas instituições e políticas públicas – atuando também nas instituições privadas –, produzindo e reproduzindo a hierarquia racial de determinada sociedade” (WERNECK et al., 2013). Assim, ao reconhecermos que as instituições são dinâmicas, habitadas por indivíduos e inseridas dentro da sociedade, podemos compreender que os conflitos raciais presentes na sociedade também atravessam as instituições. Estas, ao serem hegemônicas por determinados grupos raciais, podem estabelecer mecanismos institucionais para impor seus interesses culturais, econômicos e políticos aos demais grupos subalternizados, resultando, muitas vezes, em diversas violências físicas e simbólicas.

Ao olharmos para os diferentes setores de políticas públicas no Brasil, podemos observar vários efeitos concretos do racismo institucional. No campo da saúde, por exemplo, estudos apontam para as barreiras enfrentadas pela população negra no acesso à saúde, especialmente da mulher negra, associadas aos graves indicadores sociais e de saúde desse grupo (ex.: altas taxas de morbidade e de mortalidade precoce ou por causas evitáveis) e a criação de estereótipos negativos (por exemplo, mulher negra como não preocupada com uso de métodos contraceptivos) por parte dos burocratas

no atendimento a esse público (LÓPEZ, 2012; WERNECK, 2016). No campo da segurança pública, por sua vez, o racismo institucional pode ser observado tanto nas violentas abordagens policiais contra a população negra periférica (ANUNCIAÇÃO; TRAD; FERREIRA, 2020) quanto no sistema prisional brasileiro, materializada não somente na sobrerrepresentação de negros nessas instituições, como também percebida concretamente na maior severidade de tratamento e sanções punitivas direcionadas a esse grupo (Pública, 2020). E, por fim, na área educacional, os estudos mostram os efeitos concretos do racismo seja pela diferenciação de tratamento entre crianças brancas e negras na educação infantil – como, por exemplo, na maior quantidade de ‘participação’ para o primeiro grupo, comparando-se com o segundo (OLIVEIRA e ABRAMOWIC, 2010) – seja pela grade curricular desenvolvida em sala de aula, que, muitas vezes, valoriza um ideal branco eurocêntrico como referência ao universal, ainda que existam leis que obriguem o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígenas nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados em um país no qual a população é majoritariamente negra.

Em comum a esses diferentes setores, observamos práticas e mecanismos seletivos de privilégios e barreiras – linguagens, procedimentos, protocolos, estéticas, distâncias, custos, etiquetas, atitudes etc. – que são estabelecidos sem qualquer controle ou constrangimento, tornando-se invisíveis ou da

ordem ‘natural’ das coisas, que dificultam ou impedem “o alcance pleno das possibilidades e resultados das ações, programas e políticas institucionais, perpetuando a exclusão racial” (ALMEIDA, 2019, p. 37). Essas práticas institucionais, além de perpetrarem violências físicas, também operam no campo da subjetividade, causando dores, silenciamentos e sentimentos de inferioridade na interação com outras pessoas.

Portanto, reconhecendo que o racismo é um problema histórico da sociedade brasileira e com efeitos concretos nos corpos e nas vidas daquelas que o sofrem, é dever das instituições combatê-lo

por meio de práticas antirracistas efetivas. A adoção de políticas internas que promovam o combate ao racismo – como, por exemplo, i) a defesa da igualdade e da diversidade em suas relações internas e com o seu respectivo público-alvo; ii) a promoção e o incentivo para que grupos subalternizados – mulheres e negros- assumam posições de direção e de prestígio na instituição; e iii) criação de instâncias internas para o devido acolhimento e tratamento de conflitos raciais e de gênero- pode contribuir para que políticas públicas inclusivas e não reprodutoras de desigualdades raciais sejam implementadas pelas diferentes organizações estatais.

Para conhecer mais sobre racismo institucional:

ALMEIDA, Silvio. *Racismo estrutural*. São Paulo: Editora Jandaíra, 2019.

ANUNCIAÇÃO, Diana; TRAD, Leny; FERREIRA, Tiago. “Mão na cabeça!”: abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do Nordeste”. *Saúde e Sociedade*, v. 29, 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo: FBSP, Ano 14, 2020.

GELEDÉS – INSTITUTO DA MULHER NEGRA (Org.). *Guia de enfrentamento do racismo institucional*. Brasília: Geledés; ONU, 2013. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Guia-de-enfrentamento-ao-racismo-institucional.pdf>

GELEDÉS – INSTITUTO DA MULHER NEGRA (Org.). *Racismo institucional: uma abordagem conceitual*. Brasília: Geledés; ONU, 2013. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/FINAL-WEB-Racismo-Institucional-uma-abordagem-conceitual.pdf>

HAMILTON, Charles V.; TURE, Kwame. *Black Power: Politics of Liberation in America*. Nova York: Random House, 1967.

JONES, C. P. “Confronting institutionalized racism”. *Phylon*, v. 50, n. 1, -22, 2002.

LÓPEZ, Laura. “O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde.” *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v. 16, p. 121-134, 2012.

OLIVEIRA, Fabiana; ABRAMOWICZ, Anete. “Infância, raça e ‘paparicação’”. *Educação em Revista*, v. 26, p. 209-226, 2010.

OLIVEIRA SAMPAIO, Elias. “Racismo institucional: desenvolvimento social e políticas públicas de caráter afirmativo no Brasil.” *Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 4, n. 6, p. 77-83, 2003.

WERNECK, Jurema. “Racismo institucional e saúde da população negra”. *Saúde e Sociedade*, v. 25, p. 535-549, 2016.

EQUIDADE DE GÊNERO

Um dos aspectos estruturantes da concepção multidimensional das desigualdades sociais (CEPAL, 2016), a desigualdade de gênero é uma construção social que se expressa em desiguais condições de vida para mulheres e homens. Tais desigualdades manifestam-se nos mais diferentes campos da vida, no interior das famílias, no mercado de trabalho, nos diversos órgãos que integram o Estado, na partilha do poder e nas práticas sociais em geral.

A desigualdade de gênero é uma construção social que se expressa em desiguais condições de vida para mulheres e homens. Essas desigualdades são admitidas, naturalizadas e reproduzidas em todas as esferas sociais. Na busca por maior equidade de gênero, torna-se papel central da agente pública entender como os estereótipos de gênero funcionam e como podem interferir na divisão sexual do trabalho.

Três conceitos são importantes para a compreensão de como se operacionaliza a desigualdade de gênero: gênero, estereótipos de gênero e divisão sexual do trabalho. Apresentado inicialmente por teóricas feministas estadunidenses a partir da luta de mulheres e de movimentos feministas, o conceito de gênero procurou mostrar que as distinções estabelecidas entre homens e mulheres são culturais – e não relacionadas à biologia de cada um. Ou seja, as habilidades, interesses, capacidades e possibilidades de ação de mulheres e de homens são resultado de práticas e experiências sociais e culturais, desta forma a categoria gênero rejeita o determinismo biológico embutido em termos como sexo e diferença sexual para explicar construções sociais (SCOTT, 1995). O conceito de gênero irá mostrar que a concepção que parte do determinismo biológico, além de categorizar a vida em “mundo dos homens” e “mundo das mulheres”, também hierarquiza essa dicotomização, de modo que as mulheres e os atributos ligados ao “seu mundo” sejam inferiorizados e submetidos ao “mundo dos homens”. Como

bem aponta Scott (1995, p.76): “[...] o termo gênero torna-se uma forma de indicar construções culturais – a criação inteiramente social de ideias sobre os papéis adequados aos homens e às mulheres”. Muitas críticas, porém, foram feitas a este conceito de gênero, uma vez que o mesmo sintetizava as experiências de vida de um conjunto de mulheres brancas, das classes médias, dos países do norte que puderam, naquele momento histórico, dedicar-se às reflexões acadêmicas sobre o tema, mas que deixava de lado outras especificidades de gênero, classe, raça, etnia e de orientação sexual (MARIANO, 2005). Sendo assim, se o conceito de gênero inicialmente proposto estremecia o sujeito universal masculino, não enfrentava o sujeito universal branco, heterossexual e de elite, permanecendo vigente um sujeito político “mulher” único, excludente e universal. Foi assim que especialmente a partir dos anos 1990, feministas negras, latino-americanas, do terceiro mundo, das ex-colônias e lésbicas se levantaram para dizer que o feminismo vigente não as representava, constituindo-se em um espaço

de mulheres brancas, heterossexuais (MARIANO, 2005). Colocavam em xeque, portanto, as tentativas de se construir uma base comum entre as mulheres, a partir da ideia de uma “mulher” única para a qual as ações políticas eram orientadas de forma neutra e homogênea. Gênero, portanto, deixa de se constituir em uma identidade primária, dominante, universal ou fixa, mas, ao contrário, gênero

não é sempre constituído de forma coerente e consistente nos diferentes contextos históricos, e (...) gênero é intersectado por modalidades raciais, étnicas, sexuais, regionais e de classe das identidades discursivamente constituídas. Como resultado, torna-se impossível separar o gênero das intersecções políticas e culturais através das quais ele é invariavelmente produzido e mantido (BUTLER, 2003)

Já os estereótipos de gênero constituem-se nos atributos sociais construídos nas sociedades patriarcais que determinam comportamentos, sentimentos, ações, preferências, práticas sociais a partir do sexo dos indivíduos. Aprofundam a divisão do mundo entre “mundo masculino” e “mundo feminino” desde a infância e interferem nas escolhas por toda a vida, criando interditos que seriam “vedados” a integrantes de um ou outro sexo. Dessa forma, as cores de decoração do quarto dos bebês, os brinquedos, a escolha das profissões, a responsabilidade pelo cuidado com as crianças, são alguns momentos

da vida nos quais os estereótipos de gênero operam. Por serem construções sociais, variam com a época e com os países, em linhas gerais as atividades relacionadas ao cuidado são atribuídas às mulheres, enquanto as relacionadas ao poder, à liderança e à esfera pública, aos homens. Assim, a partir da lente dos estereótipos de gênero, as mulheres são compreendidas como “sujeitos passivos, vinculados à esfera privada e desprovidos de requisitos para interferir na esfera pública” (PEIXOTO, GOULART e SILVA, 2016, p. 126).

A partir dos estereótipos de gênero e da relação entre eles são construídos modelos de organização do trabalho produtivo e de reprodução da vida, que liga o espaço público aos homens e o espaço privado às mulheres, dando origem à ideia de divisão sexual do trabalho. Este conceito, cunhado no âmbito da teoria política feminista, constitui-se na base material dos valores e convenções de gênero e é a partir dele que às mulheres caberiam as atividades ligadas ao cuidado e manutenção da vida, estando, portanto, ligadas à casa, ao mundo do privado, das relações domésticas, ao trabalho reprodutivo remunerado e não remunerado. Aos homens, por sua vez, caberia o provimento dos recursos materiais, que seriam obtidos no espaço público, no espaço da produção. Para Hirata e Kergoat, a divisão sexual do trabalho é válida para todas as sociedades conhecidas e, assim como o conceito de gênero, se organiza a partir de dois princípios: “o princípio de separação (existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres) e o

princípio hierárquico (um trabalho de homem “vale” mais que um trabalho de mulher)” (HIRATA; KERGOAT, 2007, p.599)

A naturalização da construção social desigual entre os sexos faz com que desigualdades latentes na sociedade sejam admitidas, naturalizadas e reproduzidas em todas as esferas sociais. O Estado Brasileiro não apenas reconhece a desigualdade de gênero como um problema público a ser enfrentado e eliminado, como é signatário de todos os principais documentos internacionais, Tratados, Pactos, Convenções, dentre outros, que versam sobre o tema. No plano da legislação nacional, o aparato normativo que assegura a equidade de gênero nos diversos campos da vida humana é robusto e completo, e não deixa dúvida quanto a responsabilidade das agentes públicas de perseguirem este objetivo como responsabilidade inerente à função pública.

O que essas discussões também nos colocam é o desafio de compreender que, para além das atribuições compulsórias identitárias que naturalizam a constituição de gênero a partir da designação do sexo biológico, é preciso evidenciar que gênero é uma das dimensões da matriz de dominação (COLLINS, 2019) que produz efeitos de regulação da vida social. A denominação hegemônica de gênero de uma pessoa em nossa sociedade acaba por reproduzir uma lógica binária, imutável e fixa na qual esse debate acaba por se restringir entre os polos nominados homem e mulher (OLIVEIRA, 2018). Discutir equidade de gênero é transcender tal compreensão

a partir dessa polaridade e compreender as possibilidades de existir para além da designação do sexo biológico. Com isso, é possível reconhecer que as políticas públicas devem contemplar, por exemplo, não-gêneros, transgêneros, transexuais e travestis (JESUS, 2012) em seus debates e em suas concepções de práticas e de intervenções para combater as desigualdades e promover a equidade de gênero.

O que se busca ao falarmos em equidade de gênero, portanto, é a construção de uma sociedade em que possamos ser consideradas em toda diversidade e com as mesmas oportunidades e possibilidades. Para que este objetivo seja alcançado, é papel da agente pública entender como os estereótipos de gênero funcionam e como podem interferir em sua unidade de trabalho, para que ações concretas sejam tomadas no sentido de construir práticas individuais e coletivas do órgão público para a promoção da equidade de gênero.

Para conhecer mais sobre equidade de gênero:

BRAH, A. “Diferença, diversidade, diferenciação”. *Cadernos Pagu*, n.26, pp.329-376, 2006.

BUTLER, J. “Fundamentos contingentes: o feminismo e a questão do ‘pós-modernismo’”. *Cadernos Pagu*, n.11, pp.11-28, 1998.

_____. *Problemas de gênero: Feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CEPAL. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2016.

COLLINS, P.H. *Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento*. São Paulo: Boitempo, 2019.

GONZALEZ, L. *Por um Feminismo Afro-latino-americano*. São Paulo: Zahar, 2020.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. “Novas configurações da divisão sexual do trabalho”. *Cadernos de Pesquisa*, v.37, n. 132, set./dez. 2007.

JESUS, J. G. *Orientações sobre a população transgênero: conceitos e termos*. Brasília: Autor, 2012.

MACHADO, L.Z. “Gênero, um novo paradigma?” *Cadernos Pagu*, n.11, pp.107-125, 1998.

MARIANO, S. “O sujeito do feminismo no pós-estruturalismo.” *Estudos Feministas*, n.13, v.3, pp.483-505, set/dez 2005.

OLIVEIRA, M. R. “Minha Vida em Cor-de-Rosa: Cenas e Encenações da Transexualidade Feminina na Infância.” *Revista Latino Americana de Geografia e Gênero*, v. 9, n. 2, p. 256-273, 2018.

PEIXOTO, V.; GOULART, N.; SILVA, G. “Cotas e mulheres nas eleições legislativas de 2014.” *Política & Sociedade*, v. 15, n. 32, Jan./Abr., 2016.

PINTO, C. “Feminismo, história e poder.” *Revista Sociologia Política*, v.18, n.36, pp.15-23, 2010.

SCOT, J. “Gênero: uma categoria útil de análise histórica.” *Educação e Sociedade*, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

_____. “O enigma da igualdade.” *Estudos feministas*, v.1, n.13, p.11-30, 2005.

INTERSECCIONALIDADE

As vivências de gênero, raça, classe, origem e sexualidade, entre outras, imbricam-se em uma matriz de opressão. A proposta de interseccionalidade em políticas públicas toma esse imbricamento como referência para intervenções sociais e políticas.

Interseccionalidade relaciona-se à compreensão de que as pessoas são atravessadas por diferentes formas de opressão, que não podem ser consideradas isoladamente, mas sobretudo como fenômenos imbricados que produzem diversas formas de expressão a partir de suas vivências singulares (CRENSHAW, 2002, COLLINS, 2000). Ou seja, a ideia de interseccionalidade indica que toda vivência (individual ou de grupo) sofre a influência combinada e simultânea de diversos marcadores que, ao funcionarem de forma imbricada (se reforçando mutuamente), compõem uma matriz de dominação e opressão que aprofunda e oculta formas cruzadas de desigualdade. Assim, as vivências de gênero, raça, classe, origem e sexualidade, entre outras, imbricam-se em uma matriz de opressão, em que não se mantém lugares fixos de vítima. Isso significa dizer que diferentes marcadores sociais reforçam e potencializam desigualdades, fazendo com que as experiências sociais entre diferentes indivíduos e grupos perpassem a forma como essas desigualdades se inter-relacionam. Por exemplo, uma mulher negra, LGBTI+, portadora de deficiência, certamente

tem uma vivência dos múltiplos marcadores sociais que lhe recortam de maneira diferente daqueles que recortam a vivência de uma mulher branca, heterossexual, mãe em família uniparental (mãe “solo”), pobre. Não significa que exista uma hierarquia de opressões, mas o conceito auxilia a tomada de decisões públicas que levem em conta essas experiências e vivências. Nesse sentido, quando utilizada para avaliar criticamente as formas cotidianas de reprodução de desigualdade, a interseccionalidade ajuda a revelar formas de desigualdade e opressão que estão encobertas no *interior de grupos sociais* (definidos por categorias abrangentes, como “as mulheres” ou “os pobres”), *entre grupos sociais* (ex.: entre “negros” e “brancos”) ou na *própria lógica de funcionamento das sociedades* (inseridas nas suas amplas categorias culturais de raça, gênero, classe, sexualidade e outras, e no funcionamento de suas instituições).

A interseccionalidade é sobretudo uma teoria social crítica, que conjuga ideias e ações, especialmente por meio da mobilização de mulheres negras, em várias partes do mundo. Collins (2000) discute

esse movimento entre as mulheres negras norte-americanas, em que a interseccionalidade é o arcabouço interpretativo para o Pensamento Negro Feminista, que não encontra delimitações fixas entre sua origem política e sua articulação na academia, pelas mãos de mulheres negras ativistas.

Assim, antes de ser conceituada pela academia, sua origem está marcada nas demandas e atuação dos movimentos sociais em diferentes ocasiões. A interseccionalidade então é vista como campo de estudo, estratégia analítica e práxis para ação política (empoderamento). (COLLINS, 2017, 2015).

Desse modo, a proposta de interseccionalidade em políticas públicas deveria incorporar sua dimensão epistemológica, em que o conteúdo e as produtoras de conhecimento têm base social na disputa por justiça social; sua dimensão analítica, que considera as especificidades dos indivíduos e seu imbricamento como complexidade a ser captada e alcançada pela ação pública, e ainda como referência para intervenção social, em projetos de emancipação social e política que só serão efetivos quando alcançarem todos os nós dessa matriz de opressão.

Para conhecer mais sobre interseccionalidade:

AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Pólen, 2019.

COLLINS, Patrícia Hill. *Interseccionalidade*. São Paulo: Boitempo, 2021.

_____. “Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória.” *Parágrafo*, v. 5, n. 1, p. 6–17, 2017.

_____. “Intersectionality’s Definitional Dilemmas.” *Annual Review of Sociology*, v.41, p.1–20, 2015.

_____. *Black Feminist Thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment*. New York/London: Routledge, 2000.

CRENSHAW, Kimberlé. “Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero.” *Estudos Feministas*, ano 10, 2002.

GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano*. São Paulo: Zahar, 2020.

MCCALL, Leslie. “The complexity of intersectionality.” *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, v. 30, n. 31, p. 1771–1802, 2005.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EFEITOS NÃO-INTENCIONAIS E RISCOS DE EXCLUSÃO E DESATENÇÃO

Entendemos por implementação todo o conjunto de atividades, processos e ações que se desenrolam entre a tomada de decisão sobre a criação ou reforma de uma política pública e a emergência de resultados, com a entrega de bens e serviços à população. Isto é, a implementação compreende desde os esforços de desenho institucional – envolvendo a definição de fluxos, papéis a serem desempenhados por diferentes organizações, definição dos instrumentos de indução do desempenho e controle – até as interações entre as funcionárias do serviço público e o público atendido nos momentos de recepção de demandas, atendimento, processamento e acompanhamento. Nesse sentido, quando falamos em implementação buscamos chamar atenção para as operações e atos ordinários que dão concretude e preenchem o cotidiano das diversas agentes envolvidas na execução de políticas e serviços públicos.

Desde os estudos pioneiros nesse campo, ressalta-se que a relevância de um olhar detido sobre

os processos de implementação deriva do fato de que leis e decisões políticas não são simplesmente executadas, tal como concebidas e planejadas, de forma direta, mecânica ou automática (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973). Muito pelo contrário, processos de implementação introduzem possibilidades de criação e transformação. Pois, tirar leis e decisões do papel e colocá-las em ação requer o envolvimento de uma multiplicidade de agentes (organizacionais e individuais), procedimentos e interações que, longe de serem neutros, influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas, assim como os seus próprios conteúdos e resultados. Portanto, mais do que um agregado de atos administrativos, técnicos ou operacionais sem relevância, a implementação é entendida como um espaço para atividade política em torno das políticas públicas, uma vez que, fundamentalmente, diz respeito a questões, conflitos e decisões sobre quem recebe o quê e como.

Implementação diz respeito a questões, conflitos e decisões cotidianas sobre quem recebe o quê e como. Ao introduzir possibilidades de transformação, pode também provocar efeitos não pretendidos, como danos materiais, dificuldades de acesso e reverberações simbólicas a alguns segmentos do público.

Em função de seu caráter complexo, político e transformador, os processos de implementação não apenas elevam os níveis de incerteza em relação ao atingimento dos objetivos pretendidos, mas, também, podem contribuir para produção de efeitos não pretendidos. Isto é, as dinâmicas de implementação de uma política pública podem produzir efeitos não intencionais sobre outros grupos fora do seu alvo (efeitos colaterais) ou podem também gerar repercussões que incidem sobre o seu público-alvo mas em sentidos contrários aos pretendidos pela intervenção (efeitos perversos) (VEDUNG, 2013).

Dessa forma, ainda que uma política pública tenha como objetivo formal atender toda a população ou dedicar atenção à inclusão de algum grupo específico, estas intenções podem não apenas serem frustradas na prática, em função de deficiências na condução dos serviços, mas, também, podem provocar danos (não intencionais) materiais e simbólicos a segmentos do público atendido. Em relação aos danos materiais, os processos de implementação podem acabar criando barreiras de acesso e introduzir critérios de seleção ou procedimentos não formalmente previstos, incidindo negativamente sobre o usufruto de bens e serviços públicos pelos segmentos sociais mais precarizados. Já quanto aos danos simbólicos, vislumbra-se que as interações com o poder público envolvem a atribuição de status aos demandantes e usuários dos serviços, por meio de categorizações jurídico-administrativas que podem incidir no deslocamento ou na estabi-

lização de situações sociais e identidades públicas. Assim, as diferentes relações que podem ser estabelecidas entre pessoas e instituições públicas prestadoras de serviços informam experiências de subjetivação que podem se tornar decisivas na constituição de um sentido de pertença e valor social e na perpetuação de posições sociais subordinadas em relações estruturais de dominação (DUBOIS, 1999).

A possibilidade desses efeitos não intencionais indica que dificuldades de acesso e reverberações simbólicas negativas podem ser introduzidas por meio de dinâmicas de implementação. Tal como propôs Lipsky (1984), são situações em que ocorre uma “destituição burocrática” (*bureaucratic desintitlement*), pois o acesso formalmente previsto a bens e serviços públicos é inviabilizado pelos procedimentos administrativos ou pelas condutas cotidianas das agentes envolvidas na execução. Assim, a implementação de políticas públicas passa a ser enxergada como um locus importante (entre outros) de reforço e estabilização de relações sociais marcadas por desigualdades. Pois, em uma sociedade socioeconomicamente muito desigual, dinâmicas de implementação podem levar a déficits de atenção, cobertura e cuidado sobre alguns grupos populacionais específicos, como negros, mulheres, jovens, pobres, entre outros, contribuindo para a acumulação de desvantagens, em que se somam desigualdades sociais prévias àquelas emergentes no próprio processo de implementação.

Para conhecer mais sobre a discussão das relações entre implementação de políticas públicas e reprodução de desigualdades sociais:

DUBOIS, Vincent. *The bureaucrat and the poor: Encounters in French Welfare Offices*. New York/London: Routledge, 2010.

LIPSKY, Michael. “Bureaucratic disenfranchisement in social welfare programs.” *Social Service Review*, v. 58, n.1, p. 3-27, 1984.

PIRES, Roberto. *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: IPEA/CEPAL, 2019.

PEETERS, Rik; MORALES, Fernando. *La máquina de la desigualdad: Una exploración de los costos y las causas de las burocracias de baja confianza*. Cidade do México: CIDE, 2020.

HERD, Pamela; MOYNIHAN, Donald. *Administrative Burden: Policymaking by Other Means*. New York: Russell Sage Foundation, 2019.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. New York: SAGE Publications, 2014.

VEDUNG, E. “Side effects, perverse effects and other strange effects of public interventions.” In: SVENSSON, L.; BRULIN, G. (Eds.). *Capturing effects of projects and programmes*. Lund, Sweden: Studentlitteratur, 2013.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os serviços públicos e as políticas públicas são produzidos pelo Estado por meio de diversas ferramentas, mecanismos, incentivos, especificações técnicas e dispositivos. Chamamos esse conjunto de meios e formas utilizadas pelos governos para modificar e afetar a vida das cidadãs, das empresas e das organizações de instrumentos de políticas públicas. A princípio, esses instrumentos buscariam organizar, normatizar, incentivar ou coibir determinados comportamentos sociais para o alcance das finalidades dos serviços e políticas públicas.

Os formatos e finalidades desses instrumentos são inúmeros e variados. Apenas para ficarmos em alguns exemplos, teríamos a) os impostos e taxas como o Imposto de Renda e a Tarifa de Energia Elétrica, b) os auxílios e benefícios como o auxílio emergencial (Covid-19), ou o Benefício de Prestação Continuada (BPC), c) seguros como o seguro rural ou seguro DPVAT, d) registros administrativos como o eSocial ou o Cadastro Único para Programas So-

cias, e) estatísticas governamentais como o Censo Demográfico ou a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, f) regulações e legislações como a regulação ambiental ou o Código de Defesa do Consumidor, entre outros.

Vejam que todos esses instrumentos são concebidos, formatados, utilizados e remodelados em processos contínuos de negociação e enquadramento estabelecidos entre diversas agentes em diferentes contextos. Seja dentro dos gabinetes governamentais, em debate com o Congresso, em interlocução com as universidades ou com a sociedade civil, seja no dia-a-dia das rotinas de operacionalização pelas funcionárias públicas, na interface destas com a cidadã, ou nas atividades de monitoramento e controle dos serviços e políticas por diversos entes, esses instrumentos ganham forma e utilidade, permeados por valores, compreensões da realidade e percepções de mundo das agentes envolvidas e de seus contextos específicos.

Instrumentos são meios e formas utilizadas pelos governos para modificar e afetar a vida das cidadãs. Apesar de sua aparência técnica, eles não são neutros, mas, permeados pelos valores e percepções de mundo daqueles que os concebem. Assim, podem contribuir para redução ou reforço de desigualdades já existentes.

O que queremos destacar aqui é que estes instrumentos não são neutros ou dotados de uma pureza técnica. Ainda que suas criadoras e usuárias assim desejem ou acreditem, temos que reconhecer que no momento em que começam a ser imaginados, esses instrumentos já passam a incorporar preferências e visões subjetivas daqueles que os concebem e das realidades que reconhecem. Ao ganharem forma e serem utilizados por múltiplas agentes em diferentes contextos, os instrumentos vão sendo envolvidos por novas ondas de influência, em um processo contínuo de estabilizações e transformações de significados, decisões e caminhos.

E é importante reconhecer que esse processo de instrumentação da ação pública é fortemente condicionado pelas assimetrias de poder presentes na relação entre a diversidade de agentes nele implicadas. Portanto, é mais provável que valores, preferências e visões dominantes prevaleçam. Temos que atentar para o fato de que os instrumentos de políticas, por carregarem então essa prevalência, acabam por conduzi-la para dentro da estrutura de funcionamento dos serviços e das políticas, podendo se tornar, assim, um meio de manter essa assimetria e estabilizar valores e visões dominantes. Sustentamos, assim, que para a nossa preocupação de redução das desigualdades sociais por meio da

ação pública, os instrumentos devem ser um ponto de atenção especial.

Para tentar deixar mais clara a nossa mensagem, levantamos alguns questionamentos para apoiar as reflexões sobre os possíveis efeitos desse processo de instrumentação da ação pública na geração ou exacerbação das desigualdades sociais. É possível acreditar que os conceitos e métricas utilizados nesses instrumentos para identificar, por exemplo, situações como vulnerabilidade, pobreza, desigualdade de gênero ou desigualdade racial traduzem exatamente o sentido e significado do que é vivenciado pelas cidadãs? Se quem constrói tais significados, em geral, não vivenciou tal condição, ou sequer dialogou ou consultou quem vivencia, que sentidos e caminhos os instrumentos promoveriam? Poderiam ao invés de viabilizar uma melhor compreensão dessas condições para o aprimoramento dos serviços e políticas, agravar tais condições? Como identificar esses riscos e eventuais vieses e como tentar reduzi-los? O que acontece quando esses instrumentos passam a ter um número expressivo de usuárias e se torna um meio permanente de operacionalizar os serviços e políticas? Como promover transformações ou correções desses instrumentos? Essas são algumas questões que permeiam a construção e utilização do Guia INCLUA.

Para conhecer mais sobre a discussão acerca da instrumentação da ação pública:

BACHTOLD, Isabelle. 'Precisamos Encontrá-los!' Etnografia Dos Números Do Cadastro Único e Dos Cruzamentos de Base de Dados Do Governo Federal Brasileiro. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2017.

KOGA, Natália, VIANA, Rafael, MARQUES, Ivan. "Usos e significados do cadastro único para os programas sociais federais: fonte de evidências técnico-instrumentais ou retratos técnico-político-sociais?" *Boletim de Análise Político Institucional*, n. 24, nov., 2020.

LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. "Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation." *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LINDER, Stephen; PETERS, Guy. "The Design of Instruments for Public Policy." In: NAGEL, Stuart (Ed.). *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes, and Norms*. Westport, CO: Greenwood Press, p.143-157, 1990.

GESTÃO PRÓ-EQUIDADE

Os debates pró-equidade no campo da gestão no Brasil se constituíram influenciados pelas lutas pelos direitos civis nos Estados Unidos. Isso porque a própria constituição das escolas de Administração no país é estabelecida a partir de uma reprodução dos debates que são estabelecidos nessa localidade (ALCADIPANI; BERTERO, 2018). Entretanto, é na década de 1990 que as discussões sobre diversidade, igualdade e inclusão, como base para a equidade, se tornam pauta e agenda das práticas de gestão, especialmente a partir de ações desenvolvidas de subsidiárias de empresas públicas e privadas estadunidenses e europeias ocidentais no Brasil (TEIXEIRA; OLIVEIRA, DINIZ; MARCONDES, 2021). Desde então, diversos estudos e debates consolidaram a equidade como base para se pensar as dinâmicas das organizações públicas e privadas no país, apesar do pouco engajamento e comprometimento das organizações brasileiras com a discussão, conforme apontam os relatórios do Instituto Ethos (ETHOS, 2016).

Mas, o que é equidade?

A equidade é um termo utilizado para desig-

nar igualdade de oportunidades (SANTOS, 2021). Em uma sociedade estruturada em desigualdades, como a brasileira, a equidade possibilita compreender como podemos estabelecer e adequar regras, práticas, legislações e estruturas de forma que as oportunidades sejam iguais e concretas a todas e todos. É nesse sentido que as práticas de gestão são colocadas como essenciais em todos os espaços, de forma que esse processo seja operacionalizado e efetivado em todas as suas dimensões.

Por isso, as ações afirmativas e as ações de inclusão se fazem necessárias para a efetivação da equidade. As ações de inclusão se referem às práticas que garantam acesso a recursos que possibilitem a reconfiguração de elementos que possibilitem o combate às desigualdades que estruturam relações de poder (TEIXEIRA; OLIVEIRA, DINIZ; MARCONDES, 2021). É importante destacar que somente o acesso a espaços de trabalho ou de formação educacional, por exemplo, não garantem que as desigualdades sejam efetivamente combatidas. É preciso que o acesso seja articulado de forma

constitutiva com práticas de intervenção e reparação nos elementos constituintes das desigualdades. Pensar ações de inclusão, portanto, é pensar em instrumentos que permitam operar nas complexidades estruturais que nos organizam socialmente (TEIXEIRA; OLIVEIRA, DINIZ; MARCONDES, 2021). É nesse sentido que as ações afirmativas (consultar verbete sobre esse conceito nesse documento) se tornam importantes para a efetivação da equidade.

Se, por um lado, as ações afirmativas possibilitam foco para reparações coletivas históricas, como a distribuição de recursos, por outro, as ações de inclusão podem resguardar direitos de acesso a esses recursos. Assim, com acesso e distribuição é possível operacionalizar de forma objetiva e material mecanismos que possibilitem igualdade de oportunidades. Uma questão importante é que já existem diversos aparatos legais para a efetivação da equidade, o que a torna constituinte de direitos em nossa sociedade, a exemplo do acesso a educação e saúde. A dificuldade de sua implementação ocorre, por um lado, pelo seu próprio caráter socio-estrutural e,

por outro, da elaboração de políticas que tenham a equidade como sua dimensão substantiva.

E quais as relações entre gestão e equidade nesses debates?

Considerando a gestão, no contexto das políticas públicas, como sendo constituída pelos processos pelos quais nós fazemos nossas atividades (FREDERICKSON, 1997), o que evidencia seu caráter coletivo, Guerreiro Ramos (1957) destaca a necessidade de esse fazer de forma engajada e com capacidade de intervenção na realidade a partir das singularidades que constituem o contexto local. Deste modo, a Plataforma INCLUA se constitui como uma das ferramentas para que gestoras incorporem a equidade em suas práticas de gestão de forma que seja possível intervir em suas realidades locais.

A gestão pró-equidade, portanto, se caracteriza pelos processos pelos quais nós fazemos a equidade acontecer nas políticas públicas. Ou seja, é uma gestão que busca efetivar igualdade de oportuni-

dades a partir das possibilidades do contexto local, assim como da definição do objeto e dos sujeitos que são foco destas políticas. É por isso que essa forma de gestão considera as interseccionalidades que atravessam objeto e sujeitos sociais, pois as singularidades de experiências de gênero, raça, classe, sexualidade, regionalidades entre outras, sejam o foco de intervenção da política de forma e atuar na matriz de opressão que fixa lugares de vivências no tecido social. Por mais que esses lugares possam ser diversificados em termos de particularidades individuais, em sua dimensão coletiva, que é foco das práticas de gestão, tendem a reproduzir contextos de desigualdades. Destacamos que essa não é uma gestão essencialista, mas de intervenção das dinâmicas coletivas de constituição que reproduzem opressões nas políticas públicas. Portanto, a equidade deve ser um dos elementos substantivos de constituição da gestão. É isso que resultará em uma gestão pró-equidade.

Para conhecer mais sobre gestão pró-equidade:

ALCADIPANI, R.; BERTERO, C. “Os EUA, a exportação e a expansão do ensino de Management no Brasil nas décadas de 1950 e 1960.” *Cadernos EBAPE.BR*, v. 16, n.1, p. 50-63, 2018.

FREDERICKSON, H. *The spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

GUERREIRO RAMOS, A. *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*. Rio de Janeiro: ANDES, 1957.

INSTITUTO ETHOS. *Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas*. São Paulo: Ethos, 2016.

SANTOS, H. “Uma verdadeira frente para a equidade racial.” Portal Geledés. Disponível em <https://www.geledes.org.br/uma-verdadeira-frente-por-equidade-racial>. 2021.

TEIXEIRA, J. C.; OLIVEIRA, J.; DINIZ, A.; MAZZINI, M. M. “Inclusão e diversidade na Administração: Manifesta para o futuro-presente.” *Revista de Administração de Empresas*, v. 61, n. 3, p. 1-11, 2021.

BUROCRACIA REPRESENTATIVA

O campo da administração pública, especialmente em um contexto anglo-saxão, tem avançado na reflexão sobre como a existência de uma maior diversidade (gênero, raça, etnia, idade e classe social) nos quadros profissionais do setor público pode contribuir para a formulação e a implementação de políticas públicas inclusivas e democráticas, incorporando os interesses de diferentes grupos sociais presentes na sociedade.

Estudos recentes sobre burocracia representativa (MEIER, 2019; MOSHER, 1968; RICCUCCI e VAN RYZIN, 2017) têm demonstrado como a representação de gênero e raça pode gerar confiança e legitimidade na ação pública, contribuindo para que cidadãos se sintam motivados a cooperar e a coproduzir políticas públicas mais justas e inclusivas.

Segundo Mosher (1968), a Teoria da Burocracia Representativa se distingue em dois tipos de representação burocrática, quais sejam: representação burocrática *passiva* e representação burocrática

ativa. A representação passiva diz respeito à origem dos indivíduos que compõem as diferentes burocracias estatais e ao grau que, coletivamente, espelham demograficamente a sociedade. A representação ativa ocorre quando as burocratas traduzem os interesses dos grupos sociais aos quais pertencem em defesas políticas favoráveis aos interesses desse público que elas representam nas diferentes instâncias estatais.

Do ponto de vista do recorte de gênero, estudos apontam, por exemplo, que a maior presença de mulheres nas forças policiais pode acarretar no aumento de denúncias de violência doméstica sofridas por esse grupo, uma vez que há um maior compartilhamento de valores e experiências entre elas e, conseqüentemente, maior confiança entre a burocrata de linha de frente e a usuária (MEIER e NICHOLSON-CROTTY, 2006). Na área educacional, outros estudos já demonstraram que a presença de mulheres professoras nas ciências exatas tiveram

A Teoria da Burocracia Representativa aponta que, quanto maior a diversidade de gênero, raça, etnia e classes sociais nas agências estatais, maior a chance de uma ação pública pautada pela inclusão e pela justiça.

impacto positivo no desempenho de alunas em termos de notas nos testes de nivelamento avançado e em exames de faculdades (KEISER et al, 2002).

Já no que se refere ao recorte racial, estudos recentes sugerem que a presença de policiais afro-americanos aumenta a confiança das cidadãs afroamericanas na polícia, resultando em maior legitimidade para que essa organização estatal possa atuar dentro da comunidade e, por sua vez, maior cooperação e cumprimento da lei por parte das cidadãs (THEOBALD e HAIDER-MARKEL 2009). Há uma percepção de que a representação passiva é indicativa de valores e experiências compartilhadas, promovendo efeitos reais de maior confiança na cidadania. No campo educacional, alguns estudos trazem evidências de que em escolas com maior presença de professores negros, alunos negros possuem melhor desempenho escolar, incluindo menor punição por comportamento, melhor desempenho nas discipli-

nas curriculares e o desenvolvimento de altas habilidades (GRISSOM; KERN; RODRIGUEZ, 2015).

Ao olharmos para a realidade da administração pública federal brasileira, por exemplo, observamos que há uma sub-representação de mulheres e negras nos espaços decisórios, especialmente ao analisarmos os cargos e as carreiras com maior poder de decisão e prestígio social (VIANA e TOKARSKI, 2019). Portanto, fortalecer a presença desses grupos nos diversos espaços de poder é parte da construção de um sistema mais justo, inclusivo e democrático.

Dessa forma, uma burocracia cada vez mais representativa pode promover a colaboração com as cidadãs, bem como a coprodução de serviços públicos, que, além de garantir maior legitimidade à ação pública, também pode assegurar que a ação estatal seja mais responsiva e inclusiva, especialmente aos grupos vulneráveis e aos invisibilizados da sociedade.

Para conhecer mais sobre burocracia representativa:

GRISSOM, J.; KERN, E.; RODRIGUEZ, L. "The 'Representative Bureaucracy' in Education: Educator Workforce Diversity, Policy Outputs, and Outcomes for Disadvantaged Students." *Educational Researcher*, v.44, n.3, pp. 185–192, 2015.

KEISER, L.; WILKINS, V.; MEIER, K.; HOLLAND, C. "Lipstick and Logarithms: Gender, Institutional Context, and Representative Bureaucracy." *American Political Science Review*, v. 96, n. 3, p.553–564, 2002.

MEIER, K.; NICHOLSON-CROTTY, J. "Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement The Case of Sexual Assault." *Public Administration Review*, v. 66, n. 6, p. 850–860, 2006.

MEIER, K. "Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research." *Perspectives on Public Management and Governance*, v. 2, n. 1, p.39–56, 2019.

MOSHER, F. *Democracy and the public service*. New York: Oxford Univ. Press. 1968.

RICCUCCI, N.; VAN RYZIN, G. "Representative Bureaucracy: A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy." *Public Administration Review*, v. 77, n. 1, p.21–30, 2017.

THEOBALD, N.; HAIDER-MARKEL, D. "Race, bureaucracy, and symbolic representation: Interactions between citizens and police." *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 19, p.409–426, 2009.

VIANA, R.; TOKARSKI, C. "Burocracia Representativa: uma (re)produção de Desigualdades de Gênero e Raça no Setor Público Federal?" *Revista NAU Social*, v. 10, n. 19, p.65–84, 2019.

TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO

A estratégia da transversalidade de gênero ganha força a partir do conceito de *gender mainstreaming* adotado na Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a mulher de Pequim de 1985. Aplicar a estratégia de transversalidade de gênero nas políticas públicas implica considerar os gêneros do público-alvo no desenho, na definição orçamentária, na implementação, no monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos em todas as organizações estatais (VERLOO, 1998). Ou seja, adicionar uma “lente de gênero” que possibilite a agente pública enxergar em que medida a ação pública produz ou reproduz a desigualdade de gênero.

A incorporação da transversalidade de gênero como estratégia estatal de redução das desigualdades deve caminhar junto com uma outra “lente” de enxergar e agir sobre vulnerabilidades e opressões interconectadas, a lente da interseccionalidade (CRENSHAW, 1991; SILVA, MESQUITA, TOKARSKI, ALVES, 2019). Raça, etnia, classe, orientação sexual,

dentre outros, são marcadores que se interseccionam com o gênero e definem a experiência de vida de mulheres e homens em relação a acesso a direitos e oportunidades.

Internacionalmente a transversalidade de gênero é uma prática na gestão que tem reorientado políticas da comunidade europeia. Nesse sentido, resalta-se a iniciativa do Instituto Europeu para Igualdade de Gênero³, que estabeleceu documento orientador sugerindo um ciclo para que a transversalidade de gênero seja incorporada de forma prática nas políticas e programas públicos. Uma outra iniciativa de relevo foi um guia com diretrizes de implementação da transversalidade de gênero elaborado pela Comissão Europeia no ano de 2005⁴.

No continente europeu, França⁵, Finlândia⁶ e Suécia⁷ destacam-se na incorporação da transversalidade de gênero como estruturante das políticas públicas e na reorganização da administração pública. A Suécia, por exemplo, desde 2017, inseriu

3. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming/policy-cycle>

4. “https://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/data/document/gendermain_en.pdf”

5. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/france>

6. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/finland>

7. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries/sweden>

objetivos de igualdade de gênero na lei orçamentária e nas avaliações de impacto de suas políticas.

No Brasil, políticas para as mulheres começam a ser criadas a partir da década de 80 (FARAH, 2004), mas é somente a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, com status de ministério, que a perspectiva da transversalidade de gênero começa a ser inserida de forma efetiva no cenário nacional.

A partir da criação de um organismo de políticas para as mulheres desenvolveu-se uma série de políticas, arranjos de coordenação, instrumentos que procuraram imprimir a estratégia da transversalidade de gênero. Marcondes, Diniz e Farah (2018) fazem uma análise de como em cada um desses instrumentos a transversalidade materializou-se e assumiu significados específicos.

Os principais arranjos para a implementação da transversalidade de gênero no Brasil são: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985), a Secretaria de Políticas para as Mulheres, os Organismos de Políticas para as mulheres (municipais e estaduais), os Conselhos Municipais e Estaduais dos Direitos das Mulheres, as Conferências Nacionais dos Direitos das Mulheres, os Planos Nacionais, Estaduais e Municipais de Políticas para as Mulheres,

o Comitê Nacional de Monitoramento das Políticas para as Mulheres e os Mecanismos de Políticas para as Mulheres nos ministérios, como os Comitês de Gênero, e outros órgãos da Administração Pública Federal (MARCONDES, DINIZ E FARAH, 2018).

Um exemplo importante de experiência de transversalidade de gênero no Brasil foram os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, aprovados em conferências nacionais. Eles constituem diretrizes básicas para a realização de uma Política Nacional para as Mulheres, com o fim de nortear tanto os diversos órgãos do governo federal, quanto os estados e municípios, garantindo que diferentes demandas de interesse das mulheres fossem colocadas na agenda pública (PINHEIRO, 2015).

A experiência da Secretaria de Políticas para Mulheres constituiu duas dimensões de políticas. Na primeira, as mulheres são o foco central da formulação da ação, como é o caso das políticas de combate à violência contra a mulher. Na segunda, o órgão tem ação interministerial para que as políticas públicas tenham uma postura inclusiva da perspectiva de gênero, pressupondo a transversalidade de gênero como um fundamento no desenho e demais fases da política pública. Porém, as iniciativas do governo brasileiro nesse sentido têm sido

insuficientes em escala e recursos, dependendo severamente de estruturas e atores familiarizados com a discussão da igualdade de gênero nos espaços de decisão (MARQUES, MELLO, 2019).

A partir da experiência brasileira e dos debates conceituais que a mesma têm suscitado no âmbito acadêmico, Marcondes e Farah (2021) sistematizaram o conceito de transversalidade de gênero em uma perspectiva tridimensional que combina as seguintes dimensões, de forma imbricada: o enquadramento das políticas públicas por perspectivas feministas, as condições institucionais criadas para a inserção da estratégia da transversalidade de gênero e a aderência da transversalidade de gênero às políticas feministas (MARCONDES, FARAH, 2021, p. 10).

Dada a dimensão processual do conceito e a materialização da transversalidade de gênero no fluxo das políticas públicas, para as autoras a transversalidade pode acontecer de maneira marginalizada ou integrada. No primeiro caso, a estratégia da transversalidade seria acoplada à dinâmica política existente sem que traga impacto na estrutura da política. No segundo caso, a integrada, o objetivo da igualdade de gênero resultaria em uma reorganização do curso da ação pública. (MARCONDES, FARAH, 2021).

Ao inserir a perspectiva de gênero nos processos decisórios das diferentes fases da política pública e na definição orçamentária, o Estado reconhece que os pressupostos de neutralidade e eficiência do serviço público geram políticas públicas que acabam por reforçar estereótipos e papéis de gênero e sustentam os processos de aprofundamento das desigualdades entre homens e mulheres (VENTURA, 2020; MELLO, MARQUES, 2019). A transversalidade de gênero insere a desigualdade e a diferença no centro das teorias social e política de estado e de democracia (WALBY, 2005).

Além do campo da igualdade de gênero, a gestão transversal de políticas públicas também aparece enquanto princípio organizador de políticas voltadas para outros grupos sociais específicos, como as políticas para a promoção da igualdade racial (BRASIL, 2018), e as políticas para os direitos humanos (BRASIL, 2009), tema que tem ganhado destaque no campo da administração pública (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009; MARCONDES, SANDIM, DINIZ, 2018).

Para conhecer mais sobre transversalidade de gênero:

BRASIL, Secretaria Nacional de Políticas Para Mulheres. Guia para criação e implementação de Organismos de Políticas para Mulheres – OPMS. Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Brasília. 2019.

BRASIL, Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Guia de orientação para a criação e implementação de Órgãos, Conselhos e Planos de Promoção da Igualdade Racial. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018.

Brasil. Decreto n.º 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

CRENSHAW, Kimberle. “Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color.” *Stanford Law Review*, v. 43, n. 6, p.1241–1299, 1991.

EUROPEAN COMMISSION. Equal: Guide on Gender Mainstreaming. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

FARAH, Marta. “Gênero e políticas públicas.” *Estudos Feministas*, v. 12, n. 1, p. 47, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. “Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias.” In: *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, v. 3, p. 779–795. Brasília: Ipea, 2009.

MARCONDES, Marta; DINIZ, Ana Paula; FARAH, Marta. “Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil.” *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 2, p.35–61, 2018.

MARCONDES, Mariana; FARAH, Marta. “Transversalidade de gênero em política Pública.” *Estudos Feministas*, v. 29, n. 1, 2021.

MARCONDES, Mariana; SANDIM, Tatiana; DINIZ, Ana Paula. “Transversalidade e intersectorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro.” *Administração Pública e Gestão Social*, v. 10, n. 1, p. 22 –33, 2018.

MELLO, Janine; MARQUES, Danusa. “Elementos para uma Tipologia de Gênero da Atuação Estatal: Visões do Estado sobre as Mulheres e Políticas Públicas no Brasil.” TD 2441. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro: Janeiro, 2019.

PINHEIRO, Marina. Sobre a Relação entre os Movimentos Feministas e o Estado no Brasil (2003–2014). Tese de Doutorado. UFMG. Belo Horizonte, 2015.

SILVA, Ana; MESQUITA, Camile; TOKARSKI, Carolina; ALVES, Iara. “As políticas para mulheres do governo federal e a igualdade de gênero: uma pauta inadiável.” *RESPUBLICA*, v. 16, n. 1, 2019.

UNITED NATIONS. Gender Mainstreaming and overview. Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women. United Nations. New York, 2002.

VENTURA, Otávio. “Machitude no Planejamento Governamental.” In XAVIER, E. (Org.) *Gênero e raça no orçamento público brasileiro*. Brasília: Assecor, 2020.

VERLOO, Mieke. The (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making. Gender Mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Council of Europe, 1998.

WALBY, Sylvia. “Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice.” *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, v. 12, n. 3, p. 321–343, 2005.

AÇÕES AFIRMATIVAS

Feres et al. (2018) conceituam ações afirmativas como “todo programa, público ou privado, que tem por objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo”. E geralmente, as categorias mais comuns de ações afirmativas retratadas na literatura da área em diversos países pelo mundo são etnia, raça, classe, ocupação, gênero, religião e castas.

No Brasil, o que mobiliza, principalmente, a opinião pública e os órgãos governamentais são as ações afirmativas cujos marcadores estão restritos a categorias étnico-raciais, especialmente aquelas voltadas à população negra. Notadamente caracterizadas como políticas públicas de promoção da igualdade racial e concentrada em dois campos, ensino superior e concursos públicos. Por outro lado, é bom que se diga que ações afirmativas não estão voltadas somente para grupos étnicos-raciais, conceitualmente podem ser enquadradas como ações afirmativas, por exemplo, a gratuidade para pessoas idosas no transporte público e até mesmo emprésti-

mo com juros baixos a alguns setores econômicos. A questão é que alguns benefícios suscitam um maior debate público como é o caso das cotas raciais.

Ao deter atenção para os marcadores étnico-raciais, identifica-se que as ações afirmativas têm diferentes modalidades de implementação, podendo ser cotas (raciais e/ou sociais), ou reserva de vagas, geralmente por percentual ou adicionando algumas vagas para o público beneficiário; e bônus, como a utilização de notas de recorte com a aplicação de pontos extras.

A Lei nº 12.711/2012 é o marco que institui as ações afirmativas no ensino superior federal, destinando 50% das vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Além disso, esse mesmo dispositivo estabelece a cota dentro da cota ao reservar vagas para negros, indígenas, pessoas com deficiência e também com o recorte de renda⁸.

Inicialmente, as ações afirmativas no ensino superior começaram na graduação⁹ e se ampliam para a pós-graduação, pioneiramente com a Universida-

8. Das 50% das vagas reservadas, 25% são destinadas a estudantes com renda familiar bruta total menor do que 1,5 salário mínimo e os outros 25% a estudantes com renda familiar bruta total maior que 1,5 salário mínimo.

9. A primeira universidade a adotar ações afirmativas no ensino superior foi a Universidade Estadual do Rio de Janeiro em 2001.

de do Estado da Bahia e Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em 2003, e, muito recentemente, outras universidades seguiram a mesma política como Universidade de Brasília, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, entre outras. Entretanto, diferentemente da graduação, a implementação da política de ações afirmativas na pós-graduação é determinada pelas diretrizes particulares de cada instituição de ensino a partir de suas instâncias colegiadas estendendo o benefício a um público bem mais amplo articulando etnia, raça, pessoas trans, pessoas com deficiência e até mesmo nacionalidade.

No que tange a concursos públicos, destacam-se as reservas de vagas para pessoas com deficiência e negros. Às pessoas com deficiência é garantido um percentual mínimo de 5% via Decreto nº 9.508/2018 a cargos efetivos e temporários; já para as pessoas negras, a Lei nº 12.990/2014 instituiu 20% das vagas para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

O que se vê é que enquanto as ações afirmativas no ensino superior se estendem a um leque de categorias vulnerabilizadas da população, as ações afirmativas para concursos públicos são restritas a candidatos negros e com deficiência.

É importante destacar na implementação dessa política, as Comissões de Heteroidentificação, um mecanismo que vem sendo utilizado para mitigar erros e dotar a política de efetividade e com maiores chances de atingir o público a que se destina.

Pela lógica que orienta o Guia INCLUA, voltado especificamente para trabalhadoras, profissionais e gestoras envolvidas com a execução de políticas, programas e serviços públicos, no ciclo de políticas públicas chamar à reflexão sobre o não fazer uma política pública se relaciona com o objeto deste documento e é um convite para se pensar em que estágio o Brasil estaria sem a implantação de ações afirmativas no ensino superior, por exemplo, que levou um grande número de estudantes negros para as universidades. Quais seriam os riscos que o país estaria exposto hoje pela não atenção e à discriminação positiva que foi imputada a um grupo cuja representação é mais de 50% da população brasileira.

Para conhecer mais sobre ações afirmativas:

DIAS, Gleidson; JUNIOR, Paulo Roberto. *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.

FERES JÚNIOR, João. *Ação afirmativa: conceito, história e debates*. EdUERJ, 2018.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica. “Ação afirmativa na Índia e no Brasil: um estudo sobre a retórica acadêmica.” *Sociologias*, v. 17, p. 92-123, 2015.

FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas. *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: UnB, 2006.

FERREIRA, Gianmarco. “Quem são os destinatários das cotas raciais em concursos públicos para as comissões de verificação?” II Jornada de Estudos Negros. Instituto de Ciências Sociais da UnB. 2018.

GOMES, Joaquim. “Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA.” *Renovar*, 2001.

MELLO, Luiz; RESENDE, Ubiratan. “Concursos públicos federais para docentes e ações afirmativas para candidatos negros.” *Cadernos de Pesquisa*, v. 50, p. 8-29, 2020.

MUNANGA, Kabengele. “Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas.” *Sociedade e cultura*, v. 4, n. 2, 2001.

SILVA, Tatiana; SILVA, Josenilton. Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. Nota Técnica Número 17 – Disoc. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2014.

SILVÉRIO, Valter. Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003.

VENTURINI, Anna Carolina; FERES JÚNIOR, João. “Política de ação afirmativa na pós-graduação: o caso das universidades públicas.” *Cadernos de Pesquisa*, v. 50, p. 882-909, 2020.

