

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

TAMARA DA SILVA
THALES RAMOS DA SILVA

POLÍTICAS PÚBLICAS SOB LENTES
INTERSECCIONAIS: RECONHECIMENTO,
REDISTRIBUIÇÃO E REPRESENTAÇÃO NA
PROMOÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL

CURITIBA

2025

Resumo

O presente artigo analisa a interseccionalidade como categoria estruturante da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas orientadas à justiça social no Brasil. Parte-se da hipótese de que políticas desprovidas de abordagem interseccional tendem a reproduzir desigualdades estruturais, mesmo quando fundamentadas em princípios universalistas. O estudo articula revisão bibliográfica sistemática — mobilizando aportes da teoria da cidadania, da justiça social e da análise de políticas públicas — e análise documental de seis políticas brasileiras voltadas à promoção da equidade racial, de gênero e de classe. A investigação adota abordagem qualitativa, com categorias analíticas ancoradas nas dimensões de reconhecimento, redistribuição e representação. Os resultados evidenciam que, embora existam avanços normativos relevantes, persistem lacunas institucionais que restringem o potencial transformador dessas políticas, especialmente quando os marcadores sociais da diferença não são incorporados explicitamente ao ciclo decisório. A interseccionalidade constitui, portanto, não apenas ferramenta analítica, mas critério normativo indispensável à construção de uma arquitetura estatal comprometida com a justiça social substantiva.

Palavras-chave: Interseccionalidade; Políticas públicas; Justiça social; Desigualdades estruturais.

Resumen

El presente artículo analiza la interseccionalidad como categoría estructurante de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas a la justicia social en Brasil. Se parte de la hipótesis de que las políticas desprovistas de un enfoque interseccional tienden a reproducir desigualdades estructurales, incluso cuando se fundamentan en principios universalistas. El estudio articula una revisión bibliográfica sistemática — movilizandop aportes de la teoría de la ciudadanía, de la justicia social y del análisis de políticas públicas — y un análisis documental de seis políticas brasileñas dirigidas a la promoción de la equidad racial, de género y de clase. La investigación adopta un enfoque cualitativo, con categorías analíticas ancladas en las dimensiones de reconocimiento, redistribución y representación. Los resultados evidencian que, aunque existen avances normativos relevantes, persisten vacíos institucionales que limitan el potencial transformador de estas políticas, especialmente cuando los marcadores sociales de la diferencia no se incorporan explícitamente en el ciclo decisório. La interseccionalidad constituye, por tanto, no solo una herramienta analítica, sino también un criterio normativo indispensable para la construcción de una arquitectura estatal comprometida con la justicia social sustantiva.

Palabras clave: Interseccionalidad; Políticas públicas; Justicia social; Desigualdades estructurales.

INTRODUÇÃO

A formulação e a implementação de políticas públicas no Brasil operam historicamente sob as marcas da desigualdade estrutural, herdeira das dinâmicas coloniais e escravocratas que instituíram um regime persistente de exclusão de corpos racializados, generificados e territorialmente marcados. O extermínio cotidiano de jovens negros e indígenas, os etnocídios simbólicos e materiais de povos originários e a precarização sistemática das condições de vida nas periferias urbanas atestam a centralidade de uma estrutura social pautada na opressão interseccional.¹

À luz da tradição clássica das políticas sociais, Marshall (1967) compreende a cidadania como construção histórica composta por direitos civis, políticos e sociais, estando estes últimos diretamente associados à consolidação dos sistemas de proteção social. No contexto brasileiro, contudo, a universalização desses direitos desenvolveu-se de maneira desigual e seletiva, mantendo amplos contingentes sociais em condição de acesso restrito à cidadania substantiva. Nessa direção, Santos (1998) argumenta que a trajetória nacional estruturou-se sob uma lógica de “cidadania regulada”, na qual a incorporação aos direitos sociais esteve frequentemente condicionada por vínculos ocupacionais e arranjos institucionais excludentes, o que contribui para compreender a persistência das desigualdades estruturais que atravessam a formulação e a implementação das políticas públicas.

Diante desse cenário, impõe-se problematizar os limites dos paradigmas universalistas e setoriais que frequentemente orientam as políticas públicas no país. A despeito de avanços pontuais, políticas formuladas sem uma leitura densa das desigualdades tendem a reproduzir silenciamentos institucionais, reforçando a marginalização histórica dos sujeitos que permanecem às bordas do Estado brasileiro. É nesse contexto que se faz necessária a incorporação da interseccionalidade como ferramenta teórico-metodológica capaz de conferir densidade analítica às múltiplas camadas de opressão que atravessam a vida de sujeitos subalternizados. Tal necessidade alinha-se aos referenciais clássicos da Análise de Políticas Públicas, uma vez que, conforme Kingdon (1995), problemas sociais só ingressam na agenda governamental

¹ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-04/politica-de-drogas-causa-extermínio-de-jovens-negros-diz-pesquisadora>.
<https://www.brasildefato.com.br/2022/02/15/artigo-precisamos-combater-a-cultura-de-extermínio-da-juventude>.

quando há capacidade de evidenciar suas dimensões estruturais. Do mesmo modo, Rua (1997) e Secchi (2010) ressaltam que diagnósticos precisos sobre desigualdades são condições indispensáveis para decisões públicas eficazes. Assim, a incorporação da interseccionalidade não apenas qualifica o entendimento do problema, mas reforça a própria racionalidade do processo decisório.

Ao optar-se por enfocar exclusivamente a interseccionalidade — dentre os três eixos analíticos mobilizados na disciplina, quais sejam, a intersectorialidade, a transversalidade e a interseccionalidade — pretende-se evidenciar o potencial crítico e transformador dessa categoria na reconfiguração das políticas públicas. Embora a intersectorialidade e a transversalidade ofereçam subsídios importantes para a articulação entre setores e para a superação da fragmentação institucional, é a interseccionalidade que propicia uma ruptura epistemológica e política, ao recentrar os sujeitos cujas existências se forjam na confluência de múltiplas opressões. Com efeito, objetiva-se neste trabalho analisar de que modo a interseccionalidade pode e deve orientar a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas comprometidas com a justiça social, sobretudo em um país atravessado por um racismo estrutural persistente e por desigualdades de gênero e classe profundamente arraigadas.

Conforme demonstrado por autoras como Crenshaw (1989), Angela Davis (2016), Lélia Gonzalez (1984, 2020) e Patricia Hill Collins (2019), a interseccionalidade não se limita à descrição de vulnerabilidades, mas configura-se como instrumento político para o reconhecimento das diferenças e para a formulação de políticas públicas comprometidas com a justiça social. Esse potencial ampliado dialoga diretamente com o ciclo de políticas públicas ao demonstrar que desigualdades interseccionais atravessam todas as suas fases: desde a formação da agenda, quando determinados grupos permanecem invisibilizados, até a implementação, marcada por vieses institucionais, e a avaliação, que exige métricas sensíveis às diferenças. Desse modo, a interseccionalidade opera como eixo estruturante de análise das etapas do ciclo.

Ao deslocar o olhar de categorias abstratas e homogêneas para experiências concretas e socialmente situadas, a interseccionalidade possibilita identificar mecanismos de exclusão que operam de maneira entrelaçada, estruturados pelos marcadores sociais da diferença, tais como gênero, raça, classe, sexualidade e território. Essa compreensão revela-se especialmente relevante ao se observar que práticas discriminatórias são frequentemente reproduzidas no cotidiano burocrático, como demonstra Lipsky (1980)

ao analisar a atuação dos *street-level bureaucrats*. Em consonância com esse diagnóstico, Lotta (2019) evidencia que a implementação não constitui etapa neutra ou meramente procedimental, mas processo marcado por interpretações, margens discricionárias e constrangimentos institucionais que moldam as decisões dos agentes públicos. A essas dimensões soma-se o argumento de Matland (1995), para quem os resultados da implementação dependem da combinação entre ambiguidade e conflito presentes na política, o que afeta diretamente a capacidade de coordenar ações, distribuir recursos e enfrentar disputas entre atores. Tais elementos revelam que desigualdades podem ser reforçadas no interior do Estado por meio de rotinas administrativas e escolhas aparentemente técnicas, motivo pelo qual a interseccionalidade torna-se indispensável para compreender como hierarquias sociais são reproduzidas na prática governamental.

Assim, o presente trabalho busca demonstrar, por meio de uma análise teórica e empírica, como a interseccionalidade pode e deve estruturar uma nova arquitetura das políticas públicas. O presente trabalho adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental de políticas públicas selecionadas. Optou-se por selecionar políticas que, além de possuírem amplo reconhecimento normativo, apresentam documentação consolidada e criticamente examinável, permitindo uma análise comparativa consistente. Ademais, tais políticas foram escolhidas por mobilizarem distintos marcadores sociais da diferença, possibilitando avaliar como diferentes arranjos institucionais enfrentam ou reproduzem desigualdades interseccionais.

A escolha das seis políticas analisadas decorreu de sua relevância histórica e social na promoção da equidade no Brasil, bem como da disponibilidade de marcos legais e bibliografia crítica sobre sua implementação. As categorias de análise derivam da literatura interseccional e foram sistematizadas por meio de um quadro comparativo e de uma visualização em rede, com o intuito de identificar os principais desafios, avanços e os marcadores sociais da diferença mobilizados por cada política. Na primeira seção, investiga-se o percurso conceitual da interseccionalidade, suas raízes nos feminismos negros e decoloniais e sua potência crítica para a análise das opressões estruturais. Na seção subsequente, analisam-se seis políticas públicas brasileiras sob uma lente interseccional, com vistas a evidenciar suas contribuições, limites e possibilidades de reconfiguração.

Essa orientação evidencia que a justiça social requer a articulação entre redistribuição material e reconhecimento das diferenças que estruturam a vida coletiva. Sustenta-se que modelos de igualdade abstrata revelam-se insuficientes, por desconsiderarem as posições socialmente situadas dos sujeitos e os condicionamentos histórico-estruturais que moldam suas oportunidades. Desse modo, reafirma-se a necessidade de que o Estado assuma compromisso explícito com respostas estruturais e duradouras às desigualdades histórico-sociais que atravessam a sociedade brasileira. Sustenta-se como hipótese central que políticas públicas desprovidas de abordagem interseccional tendem a reproduzir desigualdades estruturais, ainda que formuladas sob princípios universalistas ou sob o discurso da neutralidade institucional. Argumenta-se que a incorporação sistemática dos marcadores sociais da diferença no ciclo de políticas públicas constitui condição necessária para a promoção efetiva da justiça social em sua dimensão substantiva.

A INTERSECCIONALIDADE COMO FERRAMENTA CRÍTICA NA ANÁLISE DAS OPRESSÕES ESTRUTURAIS.

Consolidou-se, nas últimas décadas, a interseccionalidade como uma relevante categoria analítica voltada à compreensão das desigualdades sociais, ao permitir-se a análise de como diferentes sistemas de opressão — como o racismo, o sexismo, o classismo e a xenofobia — articulam-se de maneira simultânea e estruturante. Ainda que o termo tenha sido formalizado pela jurista e teórica crítica Kimberlé Crenshaw no final da década de 1980, já se reconheciam, em práticas políticas e saberes subalternizados, os efeitos combinados das opressões de raça, gênero, classe e colonialidade (Crenshaw, 1989, 1991).

Nesse sentido, deve-se observar que Crenshaw (1989) cunhou o conceito ao analisar como mulheres negras, nos Estados Unidos, eram sistematicamente excluídas tanto das lutas antirracistas centradas nos homens quanto das agendas feministas conduzidas por mulheres brancas. Sua proposta visava superar o paradigma da soma das opressões, ao evidenciar-se que essas dimensões não atuam de forma isolada, mas se co-constituem nos sujeitos e nas instituições (Crenshaw, 2002). Como reforça Akotirene (2018), esse legado antecede a nomeação acadêmica: “há mais de 150 anos, mulheres negras invocam a interseccionalidade” (p. 25).

Ademais, no interior do pensamento feminista negro, Audre Lorde (2019a, 2019b) enfatiza que não se deve hierarquizar as opressões, mas analisá-las em conjunto, pois o

sexismo, o racismo e a lesbofobia operam de modo interdependente. Por sua vez, Angela Davis (2016) propõe uma análise histórica e materialista da exclusão das mulheres negras da luta de classes e da historiografia oficial, ao argumentar-se que gênero, raça e classe não podem ser analisados de maneira fragmentada. Em diálogo com essas formulações, bell hooks (2015) contribui com uma crítica incisiva às instituições educacionais e culturais, ao demonstrar-se como se reproduzem, desde a infância, estruturas de opressão baseadas na intersecção entre raça, gênero, classe e sexualidade.

No contexto brasileiro, destacam-se as contribuições de Lélia Gonzalez (1984; 2020), as quais revelaram a centralidade da articulação entre raça e gênero na formação social do país. Ao cunhar-se o conceito de amefricanidade, denuncia-se os mitos da democracia racial e insere-se a mulher negra como sujeito histórico fundamental. A esse pensamento soma-se a contribuição de Sueli Carneiro (1995), ao posicionar-se o “lugar de fala” como ferramenta de reconhecimento epistêmico e político das mulheres negras. Assim, essas autoras não apenas formularam uma teoria crítica sobre as estruturas de poder, como também articularam reflexão e prática nos espaços institucionais e nos movimentos sociais. Nesse horizonte epistêmico e político, insere-se a contribuição de Djamila Ribeiro (2017; 2019), cuja elaboração teórica reforça a interseccionalidade como ferramenta imprescindível para a análise das múltiplas e simultâneas formas de opressão que incidem sobre grupos historicamente subalternizados, com ênfase particular nas mulheres negras. Conforme argumenta a autora, não se manifestam as desigualdades estruturais de maneira estanque, mas entrelaçam-se em um sistema complexo de poder que articula raça, classe, gênero e outras categorias de diferenciação social.

Tal perspectiva permite-se aprimorar a capacidade analítica para compreender as engrenagens da dominação e desafia-se, simultaneamente, qualquer abordagem reducionista que procure isolar ou hierarquizar opressões. Ademais, sustenta-se que a interseccionalidade deve ultrapassar o estatuto de conceito acadêmico para assumir-se como prática política que, ao conferir visibilidade e legitimidade aos saberes produzidos por mulheres negras, confronta matrizes epistemológicas coloniais e institui um campo de resistência capaz de subsidiar a formulação de políticas públicas mais equitativas e socialmente transformadoras (RIBEIRO, 2017; 2019).

Paralelamente, no campo da teoria social crítica, Crenshaw (2002) e Collins (2019) ampliaram a análise interseccional ao argumentarem que as opressões estruturam-se de modo relacional. A matriz de dominação proposta por Collins permite que se

observe como as hierarquias sociais produzem-se continuamente na articulação entre instituições, práticas discursivas e subjetividades. Além disso, em diálogo com os feminismos negros, o pensamento decolonial latino-americano aprofunda a crítica ao universalismo epistêmico. Autoras como Gloria Anzaldúa (1987), María Lugones (2008), Rita Segato (2012) e Ochy Curiel (2007) desafiam os limites do pensamento ocidental e propõem-se epistemologias situadas, enraizadas em experiências de fronteira, dissidência e resistência à colonialidade. Na América Latina, Viveros Vigoya (2016) salienta que, embora se tenha expandido o uso da interseccionalidade na produção acadêmica, esse conceito ainda não ocupa posição central. Enquanto nos Estados Unidos o enfoque recai majoritariamente sobre raça e gênero, na América Latina prioriza-se a articulação entre raça, gênero e classe como categorias analiticamente indissociáveis.

Desse modo, esse panorama evidencia que as preocupações teóricas e políticas que sustentam a interseccionalidade não se circunscrevem ao Norte global. Ao contrário, formulam-se em diferentes contextos de luta e enunciação, ao variar-se a apropriação do conceito conforme as especificidades históricas, sociais e políticas de cada território. Neste sentido, a nomeação proposta por Crenshaw não inaugura a interseccionalidade, mas reconhece e sistematiza um acúmulo de saberes, práticas e resistências forjadas por mulheres negras em distintas partes do mundo. Como sublinha Kyrillos (2020), trata-se de um marco analítico que emerge de trajetórias concretas de enfrentamento ao racismo, ao sexismo e à colonialidade.

Dessa forma, defende-se que a interseccionalidade constitui não apenas um conceito analítico, mas uma estratégia epistemológica e política. Nesse ponto, revela-se sua aderência às teorias de políticas públicas, uma vez que o enfoque interseccional permite qualificar o diagnóstico, ampliar a compreensão do problema público e tensionar os limites das soluções tradicionalmente formuladas pelo Estado. Sua incorporação nos estudos de políticas públicas permite que se diagnostiquem as múltiplas dimensões das desigualdades e que se elaborem propostas efetivamente comprometidas com a justiça social. Ao contrário das categorias universais abstratas, a abordagem interseccional promove uma leitura situada dos sujeitos e das instituições, ao possibilitar-se que se identifiquem os mecanismos de exclusão estrutural que atingem grupos historicamente marginalizados. Nesse contexto, a interseccionalidade opera simultaneamente como categoria analítica, ferramenta heurística e critério normativo de avaliação. Enquanto categoria analítica, permite identificar a articulação entre diferentes sistemas de opressão;

como ferramenta heurística, orienta a formulação de perguntas e recortes investigativos; e, como critério normativo, fornece parâmetros para avaliar o compromisso das políticas públicas com a justiça social substantiva.

METODOLOGIA

O presente artigo adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico, com o propósito de aprofundar a compreensão da interseccionalidade aplicada ao campo das políticas públicas. Para alcançar tal objetivo, estruturou-se a metodologia em duas etapas complementares: a revisão bibliográfica sistemática e a análise documental das políticas selecionadas. Ambas foram conduzidas mediante critérios explícitos de seleção, a fim de assegurar rigor analítico e coerência teórico-metodológica.

Em primeiro lugar, realizou-se a revisão bibliográfica sistemática, cujo intuito consistiu em consolidar o marco teórico da interseccionalidade e suas interfaces com a Análise de Políticas Públicas. Para tanto, estabeleceram-se três critérios centrais. O critério de seminalidade orientou a inclusão de autoras e autores fundamentais à constituição do campo, como Crenshaw, Collins, Davis, Lorde, hooks, Gonzalez e Carneiro, além de autoras decoloniais como Lugones e Anzaldúa. Em seguida, o critério de articulação conceitual permitiu priorizar obras capazes de dialogar com o ciclo das políticas públicas, motivo pelo qual se incorporaram autores como Kingdon, Rua, Secchi, Howlett e Ramesh. O critério de temporalidade, por sua vez, definiu a seleção de textos publicados entre 1989 e 2025, de modo a contemplar tanto a gênese quanto o desenvolvimento contemporâneo do conceito. As buscas foram realizadas em bases como SciELO, Google Scholar e Portal CAPES, valendo-se de combinações de palavras-chave alinhadas ao escopo do estudo.

Em seguida, procedeu-se à análise documental estruturada das seis políticas públicas investigadas. A seleção obedeceu a quatro critérios: relevância histórica e social, diversidade setorial, disponibilidade de documentação oficial e potencial analítico interseccional. A escolha de seis políticas públicas buscou equilibrar abrangência e profundidade analítica, permitindo abarcar diferentes setores estatais sem comprometer a densidade da investigação qualitativa. Esse número possibilita comparações consistentes entre áreas distintas, ao mesmo tempo em que assegura viabilidade metodológica e rigor interpretativo.

A definição dessas categorias dialoga com a teoria da justiça social desenvolvida por Nancy Fraser (2002; 2007), para quem a superação das desigualdades exige a articulação entre redistribuição material, reconhecimento das diferenças e participação política paritária. Tal referencial oferece base normativa e analítica consistente para examinar em que medida as políticas públicas incorporam dimensões estruturais da justiça social.

Para orientar a análise, definiram-se três categorias derivadas da literatura especializada: Reconhecimento, Redistribuição e Representação. A categoria de Reconhecimento permitiu identificar como cada política formula diagnósticos sobre desigualdades estruturais. A de Redistribuição possibilitou examinar os mecanismos materiais destinados ao enfrentamento dessas desigualdades. A de Representação, por fim, permitiu avaliar a existência — ou ausência — de espaços institucionais voltados à participação de grupos historicamente marginalizados. O procedimento de codificação foi realizado de maneira sistemática e rastreável, assegurando que cada trecho documental fosse analisado segundo critérios explícitos e reproduzíveis, o que fortalece a consistência interpretativa e o rigor metodológico do estudo. Os documentos primários e secundários foram lidos integralmente e codificados de forma sistemática segundo essas categorias, o que possibilitou identificar padrões recorrentes, lacunas e tensões entre os objetivos declarados das políticas e suas formas efetivas de operacionalização.

Em continuidade, organizaram-se os achados em uma tabela comparativa e elaborou-se uma visualização em rede que representa as articulações entre políticas públicas e marcadores sociais da diferença. Tal estratégia metodológica permitiu evidenciar convergências, sobreposições e áreas críticas permeadas por desigualdades estruturais persistentes. Desse modo, ao articular revisão bibliográfica sistemática e análise documental estruturada, buscou-se construir um arcabouço metodológico capaz de revelar, de maneira consistente, como desigualdades interseccionais atravessam distintos campos da ação estatal e como as políticas públicas podem, a depender de seu desenho e de sua implementação, reproduzir ou mitigar essas camadas de exclusão.

Cumprir registrar que a presente investigação fundamenta-se predominantemente em análise documental e revisão bibliográfica, não incorporando entrevistas com formuladores, gestores ou beneficiários das políticas examinadas. Assim, os resultados devem ser compreendidos como interpretação crítica dos desenhos institucionais e de seus fundamentos normativos. Estudos futuros poderão aprofundar a análise mediante

abordagens empíricas de campo, ampliando a compreensão sobre os impactos concretos das políticas sob perspectiva interseccional.

Concluída a consolidação do marco teórico e estabelecido o percurso metodológico, avança-se à análise das políticas públicas selecionadas, com o objetivo de verificar em que medida incorporam uma abordagem interseccional e identificar os limites persistentes em seu desenho institucional e implementação. Essa passagem da teoria à empiria permite avaliar, de modo comparativo, como diferentes arranjos estatais enfrentam as desigualdades estruturais que atravessam a sociedade brasileira.

POR UMA ARQUITETURA INTERSECCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

À luz da fundamentação teórica apresentada no capítulo anterior, em que se consolidou a interseccionalidade como ferramenta crítica na análise das opressões estruturais, impõe-se estender tal abordagem à formulação e à avaliação das políticas públicas. As contribuições de autoras como Kimberlé Crenshaw (1989, 2002), Angela Davis (2016), Lélia Gonzalez (1984, 2020) e Patricia Hill Collins (2019) revelaram que sistemas de dominação não operam de maneira isolada, mas se articulam de forma interdependente, exigindo do poder público uma compreensão complexa e situada das desigualdades. No Brasil, tais desigualdades encontram-se profundamente enraizadas na história do racismo estrutural, do patriarcado e da colonialidade, o que tensiona, desde sua origem, a própria concepção de cidadania (Abramo, 2004; Colen, 2025).

Ainda que se tenham implementado medidas como ações afirmativas, programas de transferência de renda e políticas de promoção da igualdade racial, verifica-se que essas iniciativas, por vezes, não lograram enfrentar adequadamente os efeitos combinados de múltiplas opressões. Deve-se reconhecer que a elaboração de políticas públicas universais ou focalizadas que negligenciem a interseccionalidade tende a reproduzir silenciamentos, restringindo o alcance de seus efeitos redistributivos, simbólicos e participativos. (Vilarinho, 2024).

Por conseguinte, uma arquitetura interseccional das políticas públicas deve assentar-se na incorporação transversal dos marcadores sociais da diferença — tais como raça, gênero, classe, território e sexualidade — em todas as fases do ciclo de políticas públicas. Não se tratará apenas de diagnosticar desigualdades, mas de fazer com que o Estado as enfrente com intencionalidade transformadora. Importa, pois, adotar-se uma escuta ativa das experiências socialmente situadas, rompendo com lógicas homogêneas e

universalistas, a fim de que o poder público reconheça a complexidade das formas de exclusão que afetam os sujeitos historicamente marginalizados (Damião, 2025).

Para os fins deste trabalho, arquitetura interseccional designa o conjunto de práticas, princípios e dispositivos institucionais destinados a integrar, de forma transversal e contínua, os marcadores sociais da diferença em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, garantindo que diagnóstico, formulação, implementação e avaliação incorporem perspectivas sensíveis às desigualdades estruturais.

Nesse horizonte, destacam-se seis áreas estratégicas nas quais a aplicação da interseccionalidade tem gerado contribuições relevantes: Primeiramente, as ações afirmativas no ensino superior e no serviço público, normatizadas pelas Leis nº 12.711/2012 e nº 14.414/2024, viabilizaram o ingresso de pessoas negras, indígenas e de baixa renda em espaços historicamente excludentes. Embora se tenham promovido avanços na democratização do acesso, os desafios relativos à permanência, especialmente para mulheres negras, revelam limitações da política quando não acompanhada de assistência estudantil robusta e culturalmente sensível (Piovesan, 2008; Colen, 2025). Conforme propõe Crenshaw (1989), é nas intersecções entre raça, gênero e classe que emergem formas específicas de vulnerabilidade que escapam às políticas universalistas. Logo, políticas de cotas só se tornam plenamente efetivas se acompanhadas por medidas que reconheçam essas sobreposições.

Em segundo lugar, no campo da saúde indígena, observa-se que a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas propõe uma abordagem intercultural, contemplando os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs) e valorizando práticas tradicionais. Todavia, as barreiras estruturais — como o acesso hospitalar, a ausência de profissionais qualificados e a precarização dos serviços — comprometem sua efetividade. Ademais, mulheres indígenas encontram-se sob múltiplas camadas de vulnerabilidade, resultantes da combinação entre racismo, sexismo e isolamento geográfico (Lepesteur, 2024). Como argumenta Angela Davis (2016), a articulação entre raça, gênero e território produz formas singulares de exclusão, especialmente quando atravessadas por desigualdades estruturais históricas.

A terceira política analisada refere-se à promoção da igualdade racial, com destaque para o Estatuto da Igualdade Racial, o SINAPIR e a PNPIR. Tais dispositivos buscam enfrentar o racismo estrutural por meio da valorização das identidades negras e

indígenas. No entanto, os limites orçamentários, a descontinuidade administrativa e a frágil articulação entre entes federativos obstaculizam sua institucionalização plena (Vilarinho, 2024). A interseccionalidade, nesse contexto, instiga o reconhecimento da sobreposição de desigualdades raciais, de gênero e territoriais. A partir da matriz de dominação proposta por Patricia Hill Collins (2019), é possível compreender que os mecanismos de poder e exclusão operam de forma interligada entre instituições, discursos e práticas cotidianas.

No que tange às políticas de diversidade de gênero e sexualidade, observa-se que, embora haja avanços normativos e ações de visibilidade pública, pessoas LGBTQIA+ negras, indígenas e periféricas seguem expostas a exclusões severas, tanto nos serviços públicos quanto nas interações cotidianas. Por isso, dever-se-á articular estratégias interseccionais que enfrentem a LGBTfobia em sua dimensão estrutural, considerando os atravessamentos de raça, gênero, classe e território (Damião, 2025). Conforme destaca Audre Lorde (2019), não se pode combater uma forma de opressão ignorando as demais.

A quinta política refere-se à educação étnico-racial, normatizada pelas Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008, que determinaram a obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira, africana e indígena. Apesar de se configurarem como conquistas históricas dos movimentos sociais, sua implementação permanece desigual. A ausência de formação docente específica, a escassez de materiais didáticos e as resistências institucionais limitam seu potencial emancipador. Torna-se necessário, portanto, investir em epistemologias plurais e práticas pedagógicas contextualmente situadas (Souza; Santiago, 2023; De Oliveira, 2024). Como observa Lélia Gonzalez (1984; 2020), a escola é um dos principais espaços de reprodução do mito da democracia racial, sendo urgente confrontá-la com epistemologias negras e indígenas.

Por fim, a política de transferência de renda, materializada no programa Bolsa Família, reformulado em 2023, evidencia as limitações do modelo tradicional de focalização. Embora o programa tenha reduzido a pobreza extrema e melhorado indicadores de saúde e educação, a interseccionalidade revela que suas beneficiárias principais — mulheres negras e periféricas — ainda enfrentam estigmas moralizantes por parte dos serviços públicos. A compreensão dessas dinâmicas permitirá que o Estado supere visões punitivistas e reforce o caráter emancipatório da política (Damião, 2025). Crenshaw (2002) alerta que políticas públicas focalizadas, quando desprovidas de uma

perspectiva interseccional, tendem a responsabilizar os sujeitos pela sua própria condição de exclusão

Para melhor visualizar as articulações entre essas políticas e os marcadores sociais da diferença, apresenta-se a seguir uma tabela analítica que sistematiza os principais desafios, avanços e categorias envolvidas. Tal recurso permite condensar de modo comparativo os dados analisados, facilitando a identificação das dinâmicas interseccionais.

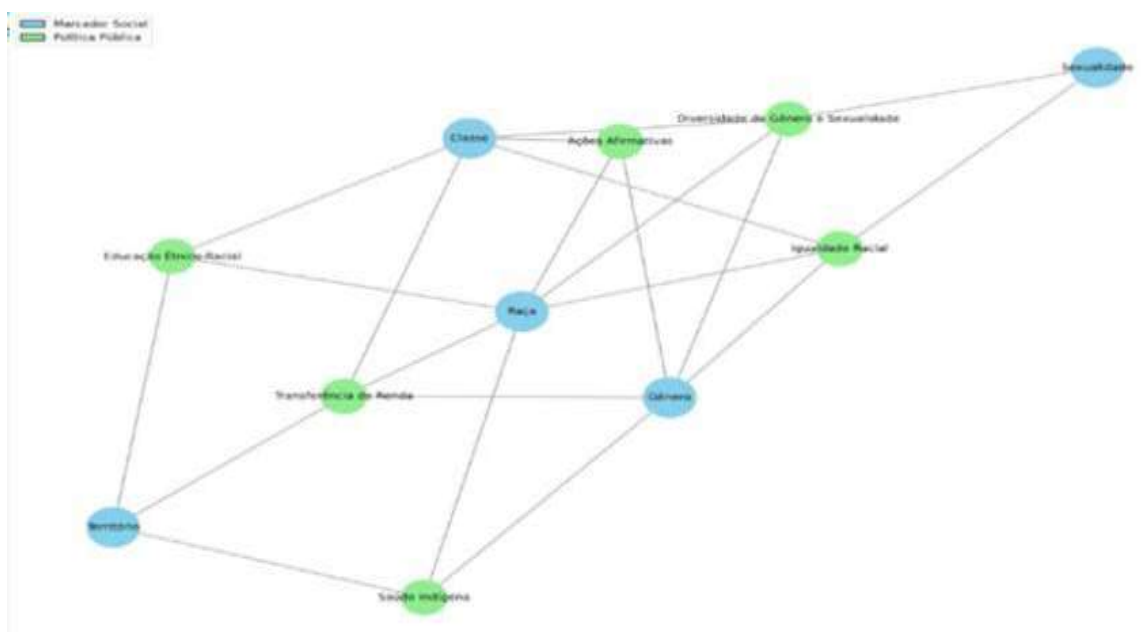
Tabela 1 – Políticas públicas interseccionais no Brasil: categorias, desafios e avanços.

Categoria	Exemplos	Desafios Principais	Avanços Destacados	Marcadores Sociais Relacionados
Ações Afirmativas	Cotas raciais e sociais, Leis 12.711/2012 e 14.414/2024	Racismo institucional, exclusão interseccional	Inclusão universitária, pluralidade acadêmica	Raça, Gênero, Classe
Saúde Indígena	DSEIs, práticas tradicionais	Acesso hospitalar, precarização em áreas remotas	Saúde intercultural, reconhecimento da diversidade	Raça, Gênero, Território
Igualdade Racial	SINAPIR, PNPIR, Estatuto da Igualdade Racial	Financiamento, coordenação federativa	Valorização de identidades, enfrentamento ao racismo	Raça, Gênero, Classe, Sexualidade
Diversidade de Gênero e Sexualidade	Políticas LGBTQIA+, campanhas de conscientização	Violência institucional, exclusão múltipla	Proteção e acolhimento, integração temática	Gênero, Sexualidade, Raça, Classe
Educação Étnico-Racial	Leis 10.639/2003 e 11.645/2008	Formação docente, resistência institucional	Currículos inclusivos, redução da evasão escolar	Raça, Território, Classe
Transferência de Renda	Bolsa Família, Auxílio Brasil	Estigmas sociais, moralização da pobreza	Redução da pobreza, impacto positivo em saúde e educação	Classe, Gênero, Raça, Território

Fonte: Elaboração própria a partir de Abramo (2004), Piovesan (2008), Vilarinho (2024), Damião (2025), entre outros.

Ademais, para representar graficamente as conexões entre políticas públicas e os marcadores sociais da diferença, recorre-se à visualização em rede, instrumento analítico que permite identificar não apenas os pontos de convergência entre distintas iniciativas institucionais, mas também os nós críticos nos quais se entrelaçam múltiplas formas de opressão estrutural. Ao evidenciar-se tais articulações, logra-se conferir maior inteligibilidade à forma como desigualdades interseccionais — de raça, gênero, classe, território e sexualidade — estruturam-se de maneira persistente no interior das políticas públicas.

Gráfico 1 – Visualização em rede das interseções entre políticas públicas e marcadores sociais da diferença.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados sistematizados na tabela 1.

No gráfico apresentado, cada nó representa uma política pública analisada, enquanto as conexões indicam os marcadores sociais compartilhados entre elas (raça, gênero, classe, território e sexualidade). A visualização evidencia convergências estruturais e identifica “nós críticos” em que múltiplas desigualdades se acumulam, revelando como determinados marcadores sociais se tornam eixos persistentes de vulnerabilização institucional. Por exemplo, o cruzamento entre gênero, raça e classe aparece como elemento estruturante em quase todas as políticas analisadas, revelando a centralidade dessas dimensões na arquitetura das exclusões.

Deve-se, portanto, considerar que a análise conjunta da tabela analítica e da visualização em rede corrobora a hipótese de que políticas públicas eficazes não de estruturar-se sob uma lógica interseccional, comprometida com a justiça social em sua dimensão substantiva. Não se trata apenas de redistribuir recursos, mas de reconhecer e enfrentar as múltiplas camadas de exclusão que historicamente definiram os limites do pertencimento social e da cidadania no Brasil. Além do diagnóstico das desigualdades, é imprescindível que a interseccionalidade também oriente as fases de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Isso implica a adoção de indicadores desagregados por raça, gênero, classe, território e sexualidade; a escuta

ativa de coletivos subalternizados na construção das agendas; e a estruturação de mecanismos de avaliação contínua com base em experiências socialmente situadas. Sem essas práticas institucionais, as políticas correm o risco de reproduzir as assimetrias que pretendem combater.

Inspiram-se, nesse horizonte, tais propostas em epistemologias situadas e em práticas políticas insurgentes forjadas nos territórios da subalternidade, especialmente por mulheres negras, indígenas, periféricas e LGBTQIA+. Somente a partir dessa matriz crítica tornar-se-á possível consolidar um novo paradigma de cidadania, no qual a diferença não seja concebida como obstáculo à igualdade, mas como fundamento legítimo de sua realização plena. Assim, poder-se-á edificar um Estado verdadeiramente democrático, plural e comprometido com a dignidade dos sujeitos historicamente marginalizados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se, ao longo deste trabalho, demonstrar que a interseccionalidade ultrapassa o estatuto de mera ferramenta analítica, constituindo-se como fundamento ético-político indispensável à construção de políticas públicas orientadas pela justiça social. Ao permitir-se que se compreendam as desigualdades como processos historicamente enraizados, estruturalmente articulados e mutuamente imbricados, essa abordagem oferece uma ruptura significativa frente às leituras universalistas que ainda informam parte expressiva da ação estatal no Brasil.

Demonstraram-se, por meio da análise de seis políticas públicas brasileiras, os limites das formulações que ignoram a complexidade das opressões interseccionais. As ações afirmativas, a política de saúde indígena, as diretrizes de igualdade racial, as políticas de diversidade de gênero e sexualidade, a educação étnico-racial e os programas de transferência de renda revelaram-se importantes, ainda que marcadas por desafios estruturais. Quando concebidas sem atenção às articulações entre raça, gênero, classe, território e sexualidade, essas políticas tendem a reproduzir silenciamentos e a restringir seus potenciais emancipatórios.²

² O *Relatório das Desigualdades Raciais* (CAMPOS; FERES JÚNIOR; RIBEIRO, 2023), produzido pelo *Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa* (GEMAA/IESP-UERJ), apresenta dados e análises sobre a evolução das desigualdades raciais, de renda e de gênero no Brasil, com base em pesquisas domiciliares do IBGE entre 1987 e 2022. O documento aborda mudanças na composição racial, desigualdades educacionais, no mercado de trabalho e de renda,

Observa-se que a interseccionalidade, ao recentrar os sujeitos historicamente marginalizados e ao valorizar epistemologias situadas forjadas por mulheres negras, indígenas, periféricas e LGBTQIA+, propicia a consolidação de um novo paradigma de cidadania. Nesse paradigma, a diferença não será compreendida como desvio a ser corrigido, mas como base legítima da igualdade substantiva. Assim, reafirma-se que o Estado deve deixar de atuar unicamente como gestor técnico de políticas e assumir-se enquanto agente ativo de reparação histórica, redistribuição de poder e justiça social. Sublinha-se, por fim, que uma arquitetura interseccional das políticas públicas amplia a capacidade do Estado de enfrentar desigualdades persistentes e enraíza as lutas por reconhecimento e redistribuição nas estruturas institucionais.³

Desse modo, consolida-se a compreensão de que a atuação estatal não deve restringir-se à provisão de serviços, mas assumir responsabilidade ativa na reparação histórica das desigualdades produzidas pela colonialidade, pelo racismo estrutural e pelo patriarcado, reposicionando o Estado como agente ético e político de transformação social. Nesse contexto, torna-se igualmente necessário reconhecer que, em conjunturas de austeridade e reconfiguração neoliberal do Estado, políticas públicas podem ser tensionadas por processos de retração, focalização restritiva e desfinanciamento estrutural. Como argumenta Cohn (2020), as dinâmicas contemporâneas de “abate social” evidenciam que direitos não se consolidam de maneira linear, estando permanentemente sujeitos a disputas políticas e orçamentárias. Tal diagnóstico reforça a urgência de consolidar uma arquitetura interseccional que não apenas amplie o acesso formal às políticas, mas assegure sua sustentabilidade institucional e seu compromisso efetivo com a justiça social.

Ao inscrever-se nos marcos da justiça social e da equidade, essa perspectiva exige que se ouçam, valorizem-se e se incorporem os saberes e as experiências daqueles que, historicamente, foram relegados às margens do projeto nacional. Dessa forma, reafirma-se que a interseccionalidade deve constituir fundamento ético e político da ação estatal,

constituindo-se em importante referência para estudos e formulação de políticas públicas. Disponível em: <https://gema.iesp.uerj.br/relatorios/relatorio-das-desigualdades-raciais/>. Acesso em: 1 fev. 2026.

³ O *Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa* (GEMAA), do IESP-UERJ, é referência nacional na produção de dados e análises sobre desigualdades estruturais no Brasil, com destaque para raça e gênero. Seus relatórios e infográficos são amplamente utilizados por pesquisadores e formuladores de políticas públicas. Disponível em: <https://gema.iesp.uerj.br/>. Acesso em: 2 fev. 2026.

pois somente a partir do reconhecimento e do enfrentamento das desigualdades historicamente produzidas será possível consolidar políticas públicas verdadeiramente democráticas e comprometidas com a justiça social no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Laís. *Perspectiva de gênero e raça nas políticas públicas*. Brasília: OIT, 2004.

AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Pólen, 2018.

ANZALDÚA, Gloria. *Borderlands / La Frontera: The New Mestiza*. San Francisco: Aunt Lute Books, 1987.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. *Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS*. 2. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_integral_populacao.pdf. Acesso em: 28 jul. 2025.

CAMPOS, Luiz Augusto; FERES JÚNIOR, João; RIBEIRO, Jheniffer. Relatório das desigualdades raciais. *Dashboard GEMAA*, n. 3. Rio de Janeiro: GEMAA – IESP-UERJ, 2023. Disponível em: <https://gemma.iesp.uerj.br/relatorios/relatorio-das-desigualdades-raciais/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

CARNEIRO, Sueli. Gênero, raça e ascensão social. *Revista Estudos Feministas*, v. 3, n. 2, p. 544–552, 1995.

COHN, Amélia. As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 109, p. xx-xx, jan./abr. 2020.

COLEN, Fernanda Ruschel Cremonese; RODRIGUES, Andreia Cristina Alevato; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. Políticas públicas e ações afirmativas no Brasil: uma (re)visão crítica. *Caderno Pedagógico*, v. 22, n. 8, p. e17655, 2025.

COLLINS, Patricia Hill. *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. New York: Routledge, 2000.

COLLINS, Patricia Hill. *Interseccionalidade como uma teoria crítica social*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2019.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex. *University of Chicago Legal Forum*, v. 1989, p. 139–167, 1989.

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

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, v. 10, n. 1, p. 171–188, 2002.

CURIEL, Ochy. Crítica poscolonial desde las prácticas políticas del feminismo antirracista. In: MORAÑA, M.; DUSSEL, E.; JÁUREGUI, C. (org.). *Colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO, 2007. p. 219–231.

DAMIÃO, Jorginete de Jesus et al. Reflexões sobre o racismo no cuidado em saúde e o acompanhamento do Programa Bolsa Família. *Saúde e Sociedade*, v. 34, e240148, 2025.

DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE OLIVEIRA, Zenayre Mendes et al. Desigualdades educacionais: desafios e estratégias para promover a equidade no sistema educacional. *Aracê*, v. 6, n. 2, p. 1506–1521, 2024.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, p. 7–20, out. 2002.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, p. 101–138, 2007.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. In: SILVA, Luiz Antônio Machado da (org.). *Ciências sociais hoje*. São Paulo: Anpocs, 1984. p. 223–244.

GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afrolatinoamericano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HOOKS, bell. Mulheres negras: moldando a teoria feminista. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 16, p. 193–210, 2015.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 3. ed. Toronto: Oxford University Press, 2003.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. ed. New York: Longman, 2003.

KYRILLOS, Gabriela M. *Os direitos humanos das mulheres no Brasil: uma análise interseccional de gênero e raça sobre a eficácia da CEDAW*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2018.

LEPESTEUR, João David. A atenção integral em saúde junto aos indígenas. *Revista Foco*, v. 17, n. 4, e4959, 2024.

LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela S. (org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019.

LORDE, Audre. Não existe hierarquia de opressão. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019a. p. 234–236.

LORDE, Audre. Idade, raça, classe e gênero: mulheres redefinindo a diferença. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista: conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019b. p. 237–248.

LUGONES, María. Colonialidade e gênero. *Revista Estudos Feministas*, v. 16, n. 2, p. 511–518, 2008.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity–conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145–174, 1995.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Estudos Feministas*, v. 16, p. 887–896, 2008.

RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala?* São Paulo: Letramento; Justificando, 2017.

RIBEIRO, Djamila. *Pequeno manual antirracista*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: UFSC, 2014.

SANTOS, Heloisa Maria Luna et al. Challenges and progress in the implementation of laws nº 10.639/2003 and nº 11.645/2008. *Revista Gênero e Interdisciplinaridade*, v. 6, n. 1, p. 130–147, 2025.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A práxis liberal e a cidadania regulada. In: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2021.

SEGATO, Rita Laura. Gênero e colonialidade: em busca de chaves de leitura e de um vocabulário estratégico descolonial. *Revista Estudos Feministas*, v. 22, n. 3, p. 949–956, 2014.

VILARINHO, Murilo Chaves; SOARES, Rafael. Políticas públicas de promoção da igualdade racial: pensando o SINAPIR. *Fragmentos de Cultura*, v. 34, n. 4, p. 883–906, 2024.

VIVEROS VIGOYA, Mara. La interseccionalidad: una aproximación situada a los estudios de género en América Latina. *Sociedade e Cultura*, v. 19, n. 1, p. 95–117, 2016.