

# PROBLEMATIZANDO A IDEIA DE INTERSECCIONALIDADE CONTIDA EM DOCUMENTOS DE 2015 E 2018 QUE GUIAM POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES EM TERESINA (PI)<sup>1</sup>

QUESTIONING THE IDEA OF INTERSECTIONALITY CONTAINED IN DOCUMENTS FROM 2015 AND 2018 THAT GUIDE PUBLIC POLICIES FOR WOMEN IN TERESINA (PI)

CUESTIONANDO LA IDEA DE INTERSECCIONALIDAD CONTENIDA EN LOS DOCUMENTOS DE 2015 Y 2018 QUE ORIENTAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS MUJERES EN TERESINA (PI)

## RESUMO

A pesquisa teve como objetivo verificar se e como a interseccionalidade está presente nos documentos que guiam as políticas públicas para mulheres em Teresina/PI e como ela foi introduzida. Foram analisados dois documentos, formulados em 2015 e 2018, e feitas entrevistas com quatro gestoras. A pesquisa concluiu que os documentos não mencionam a interseccionalidade, porém, adotam formalmente tal perspectiva, ainda que de forma limitada. A incorporação desta perspectiva limitada foi possibilitada pela contratação de uma especialista por parte da prefeitura, além de ser uma das diretrizes das Conferências de Direitos adotada pelas gestoras. A pesquisa problematiza essa incorporação formal e limitada da interseccionalidade, retomando críticas do feminismo negro que pontuam a necessidade da participação das mulheres não-brancas na formulação de decisões coletivas.

**Palavras-chave:** Interseccionalidade. Políticas públicas. Instituições de participação. Feminismo estatal.

## ABSTRACT

The research aimed to verify if and how intersectionality is present in the documents that guide public policies for women in Teresina/PI and how it was introduced. Two documents were analyzed, formulated in 2015 and 2018, and interviews were carried out with four managers. The research concluded that the documents do not mention intersectionality, however, they formally adopt such a perspective, albeit in a limited

---

<sup>1</sup> Esta é uma versão revisada e ampliada do texto “A interseccionalidade nas políticas públicas no enfrentamento à violência de gênero em âmbito nacional (Brasil), estadual (Piauí) e municipal (Teresina – PI” publicado nos anais do Fazendo Gênero 12, 2021.

---

### Hilziane Layza de Brito Pereira Lima

Doutoranda em Direito (IDP). Professora Efetiva do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Orcid: 0000-0001-7362-7857. E-mail institucional: hilzianelayza@pcs.uespi.br

### Olivia Cristina Perez

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). Professora adjunta da Universidade Federal do Piauí (UFPI), Ciência Política e ao programa de pós-graduação (mestrado e doutorado) em Políticas Públicas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9441-7517>. E-mail: 889oliviaperez@gmail.com

way. The incorporation of this limited perspective was made possible by the hiring of a specialist by the city hall, in addition to being one of the guidelines of the Conferences of Rights adopted by the managers. The research problematizes this formal and limited incorporation of intersectionality, taking up criticisms of black feminism that point out the need for non-white women to participate in the formulation of collective decisions.

**Keywords:** Intersectionality. Public policy. Participating institutions. State feminism.

## RESUMEN

La investigación tuvo como objetivo verificar si y cómo la interseccionalidad está presente en los documentos que orientan las políticas públicas para las mujeres en Teresina/PI y cómo fue introducida. Se analizaron dos documentos, formulados en 2015 y 2018, y se realizaron entrevistas a cuatro directivos. La investigación concluyó que los documentos no mencionan la interseccionalidad, sin embargo, adoptan formalmente tal perspectiva, aunque de forma limitada. La incorporación de esta perspectiva limitada fue posible gracias a la contratación de un especialista por parte del ayuntamiento, además de ser una de las directrices de las Conferencias de Derechos adoptadas por los gestores. La investigación problematiza esta incorporación formal y limitada de la interseccionalidad, retomando críticas al feminismo negro que señalan la necesidad de que las mujeres no blancas participen en la formulación de decisiones colectivas.

**Palabras clave:** Interseccionalidad. Políticas públicas. Instituciones participantes. Feminismo de Estado.

## Introdução

Dados do IPEA mostram que, em 2017, 66% de todas as mulheres assassinadas no país eram negras. O Atlas da Violência de 2019 confirma esse quadro preocupante ao revelar que a taxa de homicídios de mulheres não negras teve aumento de 4,5% entre 2007 e 2017, enquanto a taxa de homicídios de mulheres negras cresceu 29,9%. O Atlas da Violência de 2020 elenca os estados nordestinos da Paraíba, Alagoas, Ceará e Rio Grande do Norte como os estados onde o aumento de morte de mulheres negras foi mais explícito ainda, se comparados com o período anteriormente pesquisado. No caso do Piauí, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado, no ano de 2019 foram registrados um total de 27 feminicídios, sendo 23 no interior, atingindo, em sua maioria, as mulheres negras e do lar/lavradoras (PIAUI, 2018, p. 37). Esses dados revelam que para que se compreenda as violências de gênero, deve-se considerar o intercruzamento dos marcadores sociais, tais como classe social, raça e gênero, hoje mais conhecido como interseccionalidade.

Autoras feministas norte-americanas como Kimberlé Crenshaw, Patricia Hill Collins, Angela Davis e bell hooks são algumas das referências no debate sobre raça,

gênero e classe como elementos que diferenciam as mulheres. Conforme Crenshaw (2002, p. 177),

a interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras.

No entanto, a concepção de que as desigualdades sociais envolvem classe, gênero e raça não é nova tampouco exclusiva do debate norte-americano ou acadêmico. Movimentos sociais e ativistas já apontam há muito tempo a necessidade de que sejam consideradas a situação das mulheres não-brancas. Apenas para citar o caso brasileiro, destaca-se o enfrentamento dentro do próprio movimento feminista das “[...] contradições e as desigualdades que o racismo e a discriminação racial produzem entre as mulheres, particularmente entre negras e brancas no Brasil” (CARNEIRO, 2003, p. 120). A professora e ativista Lélia Gonzalez já discutia, em meados dos anos de 1980, o entrelaçamento de clivagens sociais (como gênero e raça), mais tarde melhor desenvolvida sob o conceito de interseccionalidade. Ou seja, as mulheres negras brasileiras, com atuação no movimento feminista e no movimento negro, há muito já denunciavam o que depois foi chamado de discriminação interseccional (KYRILLOS, 2020). Cabe enfatizar que Sueli Carneiro já levantava esse debate antes mesmo de Crenshaw:

Quando Crenshaw chegou com esse debate da interseccionalidade, eu já estava com essa concepção consolidada de feminismo negro. Mas essa geração está agregando conceitos. Eu sou filhote da Lélia Gonzalez. Eu sou uma feminista negra antirracista que em determinado momento, na estruturação do instrumento político de luta que eu, com outras mulheres, concebi, o GELEDES, pensava o que era ser mulher negra no contexto do feminismo branco hegemônico da época (CARNEIRO, 2017, 18).

A presente pesquisa aborda um aspecto ainda pouco explorado no debate sobre a interseccionalidade que é a sua aplicação nas políticas públicas de gênero. A pesquisa responde as seguintes questões: como os documentos que guiam as políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres implementadas no município de Teresina (PI) em meados dos anos de 2015 e 2018 incorporam o fato de que a violência tem relação não apenas com o gênero, mas também está intrinsecamente relacionada com raça, gênero e outros marcadores sociais? O que explica essa incorporação?

Conforme a literatura, a interação entre movimentos sociais com a gestão pública promove políticas públicas mais afinadas com os ideais dos movimentos sociais (SANTOS, PEREZ e SZWAKO, 2017; PEREZ e SANTOS, 2020). Essa concepção avançou especialmente nas análises do período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve à frente do governo federal (de 2002 a meados de 2016). A gestão petista aproximou movimentos sociais do Estado em pelo menos dois sentidos: primeiro, com a ampliação das Instituições de Participação (IPs), tais como as Conferências de Direitos. No caso das Conferências, tratam-se de esferas públicas que reúnem delegados escolhidos entre atores da sociedade civil em etapas municipais, estaduais e na esfera federal para discutir e propor encaminhamentos das políticas públicas em diversas áreas, desde a assistência social, educação e saúde, passando por cultura, meio-ambiente, desenvolvimento regional até direitos para jovens, idosos, afrodescendentes, indígenas, mulheres e LGBTs (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros). As conferências de mulheres e LGBT legitimaram as demandas por equidade de gênero e pela diversidade sexual, ao conceder caráter de “questão de governo” a temáticas que tradicionalmente eram vistas como de cunho intimista e privado (SANTOS, PEREZ e SZWAKO, 2017).

Em segundo lugar, a aproximação entre movimentos e Estado, especialmente na gestão petista, aconteceu por meio da escolha de lideranças de movimentos sociais para cargos centrais da burocracia federal, fenômeno chamado de ativismo estatal (CAYRES, 2017; PIRES e VAZ, 2014) com suas variações como o feminismo estatal (BOHN, 2010; MATOS e PARADIS, 2013; MATOS, 2014; OLIVEIRA, 2018; PISMEL, 2019). O termo feminismo estatal pode ser compreendido como o “*advocacy* das demandas dos movimentos de mulheres no interior do Estado” (MATOS e PARADIS, 2013, 13). Especificamente no tocante às políticas para mulheres, os estudos mostram como a ida de militantes de movimentos sociais para cargos centrais na burocracia federal, especialmente nas gestões petistas, contribuiu para políticas públicas mais alinhadas aos ideais feministas (BOHN, 2010; MATOS e PARADIS, 2013; MATOS, 2014; OLIVEIRA, 2018; PISMEL, 2019).

Com base nessa literatura, temos como hipótese que, no caso de Teresina, o que contribuiu para a elaboração de políticas públicas que incorporam a interseccionalidade - ainda que de forma limitada e parcial - foi a atuação de funcionárias públicas que se identificam com o feminismo, assim como a interação entre os movimentos sociais e a gestão pública por meio das Conferências.

Trata-se de uma pesquisa de natureza descritiva, qualitativa e empírica que versa sobre políticas públicas de gênero, abordando o município de Teresina - PI, configurando-se, assim, como um estudo de caso. Quanto aos procedimentos técnicos, primeiramente foi realizada uma pesquisa documental mediante análise de conteúdo (BARDIN, 1977) do I Plano Municipal de Políticas para Mulheres, publicado em 2015, e da Síntese do Diagnóstico Sobre a Situação da Violência Contra a Mulher em Teresina, de 2018. Na análise de conteúdo buscamos como os documentos entendem as desigualdades sociais e as formas de combatê-la, atentando para a menção das desigualdades relacionadas à raça e outros marcadores sociais, além do gênero.

Essa etapa da pesquisa possibilitou a verificação da existência restrita e sujeita a problematizações de uma concepção interseccional nas políticas públicas para mulheres no município. Posteriormente, com o intuito de aferir como as desigualdades sociais foram pensadas na formulação das políticas públicas, entrevistamos todas as quatro gestoras da Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres de Teresina - PI (SMPM) responsáveis pela formulação de políticas públicas na área.

Foram entrevistadas na Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres de Teresina - PI (SMPM): a Secretária Gestora, a Secretária Executiva, a Gerente de Enfrentamento à Violência e a Gerente de Articulação e Transversalidade, no total de quatro entrevistadas. Quanto ao gênero e sexualidade, todas se consideram mulheres heterossexuais e do gênero feminino. Quanto à classe, duas delas se afirmam de classe baixa, considerando estarem na linha da pobreza – até 03 salários mínimos – e as outras duas de classe social em ascendência média (tomando por base a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE de 2018). No que diz respeito à raça, duas delas se autodeclararam negras (entre elas a Secretária Gestora e a Gerente de Enfrentamento à Violência) e as outras duas, brancas (Gerente de Articulação e Transversalidade e Secretária Executiva).

As entrevistadas são mulheres, com curso superior completo (algumas delas com pós-graduação *stricto sensu*), que ocupavam, ao tempo da pesquisa, cargos de confiança no âmbito da SMPM. Todas elas se encontravam na faixa de idade entre 35 a 50 anos de idade. No momento da entrevista, as quatro entrevistadas trabalhavam na SMPM desde a sua criação como antiga Coordenadoria de Políticas para Mulheres no Município, em 2011, mas nenhuma delas tinha especialidade em questões de mulheres quando foram admitidas.

A escolha por Teresina (PI) para a pesquisa se deu por quatro motivos. Primeiro, Teresina é uma das poucas cidades brasileiras que possui um órgão executivo exclusivo de políticas para mulheres. De acordo com dados do IBGE (2019), a quantidade de municípios que possuem um órgão exclusivo para políticas para mulheres teve uma redução entre 2013 (27,5%) e 2018 (19,9%), ficando restrito a apenas 12,8% dos municípios. Em segundo lugar, a Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres (SMPM) de Teresina tem ciência da ideia de que a violência e as desigualdades têm relação com mais de um marcador social da diferença, como revelam os documentos que guiam as políticas para mulheres na cidade. O documento intitulado Síntese do Diagnóstico sobre a Situação da Violência Contra a Mulher em Teresina (2018), elaborada pela SMPM, evidencia que as condições socioeconômicas são importantes indicadores das barreiras que as mulheres enfrentam para ter acesso a seus direitos e que 77,8% das mulheres de Teresina é negra e parda. A escolha de Teresina também se justifica pela escassez de pesquisas sobre o tema na esfera municipal, em especial quando governadas por partidos distintos do Partido dos Trabalhadores (PT), tal como é o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em Teresina (até 2020). Por fim, escolhemos Teresina por considerarmos importante ampliar as pesquisas sobre políticas públicas para mulheres para outras partes do Brasil, contrariando uma certa

tendência das pesquisas que apresentam dados sobre a região Sudeste, a mais rica do país.

O trabalho contribui com os estudos sobre participação social, feminismo estatal, interseccionalidade e gestão pública. Na área da participação social, o trabalho revela aspectos ainda não mostrados pela literatura, a saber: que perspectivas feministas, como a interseccionalidade, podem ser adotadas pelo Estado pela participação de movimentos sociais. O trabalho também avança na literatura sobre feminismo estatal ao mostrar que a disseminação de ideais feministas na gestão pública não acontece somente pela ida de militantes para a gestão, mas também pelo aprendizado sobre os feminismos que as gestoras adquirem em secretarias que se dedicam de alguma forma às políticas para mulheres.

Por fim, o trabalho contribui para a gestão pública ao demonstrar que a atenção de governos a questões que envolvam gênero, raça e classe, associada à adoção de políticas antirracistas, pode gerar a defesa de direitos para grupos com menos acesso a eles, como as mulheres negras. Mas para que isso aconteça essas mulheres têm que ser incluídas de fato em todas as etapas das políticas públicas.

O texto está organizado da seguinte forma: com o objetivo de verificar a presença da perspectiva interseccional nos documentos que guiam as políticas públicas para mulheres no município de Teresina, na primeira seção são analisados o I Plano Municipal de Políticas para Mulheres e a Síntese do Diagnóstico sobre a Situação da Violência contra a Mulher em Teresina. Na mesma seção são explorados os elementos que explicam essa incorporação, ainda que ela tenha acontecido de forma parcial. Seguem-se as conclusões da pesquisa.

## **A presença da interseccionalidade formal nos documentos que guiam as políticas para mulheres no município de Teresina (PI)**

Na capital piauiense, a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres é o órgão responsável por promover políticas públicas para mulheres no município. Quando retomamos o histórico de criação da Secretaria (que expressa em seus documentos um certo olhar sobre a interseccionalidade) é possível perceber a influência da sociedade civil, o que corrobora a literatura que demonstra o quanto a interação entre movimentos sociais e Estado gera políticas públicas mais afinadas com os ideais dos movimentos sociais (SANTOS, PEREZ e SZWAKO, 2017; PEREZ e SANTOS, 2020), em especial a dos movimentos sociais feministas (BOHN, 2010; MATOS e PARADIS, 2013; MATOS, 2014; OLIVEIRA, 2018; PISMEL, 2019).

Instituída em 01 de dezembro de 2011 por meio da Lei Complementar nº. 4.197, a Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres (CMPM) surgiu a partir de reivindicações dos Movimentos de Mulheres Organizadas (TERESINA, 2015). A existência desse órgão é considerada uma conquista histórica no Município de Teresina (PI), pois ele avança na constituição de uma instituição como essa em meio

a tantas extinções de secretarias para mulheres em todo o país, inclusive na esfera nacional (IBGE 2019). Em 2017 a CMPM passou à condição de Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres (SMPM). A criação da Secretaria (desde 2011 com *status* de Coordenadoria) e a sua manutenção até hoje (2020) representam um avanço significativo para as demandas feministas do município (TERESINA, 2015).

A participação da sociedade civil nas políticas para as mulheres do município aconteceu também em outros momentos. Em 2015, quando ainda era Coordenadoria, a SMPM divulgou o I Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres (PMPPM), construído com ampla participação da sociedade civil, visando a contemplar as reivindicações de movimento de mulheres rurais e urbanas e de outros organismos sociais e políticos no âmbito municipal (TERESINA, 2015). Este I Plano foi resultado de mobilização realizada pelos movimentos de mulheres e foi elaborado tomando por base as deliberações da II e III Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres, ocorrida em 2011 e 2015, respectivamente, em um trabalho conjunto com o Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres (TERESINA, 2015).

Esses dados mostram como as políticas públicas desenvolvidas pela gestão municipal foram possibilitadas, dentre outros motivos, pela atuação de movimentos sociais nas Conferências, assim como aponta a literatura que versa sobre a importância das Instituições de Participação, e dentro delas, das Conferências de Direitos (SANTOS, PEREZ e SZWAKO, 2017; PEREZ e SANTOS, 2020).

Reforçando a importância das Instituições de Participação, as entrevistadas lembraram que Teresina (PI) foi uma das primeiras capitais brasileiras a possuir Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, instaurado 1986 pelo Decreto nº 815/1986, hoje vinculado à estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Políticas Públicas para a Mulher de Teresina. Já são mais de trinta anos de atuação desse Conselho em prol de políticas e direitos para mulheres no município, tendo como finalidade deliberar sobre a política pública para a mulher no município e controlar as ações desenvolvidas pela rede de serviços.

As políticas públicas voltadas às mulheres em Teresina devem seguir o I Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres (PMPPM), com vigência entre 2015 a 2019. Já no primeiro capítulo o documento estabelece como meta o enfrentamento “das desigualdades entre mulheres e homens, as desigualdades de classe, raça e etnia” (Teresina 2015, 14). Para tanto, o I Plano prima pelo fortalecimento da política pública municipal sob alguns eixos:

Igualdade no mundo do trabalho e na autonomia econômica, com inclusão social; educação inclusiva, não sexista, não racista, não homofóbica e não lesbofóbica e contra a intolerância religiosa, para a igualdade e a cidadania; saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; direito à terra, moradia digna e infraestrutura social, com desenvolvimento sustentável nos meios rural e urbano; cultura, esporte, comunicação e mídia igualitárias,

democráticas e não discriminatórias; enfrentamento do racismo, do sexismo, da lesbofobia e da intolerância religiosa; enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres, com especial atenção às idosas e com deficiência (TERESINA, 2015, 13).

Verifica-se que, apesar de não conter expressamente o termo interseccionalidade, os eixos temáticos reproduzidos na citação e alguns capítulos do I Plano contêm elementos que nos levam a verificar esse conceito implicitamente em sua estrutura. Por exemplo, o segundo capítulo prevê uma “Educação inclusiva, não sexista, não racista, não homofóbica e não lesbofóbica e contra intolerância religiosa, para igualdade e cidadania; [...]” (TERESINA, 2015, 10) e o “[...] enfrentamento do preconceito e da discriminação de gênero, étnica, racial, social, religiosa, geracional, por orientação sexual, identidade de gênero e contra pessoas com deficiência [...]” (TERESINA, 2015, 14). Os capítulos terceiro, quinto e sexto também enfatizam a necessidade de se levar em consideração as peculiaridades vivenciadas por cada mulher, com suas “[...] identidades e as especificidades de gênero, raça, etnia, geração, classe social, orientação sexual e mulheres com deficiência [...] respeitando as especificidades das mulheres do campo e das comunidades tradicionais.” (TERESINA, 2015, 14), evitando qualquer reprodução estereotipada de gênero, raça, classe, etnia, orientação sexual e geração. Versando ainda sobre o conceito de interseccionalidade, o plano destaca no quarto capítulo categorias de intersecção no enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher, “[...] considerando as questões étnicas, raciais, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional” (TERESINA, 2015, 41). No sétimo e penúltimo capítulo, o Plano propõe enfrentar o racismo, sexismo e lesbofobia e intolerância religiosa, com a instituição de políticas e programas com esse fim. O oitavo capítulo também nos traz mais noções sobre interseccionalidade ao propor ações para “[...] o enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres, considerando geração, raça e deficiência” (Teresina 2015, 15).

Logo, o I Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres (PMPPM) enfatiza em diversas passagens que a proteção à mulher deve levar em conta as múltiplas desigualdades a que estão submetidas e que se relacionam como gênero, mas também com raça, religião, geração, orientação sexual e classe social, de forma articulada.

A ideia da interseccionalidade, ainda que não expressa nesses termos, aparece de outras formas no Plano. O Plano foi construído com base em três premissas metodológicas: a) a transversalidade de gênero; b) a intersetorialidade e; c) a capilaridade (TERESINA, 2015, 12). A primeira premissa tem por objetivo assegurar um enfrentamento à violência contra a mulher com o apoio de vários setores. A transversalidade é entendida como “[...] uma ferramenta de desenho e implementação de políticas públicas, [...] cujo papel proeminente é articular diferentes órgãos do governo em torno de uma temática específica” (Carvalho 2018, 89). Inclusive ela é essencial para impedir a reprodução do racismo por meio de práticas institucionais (MONAGREDA, 2014). Já a intersetorialidade pretende envolver organismos setoriais e atores em diversas esferas em âmbito municipal e uma maior articulação entre

diversas políticas locais. Logo, a interseccionalidade se aproxima de uma perspectiva interseccional, na medida em que “[...] só é possível de ser concretizada se houver ampla sinergia entre diferentes áreas setoriais e que trabalham com ‘temas transversais’” (ORTIZ, 2013, 12).

Para concretizar tais diretrizes foi criada a Câmara de Gestão Técnica da Mulher de Teresina (Teresina 2015), pelo Decreto Municipal nº 13.441, de 29 de julho de 2013. Com o poder de integrar vários órgãos da gestão municipal, a Câmara de Gestão Técnica da Mulher tem entre suas funções criar canais de diálogo entre órgãos do Poder Público Municipal, possibilitando a realização de ações conjuntas entre esses órgãos, provocando a articulação entre políticas diversas,

[...] de maneira a fortalecer e ampliar a capacidade de resultados das ações voltadas para mulheres, mulheres com deficiência, indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados pela discriminação e demais formas de intolerância e grupos LGBT (TERESINA, 2015, 16).

Nesse ponto, o I Plano expressa o intuito de atingir as discriminações interseccionais que afetam mulheres em suas diversidades (gênero, raça, classe, portadoras de deficiência, LGBT) e que a Câmara de Gestão Técnica da Mulher é um instrumento utilizado para esse fim. A Câmara de Gestão Técnica é, portanto, um órgão dentro da SMPM utilizado para que seus membros materializem a política de gênero através da transversalidade da perspectiva de gênero dentro das políticas dos outros órgãos municipais. Para a Gestora 1 da SMPM entrevistada, a Câmara Técnica é um órgão capaz de ampliar a percepção dos seus componentes, inovando na atuação dessas pessoas e contribuindo de maneira diferente com as políticas públicas para as mulheres.

Respondendo então ao problema dessa pesquisa, o termo interseccionalidade não foi encontrado expressamente na análise do I Plano Municipal de Políticas para Mulheres. O I Plano explicita quais seriam as ações a serem executadas, muitas delas com recortes raciais e de gênero (este sempre em primeiro lugar), bem como define antecipadamente a estrutura organizacional encarregada por sua execução, mas não traz políticas específicas para mulheres negras, deixando mais em evidência as questões de gênero. Os avanços do I Plano podem ser creditados aos espaços de participação dos movimentos sociais, como foram as Conferências de Direitos.

Outro documento que orienta as políticas para mulheres em Teresina e que compartilha de certas concepções que podem ser consideradas interseccionais – embora ainda com caráter formal – é a Síntese do diagnóstico sobre a situação da violência contra a mulher em Teresina, elaborado pela SMPM em 2018. A realização de um diagnóstico situacional de violência contra as mulheres no município de Teresina (PI) estava prevista entre as propostas lançadas no I Plano Municipal de Políticas para Mulheres (Teresina 2015, 43), mas só foi possível graças ao financiamento de uma consultoria feita pelo município de Teresina (PI) junto ao Banco Mundial. A socióloga

e pesquisadora renomada em questões de gênero Wânia Pasinato foi escolhida como responsável técnica para a elaboração do diagnóstico.

Pasinato é uma socióloga branca, paulista, que atua prestando serviços de consultoria e assessoria para organizações e governos em temáticas que envolvem gênero e políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, dentre outros correlacionados. Atualmente, está à frente da assessoria técnica da ONU Mulheres na área de enfrentamento à violência contra mulheres.

Depois de ouvidas mil mulheres em idade entre 15 a 49 anos, a Síntese do diagnóstico sobre a situação da violência contra a mulher em Teresina mostra que 77,8% das mulheres de Teresina (PI) é negra e parda e que as condições socioeconômicas são importantes indicadores das barreiras que as mulheres enfrentam para ter acesso a seus direitos. Portanto, a classe e a raça foram identificadas como obstáculos ao enfrentamento da violência, além do gênero. O Diagnóstico também revela que algumas clivagens sociais tais como cor, religião e idade caracterizam as mulheres e suas experiências de violência (TERESINA, 2018, 22). Por exemplo, verificou-se que as mulheres que mais sofrem violência são as jovens (18 a 29 anos), pardas e sem religião, enquanto a violência sexual é mais relatada por mulheres brancas. Por outro lado, o Diagnóstico também reporta que as mulheres negras vivem em situação de violência de uma forma mais naturalizada devido a alguns fatores, como o racismo institucional e as dificuldades de acesso a direitos para mulheres negras (TERESINA, 2015, 22).

Nota-se que esse instrumento (Síntese do diagnóstico sobre a situação da violência contra a mulher em Teresina) já traz em seu bojo uma certa ideia de interseccionalidade, principalmente por advertir em vários momentos acerca das vulnerabilidades sofridas pelas mulheres em suas diversidades, embora seu uso meramente formal e sem a participação das mulheres negras nas políticas públicas seja passível de problematizações. É mais evidente uma perspectiva formal da interseccionalidade quando o documento ressalta os problemas que atingem as mulheres e alerta para a necessidade de se considerar as condições que mais agravam as violências (gênero, classe e raça). Assim, embora não traga expressamente o termo interseccionalidade, a Síntese do Diagnóstico Sobre a Situação da Violência Contra a Mulher em Teresina demonstra que a articulação entre gênero, classe e raça vem sendo pautada pelo município.

A concepção da interseccionalidade esteve presente inclusive na fala das quatro entrevistadas para a presente pesquisa. Quando questionadas se a violência e desigualdades que atingem as mulheres em Teresina (PI) têm relação com gênero, raça, escolaridade, classe e outras clivagens sociais, todas as entrevistadas foram unânimes ao dizerem que sim e que o próprio diagnóstico elaborado revela esse dado. De acordo com a Gestora 2, quando pensam em uma política ou em uma ação, independentemente de seu tamanho, pensam na diversidade da mulher, seja ela urbana, rural, branca, negra, etc.

No entanto, essas mesmas mulheres que sofrem as violências não foram incluídas na elaboração dos Documentos. As gestoras que participaram da formulação dos documentos eram servidoras públicas. E declararam que conheciam e estavam

alinhas aos interesses das mulheres, mas não eram especialistas no assunto, tampouco oriundas ou com ligações explícitas com movimentos sociais feministas.

Ainda assim há uma certa concepção feminista nos documentos. Conforme a literatura, a interação entre movimentos sociais e Estado também acontece por meio do feminismo estatal, ou seja, pela presença de feministas nos órgãos públicos responsáveis por disseminar ideias e ações que se coadunam com as pautas dos movimentos sociais (BOHN, 2010; MATOS e PARADIS, 2013; MATOS, 2014; OLIVEIRA, 2018; PISMEL, 2019).

No caso de Teresina, a defesa de ideais feministas pelas gestoras não se deve a uma ligação prévia delas com os movimentos feministas, mas sim com o aprendizado que essas gestoras tiveram durante o seu trabalho em uma Secretaria de Políticas para Mulheres. Ao trabalharem na Secretaria, “As mulheres se descobrem e acabam se reconhecendo como feministas, mas não daquele movimento histórico. Eu me enquadro no feminismo institucional” (GESTORA 1).

Embora não tivessem um estudo aprofundado sobre os feminismos ou ligação com os movimentos sociais, existia por parte de algumas gestoras o interesse sobre o assunto. Por exemplo, para sua própria atuação, a Gestora 1 buscou ampliar sua percepção, visto que considera estar ocupando um órgão que pauta agendas históricas, mas dentro de uma institucionalização inovadora no município e da qual não tinham referências em nível municipal nem estadual e, em virtude disso, procurou estudar sobre o feminismo para desconstruir uma percepção: “Eu fui me identificando e, por isso, fui estudar para entender o que era e me descobri na medida em que fui lendo a história e a construção acadêmica sobre esse conhecimento que é o feminismo, a diversidade de produção escrita sobre isso” (GESTORA 1).

Logo, as gestoras públicas não pertenciam a movimentos sociais e, portanto, elas não aprenderam sobre os feminismos nesses espaços. Foi no trabalho que elas foram conhecendo, se identificando como feministas e disseminando alguns dos ideais dos movimentos (como a interseccionalidade) nas políticas públicas. Esses resultados contribuem com a gestão pública ao mostrar que próprio trabalho com questões públicas pode impulsionar a incorporação e disseminação de ideais de movimentos sociais, como os feminismos.

De acordo com as informações coletadas em todas as entrevistas, a importância da raça, além do gênero, nas políticas públicas passou a ser mais presente conceitualmente somente a partir da consultoria contratada com a socióloga e pesquisadora Wânia Pasinato, por volta de 2017, para a confecção da Síntese do Diagnóstico Sobre a Situação da Violência Contra a Mulher em Teresina. A Gestora 2 reforça que a presença da pesquisadora, fez com que todas elas refletissem que tipo de política estavam fazendo, se para mulher ou sob a perspectiva de gênero. Logo, a consultoria contratada pelo Município em 2018, financiada pelo Banco Mundial, com uma especialista e pesquisadora em questões de gênero, foi crucial para a inserção de certa ideia de interseccionalidade nas políticas públicas do município.

No entanto, é preciso problematizar o processo de formulação dos Documentos que guiam as políticas públicas para mulheres em Teresina. Embora a consultora contratada seja especialista em gênero, trata-se de uma mulher branca, residente em

São Paulo, e sem estudos publicados sobre interseccionalidade ou sobre a situação das mulheres na região. Logo, ela não experienciou ou se aprofundou na vivência das mulheres negras, em especial daquelas que moram em Teresina.

É salutar ressaltar que há na universidade da região especialistas em interseccionalidade e gênero que poderiam estar envolvidos no planejamento de políticas públicas afinadas com as necessidades das mulheres negras da região. Inclusive, duas gestoras que estavam à frente das políticas públicas do município e que foram entrevistadas para a presente pesquisa se autodeclararam negras, o que evidencia a presença de mulheres negras na região e a possibilidade de que elas fossem consultadas para formular documentos e diretrizes para as políticas públicas do município.

Logo, em certa medida, as gestoras aprenderam sobre um feminismo branco e institucionalizado. Isso é especialmente relevante quando se considera que a maior parte da população feminina de Teresina é composta por mulheres negras e ajuda a entender a concepção formal e limitada de interseccionalidade presentes nos documentos que guiam as políticas para mulheres.

O que os dados revelam, então, é que há uma certa incorporação formal da ideia de interseccionalidade, mas que essa inserção não foi construída em diálogo com a sociedade civil, o que tornaria suas diretrizes incapazes de atender concretamente as necessidades das mulheres teresinense, especialmente daquelas que são impactadas por mais de um eixo de subordinação.

Cabe frisar que nem todas as mulheres negras ou feministas negras aderem ao termo ou método da interseccionalidade, inclusive, este tem sido foco de considerações por muitas delas pelo equívoco da ausência dos movimentos sociais nos históricos da interseccionalidade. Chamamos atenção aqui justamente para fato de que a incorporação da ideia de interseccionalidade por vezes tem sido feita por mulheres brancas, contrariando uma ideia central dos movimentos feministas negros onde essa concepção é comum: a de que as mulheres não-brancas devem estar incluídas nas decisões que lhes dizem respeito.

Logo, a presença de clivagens como gênero e raça nos documentos públicos não deve bastar para que se constate que eles atenderão as necessidades das mulheres ou ainda que são interseccionais. É importante atentar para o processo de formulação e implementação dessas diretrizes e se de fato as mulheres a quem se destinam as políticas públicas estão sendo incorporadas e ativas nesse processo – o que não aconteceu no caso de Teresina.

Esses apontamentos são importantes porque, no nosso país, as “[...] experiências históricas de pessoas brancas e não brancas são diferenciadas e tais experiências precisam ser consideradas tanto do ponto de vista da luta social como na implementação de políticas públicas” (SILVA, 2013, 49). No caso dos documentos que guiam as políticas públicas para mulheres em Teresina, temos uma concepção de interseccionalidade meramente formal que dista da riqueza da ideia e do conceito, na medida em que se reafirma a importância de se considerar os marcadores sociais gênero e raça, mas sem de fato incluir as mulheres negras na formulação deles. Parece, então, que incorporar os marcadores gênero e raça bastariam para incluir as mulheres negras. Mas os

ensinamentos sobre interseccionalidade construídos por ativistas ensina justamente que é preciso a inclusão das mulheres negras, pois “[...] sem a radicalidade feminista negra descolonial, ela apoia contradições históricas marcadas pelas diferenças e silenciamento de pontos de vistas” (AKOTIRENE, 2018, 55).

## Conclusões

A pesquisa constatou que o termo interseccionalidade não foi encontrado explicitamente nos documentos objetos desta pesquisa (I Plano Municipal de Políticas para Mulheres e Síntese do Diagnóstico sobre a Situação da Violência contra a Mulher em Teresina). Contudo, o seu sentido – ainda que formal e passível de problematizações – se encontra espalhado por vários pontos dos referidos documentos ao abordarem as peculiaridades que envolvem as mulheres pela sua condição de raça e classe.

Em síntese, a incorporação de uma certa perspectiva interseccional nas políticas públicas foi possibilitado pelo o trabalho de Wânia Pasinato (especialista em temas como gênero e feminismos) e responsável pela elaboração do Diagnóstico sobre a Situação da Violência contra a Mulher em Teresina; pelas Instituições de Participação, em especial as Conferências de Direitos que reuniram mulheres de movimentos sociais que contribuíram para a criação da própria Secretaria e de documentos que guiam as políticas públicas no município de Teresina e o feminismos estatal, já que as gestoras aprenderam sobre feminismo no trabalho na Secretaria.

Mas a pesquisa também problematizou esses resultados mostrando que no caso dos documentos que guiam as políticas públicas para mulheres em Teresina há uma certa ideia de interseccionalidade bastante restrita, já que incorpora a importância dos marcadores de gênero e raça, mas não de forma explícita, reproduzindo assim as concepções dos formuladores dos documentos, brancos, e sem a participação das mulheres negras – que são a maioria das mulheres de Teresina. Assim, as limitações na concepção e prática da interseccionalidade nas políticas públicas reproduzem críticas das feministas negras ao fato de que suas vidas são discutidas e decididas por homens e mulheres brancas.

Em que pese os avanços, o principal limite da pesquisa é não examinar como de fato acontece a política pública na ponta, ou seja como são atendidas essas mulheres de Teresina, em sua maioria negras. Por isso sugerimos pesquisas que analisem esse ponto considerando a vivência das mulheres negras da região. Nesse sentido, sugerimos adicionalmente aos interessados na adoção da perspectiva interseccional que compreendam os elementos que favorecem a sua execução.

Consideramos que a principal contribuição da pesquisa é chamar a atenção para a inserção da perspectiva interseccional na análise de políticas públicas, que geralmente consideram apenas as clivagens de gênero e classe social. Essa é uma contribuição prática também, já que aponta para que os gestores públicos considerem o intercruzamento de clivagens como, por exemplo, raça e gênero na formulação e execução de políticas públicas. Mas ressaltamos que não basta a presença formal da

ideia de interseccionalidade, mas sim que as mulheres negras sejam incluídas em todos os processos referentes às políticas públicas.

## Referências

AKOTIRENE, Carla. 2019. *Interseccionalidade*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BOHN, S. 2010. *Feminismo Estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas Públicas para as mulheres*. Porto Alegre, Debates, v. 4, n. 2, p. 81-106, jul./dez. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.17439>

CARNEIRO, Sueli. 2003. *Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero*. In: Ashoka Empreendimentos Sociais; Takano Cidadania (Orgs.). *Racismos contemporâneos*. Rio de Janeiro: Takano, p. 49-58.

CARNEIRO, Sueli. 2017. *Entrevista “Raça estrutura classe no Brasil”*. Revista Cult, ano 20, n. 223, p. 18, maio.

CARVALHO, L. P. 2018. “A SPM e as políticas para as mulheres no Brasil: saltos e sobressaltos em uma institucionalização das demandas das agendas feministas”. Em *Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro*.

MATOS, M.; ALVAREZ, S. (org.). Porto Alegre, RS: Zouk. Disponível em: [https://www.academia.edu/40359014/MATOS\\_and\\_ALVAREZ\\_O\\_Feminismo\\_estatal\\_participativo\\_brasileiro\\_Vol\\_1](https://www.academia.edu/40359014/MATOS_and_ALVAREZ_O_Feminismo_estatal_participativo_brasileiro_Vol_1). Acesso em: 14 de outubro de 2019.

CAYRES, D. C. 2017. *Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais*. BIB, n. 82, p. 81-104, set.

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

CRENSHAW, K. 2002. *Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero*. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf> Acesso em: 05 abr. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011>

DAVIS, A. 2016. *Mulheres, raça e classe* [recurso eletrônico]. Tradução Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo.

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

IBGE. 2019. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2018*. Rio de Janeiro.

IBGE. 2018. *Munic 2018: Apenas 8,3% dos municípios têm delegacias especializadas de atendimento à mulher*. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25499-munic-2018-apenas-8-3-dos-municipios-tem-delegacias-especializadas-de-atendimento-a-mulher>> Acesso em 22 nov. 2020.

IPEA. 2019. *Atlas da violência 2019*. Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

IPEA. 2020. *Atlas da violência 2020*. Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

KYRILLOS, Gabriela M. *Uma Análise Crítica sobre os Antecedentes da Interseccionalidade*. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, 28(1): e56509 DOI: 10.1590/1806-9584-2020v28n156509. 2020.

MATOS, M. 2014. *A Quarta onda feminista e o Campo crítico-emancipatório das diferenças no Brasil: entre a destradicionalização social e o neoconservadorismo político*. Caxambu (MG). Anais do 38º Encontro Anual da ANPOCS, Mesa Redonda 20.

MATOS, M.; PARADIS, C. G. 2013. *Mulheres e políticas públicas na América Latina e Caribe: desafios à democracia na Região*. Águas de Lindoia – SP. Anais do 37º Encontro Anual da ANPOCS. Seminário Temático 05, 2013.

MONAGREDA, J. 2014. *Estado e cidadania diferenciada a partir do pertencimento étnico-racial afrodescendente no Brasil e na Venezuela: uma perspectiva comparada*. Tese de Mestrado. UFMG.

MOUTINHO, L. 2014. *Diferenças e desigualdades negociadas: raça, sexualidade e gênero em produções acadêmicas recentes*. Campinas/SP. Cadernos Pagu, n. 42, p. 201-248. <https://doi.org/10.1590/0104-8333201400420201>.

OLIVEIRA, D. R. de. 2018. *A interação entre o Movimento feminista e o Estado, uma proposta de análise*. Vitória – ES. In: III Seminário de Ciências Sociais – PGCS. Anais. UFES.

ORTIZ, M. 2013. *Desvendando sentidos e usos para a perspectiva de interseccionalidade nas políticas públicas brasileiras*. Florianópolis/SC. Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos). ISSN2179-510X.

PEREZ, O.; SANTOS, G. G. C. “A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: trajetória e agendas de pesquisa”. Em *Ciências sociais hoje; ciência política*. São Paulo: Zeppelini Publis. In: Bruno Bolognesi; Glauco Peres da Silva. (Org.). 1 ed. hers, 2020, v. 1, p. 140-160. DOI: [10.17666/bib9005/2019](https://doi.org/10.17666/bib9005/2019)

PIAUI. 2018. *Plano Estadual de Segurança Pública*. Secretaria de Segurança Pública.

PIRES, R. C.; VAZ, A. C. N. 2014. *Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal*. Lua Nova, n. 93, p. 61-91, dez. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452014000300004>.

PISMEL, A. C. 2019. *Participação, Movimentos Sociais e Políticas Públicas: a sistematização inicial de uma agenda de pesquisa*. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 4, n. 3, p. 9-31, dez. DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n3.49188](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n3.49188)

SANTOS, G. G. C.; PEREZ, O. C.; SZWAKO, J. L. 2017. *Gêneros da participação: refletindo sobre limites e possibilidades da participação social na promoção da equidade de gênero e da diversidade sexual em âmbito estatal*. Estudos de Sociologia (UFPE), v. 23, p. 19-74. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/view/237054>

SILVA. T. 2013. *Violência contra as mulheres e interfaces com o racismo: o desafio da articulação de gênero e raça*. João Pessoa – PB. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). <http://www.ccj.ufpb.br/pos/contents/pdf/bibliovirtual/dissertacoes-2013/dissertacao-terlucia-maria-da-silva-ppgcj.pdf>

TERESINA. 2015. *I Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres de Teresina*. Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres. <http://smpm.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2017/11/Plano-Municipal-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-Livro-FINAL.pdf>

TERESINA. 2018. *Síntese do Diagnóstico sobre a Situação da Violência Contra a Mulher em Teresina*. Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres. <http://smpm.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/08/Sint%C3%A9se-do-diagn%C3%B3stico-da-viol%C3%Aancia-contra-a-mulher.pdf>

Recebido em 07/06/2022.

Aceito em 15/12/2022.