

Direitos Humanos e políticas públicas: a construção de indicadores a partir da perspectiva interseccional

URÁ MARTINS*

Resumo: A pesquisa teve como ênfase a fase de acompanhamento e avaliação, momento vital para análise da eficácia da política adotada e sua possível reformulação. A questão problemática consiste no fato de que alguns indicadores oficiais ainda seguem critérios genéricos, sem utilizar como parâmetro a interseccionalidade. Diante disso, a pesquisa teve como objetivo analisar o atual Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos – Trabalho, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, com a finalidade de analisar se tais indicadores observam a questão da interseccionalidade. Inicialmente, foi apresentada uma delimitação conceitual acerca da interseccionalidade. A seguir, foram analisados alguns indicadores criados pelo Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos vinculados ao Trabalho, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, com base na perspectiva interseccional. A nível metodológico, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental, por meio de abordagem qualitativa.

Palavras-chave: direitos humanos; interseccionalidade; indicadores; política pública.

Human Rights and public policies: the construction of indicators from an intersectional perspective

Abstract: The research focused on the follow-up and evaluation phase, a vital moment for analyzing the effectiveness of the adopted policy and its possible reformulation. The problematic issue consists in the fact that some official indicators still follow generic criteria, without using intersectionality as a parameter. In view of this, the research aimed to analyze the current National System of Indicators on Human Rights - Labor, Human Rights Secretariat of the Presidency of the Republic, in order to analyze whether such indicators observe the issue of intersectionality. Initially, a conceptual delimitation about intersectionality was presented. Next, some indicators created by the National System of Indicators on Human Rights linked to Work, Human Rights Secretariat of the Presidency of the Republic, based on the intersectional perspective, were analyzed. At the methodological level, the hypothetical-deductive method was used, with bibliographical and documental research, through a qualitative approach.

Key words: human rights; intersectionality; indicators; public policy.



* URÁ MARTINS é Doutora em Políticas Públicas e Formação Humana pela UERJ e Mestre em Direitos Humanos pela UFPA.

1. Introdução

A consolidação de direitos fundamentais no âmbito interno e de direitos humanos no âmbito internacional foi importante para diminuir as múltiplas ofensas aos direitos. No entanto, conforme ensina Bobbio (1992), a questão não está apenas no âmbito filosófico, não se busca apenas a justificativa filosófica e ou jurídica que respalda os direitos, mas sim, qual o modo mais efetivo para sua garantia e efetividade.

No presente artigo, a perspectiva de avaliação de políticas públicas adotada refere-se à sua de efetividade, no que tange aos seus efeitos gerados em prol dos direitos humanos. Assim, ao se falar em avaliação, é necessário ter um parâmetro para avaliar as políticas implementadas. Diante disso, a justificativa para criar indicadores de direitos humanos é justamente permitir o monitoramento do respeito, proteção e garantia de tais direitos, bem como servir como instrumento para elaboração de políticas públicas.

No que tange aos indicadores, estes podem ser sociais, quando visam analisar a expectativa de vida; taxa de mortalidade; taxa de mortalidade infantil; taxa de analfabetismo, dentre outros. Podem ser indicadores específicos, como ocorre com aqueles que possuem como enfoque os direitos humanos (saúde, na educação, trabalho, dentre outros).

No âmbito dos Direitos Humanos, existem os Indicadores de direitos humanos (Alto Comissariado das Nações Unidas – Conselho de Direitos

Humanos das Nações Unidas). O Brasil se comprometeu a criar um sistema nacional de indicadores de direitos humanos, sendo que no ano de 2014 foi criado o Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos – Trabalho, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Recentemente, foi divulgado que o Ministério dos Direitos Humanos, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), criará uma plataforma com indicadores de direitos humanos com dados abertos e indicadores de direitos humanos acessíveis a toda a população. Para tanto, foi firmado um acordo de cooperação técnica com o IPEA¹. A ideia teve como inspiração o Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas (SmartLab).

Sabe-se que os direitos humanos estão permeados de questões ideológicas, logo, a abordagem escolhida para a intervenção estatal também seguirá a linha teórica vigente em determinado governo.

A problemática reside no fato de que alguns indicadores oficiais ainda seguem critérios genéricos, sem utilizar como parâmetro a interseccionalidade. Diante disso, a pesquisa teve como objetivo analisar o atual Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos – Trabalho, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, com a finalidade de analisar se tais indicadores observam a questão da interseccionalidade, proponho possíveis reformulações.

¹ “A construção de um painel nacional de indicadores em direitos humanos – e de políticas públicas de direitos humanos baseadas em evidências – integra os objetivos do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) a ser assinado entre o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e o Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (Ipea). A parceria foi anunciada pela secretária-executiva do MDHC, Rita Oliveira, nesta quarta-feira (14), durante a posse da presidenta do Ipea, Luciana Servo, e diretoria colegiada em Brasília (DF)” (Brasil, 2023).

A pesquisa partiu das seguintes questões norteadoras: os indicadores consideraram os contextos sociais que envolvem marcadores sociais que se pautam pelo tratamento desigual reverberam de acordo com o fator de diferenciação? É possível visualizar nos indicadores as seguintes categorias serão consideradas: relação de poder, desigualdade social, contexto social, complexidade, desigualdade de gênero, raça?

A pesquisa teve como objetivo analisar os critérios avaliativos das políticas públicas que visam garantir os direitos humanos. Nesse sentido, Saravia (2006) ensina que a política pública tem várias etapas (formulação da agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação). O estudo teve como ênfase a fase de acompanhamento e avaliação, momento vital para análise da efetividade da política adotada e sua possível reformulação, caso sejam encontradas fragilidades e/ou deficiências. Para tanto, é de vital importância a utilização de indicadores.

A nível metodológico, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental, por meio de abordagem qualitativa. Foram analisados alguns indicadores criados pelo Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos vinculados ao Trabalho, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2014), com base na perspectiva interseccional.

Dessa forma, considerando sua vinculação com a temática dos direitos humanos, houve a seleção de indicadores criados pelo Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos – Trabalho, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (Brasil, 2014). Inicialmente, o primeiro

atributo analisado foi o do Acesso e Qualificação para o Trabalho Docente. Para tanto, foram analisados os seguintes indicadores: Proporção da População Desocupada (Taxa de Desemprego): Total da população de dezesseis anos de idade ou mais desocupada em relação ao total de pessoas economicamente ativas (IBGE); Evolução do Emprego Formal: Diferença entre o número de empregos formais criados no ano de referência e o número de empregos formais criados no ano anterior.

A seguir, foi analisado atributo: Condições Justas, não Discriminatórias e Seguras no Trabalho diz respeito à obrigação de o Estado respeitar, proteger e promover condições de exercício do trabalho em si, também fundamentadas no entendimento de Trabalho Decente segundo a OIT e nas normas internacionais de trabalho, com garantia de não discriminação e de segurança para a saúde dos trabalhadores (Brasil, 2004, p. 53). Sobre a questão, foi selecionado o seguinte indicado: Rendimento médio do trabalho principal das pessoas ocupadas: Cômputo da massa salarial obtida no trabalho principal pelos trabalhadores ocupados pelo número de trabalhadores ocupados.

O terceiro atributo do Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos – Trabalho selecionado foi o seguinte: Erradicação do Trabalho Infantil: diz respeito à obrigação de o Estado respeitar, proteger e promover condições especiais que devem ser preservadas no mercado de trabalho, além de proteções a elas associadas, especialmente relacionada à eliminação do trabalho infantil (Brasil, 2004, p. 79). No caso, foi analisado o indicador: Proporção da população ocupada de 5 a 15 anos ocupada (Trabalho infantil): Proporção do total de crianças e adolescentes de 5 a

15 anos ocupadas em relação ao total de crianças e adolescentes.

Os indicadores selecionados acima possuem vinculação com a temática dos direitos humanos no âmbito do trabalho e foram analisados a partir da perspectiva interseccional, conforme será delineado nas próximas linhas.

2. Indicadores para avaliar e monitorar políticas públicas destinada a efetivar direitos humanos

Sabe-se que os direitos humanos demandam práticas sociais. Nesse sentido, Herrera Flores (2009) defende a necessidade de atuação em prol daqueles que foram tradicionalmente marginalizados do sistema de posituação de direitos, em detrimento de homogeneizações, invisibilidade, considerando que os direitos humanos possuem capacidade emancipatória. Herrera Flores (2009) pontua que os direitos humanos estão permeados por questões ideológicas, sendo necessário compreender seu contexto. Assim, escolhas devem ser feitas dentro do contexto em que a sociedade está inserida.

Piovesan (2018, p. 604) também entende que “cabe ao Estado instituir política públicas que introduzam um tratamento diferenciado e especial aos grupos sociais que, por exemplo, sofram forte padrão discriminatório”. Desta forma, estarão garantidos, segundo a autora, os três elementos essenciais à cidadania plena, quais sejam: indivisibilidade, universalidade e especificação do sujeito.

Ocorre que os direitos humanos e fundamentais são prestacionais, ou seja, requer financiamento através de uma prestação estatal, por isso, depende de

planejamento e contínua avaliação. Nesse sentido, Torres (2014, p. 359) argumenta que o “orçamento público regido por uma Constituição Financeira deve ter como objetivo alocar todos os meios necessários para a realização deste fim constitucional do Estado nas suas máximas possibilidades”.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, § 1º, o plano plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. Posteriormente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual a deve considerar as diretrizes, objetivos e metas contidas no plano plurianual. Assim, desde o momento de construção das diretrizes e metas, deve ocorrer o planejamento de políticas que visa efetivas os direitos humanos.

A análise da política pública pode ter várias vertentes, Secchi (2016) diferencia a abordagem racionalista da abordagem argumentativa. A primeira “baseia-se em geração estruturada de alternativas (criatividade estruturada), com projeções políticas e econômicas densas”. A abordagem argumentativa, por sua vez, “baseia-se na participação de atores envolvidos na política pública. Com essa abordagem de análise, a realidade é apreendida por meio do diálogo e da argumentação entre os atores envolvidos” (Secchi, 2016, p. 60-61).

Para a análise de políticas públicas, a abordagem argumentativa se revela mais propícia, na medida em que o sujeito objeto da política deve ser inserido no cerne da questão, semelhante ao que ocorre no orçamento participativo². Assim, “o papel do analista é o de

² Recentemente, o governo federal indicou a tendência de aplicação o orçamento participativo a nível federal, durante a cerimônia de

lançamento do Processo de Elaboração do PPA (Plano Plurianual) participativo.

promover reuniões e mediar as participações, construindo um ambiente favorável para a expressão dos argumentos e a construção coletiva das soluções para os problemas públicos” (Secchi, 2016, p. 60-61).

Secchi (2015, p. 63) destaca que a fase de avaliação de uma política pública abrange a definição de critério, indicadores e padrões. Os critérios representam os “mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos”, sendo operacionalizados através de indicadores que servem para medir a política pública a partir de uma determinada perspectiva. Ao final, o referido autor ensina que existem os padrões ou parâmetros, que atribuem referência comparativa aos indicadores, quais sejam:

Padrões absolutos: metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas anteriormente à implementação da política pública;

padrões históricos: valores ou descrições já alcançados no passado e que facilitam a comparação por períodos (meses, anos) e, por consequência, geram informações sobre declínio ou melhora da política pública;

padrões normativos: metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas com base em um *benchmark* ou *standard* ideal (Secchi, 2015, p. 64-65).

No presente artigo, a perspectiva de avaliação de políticas públicas adotada refere-se à sua de efetividade no que tange aos seus efeitos gerados em prol dos direitos humanos. Para comparar os indicadores, a partir do conceito proposto por Secchi (2015), pode ser dado ênfase a padrões absolutos. Neste caso, seriam utilizadas metas quantitativas ou qualitativas que seriam determinadas antes da implementação da

política em questão. A partir de padrões históricos, poderia ser mensurado e comparado como se deu o avanço, ao longo do tempo, a efetivação de determinado direito. Por fim, padrões normativos consideram qual seria o *standard* ideal, no caso, um modelo ideal a ser considerado como parâmetro de eficácia.

Segundo Jannuzzi (2005, p. 138), “os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente”. Assim, desde o momento em que ocorre a definição da agenda política, conforme ensina Jannuzzi (2011, p. 259) já são escolhidos “os múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para a sua solução”. Dessa forma, a intervenção no âmbito público vai ser orientada desde a primeira fase do ciclo da política pública, neste momento, só o fato de determinado assunto entrar na pauta governamental por ser incluído na agenda, já demonstra que o governo pretende atuar neste sentido.

Ato contínuo, ao ser formulada a política pública, serão selecionadas as possíveis soluções. Após sua implementação, o momento da avaliação da política pública é importante, pois, conforme ensina Jannuzzi (2011, p. 260), “é preciso verificar se é preciso realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade, descontinua-lo, se o problema deixou de compor a agenda; ou adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo”.

Dessa forma, conforme ensina Jannuzzi (2005), a construção de um sistema de indicadores é iniciada com o estabelecimento da demanda (objetivo programático):

O processo de construção de um indicador social, ou melhor, de um sistema de indicadores sociais, para uso no ciclo de políticas públicas inicia-se a partir da explicitação da demanda de interesse programático, tais como a proposição de um programa para ampliação do atendimento à saúde, a redução do déficit habitacional, o aprimoramento do desempenho escolar e a melhoria das condições de vida de uma comunidade. A partir da definição desse objetivo programático, busca-se, então, delinear as dimensões, os componentes ou as ações operacionais vinculadas (Jannuzzi, 2005, p. 139).

A Organização das Nações Unidas – ONU (2012), ao criar os Indicadores de Direitos Humanos (Alto Comissariado das Nações Unidas – Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas), conceitua os indicadores como sendo as informações capazes de indicar o status de um objetivo, sendo que no caso dos direitos humanos sua utilização é primordial para servir como monitoramento e promoção de tais direitos.

De acordo com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Indicadores de Direitos Humanos “os indicadores de direitos humanos são indicadores sociais multitemáticos que retratam diferentes aspectos da realidade a partir de um conceito de análise transversal relacionado à realização de Direitos Humanos” (Brasil, 2014, p. 14).

A seguir, serão analisados alguns atributos com seus respectivos indicadores criados pelo Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos – Trabalho, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (Brasil, 2014), vinculados ao seguinte atributo:

Atributo 1: Acesso e Qualificação para o Trabalho Decente

Diz respeito à obrigação de o Estado respeitar, proteger e promover condições de acesso ao mercado de trabalho. O trabalho a que se pretende aceder, em suas diversas formas de inserção, deve ser qualificado como Trabalho Decente, “que respeita as normas internacionais, em particular os princípios e direitos fundamentais dos trabalhadores” (entendimento OIT) e que se baseia nos seguintes pilares estratégicos: 1. promoção do emprego de qualidade; 2. extensão da proteção social; e 3. diálogo social (Brasil, 2014, p. 19).

A seguir, estão especificados os seguintes indicadores e respectivos resumos analíticos:

Quadro 1 – Resumo analítico dos indicadores 1 e 4

Indicadores	Resumo analítico do indicador
“1. Proporção da População Desocupada (Taxa de Desemprego): Total da população de dezesseis anos de idade ou mais desocupada em relação ao total de pessoas economicamente ativas (IBGE).”	“Há um claro componente racial na taxa de desemprego. Em momentos de aumento nacional nessa taxa, a diferença entre pessoas brancas e negras cresce. É o caso de 2005: quando a taxa de desemprego cai, então a diferença entre pessoas brancas e negras cai. Na escassez de empregos, o componente racial afeta desfavoravelmente pessoas negras. Quando há mais empregos, o componente racial tem seu impacto reduzido. A geração de empregos beneficia pessoas negras. A taxa de desemprego continua marcada por uma diferença de sexo, prejudicando as mulheres. Quando se combinam sexo e raça/cor, fica evidente que em 2013, o grupo mais afetado pela situação de desemprego são mulheres negras, demonstrando ainda um acúmulo de preconceitos na sociedade brasileira que sistematicamente prejudicam esse grupo social. A taxa de desemprego é um fenômeno urbano no Brasil: o dobro de pessoas residentes em áreas urbanas está desempregado em comparação com zonas rurais.”
4. Evolução do Emprego Formal: Diferença entre o número de empregos formais criados no ano de referência e o número de empregos formais criados no ano anterior.	“A evolução do emprego formal no Brasil oscilou no período, com tendência à queda em todas as regiões entre 2010 e 2012. Houve uma retomada de crescimento, em 2013, puxada pelo aumento do número de empregos em todas as regiões do país à exceção do sudeste. Ainda assim, a região sudeste é a que ainda concentra a maior evolução do emprego formal. A evolução do emprego formal para homens tem sido predominante, mas com uma reversão do quadro nos dois últimos anos do período, dada uma queda de empregos ocupados por indivíduos do sexo masculino. Ou seja, a queda na evolução do emprego formal é marcada por um componente de gênero, que parece orientar essa taxa nacionalmente. A taxa para mulheres é constante no período e a dos homens acompanha a tendência nacional. Ambas se aproximam quando há queda na geração de empregos, que prejudica mais claramente a homens. Em outras palavras, a igualdade entre homens e mulheres no acesso a novos empregos se dá em momentos negativos de empregabilidade.”

Fonte: Tabela feita com base no Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos (Brasil, 2014).

No que tange ao atributo 1 Acesso e Qualificação para o Trabalho Decente o indicador 1 considera a proporção da população desocupada, ou seja, a taxa de desemprego, considerando os maiores de 16 anos. No seu resumo analítico é constatado o componente racial na taxa de desemprego, o que fica mais evidenciado no momento de escassez de emprego. Ao combinar o critério raça/cor, “fica evidente que em 2013, o

grupo mais afetado pela situação de desemprego são mulheres negras, demonstrando ainda um acúmulo de preconceitos na sociedade brasileira que sistematicamente prejudicam esse grupo social” (Brasil, 2004, p. 19). Neste ponto, fica clara a importância de uma perspectiva interseccional capaz de revelar como múltiplas opressões operam na realidade.

O indicador 4 trata sobre a evolução do Emprego Formal, considerando a diferença entre o número de empregos formais criados no ano de referência e o número de empregos formais criados no ano anterior. Em seu Resumo Analítico consta que “a evolução do emprego formal para homens tem sido predominante, mas com uma reversão do quadro nos dois últimos anos do período, dada uma queda de empregos ocupados por indivíduos do sexo masculino”. Assim, a taxa para mulheres e para homens “se aproximam quando há queda na geração de empregos, que prejudica mais claramente a homens. Em outras palavras, a igualdade entre homens e mulheres no acesso a novos empregos se dá em momentos negativos de empregabilidade” (Brasil, 2004, p. 41).

A seguir, consta o segundo atributo do Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos – Trabalho, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (Brasil, 2014):

Atributo 2: Condições Justas, não Discriminatórias e Seguras no Trabalho Diz respeito à obrigação de o Estado respeitar, proteger e promover condições de exercício do trabalho em si, também fundamentadas no entendimento de Trabalho Decente segundo a OIT e nas normas internacionais de trabalho, com garantia de não discriminação e de segurança para a saúde dos trabalhadores (Brasil, 2004, p. 53).

Quadro 2 – Resumo analítico do indicador 9

Indicadores	Resumo analítico do indicador
<p>9. Rendimento médio do trabalho principal das pessoas ocupadas: Cômputo da massa salarial obtida no trabalho principal pelos trabalhadores ocupados pelo número de trabalhadores ocupados.</p>	<p>“As diferenças regionais são elemento definidor da condição de vida da cidadania brasileira. O rendimento médio do trabalho principal das pessoas ocupadas é mais baixo no norte e nordeste do que no resto do país. Contudo, há tendência de aumento da renda média em todas as regiões. As discrepâncias entre homens e mulheres em seu rendimento médio é também evidente. Os dados em série temporal apontam para um fato preocupante: a desigualdade de renda entre os dois grupos está aumentando devido ao fato de que a aceleração da renda dos homens é mais acentuada enquanto que a das mulheres é mais gradativa. O país tem melhorado de forma desigual para homens e mulheres no que tange o aumento de sua renda. Tendência semelhante ocorre entre pessoas negras e brancas, em claro detrimento das primeiras. A renda de pessoas negras é sempre inferior à média nacional e a de brancas é sempre superior. A desigualdade de renda entre pessoas negras e brancas também aumentou. O rendimento médio em zonas urbanas é praticamente o dobro do que em zonas rurais. Mantem-se o padrão encontrado em outros indicadores de que a situação do trabalho em áreas rurais é pior do que em áreas urbanas. Homens brancos tem renda média mais alta do que mulheres brancas que tem renda mais alta do que homens negros que tem renda mais alta do que mulheres negras. Homens brancos ganham, em média, quase três vezes mais do que mulheres negras. Há, claramente, um acúmulo de desigualdades no que tange a média dos rendimentos, onde sexo e raça se sobrepõem para gerar uma situação de desigualdade intensa. No que tange a</p>

desigualdade entre homens e mulheres, esta é mais acentuada em regiões do país onde a renda média é mais alta”.

Fonte: Tabela feita com base no Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos (Brasil, 2014).

O indicador 9 vinculado ao atributo 2 considera o rendimento médio do trabalho principal das pessoas ocupadas, sendo analisado o cômputo da massa salarial obtida no trabalho principal pelos trabalhadores ocupados pelo número de trabalhadores ocupados. Foi constatado que o rendimento médio de pessoas ocupadas é mais reduzido no norte e nordeste, sendo que “as discrepâncias entre homens e mulheres em seu rendimento médio é também evidente”. É mencionado um fato específico, “a desigualdade de renda entre os dois grupos está aumentando devido ao fato de que a aceleração da renda dos homens é mais acentuada enquanto que a das mulheres é mais gradativa”. Tal tendência também é identificada com relação a pessoas negras e brancas, com prejuízo para as primeiras, considerando que “a renda de pessoas negras é sempre inferior à média nacional e a de brancas é sempre superior. A desigualdade de renda entre

pessoas negras e brancas também aumentou” (Brasil, 2004, p. 67).

Assim, é apontada a ocorrência de múltiplas desigualdades, pois “homens brancos tem renda média mais alta do que mulheres brancas que tem renda mais alta do que homens negros que tem renda mais alta do que mulheres negras. Homens brancos ganham, em média, quase três vezes mais do que mulheres negras”. (BRASIL, 2004, p. 67)

Abaixo consta o terceiro atributo do Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos – Trabalho, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (Brasil, 2014):

Atributo 3: Erradicação do Trabalho Infantil Diz respeito à obrigação de o Estado respeitar, proteger e promover condições especiais que devem ser preservadas no mercado de trabalho, além de proteções a elas associadas, especialmente relacionada à eliminação do trabalho infantil (Brasil, 2004, p. 79).

Quadro 3 – Resumo analítico do indicador 11

Indicadores	Resumo analítico do indicador
11. Proporção da população ocupada de 5 a 15 anos ocupada (Trabalho infantil): Proporção do total de crianças e adolescentes de 5 a 15 anos ocupadas em relação ao total de crianças e adolescentes.	“Há uma significativa queda no trabalho infantil em todo o país, principalmente nas regiões nordeste e norte. Há também uma diminuição da diferença entre meninos e meninas, sendo que a proporção é de queda para homens é mais acelerada. A incidência de trabalho infantil entre pessoas meninos negros é a mais alta quando comparado com outros grupos de raça e sexo. Na região norte esses elementos são mais acentuados do que em outras regiões do país. O trabalho infantil nas áreas rurais é superior à taxa nacional e de áreas urbanas. O valor sete vezes mais elevado no campo retrata uma situação de alto risco para a infância em áreas rurais.”

Fonte: Tabela feita com base no Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos (Brasil, 2014).

O indicador 11 vinculado ao atributo 3 que visa Erradicação do Trabalho Infantil, busca alcançar a proporção do total de crianças e adolescentes de 5 a 15 anos ocupadas em relação ao total de crianças e adolescentes. Foi identificada uma queda do trabalho infantil no país, sendo que a queda ocorre mais em favor de homens. Além disso, existe “a incidência de trabalho infantil entre pessoas meninos negros é a mais alta quando comparado com outros grupos de raça e sexo. Na região norte esses elementos são mais acentuados do que em outras regiões do país” (Brasil, 2004, p. 79).

3. Análise de indicadores de acordo com a perspectiva interseccional

Não basta construir indicadores para avaliar e monitorar uma política pública, é necessário estabelecer qual perspectiva será considerada, ou seja, o que será objeto de mensuração, caso contrário, os dados gerados serão genéricos, incapazes de apontar dados relevantes sobre a efetividade dos direitos envolvidos.

Assim, para construir indicadores, padrões ideais, dentre outros, é necessário selecionar qual a perspectiva a ser analisada. Sobre a questão, necessário considerar a interseccionalidade, cujos, conceitos básicos são relação, poder, desigualdade social, contexto social, complexidade e justiça social (Collins, 1990).

No presente estudo, a perspectiva que se propõe para a construção de indicadores é a interseccional³, considerando que contextos sociais que envolvem marcadores sociais que se pautam pelo tratamento desigual reverberam de acordo com o fator de diferenciação, razão pela qual é necessário pensar em novas formas de compreensão em como sistemas de poder de cruzam e divergem entre si.

A escolha pela perspectiva interseccional é justificada pela necessidade de analisar a política pública a partir de questões sociais, de gênero e de poder. Para Ramos, a discriminação com base no viés interseccional “tem como pressuposto a existência de múltiplos fatores referentes à identidade social do indivíduo que, interagindo em sinergia, criam uma carga de discriminação única e distinta da mera soma de discriminações” (Ramos, 2019, p. 299).

Ramos ensina (2019, p. 298) que a singularidade da interseccionalidade nos direitos humanos resulta dos seguintes elementos: impossibilidade de separar fatores que geram discriminação; o sujeito que sofre múltiplas discriminações passa por uma experiência única; e deve ser considerada a sinergia entre os fatores de discriminação.

Nesse sentido, a interseccionalidade, segundo Crenshaw (2002), foca nas consequências estruturais e dinâmicas que surgem através da interação entre

³ “Surge da crítica feminista negra às leis antidiscriminação subscrita às vítimas do racismo patriarcal. Como conceito da teoria crítica de raça, foi cunhado pela intelectual afro-estadunidense Kimberlé Crenshaw, mas, após a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância, em Durban, na África do Sul, em 2001, conquistou popularidade acadêmica, passando do significado

originalmente proposto aos perigos do esvaziamento. A interseccionalidade visa dar instrumentalidade teórico-metodológica à inseparabilidade estrutural do racismo, capitalismo e cisheteropatriarcado – produtores de avenidas identitárias em que mulheres negras são repetidas vezes atingidas pelo cruzamento e sobreposição de gênero, raça e classe, modernos aparatos coloniais” (Akotirene, 2019, p. 14).

dois ou mais eixos da subordinação, analisando de que forma “o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as possíveis relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outra” (Crenshaw, 2002, p. 177).

Akotirene (2019, p. 15) ensina que através da interseccionalidade é possível compreender fluidez das identidades subalternas considerando os vários tipos de subordinações: gênero, de classe e raça, etc. Em função disso, ressalta que é necessário “descolonizar perspectivas hegemônicas sobre a teoria da interseccionalidade e adotar o Atlântico como *locus* de opressões cruzadas, pois acredito que esse território de águas traduz, fundamentalmente, a história e migração forçada de africanas e africanos”.

Assim, “estudos interseccionais partem da ideia de que existem dimensões na condição de subordinação e marginalização sociocultural que apenas podem ser reveladas quando considerados os efeitos combinados e simultâneos dessas condições” (Medeiros, 2019, p. 19).

Stelzer; Kyrillos (2021) destacam a necessidade de incluir a interseccionalidade tanto no âmbito internacional dos Direitos Humanos, como também, no cenário nacional, em prol da concretização no acesso aos Direitos Humanos.

Contudo, a incorporação da interseccionalidade nas políticas públicas e nos seus respectivos indicadores não é tarefa fácil. Há dificuldades de ordem e técnica e operacionais, conforme pontua Medeiros:

Os desafios à incorporação da interseccionalidade nas políticas públicas, por sua vez, ainda são muito grandes. Eles envolvem desde dificuldades técnicas e operacionais – escassez de recursos humanos, limitações institucionais dos órgãos de administração pública, entre tantas outras – até possíveis incompatibilidades entre a lógica inclusiva e necessariamente complexa da ideia de interseccionalidade e a natureza padronizada e simplificadora do processo de definição de políticas de grande abrangência, como tem sido o caso da maior parte das políticas de combate à desigualdade, à discriminação e à pobreza (Medeiros, 2019, p. 98).

Em razão disso, Jannuzzi (2013) defende que além de gerar informação, é necessário que esta alcance seus públicos potenciais. Para tanto, torna-se necessário capacitação, visto que “a informação e o conhecimento produzidos nesses ambientes são complexos e não assimilados facilmente pelos diferentes gestores e técnicos envolvidos nas políticas e programas, pelos níveis diferenciados de formação técnica, experiência profissional e conhecimento das políticas e programas” (Jannuzzi, 2013, p. 24).

A título de exemplo, para construir um indicador para apurar o número de violência contra a mulher durante a pandemia, seria essencial realizar um recorte com base na raça e classe social, para captar a violência doméstica a partir de múltiplos fatores que interagem em sinergia, considerando raça e classe social. Inclusive, será possível apurar discrepâncias regionais, caso haja um estudo comparativo.

Outro caso, ao analisar o seguinte indicador: número de crianças matriculadas na escola primária, pode ser considerado o número de crianças

matriculadas na escola primária de acordo com grupo étnico ou minorias, com a finalidade de captar discriminação sofrida por grupos minoritários e/ou minorias religiosas no âmbito educacional.

Por fim, não deve ser desconsiderado o fato de que no caso de políticas públicas que atuam no âmbito dos direitos humanos, conforme ensina Secchi (2015, p. 66), há um tempo de maturação de uma política pública, sendo que alguns efeitos podem ser visualizados após 10 anos de sua implementação. Principalmente, quando é utilizada a abordagem interseccional que considera vários fatores que atuam em sinergia. Logo, precisa ser uma prática de Estado e não meramente governamental.

4. Considerações finais

Diante do exposto, através da criação de indicadores de direitos humanos será possível realizar o monitoramento de tais direitos, servindo como instrumento para a reformulação e avaliação de políticas públicas. Os direitos humanos estão permeados de questões ideológicas, logo, a abordagem escolhida para a intervenção estatal também seguirá a linha teórica vigente em determinado governo.

Contudo, é necessário estabelecer pressupostos mínimos para a atuação estatal. Ao ser construído um indicador, é necessário analisar se este levará em consideração os contextos sociais, bem como as seguintes categorias: relação de poder, desigualdade social, contexto social, raça, etnia, complexidade, desigualdade de gênero, discrepância regional, etc.

Assim, não basta construir indicadores para avaliar e monitorar uma política pública, é necessário estabelecer qual perspectiva será considerada, ou seja, o que será objeto de mensuração, caso

contrário, os dados gerados serão genéricos, incapazes de apontar dados relevantes sobre a efetividade dos direitos envolvidos. Para a análise de políticas públicas que tratam sobre direitos humanos, a abordagem argumentativa se revela mais propícia, na medida em que o sujeito objeto da política deve ser inserido no cerne da questão.

Dessa forma, através da perspectiva interseccional serão considerados os contextos sociais que envolvem marcadores sociais que se pautam pelo tratamento desigual e reverberam de acordo com o fator de diferenciação, razão pela qual é necessário pensar em novas formas de compreensão em como sistemas de poder de cruzam e divergem entre si.

No presente artigo, ao serem analisados alguns atributos com seus respectivos indicadores criados pelo Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos – Trabalho, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (Brasil, 2014), foi possível observar que no ano de 2013 o grupo mais afetado pelo desemprego foram justamente as mulheres negras. Além disso, foram constatadas disparidades territoriais e regionais ao ser analisada a questão do rendimento médio do trabalho principal das pessoas ocupadas, sendo inferior no norte e nordeste, sendo que a renda dos homens é superior, existindo patente discrepância oriunda da desigualdade de gênero. O interessante é que foi percebido (Brasil, 2004) que os homens brancos ganham mais do que mulheres brancas, no entanto, ao se comparar com mulheres negras, estas tinham renda até mais inferior que as mulheres brancas. Até no que tange ao trabalho infantil, mesmo estando em queda, a incidência é

claramente mais alta entre meninos negros.

Em suma, a escolha pela perspectiva interseccional é justificada pela necessidade de analisar a política pública a partir de questões sociais, de gênero e de poder. No caso dos direitos humanos, isto se torna primordial, considerando que não há como separar os fatores que promovem as diversas discriminações que o sujeito vivencia. Assim, parte do pressuposto de que as desigualdades e discriminações são resultado de um sistema econômico e político que atenua as disparidades e vulnerabilidades. Logo, questões como racismo, patriarcalismo, dentre outros, deverão ser considerados no momento em que os indicadores são construídos, pois serão justamente os dados obtidos que permitirá que o governo modifique ou aperfeiçoe a política pública vigente.

Para tanto, é necessário capacitar recursos humanos para que exista material humano com habilidade e conhecimento teórico para que possa analisar os indicadores. Além disso, deve-se ter cautelar com prognósticos prematuros, pois uma política pública efetiva no sentido de atenuar as desigualdades vivenciadas, requer tempo e contínua adaptação e reformulação.

Os indicadores, portanto, não podem ser genéricos, devem considerar o fato de que políticas públicas que versam sobre direitos humanos repercutem ao longo do tempo. Assim, sua avaliação e mensuração deve ser considerada progressivamente, sempre verificando as múltiplas opressões que atuam em sinergia.

Em suma, o artigo não pretende esgotar o tema, mas apenas contribuir para o debate, considerando a necessidade de os novos indicadores de Direitos Humanos que forem criados pelo Ministério dos

Direitos Humanos serem analisados a partir da perspectiva interseccional.

Referências

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

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro, Campus, Elsevier, 1992.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Em parceria com o Ipea, MDHC anuncia painel de indicadores em direitos humanos e políticas públicas com base em dados**. Brasília, 2023. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/em-parceria-com-o-ipea-mdhc-anuncia-painel-de-indicadores-em-direitos-humanos-e-politicas-publicas-com-base-em-dados>. Acesso em 24 de abril de 2023.

BRASIL - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos: Direito Humano ao Trabalho**. Brasília: Coordenação-Geral de Indicadores e Informações em Direitos Humanos, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), 2014. 96p. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/promocao-e-defesa/sistema-nacional-de-indicadores-em-direitos-humanos-trabalho/view>. Acesso em 23 de abril de 2023.

BRASIL. **Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas (SmartLab)**. Disponível em <https://smartlabbr.org/>. Acesso em 23 de abril de 2023.

COLLINS, Patricia Hill. **Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment**. New York: Routledge, Chapman and Hall, 1990.

CRENSHAW, Kimberlé. **Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero**. Tradução de Liane Schneider. Revisão de Luiza Bairos e Claudia de Lima Costa. *Estudo Feministas*, ano 10, p. 171-188, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>.

CRENSHAW, Kimberlé. **A Interseccionalidade na Discriminação de Raça e Gênero. Cruzamento: raça e gênero**. Brasília: Unifem, 2004.

HERRERA FLORES, Joaquin. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Boiteux 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público** 56. Brasília, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. N. 5. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, jan-jun 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, n. 36, Jan/Jun, IPEA, 2011.

MEDEIROS, Rogério de Souza. Interseccionalidade e políticas públicas: aproximações conceituais e desafios metodológicos. In: PIRES, Roberto Rocha C. Organizador. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher - CEDAW**. 18 dez. 1979.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial - ICERD**. 21 dez. 1965.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. – 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo. Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo. Cengage Learning, 2015.

STELZER, Joana; KYRILLOS, Gabriela M. Inclusão da Interseccionalidade no âmbito dos Direitos Humanos. **Revista Direito E Práxis**, vol. 12(1), 2021, 237–262.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **HUMAN RIGHTS INDICATORS A Guide to Measurement We should never forget that behind every piece of statistical and Implementation**. New York and Geneva, 2012. Disponível em https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

Recebido em 2023-08-04
Publicado em 2024-08-30