



Administração Pública e Gestão Social  
ISSN: 2175-5787  
apgs@ufv.br  
Universidade Federal de Viçosa  
Brasil

# Desigualdades e Ações Públicas para seu Enfrentamento: uma Proposta de Abordagem Conceitual para o Campo de Públicas

**Mazzini Marcondes, Mariana; Duarte de Araujo, Maria Arlete; Cavalcante de Lima, Ana Raquel; Cândido do Nascimento, Clara Carolina**

Desigualdades e Ações Públicas para seu Enfrentamento: uma Proposta de Abordagem Conceitual para o Campo de Públicas

Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, núm. 3, 2022

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351571681013>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

## Desigualdades e Ações Públicas para seu Enfrentamento: uma Proposta de Abordagem Conceitual para o Campo de Públicas

Public Actions against Inequalities: a conceptual Framework to Campo De Públicas

Desigualdades y acciones públicas de enfrentamiento: una propuesta de marco conceptual para el Campo de Públicas

*Mariana Mazzini Marcondes*  
*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN),*  
*Brasil*  
mariana.mazzini.m@gmail.com

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351571681013>

*Maria Arlete Duarte de Araujo*  
*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN),*  
*Brasil*  
mariaarlete1956@gmail.com

*Ana Raquel Cavalcante de Lima*  
*Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil*  
anaraquel.asd@gmail.com

*Clara Carolina Cândido do Nascimento*  
*Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil*  
clarinhacarolina1@gmail.com

Recepción: 17 Febrero 2022

Aprobación: 06 Abril 2022

Publicación: 22 Julio 2022

### RESUMO:

**Objetivo:** Propor uma abordagem conceitual das ações públicas para enfrentamento das desigualdades para o Campo de Públicas. **Enquadramento teórico:** O eixo articulador da abordagem é a interseccionalidade, que permite entender que relações produtoras de desigualdades estão imbricadas e, por isso, demandam ações articuladas para seu enfrentamento.

**Metodologia:** O ensaio teórico foi construído a partir de 43 verbetes do Glossário das Desigualdades do Observatório das Desigualdades da UFRN. Este material foi construído de forma colaborativa e interdisciplinar, reunindo verbetes fundamentais para a compreensão das desigualdades e das ações públicas para enfrentá-las. Os verbetes estão disponíveis ao acesso público (formatos audiovisual e textual).

**Resultados:** Reflete-se sobre as desigualdades, entendidas como problemas públicos complexos. Discute-se as ações públicas para o enfrentamento às desigualdades (estatais e não estatais) na perspectiva da integralidade e da inovação, destacando-se as estratégias da transversalidade e intersectorialidade.

**Originalidade:** A despeito dos avanços contemporâneos, ainda é incipiente a produção de conhecimento sistêmico que subsidie a introdução e/ou ampliação da discussão sobre desigualdades nas teorias e práticas do Campo de Públicas. Trabalhos teóricos que sistematizam o debate sobre desigualdades e ações públicas para enfrentá-las, são necessários para a incorporação de novos conceitos e abordagens sobre desigualdades ao referido Campo.

**Contribuição teórica:** Ofertar uma abordagem conceitual para teorias e práticas sobre desigualdades para subsidiar atividades de ensino, pesquisa e extensão no Campo de Públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desigualdades, Ação Pública, Política Pública, Campo de Públicas, Interseccionalidade.

### ABSTRACT:

**Objective:** To present a conceptual framework for public actions against inequalities in the Campo de Públicas.

**Theoretical framework:** The intersectionality concept performs as an axis for the approach, through which we understand that the relations that produce inequalities are intertwined and, therefore, require integrated actions against them.

**Methodology:** the essay was built based on 43 entries that integrate the Glossary of Inequalities of the Observatory of Inequalities of UFRN. This publication was produced in a collaborative and interdisciplinary manner, bringing together entries concerning inequalities and public actions against them. The Glossary is available for public access (audiovisual and textual formats).

**Results:** To reflect on inequalities, understood as complex public problems. Public actions to face inequalities (state and non-state) are discussed from the integrality and innovation perspectives, highlighting the strategies of cross-cutting and intersecting.

**Originality:** Despite contemporary advances, the production of systemic knowledge that subsidizes the introduction and expansion of the discussion on inequalities in the theories and practices of the Campo de Públicas is still undeveloped. Theoretical reflections upon the subjective of inequalities and public actions against them are required to incorporate new concepts and approaches about inequalities in the mentioned Campo.

**Theoretical contribution:** To offer a conceptual framework for theories and practices regarding inequalities, aiming to subsidize teaching, researching, and extension activities in the Campo de Públicas.

**KEYWORDS:** Inequalities, Public Action, Public policy, Campo de Públicas, Intersectionality.

## ABSTRACT:

**Objetivo:** Proponer un enfoque conceptual al Campo de Públicas acerca de las acciones públicas para enfrentar las desigualdades. **Marco teórico:** El eje articulador del abordaje es la interseccionalidad, lo que permite comprender que las relaciones que producen desigualdades se entrelazan y, por lo tanto, demandan acciones articuladas para enfrentarlas.

**Metodología:** El ensayo teórico fue construido a partir de 43 entradas del Glosario de Desigualdades del Observatorio de Desigualdades de la UFRN. Este es un material construido de manera colaborativa e interdisciplinaria, reuniendo entradas fundamentales para la comprensión de las desigualdades y las acciones públicas para enfrentarlas. Las entradas están disponibles para acceso público (formatos audiovisuales y textuales).

**Resultados:** El Glosario de Desigualdades reflexiona sobre las desigualdades, entendidas como problemas públicos complejos. Las acciones públicas para enfrentar las desigualdades (estatales y no estatales) son discutidas desde la perspectiva de la integralidad y la innovación, destacando las estrategias de transversalidad e intersectorialidad.

**Originalidad:** A pesar de los avances contemporáneos, la producción de conocimiento sistémico que subsidie la introducción y/o ampliación de la discusión sobre las desigualdades en las teorías y prácticas del Campo de Públicas es aún incipiente. En este sentido, los trabajos teóricos que sistematicen el debate sobre las desigualdades y las acciones públicas para enfrentarlas, son necesarios para contribuir a la incorporación de nuevos conceptos y enfoques sobre las desigualdades en dicho Campo.

**Contribución teórica:** Ofrecer un marco conceptual para actividades de enseñanza, investigación y extensión, además de prácticas de acción pública en el tema de las desigualdades en el Campo de Públicas.

**KEYWORDS:** Inequalities, Public Action, Public policy, Campo de Públicas, Intersectionality.

**PALABRAS CLAVE:** Desigualdades, Acción Pública, Política pública, Campo de Públicas, Interseccionalidad

## 1 INTRODUÇÃO

As desigualdades se constituem em um desafio estratégico para o desenvolvimento econômico, social, político e cultural do Brasil (Costa & Silva, 2020). Tendo em vista a importância do tema, estudos sobre desigualdades e políticas públicas não são uma novidade contemporânea (Pires, 2019). Com efeito, há produções sobre diferentes facetas do fenômeno, a exemplo de desigualdades de classe, renda, riqueza e pobreza (Fleury, 2007), gênero (Papa, 2012; Marcondes & Farah, 2018), raça (Theodoro, 2008), desigualdades territoriais (Araujo, 2010), dentre outras.

A despeito de haver predominância de um olhar economicista no debate teórico e político sobre desigualdades, privilegiando-se as desigualdades de renda, principalmente pobreza e miséria, abordagens mais sofisticadas emergiram nas últimas décadas, trazendo importantes inovações às pesquisas e práticas do Campo de Públicas (Pires, Silva, Fonseca, Vendramini, & Coelho, 2014). Nesse cenário, estudos apontam para a multidimensionalidade e multicausalidade do fenômeno das desigualdades (Pires, 2019; Costa & Silva, 2020), além de refletirem sobre estratégias de integração da ação pública para seu enfrentamento, a exemplo da interseccionalidade, transversalidade e intersectorialidade (Crenshaw, 2002; Bronzo, 2010; Papa, 2012; Cunill-Grau, 2013; Marcondes et al., 2018; Marcondes, Sandim, & Diniz, 2018; Marcondes & Farah, 2021). Entretanto, ainda é incipiente a produção de conhecimento sistémico que subsidie a introdução e/ou ampliação da discussão sobre desigualdades no ensino, na pesquisa e na extensão no Campo

de Públicas. Por isso, trabalhos teóricos que sistematizem o debate sobre desigualdades e ações públicas para seu enfrentamento são necessários, inclusive, para contribuir com a incorporação de novos conceitos e práticas ao Campo de Públicas.

É nesse contexto que se coloca o presente ensaio, cujo objetivo é apresentar uma proposta de abordagem conceitual das desigualdades e das ações públicas para seu enfrentamento. Para isso, selecionamos 43 verbetes do Glossário das Desigualdades, do Observatório das Desigualdades da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Por meio da articulação deles, apresentamos uma abordagem sobre as desigualdades que valoriza a complexidade do problema (Rittel & Weber, 1973) e a integração das ações públicas (estatais e não estatais) como solução. O eixo articulador dessas duas dimensões (desigualdades e ações públicas) é o conceito de interseccionalidade (Crenshaw, 2002; Akotirene, 2019; Teixeira, 2020; Hill Collins & Bilge, 2021), por meio do qual compreendemos que as relações produtoras de desigualdades estão imbricadas e que, por isso, demandam ações articuladas para seu enfrentamento.

Este artigo é estruturado em seis partes, incluindo esta Introdução. Na segunda seção, apresentamos o Glossário das Desigualdades do Observatório das Desigualdades da UFRN e os verbetes analisados. Em seguida, discutimos o conceito de interseccionalidade e o seu papel enquanto um eixo articulador da proposta de abordagem. Na quarta parte, refletimos sobre as desigualdades, compreendidas como um problema público complexo (Rittel & Weber, 1973), considerando as desigualdades sociais e territoriais. Na quinta seção enfocamos as ações públicas para o enfrentamento das desigualdades, assumindo que problemas complexos demandam respostas integradas e inovadoras, como a interseccionalidade, a transversalidade e a intersetorialidade. Finalmente, nas considerações finais, apresentamos nosso percurso, suas limitações e possíveis contribuições, além de uma síntese do arcabouço teórico proposto. Por meio deste ensaio teórico esperamos subsidiar atividades de ensino, pesquisa e extensão sobre o tema das desigualdades no Campo de Públicas, com desdobramentos teóricos e práticos.

## 2 O GLOSSÁRIO DAS DESIGUALDADES

### 2.1 Introdução

Para a construção desta proposta de arcabouço teórico, buscamos subsídios em iniciativas inovadoras de extensão universitária: os Observatórios das Desigualdades da Fundação João Pinheiro (FJP) e da UFRN. Os dois projetos são desenvolvidos, respectivamente, em uma instituição pública estadual mineira e em uma universidade federal potiguar (Costa & Silva, 2020; UFRN, 2021). Entendemos observatórios sociais, partindo de Marcondes, Araujo, Souza e Monteiro (2020) e de Monteiro (2020), como iniciativas que visam monitorar problemas sociais ou políticas públicas, por meio da produção, da disseminação e da tradução de informações sobre as questões sociais, promovendo transparência e participação social. Os dois observatórios mencionados têm como propósito fomentar a atenção ao problema público das desigualdades, a partir da produção e da difusão de conhecimentos sobre o tema.

Os Observatórios das Desigualdades (FJP e UFRN) vinculados à extensão universitária – e, de forma integrada, às atividades de ensino e pesquisa –, refletem sobre as desigualdades por meio de investigações, de eventos, de cursos, de publicações, de concursos de *podcast*, entre outros. Em síntese, as ações realizadas pelos observatórios assumem que o conhecimento é fundamental para instrumentalizar as ações de enfrentamento às desigualdades, e que a democratização das informações demanda “tradução” desses conteúdos para uma linguagem popular, cidadã e acessível.

Uma dessas iniciativas é o Glossário das Desigualdades, elaborado pelo Observatório das Desigualdades da UFRN em parceria com um conjunto de instituições acadêmicas e membros da sociedade civil. Suas duas edições totalizaram 43 verbetes relacionados às desigualdades e as ações públicas para seu enfrentamento

(UFRN, 2021; UFRN, 2022). A iniciativa se assemelha a um dicionário de conceitos estratégicos para compreender e agir em relação às desigualdades. Seu conteúdo, de acesso público, é veiculado em formato audiovisual (áudios ou vídeos) e textual, por meio de publicações (UFRN, 2021), *site* e redes sociais (*youtube*, *facebook*, *instagram*). Cada verbete do Glossário oferece uma introdução ao conceito abordado, por meio de um vídeo ou áudio de cinco a 10 minutos, em que uma especialista no tema contextualiza a discussão, apresenta definições e abordagens e detalha seus principais aspectos e desdobramentos.

A partir das primeiras experiências de utilização dos verbetes nas atividades de extensão, ensino e pesquisa, constatou-se a importância de sistematizar um arcabouço conceitual sobre desigualdades e ações públicas para o enfrentamento, partindo do Glossário das Desigualdades. Sua finalidade seria subsidiar essas atividades, não apenas no escopo de atuação do Observatório, mas em todo o Campo de Públicas. Foi a partir dessa compreensão que se colocou a importância de realização do presente artigo. Para tanto, utilizamos a totalidade dos verbetes e definimos um caminho para a construção da reflexão teórica, como detalhamos a seguir.

## 2.2 Verbetes do Glossário das Desigualdades selecionados

Foram utilizados os 43 verbetes do Glossário das Desigualdades no presente ensaio teórico. Os verbetes (Quadro 1) são amplos em relação às dimensões e causas relacionadas ao fenômeno das desigualdades e ações públicas para seu enfrentamento, abordando questões consolidadas, por exemplo, desigualdade econômica, territorial e educacional, políticas públicas e sociais; mas também temas mais atuais, como branquitudes, capacitismo, transfobia, transversalidade ação pública)[i].

Quadro 1: Verbetes do Glossário das Desigualdades selecionados, por eixos de análise

| <b>Eixo Articulador</b>                    |  |
|--|--|
| Interseccionalidade                        | Interseccionalidade e consubstancialidade nos Direitos Humanos |
| <b>Desigualdades como problema público</b> | <b>Ações públicas para o enfrentamento das desigualdades</b>   |
| Desigualdades                              | Direitos Humanos   |
| Desigualdade de classe                     | Ações afirmativas  |
| Desigualdade de gênero                     | Gestão pública   |
| Desigualdade digital                       | Gestão social  |
| Desigualdade étnica                        | Política Pública   |
| Desigualdade educacional                   | Ação Pública   |
| Desigualdade econômica                     | Transparência e controle social                                |
| Desigualdade racial                        | Inovação no setor público                                      |
| Desigualdade rural                         | Participação social  |
| Desigualdade territorial                   | Movimento Social   |
| Desigualdade urbana                        | Política social  |
| Divisão sexual do trabalho                 | Movimentos LGBTQI+   |
| Dívida social                              | Organizações da Sociedade Civil                                |
| Branquitudes                               | Sustentabilidade   |
| Feminização                                | Intersetorialidade   |
| Homofobia                                  | Transversalidade na Ação Pública                               |
| Lesbofobia                                 | Observatórios Sociais  |
| Transfobia                                 | Equidade   |
| Capacitismo                                |  |
| Cuidado                                    |  |
| Prática empreendedora                      |  |
| Racismo                                    |  |

Fonte: Elaboração das autoras, a partir de UFRN (2021; 2022).

Como eixo articulador, selecionamos a interseccionalidade compreendida a partir de dois verbetes: “Interseccionalidade” e “Interseccionalidade e Consustancialidade nos Direitos Humanos”. A abordagem interseccional das desigualdades contribui para compreender a complexidade desse problema e o imbricamento das relações que as constituem, além de auxiliar na reflexão sobre ações públicas para o enfrentamento às desigualdades. Isso se coaduna com a proposta de Hill Collins e Bilge (2021), que sugerem utilizar a interseccionalidade como um conceito para a elaboração da crítica social e também para a *práxis* crítica.

### 3 INTERSECCIONALIDADE COMO EIXO ARTICULADOR

A interseccionalidade, segundo Hill Collins e Bilge (2021), passou a ser amplamente utilizada em produções acadêmicas nos primeiros anos do Século XXI. Isso não significa, como as autoras observam, que as controvérsias em torno da sua origem, definição e usos tenham sido dirimidas. Para situarmos esse conceito, recorremos a dois verbetes do Glossário das Desigualdades: Interseccionalidade (Teixeira, 2020) e Interseccionalidade e Consustancialidade nos Direitos Humanos (Rebouças, 2020), complementando com a literatura que, implícita ou explicitamente, discute o tema (Gonzalez, 1981; Crenshaw, 2002; Carneiro, 2003; Brah, 2006; Kergoat, 2010; Hirata, 2014; Akotirene, 2019; Hill Collins & Bilge, 2021).

A partir de Teixeira (2020) e Hill Collins e Bilge (2021) é possível, ainda que brevemente, reconstruir a gênese dessa categoria. A interseccionalidade foi assim nomeada no início da década de 1990, a partir da síntese de Crenshaw (2002). A história da construção da noção de interseccionalidade e a definição de seus contornos é, contudo, anterior e emergiu das práticas dos movimentos feministas negros, *chicanos* e indígenas, não apenas nos Estados Unidos, mas também em diversos outros países, como o Brasil (Akotirene, 2019; Hill Collins e Bilge, 2021).

Em 1851, nos Estados Unidos, no contexto da luta de mulheres por direitos, Sojourner Truth proferiu um discurso que se tornou histórico, por questionar o que se entendia como a experiência das mulheres, a partir de seu lugar de mulher negra e que havia sido escravizada (*Ain't I a Woman?* / Eu não sou uma mulher?) (Teixeira, 2020; Hill Collins & Bilge, 2021). O que Sojourner denunciava, a partir de sua vivência, era a indissociabilidade prática de gênero, raça e classe na estruturação de opressões que ela vivenciava. Ainda nos Estados Unidos, mas no contexto da emergência dos movimentos sociais feministas e negros que lutavam por direitos nas décadas de 1960/70, o coletivo de mulheres negras, *Combahee River Collective*, lançou um manifesto (*Black Feminist Statement*) que propunha articular as opressões de raça, de gênero, de sexualidade e de classe (Teixeira, 2020; Hill Collins & Bilge, 2021).

Fenômeno semelhante ocorreu no Brasil, em que intelectuais orgânicas dos movimentos feministas negros, como Gonzalez (1981) e Carneiro (2003), formularam teorias críticas e ações concretas, nas quais eram indissociáveis gênero/sexualidade, raça, etnia, classe e outras formas de desigualdades. Assim, os contornos da interseccionalidade emergiam atravessados pela inseparabilidade entre teoria e *práxis* críticas e na formulação autêntica dos movimentos sociais, principalmente, dos movimentos de mulheres negras ou não brancas (Hill Collins & Bilge, 2021).

A consolidação da interseccionalidade, enquanto ferramenta de análise e de transformação social, não se fez sem profundos questionamentos no campo feminista. Com efeito, como Rebouças (2020) observa, o estudo de Kergoat (2016) parte de uma abordagem marxista e a autora prefere utilizar o conceito de consustancialidade por entender que ele representa de forma mais adequada a dinâmica estrutural e imbricada das relações de classe, gênero e raça. Há, contudo, autoras como Hill Collins e Bilge (2021) que dão preferência ao uso do termo interseccionalidade, ainda que dialoguem, em grande medida, com questionamentos identificados em Kergoat (2016). Há, ainda, autoras como Hirata (2014), que entende ser possível o uso intercambiável das duas formulações, desde que se explicitem seus significados e alcances. Na atualidade, há um campo bastante inovador para o desenvolvimento de teorias e práticas interseccionais, o

qual atualiza a discussão e a conecta com outras matrizes. É o caso do trabalho de Akotirene (2019) e sua reflexão sobre a interseccionalidade/encruzilhada, que remete às tradições das religiões de matriz africana.

Em síntese, a interseccionalidade é uma forma de pensar criticamente e agir para transformar a realidade social, na qual se compreende que relações de poder como raça, etnia, classe, gênero/sexualidade, são indissociáveis e se influenciam reciprocamente na (re)produção de desigualdades (Teixeira, 2020; Rebouças, 2020). Como discutem Hill Collins e Bilge (2021), a interseccionalidade tem como ideias centrais: desigualdade social; complexidade; relações de poder interseccionais; relacionalidade; contexto social; e justiça social.

Uma abordagem interseccional tem como ponto de partida a compreensão de que as desigualdades sociais devem ser enfrentadas enquanto problemas públicos centrais. Além disso, as desigualdades são um fenômeno complexo, situado sócio-historicamente (articulando dimensões locais e globais) e constituído por relações sociais de poder (ex.: gênero; raça; classe; etnia etc.) imbricadas, isto é, que não podem ser separadas e que se constituem reciprocamente. Trata-se de uma abordagem que não se satisfaz com a formulação da crítica, mas que se orienta profundamente pela construção de um projeto de justiça social radicalmente transformador, visando à promoção de igualdade e inclusão social.

Aplicada ao Campo de Públicas, a interseccionalidade viabiliza a construção de conhecimento, coalizões políticas e arquiteturas de direitos e ações públicas que combinem teoria crítica e prática transformativa e sejam pautadas pela radicalidade e inovação dos movimentos sociais. Por isso, ainda que sua utilização no Campo de Públicas seja recente, há notável potencial de sua aplicação para adensar as discussões sobre desigualdades, valorizando a multicausalidade e multidimensionalidade dos problemas públicos (Rittel & Weber, 1973), além de apontar para a integração das ações para seu enfrentamento.

#### 4 DESIGUALDADES: UMA ABORDAGEM TEÓRICA INTERSECCIONAL

Em uma perspectiva interseccional, as desigualdades podem ser discutidas conferindo maior ênfase a seus elementos estruturais ou substantivos. Os elementos estruturais, de maior grau de abstração, compreendem os mecanismos que produzem e operam as desigualdades, e como seus efeitos são percebidos. Os substantivos remetem à dinâmica concreta das relações de desigualdades, visibilizando suas variáveis ao nomear suas causas (ex.: desigualdades raciais e de gênero) e/ou suas dimensões (ex.: desigualdades econômicas ou educacionais). Ainda que estrutura e substância sejam indissociáveis, propomos, para fins heurísticos, uma análise teórica em dois momentos.

##### 4.1 Elementos estruturais das desigualdades

Como discutimos anteriormente, uma abordagem interseccional das desigualdades implica o reconhecimento de que esse problema público é constitutivamente complexo. Essa formulação se aproxima do conceito de *wickedproblem*, de Rittel e Weber (1973). Os autores apontam que os problemas sociais são multicausais, multidimensionais, interrelacionados, variam no tempo e no espaço e, por fim, os sujeitos possuem diferentes percepções sobre eles (e essas percepções constroem esses problemas). É nesses termos que introduzimos a reflexão sobre desigualdades.

Como é possível afirmar, a partir de Costa (2020) e de Costa e Silva (2020), para entender as desigualdades é necessário perguntar: desigualdades de quê? Quantas desigualdades? Desigualdades entre quem? Poderíamos, ainda, adicionar, as seguintes perguntas: como e por que são produzidas as desigualdades? Desigualdades quando e onde?

Como destaca Costa (2020), a resposta à pergunta “desigualdades de quê?”, permite compreender que a desigualdade é um fenômeno social multidimensional e, por isso, deve ser nomeada no plural, como

desigualdades. Ainda que, geralmente, a dimensão que se destaca na discussão sobre desigualdades seja a econômica (Trovão, 2020), há outras dimensões que também são fundamentais, como as culturais, as políticas, as educacionais (Sumiya, 2020) e as digitais (Sampaio, 2020). Desigualdade econômica não é sinônimo de desigualdade de classe, pois as relações de gênero/sexualidade, etnia e raça, também são estruturantes dessa dimensão das desigualdades. É emblemática a discussão sobre divisão sexual do trabalho (Myrrha, 2020), segundo a qual as mulheres são responsabilizadas primordialmente por um trabalho essencial para a sustentabilidade da vida humana, mas desvalorizado: a reprodução social e o cuidado (Vieira, 2021). Isso resulta na feminização dos trabalhos de cuidado (quantitativa e qualitativa), que é fundamental para entender as desigualdades econômicas entre mulheres e homens (Carrilho, 2021).

A reflexão produzida por essa primeira pergunta pode ser complementada por: “como e por que são produzidas as desigualdades?”. A indagação remete a relações de poder e de dominação que estruturalmente produzem desigualdades. Para responder à questão, recorremos à noção de relação social, para compreender as dinâmicas de poder e de dominação mencionadas. Segundo Kergoat (2010, p. 94), a relação social é “uma relação antagonica entre dois grupos sociais, instaurada em torno de uma disputa (*enjeu*). É uma relação de produção material e ideal”. Assim, uma relação social envolve: (1) antagonismo/disputa/conflito; (2) entre grupos sociais; (3) produz/estrutura a realidade social; (4) constitui-se de elementos materiais (como o trabalho de produção e de reprodução social) e ideais (representações, discursos e ideologias). O elemento relacional aponta que um não existe sem o outro.

A resposta à pergunta “desigualdade entre quem?”, permite compreender que os efeitos das relações sociais de poder e de dominação que estruturam a realidade social (ex.: gênero e sexualidade, raça e etnia, classe etc.) recaem sobre pessoas; quem sofre desigualdades são seres humanos de carne e osso (ex.: jovens negros, comunidades indígenas, mulheres trans). Além disso, é possível perguntar: desigualdade quando e onde? Isso porque essas relações de poder e de dominação que afetam sujeitos ocorrem no tempo e no espaço, o que significa que elas são contextuais, tanto em termos históricos, quanto conjunturais e territoriais.

Finalmente, a resposta à pergunta “quantas desigualdades?”, ainda segundo Costa (2020), indica que as desigualdades podem (e devem) ser mensuradas, que elas são medidas por meio das comparações entre acesso a recursos, oportunidades, poder etc., e que sociedades e grupos sociais podem ser mais ou menos desiguais entre si (Trovão, 2020). É possível quantificar as dimensões das desigualdades (a exemplo da desigualdade de acesso à educação superior), mas também as relações produtoras de desigualdades (a exemplo da desigualdade de acesso à educação superior por raça/cor).

A partir das perguntas e respostas discutidas, podemos entender que as desigualdades abrangem uma dinâmica estruturada por relações sociais de poder que, de forma contextual (no tempo e no espaço), define posições de privilégio e de subordinação a partir de diferenças socialmente percebidas entre grupos sociais, constringendo as trajetórias de vida em suas múltiplas dimensões (econômica, política, cultural, social, ambiental).

## 4.2 Elementos substantivos das desigualdades

A abordagem dos elementos substantivos das desigualdades, envolve “chamar pelo nome” variáveis relevantes para a compreensão do tema: desigualdade de gênero e raça, desigualdade educacional, entre outras. Ainda que isso seja necessário, não nos parece possível discutir, de forma exaustiva, todas as possibilidades concretas das desigualdades em um artigo, pois sua multiplicidade desafia um esforço de tal pretensão. É possível, contudo, selecionar algumas das suas expressões, inclusive, para sinalizar as inovações em suas abordagens teórico-políticas. Nesse sentido, escolhemos, preferencialmente, discutir o que denominamos de desigualdades sociais, priorizando as relações sociais de classe, gênero/sexualidade, raça e etnia. E complementamos essa reflexão com um panorama das desigualdades territoriais. Alertamos, contudo, que



múltiplas são as abordagens existentes sobre cada uma delas, e que aqui apresentamos uma dentre as possíveis, e não a abordagem.

As desigualdades sociais que selecionamos discutir (classe, gênero/sexualidade, raça, etnia), são assim denominadas porque são construídas social e historicamente e envolvem um processo de separação e hierarquia. É o caso, como vimos, das desigualdades de gênero (Marcondes, 2020) e da divisão sexual do trabalho (Myrrha, 2020) e seus efeitos sobre a feminização do cuidado (Carrilho 2021; Vieira, 2021).

A noção de classe, em uma abordagem marxista, identifica o antagonismo fundamental entre uma classe que detém o capital (meios de produção) e outra que, despojada dos meios de produção, é apenas “proprietária” da sua força de trabalho (Silva, 2020; De Souza, 2021). Como observa De Souza (2021), a primeira classe (burguesia) se apropria desproporcionalmente de riquezas, explorando a segunda (proletária), e isso constitui a forma que se produz e reproduz no capitalismo. É importante compreender, portanto, que discutir desigualdades de classe não é sinônimo de discutir pobreza, sendo essa um de seus efeitos, assim como a desigual distribuição de riqueza (Trovão, 2020). Ademais, a dinâmica de exploração de classes segue vigente, ainda que haja mudanças, a exemplo da precarização das condições de trabalho que se oculta na lógica do empreendedorismo, como destaca Ferraz (2021), ao mencionar a realidade do “empreendedorismo por necessidade”, que conta com forte presença de atividades de rendimentos salariais muito baixos.

A relação social de classe foi, por muito tempo, entendida como a relação primária (a mais importante) na construção de desigualdades. Assim como as desigualdades econômicas foram (e são) colocadas, em muitas análises, como a desigualdade, no singular. Mas muitas mulheres e homens surgiram para questionar essa hegemonia, chamando atenção para o fato de que relações de gênero, raça e etnia também estruturam a realidade social e, portanto, as desigualdades. Nesse processo, foram fundamentais as ações de movimentos sociais (Silva, 2020), atuando ou não por meio de organizações da sociedade civil (Krieger, 2021), a exemplo dos movimentos feministas, negros, indígenas e LGBTQI+ (Campos, 2020a; Campos, 2020b, Teixeira, 2020; Marcondes, 2020; Vieira, 2020; Nascimento Pinto, 2020).

É nesse contexto que emerge gênero como uma categoria analítica (Scott, 1995), construída, desconstruída e reconstruída a partir dos movimentos feministas e LGBTQI+ (Marcondes, 2020; Vieira, 2020; Nascimento Pinto, 2020). Por meio dela, enfocam-se as relações sociais de poder e de dominação que se fazem a partir das diferenças percebidas entre os sexos. Essas desigualdades de gênero se materializam a partir da divisão sexual do trabalho (Myrrha, 2020), tendo como efeitos a desigual repartição de responsabilidades domésticas, as disparidades salariais e o acesso diferenciado a espaços de poder e de decisão. Gênero vai além da opressão da mulher, ainda que essa seja uma dimensão importante e envolve, também, a construção da masculinidade, de forma relacional.

Gênero também transborda as relações heterossexuais ou cisgênero (pessoas que se percebem, se identificam e se autodenominam com o corpo biológico que lhes foi designado ao nascer; oposto de transgênero). Por isso, permite, ainda, refletir sobre as reivindicações dos movimentos LGBTQI+ (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, *queer* [não-binária e gênero fluido], intersexuais e outras), incluindo as múltiplas formas de expressar sexualidades e afetos e, ainda, de denunciar as violências sofridas por essa comunidade, como a transfobia (Mel, 2020), lesbofobia (Vieira, 2020), bifobia e homofobia (Souto Maior, 2020).

Assim como gênero e classe, as relações raciais e étnicas estruturam desigualdades. Segundo Munanga (2004), Nascimento (2016) e Campos (2020a), o conceito de raça nada tem de biológico, mas é impregnado de ideologia por ser uma relação de poder e de dominação, que gera dominação e exclusão, cujas origens remete à história de escravidão e de exploração de pessoas negras. A ideologia de uma sociedade dividida e hierarquizada em raças é, portanto, fruto do racismo. É por meio dela que se constitui a branquitude, que protege os privilégios das pessoas brancas; e a negritude, que é, ao mesmo tempo, fonte de exploração das pessoas negras e de resistência e insurgência (Oliveira, 2020).

Já a etnia, segundo Munanga (2004, p. 12), é “um conjunto de indivíduos que, histórica ou mitologicamente, têm um ancestral comum; têm uma língua em comum, uma mesma religião ou cosmovisão; uma mesma cultura e moram geograficamente num mesmo território”. Nesses termos, a etnia é dinâmica e tem uma história; pode aparecer e desaparecer. É comum usarmos, no Brasil, o termo etnia para nos referirmos às populações indígenas, mas é importante lembrar que não se trata de uma única etnia, mas diversas, como: Guarani, Guajajara, Pataxó, Xavantes. Como observa Campos (2020b), no Brasil, as desigualdades étnicas têm suas raízes no processo de colonização, embora as violências que dela decorrem sejam sofridas pelos povos indígenas até hoje, a exemplo da não demarcação das terras indígenas e de sua invasão por garimpeiros e grileiros. Não há, contudo, uma divisão estanque entre desigualdades raciais e étnicas, pois, como observa Santos (2021a), a desigualdade racial emerge quando um grupo étnico se impõe sobre o outro com o uso da violência.

Finalmente, é fundamental relembramos que, para além das abordadas, há outras formas de desigualdades sociais, a exemplo das desigualdades geracionais e de idade e aquelas que afetam as pessoas com deficiência. Em relação a essa última, importante destacar o tema do capacitismo (Da Silva, 2021), que assume como norma a ideia de autonomia, marginalizando quem, mediante o enfrentamento de determinados obstáculos, possui condições diversas para o exercício de suas faculdades mentais, ou para a locomoção, visão, fala ou audição.

Tais desigualdades sociais estão, ainda, articuladas às desigualdades territoriais. Como podemos pontuar, a partir de Araujo (2010) e Moura (2020), os territórios são fonte de conhecimento, de afeto e de cultura. Como observa Spink (2001) o “lugar” importa; ele articula o micro e o macro: é o município, a cidade, a terra arada pela família camponesa, a comunidade, a vizinhança. Sobre o território residem importantes desigualdades, como aquelas existentes entre as regiões do Brasil, o urbano/rural, centro/periferia, capital/interiores e Norte/Sul Global.

Em relação às desigualdades regionais no Brasil, cujas raízes históricas são profundas, o que constatamos é que o desenvolvimento econômico, social, cultural e político de nosso país é profundamente marcado por elas (Araujo, 2010; Moura, 2020). Um país cujas riquezas se concentram na região Centro-Sul, margeando a região costeira, distante dos interiores. Em que regiões como Norte e Nordeste são, também historicamente, prejudicadas por esse desenvolvimento assimétrico.

As desigualdades sociais e territoriais não são dinâmicas independentes, mas, reciprocamente, atravessam-se. O racismo e o etnocentrismo são ideologias que legitimaram relações de dominação de povos brancos do Norte Global, marginalizando as populações negras e indígenas, dentre outras, do Sul Global (Santos, 2021a; Santos, 2021b). As cidades, como produtos de uma condição coletiva, são permeadas por desigualdades (Brasil, 2021), a exemplo da realidade de violência das periferias nas grandes cidades, que acomete especialmente jovens negros. O mesmo pode ser dito das desigualdades rurais, que são profundamente marcadas pela concentração fundiária (Moura, 2021) e, portanto, pelas desigualdades de classe. Esses exemplos, longe de esgotarem as intersecções entre desigualdades sociais e territoriais, ilustram suas conexões.

As desigualdades, em sua complexidade, podem ser entendidas, a partir de Tavares (2021), como uma dívida social do Estado e da sociedade, que decorre da diferença entre dois níveis de bem-estar material: (1) aquele considerado como o adequado e (2) aquele em que efetivamente parcela da população vive. Isso legitima não apenas o reconhecimento das desigualdades como um problema público, mas a reivindicação de ações públicas para seu enfrentamento.

## 5 AÇÕES PÚBLICAS PARA ENFRENTAMENTO DE DESIGUALDADES: UMA ABORDAGEM TEÓRICA INTERSECCIONAL

### 5.1 Ações públicas interseccionais para enfrentar desigualdades

As desigualdades, compreendidas como problemas sociais complexos e interseccionais, demandam ações públicas integradas e inovadoras para seu enfrentamento, como forma de promover direitos humanos (Navia, 2020) e efetivar a equidade promovendo a justiça social (Melo, 2020). Se assumimos que um problema público é causado por relações sociais de poder que, de forma imbricada, produzem desigualdades multidimensionais, as ações forjadas para fazer frente a esse problema precisam estar à altura dessa complexidade. Isso implica entender, como destacam Hill Collins e Bilge (2021), que a interseccionalidade não se limita à crítica social, mas também envolve uma *práxis* crítica que é orientada pela consecução da justiça social. Isso abrange tanto a transformação social, quanto o reconhecimento das resistências e insurgências de sujeitos que lutam contra a opressão.

Utilizamos, nesse trabalho, o termo ações públicas, que entendemos de forma mais abrangente do que os usos mais recorrentes de políticas pública e gestão pública. As ações públicas envolvem as políticas públicas, enquanto um curso de ação pública que responde a um problema público (Marcondes, 2021), a exemplo das políticas sociais (Potyara, 2021). E também a gestão pública que, segundo Araújo (2020), busca, por meio de seus instrumentos, satisfazer as necessidades coletivas derivadas das demandas da sociedade civil, a partir de ações efetivas, devendo observar os princípios como os da legalidade, da transparência, da impessoalidade e da publicização. Segundo Spink (2015) e Grigoletto (2021), a ação pública envolve as ações governamentais (ou estatais) para o público, as ações do público para o público e, até mesmo, do público contra os governos (Spink, 2015).

No conceito de ação pública, a participação e o controle social da sociedade civil sobre o Estado (Silva, 2021) gozam de especial importância, envolvendo, ainda, a transparência dos dados sobre a gestão pública/estatal (Dias, 2020). Iniciativas como conferências, conselhos, *referendum* são, portanto, fundamentais (Silva, 2021). Mas as fronteiras da ação pública vão além, abrangendo, ainda, as iniciativas das organizações da sociedade civil (Krieger, 2020), reconhecendo as contribuições da Gestão social (Souza, 2020), que abarca também organizações e de empreendimentos solidários, pautada no diálogo, na participação e na igualdade entre sujeitos autônomos.

Em síntese, na ação pública se valoriza de forma ampla a esfera da sociedade civil, em um fluxo contínuo de ideias e de interações (disputas e negociações) entre Estado e sociedade civil (Grigoletto, 2021). Essas interações envolvem ideologias e discursos que, mobilizados por sujeitos, são parte da construção de problemas públicos (causas e efeitos, legitimidade etc.) e da estruturação de ações para responder a esses problemas. Essa abordagem permite conferir visibilidade também às ações de sujeitos que, de forma interseccional, resistem, reivindicam e transformam (Hill Collins & Bilge, 2021).

Para que a ação pública responda, de forma interseccional, à problemas públicos complexos, estratégias de integração e inovação são necessárias. É partindo desse argumento que, a seguir, discutimos duas tendências teóricas e práticas para viabilizar ações públicas de enfrentamento a desigualdades: a intersectorialidade e a transversalidade.

### 5.2 Caminhos para a interseccionalidade: transversalidade e intersectorialidade

A transversalidade na ação pública é bastante associada às políticas de igualdade de gênero, em níveis internacional, nacional e local. No Brasil, a transversalidade de gênero foi adotada como uma tradução-adaptação do *gender mainstreaming*, que se disseminou a partir da IV Conferência Mundial da Mulher,

realizada em Beijing, em 1995 (Farah, 2004; Papa, 2012; Marcondes & Farah, 2020). No contexto nacional, a transversalidade transbordou os limites da política de gênero e passou a ser usada também nas políticas de igualdade racial e direitos humanos, dentre outras (Marcondes et al., 2018).

Em síntese, podemos definir a transversalidade, a partir de Marcondes e Farah (2021), como um processo de incorporação de perspectivas às ações públicas, que busca reorientar essas ações em prol da promoção de igualdade e inclusão de grupos historicamente oprimidos (ex.: mulheres, pessoas negras, populações LGBTQIA+). Trata-se de um processo que disputa as contradições das políticas públicas e sociais, que são constitutivas da ação do Estado, em relação às questões sociais (Potyara, 2021). Assim, a transversalidade busca reorientar a ação pública no sentido da igualdade e da inclusão, ou seja, no sentido contrário do historicamente consolidado em uma sociedade desigual.

No processo de transversalidade, é necessário desenvolver condições institucionais que sustentem a reorientação das ações públicas para incorporar reivindicações de agendas políticas dos sujeitos, os quais mobilizam essas perspectivas para promover igualdade e inclusão, viabilizando as disputas em torno dos pressupostos ideológicos que constroem os problemas públicos e as ações públicas (Papa, 2012; Marcondes & Farah, 2021). É fundamental, ainda, reconhecer que não apenas políticas sociais universais precisam ser revisadas para comprometê-las com a inclusão de grupos historicamente discriminados, mas também, ações afirmativas devem ser adotadas, a exemplo das cotas para população negra nas universidades (Dos Santos, 2021).

A intersectorialidade, por sua vez, despontou na América Latina e no Brasil (em níveis nacional e subnacional), a partir da década de 1980, especialmente nas políticas de saúde e educação, sendo que nos anos 2000 ela ganhou importância nas políticas de combate à pobreza (Bronzo, 2010; 2020; Cunill-Grau, 2013). Com base em Cunill-Grau (2013), Bichir e Canato (2019) e Bronzo (2020), entendemos que a intersectorialidade é requerida para responder a problemas cujas causas são múltiplas e que, por isso, demandam novas formas de abordá-los. Adotar uma perspectiva integral permite olhar para a realidade em sua totalidade e, assim, criar estratégias mais completas e sofisticadas.

A intersectorialidade permite a articulação de setores, sejam eles entendidos de forma ampliada, enquanto ação coletiva (setores governamentais, mercantis e da sociedade civil), ou estrita, remetendo à organização funcional do aparato governamental (ex.: setor da saúde e da educação). Um dos desafios para a sua efetivação é que, em grande medida, os diversos setores (e sujeitos que nele atuam) são habitados por diferentes histórias, regras e culturas organizacionais, visões de mundo, ideologias, interesses, recursos e conhecimentos, o que torna dificultosa a construção de consensos (Bronzo, 2020).

A despeito dos desafios enfrentados pela efetivação da intersectorialidade, ela abre caminhos e alternativas para a inovação. Com base em Moura (2020), podemos pensar sobre a importância de ações intersectoriais para enfrentar as desigualdades territoriais. Isso porque há forte fragmentação nas políticas públicas, por conta de sua setorialização (saúde, educação, assistência social etc.). Olhar para o território como uma dimensão de integração intersectorial é uma abordagem inovadora e proeminente, como algumas experiências o fizeram (ex. Territórios da Cidadania) (Moura, 2020).

Nesse sentido, é possível incorporar à transversalidade e à intersectorialidade, outras abordagens integrativas, como a da sustentabilidade, que é, segundo Teixeira (2020), a busca pelo equilíbrio entre a qualidade ambiental do planeta e a qualidade de vida das populações, de forma que os recursos naturais não se esgotem. Atrelada a ela está o desenvolvimento sustentável, sendo esse a forma como se soluciona as demandas atuais sem comprometer a qualidade de vida do planeta nas gerações futuras no âmbito social, ambiental e econômico, e é a partir dele que se torna possível alcançar a sustentabilidade de fato e a redução das desigualdades por meio da responsabilidade social. Com efeito, o meio ambiente demanda uma abordagem transversal que reorienta a ação pública por essa perspectiva, mas também pressupõe a articulação intersectorial para a estruturação de políticas públicas ambientais.

Da forma que entendemos transversalidade e intersectorialidade, identificamos diferenças entre elas. Isso significa que pode haver ações intersectoriais que não são transversais. Programas de transferência de renda com condicionalidades – como houve, no Brasil, o Programa Bolsa Família –, podem ser compreendidos como intersectoriais por articularem transferência de renda, educação e saúde. Mas os movimentos feministas vêm, há décadas, questionando o grau de compromisso com a transversalidade de gênero nos programas de transferência de renda na América Latina (Rodrigues, 2009; Arcidiácono, 2012). Isso porque se, por um lado, a priorização das mulheres para a concessão do benefício pode promover a autonomia econômica das mulheres (e até mesmo questionamentos sobre as relações de gênero), essas iniciativas reproduzem o estereótipo de gênero da mulher cuidadora e funcionaliza esse papel para aumentar a eficiência do gasto.

A transversalidade, contudo, pressupõe a intersectorialidade, em grande medida. Isso porque, como regra, uma estratégia de gestão transversal passa, necessariamente, pela incorporação de uma perspectiva a um conjunto amplo e abrangente de políticas e gestão públicas. É possível, porém, a incorporação da transversalidade a ações isoladas em projeto ou um programa específico (Marcondes & Farah, 2020).

Um exemplo prático contribui para expor o argumento. Para permitir a transversalidade da igualdade racial no Governo Federal, é fundamental a existência de um organismo de políticas de igualdade racial que coordene essa gestão transversal, como foi, por exemplo, a Secretaria de Promoção de Igualdade Racial durante os governos petistas (2003-2016). Esse organismo, por meio da articulação intersectorial, deve incidir sobre o conjunto de políticas (educação, saúde, assistência, segurança pública), necessitando, para isso, de condições institucionais (orçamento, pessoal, planos, comitês intersectoriais etc.). Além disso, essas condições institucionais são beneficiadas pela participação social dos movimentos sociais que protagonizam a luta pela “transversalização” de uma determinada perspectiva em políticas, a exemplo, no caso de políticas de igualdade racial, dos movimentos negros, indígenas, quilombolas e de outras comunidades tradicionais.

Há pontos comuns entre transversalidade e intersectorialidade. É o caso da busca da superação da abordagem setorial e departamentalizada para responder a problemas complexos, o que demanda práticas inovadoras. Embora o tema da inovação na área pública seja recorrentemente associado à tecnologia e comunicação, ele transborda essas dimensões (Farah, 2008; Sano, 2020). Sano (2020) observa que a inovação remete à introdução de novos elementos, os quais provocam uma descontinuidade nas práticas anteriores e que resultam em melhorias nas políticas públicas, nos serviços públicos e na gestão pública, criando valor público para a sociedade.

Outro ponto comum é que ambas podem sustentar e potencializar uma abordagem interseccional das ações públicas para o enfrentamento das desigualdades. Para enfrentar, de forma simultânea, desigualdades de gênero/sexualidade, raça, etnia e classe, é necessário que se incorpore, de forma integrada, essas perspectivas às ações públicas, buscando reorientá-las. Mas também, há que se integrar diferentes setores, para que, atuando juntos, as múltiplas dimensões das desigualdades sejam objeto de incidência. Poderíamos buscar na experiência do Juventude Viva um exemplo (Brasil, 2018). Criado em 2012, tinha como objetivo enfrentar a violência contra os jovens negros, partindo do diagnóstico de que são eles que mais vivenciam esse problema público no Brasil (Brasil, 2018). Para esse diagnóstico, foi necessária uma abordagem interseccional de gênero (homens/masculinidades), raça (negros) e de idade e geracional (juventude). A seleção apenas de uma relação social produtora de desigualdades não permite compreender o problema em sua complexidade; tampouco é possível compreendê-las como um somatório desarticulado de opressões.

Ademais, as ações do Juventude Viva envolviam um amplo conjunto de órgãos federais (Secretaria Nacional da Juventude, SEPPIR, Ministérios da Justiça, Saúde e Educação etc.), além de articulação com estados e municípios e a participação dos movimentos de juventude e de igualdade racial, dentre outros, tendo contado, ainda, com uma parceria com organismos internacionais (UNESCO) (Brasil, 2018).

O exemplo do Juventude Viva evidencia que ações públicas interseccionais são viabilizadas pela combinação de estratégias transversais e intersectoriais que, a despeito dos desafios para sua concretização, podem resultar em iniciativas inovadoras para o enfrentamento às desigualdades.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos sobre as desigualdades, teóricos e empíricos, ainda são marginais no Campo de Públicas, embora, mais recentemente, venham ganhando prestígio, especialmente no contexto da pandemia de Covid-19 e de ensino remoto. Assim, é necessário desenvolver uma agenda sistêmica de ensino, pesquisa e extensão para o enfrentamento às desigualdades, o que demanda esforços (inter)disciplinares no âmbito do Campo de Públicas. A construção de referenciais teóricos para ancorar esses esforços é fundamental.

É esse o contexto mais amplo do presente ensaio teórico, que apresentou uma proposta de abordagem conceitual das desigualdades e ações públicas para seu enfrentamento para o Campo de Públicas. A proposta foi construída a partir dos 43 verbetes do Glossário das Desigualdades, do Observatório das Desigualdades da UFRN. Nela, conferimos centralidade ao conceito de interseccionalidade, que funcionou como um eixo articulador dos demais conceitos, tanto no que diz respeito à compreensão das desigualdades, quanto na estruturação de ações públicas para seu enfrentamento.

Sem a pretensão de esgotarmos toda a reflexão que construímos ao longo do nosso trajeto, é importante compartilhar uma síntese do arcabouço teórico proposto. Nele, as desigualdades são compreendidas como problemas públicos complexos, multicausais e multidimensionais, que se estruturam a partir da interseccionalidade de relações sociais de poder e de dominação. Por conseguinte, ações públicas (estatais e não estatais) que visem a enfrentar desigualdades devem ser igualmente complexas e interseccionais, assumindo a integração de ações e perspectivas para a igualdade e a inclusão como estratégia fundamental, a exemplo da transversalidade e intersetorialidade.

Com este artigo, esperamos oferecer uma proposta de abordagem para pensar e agir em relação às desigualdades. O conjunto de verbetes apresentados favorecem a compreensão das temáticas, abrindo caminhos metodológicos de apreensão das desigualdades em sua multiplicidade. Da mesma forma, as discussões sobre interseccionalidade, intersetorialidade e transversalidade, lançam luz sobre a complexidade do tema, propiciando condições para que novas abordagens sejam formuladas. A articulação do tema das desigualdades com a compreensão de que seu enfrentamento se deve à valorização da ação pública, implica reconhecer que as desigualdades não decorrem de forças naturais, mas são consequência de políticas públicas e que somente pela política a transformação social é possível.

Além disso, ao enfocarmos como fonte para nossa reflexão teórica as contribuições de um projeto de extensão universitária, buscamos reconhecer seu potencial como referência para a pesquisa e o ensino no Campo de Públicas. Com efeito, o Glossário das Desigualdades fornece um roteiro para a construção de reflexões teóricas que podem contribuir para subsidiar a introdução dos respectivos temas na totalidade do Campo de Públicas.

Especificamente, desejamos contribuir com a introdução do tema nas atividades de ensino, pesquisa e extensão do Campo de Públicas. Para isso, refletimos sobre as possibilidades de uma agenda futura de pesquisa e ação em relação ao tema e, ainda, sobre seus desafios.

A complexidade do fenômeno das desigualdades, especialmente em uma perspectiva interseccional, torna particularmente desafiadora a sua mensuração, considerando as restrições em relação a fontes de dados existentes (estatísticas e registros administrativos). Esse conjunto de limitações desafia, ainda, a incorporação das desigualdades nas teorias e práticas do Campo de Públicas, tornando-a, atualmente, menos um reflexo do compromisso acadêmico coletivo, e mais uma profissão de fé de determinados grupos e pessoas.

Nessa perspectiva, uma agenda futura de (transform)ação aponta para a importância da priorização institucional do enfrentamento às desigualdades como um compromisso em agendas de decisões políticas. Isso pode trazer consequências práticas para os estudos das desigualdades, inclusive, para o desenvolvimento de projetos de ensino, extensão e de pesquisa, a exemplo de editais de financiamento desse tripé em relação ao enfrentamento de desigualdades, projetando ainda mais as universidades como uma força motriz de um projeto nacional de justiça e inclusão.

Em relação à construção de uma agenda integrada de pesquisa, ensino e extensão sobre o tema, esta reflexão teórica pode subsidiar, por exemplo: a elaboração de projetos de pesquisas empíricas (quantitativas e qualitativas), a realização de cursos (graduação, pós-graduação e extensão) e eventos, a produção de publicações e estratégias de monitoramento de indicadores. Especificamente em relação à pesquisa sugerimos, para futuros esforços, avanços além das fronteiras das políticas sociais, enfocando temas do Campo de Públicas que, recorrentemente, são blindados das reflexões sobre as desigualdades, a exemplo de orçamento, finanças, tributação e, ainda, políticas de infraestrutura.

Finalmente, a disponibilização dos verbetes pelo Observatório das Desigualdades fornece um amplo material de consulta para teorias e práticas do Campo de Públicas. Essas atividades, por sua vez, adensarão e desafiarão contribuições teóricas como a que apresentamos, demandando novas reflexões. É nessa dialética que acreditamos residir o dever de teorias e práticas comprometidas com a transformação social.

## REFERÊNCIAS

- Akotirene, C. (2019). *Interseccionalidade*. Pólen Produção Editorial LTDA.
- Araujo, T. B. (2010). Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial do Brasil. In Tiburcio, B., Miranda, C. (Org.), *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. (v. 12, p. 197-217). Brasília, DF: IICA.
- Araújo, M. A. D. (2020). Gestão pública. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12433>
- Arcidiácono, P. (2012). Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009: Entre el trabajo asalariado y los programas sociales. *Revista SAAP*, 6(2).
- Bichir, R. M., Canato, P. C. (2019). Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In Pires, R. R. (Org.), *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 243-266.
- Brah, A. (2006). Diferença, diversidade, diferenciação. *Cadernos Pagu*, 26, 329-376.
- Brasil. (2018). Plano Juventude Viva: um levantamento histórico. *Secretária Nacional de Juventude*. Brasília, DF.
- Brasil, A. B. (2021). Desigualdade urbana. In: UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=13963>
- Bronzo, C. (2011). Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas*, 2.35).
- Bronzo, C. (2020). Intersetorialidade. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12455>
- Campos, A. P. (2020a). Desigualdade racial. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12591>
- Campos, T. (2020b). Desigualdade étnica. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12612>
- Carrilho, A. (2021). Feminização. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=13527>
- Costa, B. L. D. (2020). Desigualdades. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12451>
- Costa, B. L. D., Silva, M. A. F. (2020). Desigualdade para inconformados: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS
- Crenshaw, K. (2002). Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, 10, 171-188.
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1), 5-46.
- Da Silva, A. M. (2020). Capacitismo. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=13358>
- Davis, A. Y. (2011). *Women, race, & class*. Vintage.

- De Souza, M. D. (2021). Desigualdade de classe. In UFRN. Glossário das Desigualdades. <https://ccsa.ufrn.br/porta/portal/?p=13959>
- De Paiva Abreu, A. R., Hirata, H., Lombardi, M. R. (2017). *Gênero e trabalho no Brasil e na França: Perspectivas interseccionais*. Boitempo Editorial.
- Dias, T. F. (2020). Transparência e controle social. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/porta/portal/?p=12443>
- Dos Santos, R. E. N. (2021). Ações afirmativas. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/porta/portal/?p=13975>
- Farah, M. F. S. (2004). Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, 12(1), 47-71.
- Farah, M. F. S. (2008). Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações & Sociedade*, 15(45), 107-126. <https://www.scielo.br/j/osoc/a/ngQbRvNmRTGvtYx3msZvCMn/?lang=pt>
- Ferraz, J. (2021). Prática empreendedora. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/porta/portal/?p=13173>
- Fleury, S. (2007). Pobreza, desigualdades ou exclusão? *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6), 1422-1425.
- Gonzalez, L. (1981). Racismo e sexismo na cultura Brasileira. *Movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos*. Brasília, DF: Anpocs.
- Grigoletto, F. (2021). Ação pública. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/porta/portal/?p=13305>
- Hill Collins, P. (2015). Em direção a uma nova visão: raça, classe e gênero como categorias de análise e conexão. In Moreno, R. (Org.). *Reflexões e práticas de transformação feminista*. São Paulo: SOF, 13-42.
- Hill Collins, P., Bilge, S. (2021). *Interseccionalidade*. São Paulo: Boitempo.
- Hirata, H. (2014). Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. *Tempo Social*, 26, 61-73.
- hooks, b. (2000). *Feminism is for everybody: Passionate politics*. Londres: Pluto Press.
- Kergoat, D. (2010). Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. *Novos Estudos - CEBRAP*, 86, 93-103.
- Krieger, M. M. (2021). Organizações da sociedade civil. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/porta/portal/?p=13232>
- Marcondes, M. M. (2020). Desigualdade de gênero. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/porta/portal/?p=12263>
- Marcondes, M. M. (2020). Transversalidade na ação pública. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/porta/portal/?p=12282>
- Marcondes, M. M. (2021). Política pública. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/porta/portal/?p=13237>
- Marcondes, M. M., de Araújo, M. A. D., de Souza, W. J., da Silva Monteiro, G. K. (2022). Observatórios sociais e desigualdades no Brasil: Uma análise exploratória e descritiva. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 27(86), 1-18.
- Marcondes, M. M., Diniz, A. P. R., Farah, M. F. S. (2018). Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 69(2), 36-62.
- Marcondes, M. M., Farah, M. F. S. (2021). Transversalidade de gênero em política pública. *Revista Estudos Feministas*, 29.
- Marcondes, M. M., Sandim, T. L., Diniz, A. P. R. (2018). Transversalidade e Intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(1), 22-33.
- Mel, E. (2020). Transfobia. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/porta/portal/?p=12429>
- Melo, Y. (2020). Equidade. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/porta/portal/?p=12742>
- Monteiro, G. (2020). Observatórios sociais. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/porta/portal/?p=12438>



- Moura, J. T. V. (2020). Desigualdade territorial. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12309>
- Moura, J. T. V. (2021). Desigualdade rural. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=13967>
- Munanga, K. (2004). Uma Abordagem Conceitual das Noções de Raça, Racismo, Identidade e Etnia. In Brandão, A. A. P. (Org.), *Programa de Educação Sobre o Negro na Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: EDUFF.
- Myrrha, L. J. (2021). Divisão sexual do trabalho. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=13161>
- Nascimento, A. (2016). *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. Editora Perspectiva SA.
- Nascimento Pinto, R. P. (2020). Movimento LGBTQI+. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12312>
- Navia, A. M. F. (2020). Direitos humanos. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12578>
- Oliveira, J. (2020). Branquitudes. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12251>
- Papa, F. C. (2012). *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Pires, R. R. (2019). Introdução. In Pires, R. R. (Org.), *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 13-50.
- Pires, V., Midlej, S. D. A., Fonseca, S. A., Vendramini, P., de Souza Coelho, F. (2014). Dossiê-Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 110-126.
- Potyara, C. (2021). Política social. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=13423>
- Rebouças, L. (2020). Interseccionalidade e consubstancialidade nos Direitos Humanos. In: UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12287>
- Rittel, H. W., Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169. <http://link.springer.com/article/10.1007/bf01405730>
- Rodrigues, M. T. (2009). Equidade de gênero e transferência de renda: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. In Bhering, E. R. et al. *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 220-241.
- Sampaio, M. (2020). Desigualdade digital. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12407>
- Sano, H. (2020). Inovação no setor público. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12587>
- Santos, G. G. (2021a). Racismo. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=13978>
- Santos, G. G. (2021b). Racismo no Brasil. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=13981>
- Scott, J. (1995). Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & realidade*, 20(2). <https://www.seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/viewFile/71721/40667>
- Silva, R. M. A. (2020). Movimentos sociais. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12560>
- Silva, S. A. M. (2021). Participação social. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=13382>
- Souto Maior, P. (2020). Homofobia. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12427>
- Souza, W. J. (2020). Gestão social. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12516>
- Spink, P. (2001). O lugar do lugar na análise organizacional. *Revista de Administração Contemporânea*, 5(SPE), 11-34. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552001000500002>

- Spink, P. (2015, dezembro). Para Além da Política Pública: política pública e as múltiplas linguagens da ação pública. In *I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Anais... ENEPCP – ANEPCP*, Brasília, DF.
- Sumiya, L. A. (2020). Desigualdade educacional. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12616>
- Tavares, D. (2021). Dívida social. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=13754>
- Teixeira, J. C. (2020). Interseccionalidade. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12453>
- Teixeira, J. C. M. (2020). Sustentabilidade. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12274>
- Theodoro, M., Jaccoud, L., Osório, R. (2008). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 69-99.
- Trovão, C. M. (2020). Desigualdade econômica. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12736>
- UFRN. (2021). Observatório das Desigualdades: Relatório anual 2020. *Glossário das Desigualdades* (1 ed.). UFRN: Sedi
- UFRN. (2022). Observatório das Desigualdades: Relatório anual 2021. *Glossário das Desigualdades* (2 ed.). UFRN: Sedi
- Vieira, R. S. C. (2021). Cuidado. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=13487>
- Vieira, K. M. A. (2020). Lesbofobia. In UFRN. *Glossário das Desigualdades*. <https://ccsa.ufrn.br/portal/?p=12730>

## NOTAS

- [i] Cada uma das categorias mobilizadas em nosso arcabouço teórico possui uma história, diferentes concepções e interpretações, e mobiliza múltiplas variáveis. Não é possível, contudo, neste artigo, esgotar o tema. Para isso, remetemos aos verbetes do Glossário das Desigualdades, que exploram a questão de forma detalhada.