



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas Departamento de Gestão de Políticas Públicas

GABRIELA MOREIRA OLIVEIRA

FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSECCIONAIS E SEUS
INDICADORES: uma Análise do Banco Mundial no Brasil

Brasília – DF
2022

GABRIELA MOREIRA OLIVEIRA

**FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSECCIONAIS E SEUS
INDICADORES: uma Análise do Banco Mundial no Brasil**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Antunes Martins.

Brasília – DF

2022

GABRIELA MOREIRA OLIVEIRA

**FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSECCIONAIS E SEUS
INDICADORES: uma Análise do Banco Mundial no Brasil**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília
da aluna

Gabriela Moreira Oliveira

Professora Doutora, Ana Paula Antunes Martins
Professora-Orientadora

Professor Doutor, Luiz Fernando Macedo Bessa
Professor-Examinador

Brasília, 28 de abril de 2022

Dedico este trabalho aos meus pais José Luiz e Joana que desde sempre me guiaram para a superação dos desafios inerentes à minha existência enquanto mulher preta. Para além da sobrevivência, a vivência do amor. Obrigada por tanto.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas e todos que me apoiaram na decisão de dar o primeiro passo e prosseguir com esse ciclo tão importante para mim que foi a graduação em Gestão de Políticas Públicas.

À minha família por escolha: Ana Claudia, Ana Julia, Fernanda, Isabela, Stella e Sami. Agradeço por todo o apoio “de longe” ou presencial, diário ou pontual. Foi essencial contar com vocês durante cada conquista e tropeço nesse longo processo.

À todas as professoras e todos os professores da UnB que tanto me ensinaram nesses últimos anos. Me orgulho da minha trajetória formativa, principalmente, pela chance que tive de trilhar um caminho em que vocês estiveram presentes. Destaco o apoio da Profa. Ana Paula Antunes que foi essencial durante toda a minha graduação, obrigada por ser uma mentora e exemplo profissional para mim e para muitas(os) outras(os) alunas(os).

À Carolina, Barbara, Adriane, Jade, Alexandra e Soraya, pelas reflexões e acolhimento.

Por fim, agradeço a meus pais e à ancestralidade pelo amor compartilhado que me impacta e me move.

Por causa de todas(os) vocês, sei que “sou uma, mas não sou só”. Seguimos!

“Povoada
Quem falou que eu ando só?
Tenho em mim mais de muitos
Sou uma, mas não sou só.”
Sued Nunes

RESUMO

As discussões sobre como as políticas públicas devem abordar gênero, raça, classe e demais marcadores sociais não são recentes, mas a inauguração do conceito de interseccionalidade ofereceu uma nova abordagem de análise e práxis sobre as questões sociais. Portanto, é essencial compreender como os principais atores de financiamento de políticas públicas pautam o tema, como por exemplo, o Banco Mundial. Este trabalho propõe uma análise, sob a ótica interseccional, da atuação do Banco Mundial no Brasil a partir do estabelecimento da Estratégia de Gênero da instituição (2016-2023) e da ferramenta “*gender tag*”. Com o fim de observar se a abordagem interseccional de eixo raça/gênero/classe foi aplicada nas operações conforme recomendado nas publicações da organização. A pesquisa foi estruturada a partir da investigação e categorização dos indicadores dos projetos do Banco Mundial aprovados a partir do ano fiscal 2016, período da entrada em vigor da Estratégia de Gênero. O trabalho tem natureza exploratória e a metodologia utilizada foi a análise de conteúdo dos 19 projetos mapeados. Os achados da pesquisa demonstraram lacunas significantes nos desenhos dos projetos da instituição, relacionadas à invisibilização da população negra brasileira, principalmente das mulheres negras, e baixo grau de intersecção dos temas raça/gênero/classe nos indicadores.

Palavras-chave: Interseccionalidade. Banco Mundial. Organizações Multilaterais de Desenvolvimento. Indicadores. Políticas Públicas. Raça.

ABSTRACT

Discussions regarding how public policies should address gender, race, class, and other social tags are not recent, however the inauguration of the concept of intersectionality offered an innovative approach to analysis and praxis on social issues. Therefore, it is essential to understand how public policy financing actors guide the topic, such as the World Bank. This work proposes an analysis, from an intersectional perspective, of World Bank's performance in Brazil since the establishment of their Gender Strategy (2016-2023) and "gender tag" operational tool. In order to observe whether the intersectional approach of race/gender/class was applied in operations as recommended in the organization's publications, the research was structured in the investigation and categorization of the indicators of the World Bank projects approved as of the Fiscal Year 2016, the start period of the Gender Strategy. This research has an exploratory nature and the methodology applied was the content analysis of 19 World Bank projects. The research findings presented significant gaps in the project designs, most related to the invisibility of the Brazilian black population, especially black women, and a low degree of intersection of race/gender/class themes in the indicators.

Keywords: Intersectionality. World Bank. Multilateral Development Organizations. Indicators. Public Policies. Race.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PAD	Documento de Avaliação do Projeto
OMD	Organizações Multilaterais de Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
FMI	Fundo Monetário Internacional (FMI)
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
OIT	Organização Internacional do Trabalho
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CID	cooperação Internacional para o Desenvolvimento
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
CFI	Corporação Financeira Internacional
MIGA	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
CIRCI	Centro Internacional para a Resolução de Conflitos sobre Investimentos
PPP	Parcerias Público-Privada
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
FLAR	Fundo Latinoamericano de Reservas
IPF	Financiamento de Projetos de Investimento
DPF	Financiamento de Políticas de Desenvolvimento

PforR	Financiamento de Programa-para-Resultados
ASA	Serviços de Consultoria e Análise
RAS	Serviços Reembolsáveis de Consultoria
IEG	Grupo de Avaliação Independente
SDC	Diagnóstico Sistemático do País
CPF	Enquadramento de Parceria com o País
ESA	Avaliação Ambiental e Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Dados Institucionais e Rótulo de Gênero do PAD	29
Figura 2 – Projetos de Empréstimo do Banco Mundial classificados com <i>gender tag</i> ” (anos fiscais 2017-2019)	31
Figura 3 – Fluxograma da Codificação dos Dados	39
Figura 4 – Número de dados analisados	40

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Incidência isolada dos temas interseccionais nos indicadores categorizados	42
Gráfico 2 – Percentagem das gradações (A à D) entre os indicadores que apresentam alguma intersecção entre raça, gênero e classe	47
Gráfico 3 – Percentagem das gradações (A à D) incluindo as populações indígenas dentre os indicadores que apresentam alguma intersecção entre raça, etnia, gênero e classe.	52
Gráfico 4 – Percentagens dos indicadores interseccionais dentre a amostra total dos 145 indicadores categorizados	53

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Relação entre o número de indicadores e as gradações de interseccionalidade	43
Quadro 1 – Listagem dos projetos analisados na pesquisa	62

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. INTERSECCIONALIDADE E O BANCO MUNDIAL.....	18
2.1 POR QUE A ABORDAGEM INTERSECCIONAL IMPORTA?.....	18
2.2 BANCO MUNDIAL E DESENVOLVIMENTO	25
2.3 ESTRATÉGIA DE GÊNERO DO BANCO MUNDIAL (2016-2023)	30
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	37
3.1. OBJETO DE ANÁLISE	39
3.2. UNIDADE DE ANÁLISE E REGISTRO	40
3.3 PROCESSO DE COLETA E CODIFICAÇÃO DOS DADOS.....	42
4. ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DE AVALIAÇÃO DOS PROJETOS (PAD)	44
4.1. ANÁLISE DOS INDICADORES	45
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
6. REFERÊNCIAS.....	63
APÊNDICES	67
APÊNDICE A - FORMULÁRIO DE ANÁLISE DOCUMENTAL	67
APÊNDICE B – QUADRO 1: LISTAGEM DOS PROJETOS ANALISADOS NA PESQUISA	69

1. INTRODUÇÃO

Historicamente, as organizações multilaterais de desenvolvimento (OMDs) têm um aporte relevante no financiamento de políticas públicas nos países do Sul Global e compartilham o objetivo de promover desenvolvimento socioeconômico e alívio da pobreza. Algumas são conectadas ao sistema ONU, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), já outras foram criadas no seio da ONU, mas não se conectam mais à organização, como o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Um dos maiores exemplos de organizações multilaterais de desenvolvimento (OMD) atuantes no Brasil é o Banco Mundial. A instituição está presente no país desde o período de sua criação, nos anos 1940, como uma das maiores agências de promoção de desenvolvimento do mundo e que já emprestou ao país mais de 63 bilhões de dólares, por meio de 409 projetos ao passar dos anos¹. Os empréstimos do Banco Mundial apresentam juros mais baixos comparativamente às alternativas do mercado privado, oferecem assistência técnica qualificada e incluem o estabelecimento de compromissos, por parte do mutuário, que envolvem a manutenção de alguns padrões operacionais exigidos pelo Banco, enquanto financiador. Esses compromissos incluem desde cláusulas obrigatórias de anticorrupção e cumprimentos das salvaguardas socioambientais do Banco à inclusão de indicadores relacionados a gênero, povos indígenas e comunidades tradicionais, quando apropriados ao escopo dos projetos.

Desde 1988, o Banco Mundial analisa o desempenho das questões de gênero em seus projetos, mas foi a partir de 2016 que a instituição passou a adotar a estratégia de *gender tagging*² que determina que todos os projetos devem incluir indicadores de gênero em suas operações. A instituição optou por focar a estratégia de gênero em uma abordagem por países, incluindo, a partir de 2016, equidade de gênero como um dos

¹ É importante destacar que os clientes das OMDs citadas são os governos nacionais ou subnacionais; e mesmo as OMDs atendendo o terceiro setor e setor privado, os empréstimos para o terceiro setor e setor privado são tipos de empréstimos ou doação não se encaixam no escopo desse trabalho, já que estes não representam investimentos diretos na criação ou apoio de implementação de políticas públicas.

² Marcação e/ou marcador de gênero - tradução da autora.

pilares das relações institucionais entre o Banco e os Estados. Desta forma, o marcador de gênero tornou-se tema obrigatório em todos os projetos da instituição e consequentemente uma condicionalidade para os empréstimos.

Apesar do enorme avanço a partir da implementação mandatória de indicadores de gênero nos projetos da instituição no mundo todo e, inclusive no Brasil, a ausência de indicadores relacionados à raça destaca-se nos projetos implementados no país. Essa informação merece destaque, já que segundo o IBGE (2019), a maior parte da população brasileira é negra (54%) e, segundo dados de 2019, o Brasil segue entre os 10 países mais desiguais do mundo, sendo a população negra a mais afetada. De acordo com o relatório Síntese de Indicadores Sociais (2021), as taxas de extrema pobreza e pobreza entre pretos e pardos no Brasil foram mais que o dobro das observadas para brancos. E se combinados sexo e cor ou raça, as mulheres pretas e pardas apresentam as maiores incidências de pobreza (31,9%) e extrema pobreza (7,5%) (IBGE, 2021).

Os dados refletem a histórica assimetria de oportunidades no Brasil e evidenciam que, para pautar o combate às desigualdades no país, é necessário pautar as questões de raça, gênero e classe, “sem deixar ninguém para trás”, promovendo a inclusão de todas e todos os indivíduos que vivem e representam esses, e outros marcadores de exclusão. Logo, em um país circunscrito por tanta desigualdade, as soluções públicas, com poder de transformação duradoura, são aquelas que abarcam a complexidade da realidade brasileira.

A perspectiva interseccional apresenta caminhos para a construção de soluções que consideram seis pilares estruturantes: as relações de poder interseccionais, o contexto social, a justiça social, a relacionalidade e a complexidade. Por isso, apresenta-se como uma ótima ferramenta de análise e ação sociais (COLLINS; BILGE, 2020). Nas últimas décadas, gênero e raça são temas muito associados nas políticas públicas, já que são tratados como marcadores sociais da diferença, que quando acumulados, refletem níveis mais profundos de desigualdade social e econômica. Quando nos debruçamos sobre a literatura de interseccionalidade, a necessidade de considerar raça e desigualdade racial como questões centrais no processo de formulação e implementação de políticas públicas se destaca, principalmente, quando implementadas

em países que historicamente sofrem com as mazelas deixadas pelo colonialismo (AKOTIRENE, 2019).

O relatório do Banco Mundial “Inclusão Importa: os fundamentos para prosperidade compartilhada³” publicado em 2013 aponta a importância das abordagens interseccionais nas políticas públicas:

A noção de "interseccionalidade" é baseada na compreensão de que as pessoas estão simultaneamente situadas em múltiplas estruturas sociais e esferas (figura O.1). No entanto, quando se cruzam, as identidades podem produzir uma multiplicação de vantagens ou desvantagens. Por exemplo, a interseção de gênero, idade, etnia e local de residência pode ter efeitos significativamente mais negativos do que os efeitos apenas do gênero. (WORLD BANK, 2013, p. 7, tradução livre).

O documento “Estratégia de Gênero: Equidade de Gênero, Redução da Pobreza e Crescimento Inclusivo - Grupo Banco Mundial (2016-2023)⁴” é o mais recente marco metodológico relacionado a gênero na instituição. Nesse relatório instrutivo, gênero é apresentado como um dos principais marcadores sociais relacionados a desenvolvimento e políticas públicas, e raça é incluída como temática relevante na promoção de desenvolvimento. Considerando a centralidade conferida a esses temas e à intersecção entre eles, seria possível inferir que essas temáticas estão presentes transversalmente nos projetos aprovados a partir do estabelecimento da Estratégia de Gênero (2016-2023). A partir dessa hipótese, os projetos selecionados e analisados nessa pesquisa foram todos aqueles implementados após o início da implementação da Estratégia de Gênero (2016-2023).

Quando reunimos as recomendações do Banco Mundial a respeito dos temas interseccionais, consideramos a própria produção nacional e internacional sobre o debate interseccional, levantamos o contexto racial-social brasileiros e as condicionalidades exigidas pelo Banco Mundial relacionadas à estrutura e indicadores dos seus projetos,

³ Tradução da autora. Título original: *Inclusion Matters: the foundation for shared prosperity*, 2013.

⁴ Tradução da autora. Título original: *Gender Strategy 2016-2023: Gender Equality, Poverty Reduction, and Inclusive Growth*.

torna-se imperativo compreender se a organização aplica de fato suas recomendações nos projetos financiados no Brasil.

Nesse contexto, o objetivo geral desta pesquisa é diagnosticar como o Banco Mundial, enquanto organização multilateral de desenvolvimento, pauta interseccionalidade na formulação de seus projetos e, conseqüentemente, nas políticas públicas no Brasil financiadas direta ou indiretamente pela organização. Isto posto, a pergunta da pesquisa é: à medida que o Banco Mundial incorpora noções de desenvolvimento que abarcam inclusão social e enfrentamento ao sexismo e racismo, é possível identificar a aplicação de uma dimensão interseccional nos projetos da instituição no Brasil?

Para responder a esse questionamento, essa pesquisa irá a) apresentar, por meio da Estratégia de Gênero (2016-2023), a atuação do Banco Mundial no Brasil nas questões de gênero e raciais nos últimos 6 anos; b) mapear os indicadores de todos os projetos do Banco Mundial no Brasil aprovados após o estabelecimento da Estratégia de Gênero (2016-2023) e identificar quais projetos apresentam indicadores interseccionais; e c) caracterizar os projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil que apresentam indicadores interseccionais⁵.

2. INTERSECCIONALIDADE E O BANCO MUNDIAL

2.1 POR QUE A ABORDAGEM INTERSECCIONAL IMPORTA?

O conceito de interseccionalidade foi inaugurado em 1989 por Kimberly Crenshaw, intelectual jurista negra e estadunidense que em seu livro *Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics* [Desmarginalizando a intersecção de raça e gênero: uma crítica feminista negra à doutrina antidiscriminatória, teoria feminista e políticas antirracistas] crítica à perspectiva adotada na formulação de leis contra a discriminação

⁵ Todos os objetivos específicos apresentados referem-se à análise de projetos financiados pelo Banco Mundial e operacionalizados conjuntamente pelo governo brasileiro a nível nacional e/ou subnacional no período de 2016 a 2021 (IPFs, PforR e DPFs).

racial, nas teorias feministas e políticas antirracistas nos EUA, que tratavam gênero e raça como eixos independentes. Crenshaw indica que essa abordagem invisibiliza mulheres negras, distorcendo a realidade da discriminação sofrida por raça e gênero (CRENSHAW, 1989).

Crenshaw sistematizou o conceito de interseccionalidade após a Conferência de Mundial de Durban (2001)⁶ visando “instrumentalizar especialistas em torno dos compromissos estabelecidos na Conferência”⁷ definindo-o como:

A conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela (interseccionalidade) trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, as opressões de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (CRENSHAW, 2002, p.177).

É preciso destacar que apesar do conceito ter sido nomeado no berço do feminismo negro estadunidense, o imbricamento de gênero, raça e classe já vinha sendo articulado no Brasil nas produções e falas de intelectuais negras brasileiras como Lélia Gonzalez (1982; 1984) e Sueli Carneiro (1995; 2003). Lélia foi uma das “receptoras do feminismo” no movimento negro brasileiro e difundiu em suas obras reflexões sobre a subordinação exigida às mulheres negras no sistema de classes (RIOS; RATTS, 2016).

Em seu texto “E a trabalhadora negra, cumé que fica?” publicado no Jornal Mulherio em 1982, Lélia explica:

[...] a gente constata que, em virtude dos mecanismos da discriminação racial, a trabalhadora negra trabalha mais e ganha menos que a trabalhadora branca que, por sua vez, também é discriminada enquanto mulher. [...] Por essas e outras é que a mulher negra permanece como o setor mais explorado e oprimido da sociedade brasileira, uma vez que

⁶ III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata das ONU (Nações Unidas) realizada em Durban na África do Sul, setembro de 2001.

⁷ Citação em: (AKOTIRENE, 2019, p. 72)

sofre uma tríplice discriminação (social, racial e sexual). (GONZALEZ, 1982, p. 9)

Nota-se que a perspectiva interseccional já estava presente nos escritos e falas de Lélia, que sempre destacou a complexidade das relações raciais na América Latina e Brasil, principalmente como criadora do conceito de “amefricanidade”⁸, Lélia já criticava o “acúmulo” de discriminações relacionadas à raça, gênero e classe. Mesmo não tendo cunhado o popular termo interseccionalidade, Lélia é reconhecidamente uma das precursoras da abordagem, e nessa pesquisa, alicerçada na perspectiva interseccional, é essencial não colaborar com o apagamento epistêmico das intelectuais negras brasileiras que participaram ativamente da construção do feminismo negro e seus expoentes.

Angela Davis (1981), professora e filósofa socialista estadunidense, analisou a história estadunidense e a atuação das mulheres nas lutas por direitos no país e demonstrou que, mesmo quando as mulheres brancas defendiam perspectivas feministas e anti-escravocratas, estas não abarcavam a questão de classe e raça. Ou seja, continuavam a fortalecer o racismo estrutural e a dominação hegemônica da branquitude. Além de Davis, outras autoras afro-americanas publicaram obras que já tratavam da tríade raça/gênero/classe que depois seria conhecida como interseccionalidade: *Civil Wars* [Guerras civis], de June Jordan (1981), *Irmã Outsider* de Audre Lorde (1984) e as publicações de Glória Anzaldúa (COLLINS; BILGE, 2020).

Collins e Sirge (2020) destacam que considerar que a abordagem interseccional passou a existir apenas após a cunhagem do termo no fim dos anos 1980, é apagar as produções e práxis críticas que existiram nas décadas anteriores. Grande parte das ideias interseccionais também estavam presentes na produção intelectual de mulheres ativistas do movimento negro e chicano nos EUA nos anos 1960 e 1970. Publicações como *The Black Woman* [A mulher negra] de Toni Cade (1970), o ensaio de Frances Beal *Double*

⁸ Segundo Assis (2019, p. 34) “A contribuição que, contudo, se destaca de Lélia é seu olhar sobre a colonialidade/colonialismo como um marcador social essencial a ser incluído na análise. Para essa constatação, a mesma cunha o termo amefricanidade para deslocar a atenção para as experiências diversas de homens e mulheres negras e negros em diferentes partes do mundo”.

Jeopard: To Be Black and Female” [Risco duplo: ser mulher e negra] (1969), o texto “*A Black Feminist Statement*” [Uma Declaração Feminista Negra] (1977) escrito pelo Coletivo do Rio Combahee (CRC), a obra *A Voice from the South: By a Black Woman of the South*” [Uma voz do Sul: por uma mulher negra do Sul] (1892) de Anna Julia Cooper, o livro de Cherrie Moraga e Gloria Anzaldúa *This Bridge Called My Back*” [Essa ponte chamada My Back] (1981) e *Telling to Live: Latina Feminist Testimonios*” [Relatar para viver: testemunhos de feministas latinas] (1993) do Grupo Feminista Latina, entre outros, marcaram a apresentação dos temas interseccionais (COLLINS; BILGE, 2020).

Além do eixo afroamericano-latino, há obras relacionadas ao princípio do feminismo asiático-americano que também foram muito relevantes na difusão das ideias iniciais sobre interseccionalidade, como a criação do periódico “*Asian Women*” [Mulheres asiáticas] (1971), as obras “*Making Waves*” [Fazendo ondas] da Awuc⁹ (1989) e “*The Forbidden Stitch*” [A costura proibida] (1989) organizada por Shirley Geok-lin Lim e Mayumi Tsutakawa, e o ensaio de Lisa Lowe *Heterogeneity, Hybridity, Multiplicity: Marking Asian American Differences*” [Heterogeneidade, hibridismo, multiplicidade: marcando as diferenças asiático-americanas] (1991) (COLLINS; BILGE, 2020).

Os feminismos indígenas, apesar de tão pouco citados nas obras interseccionais clássicas, agregam-se às abordagens feministas interseccionais, que antes do cunho do termo, já apresentavam tais concepções, conforme abordado em *Unsettling Ourselves*” [Desestabilizando-nos] de Andrea Smith (2009). O fenômeno da imigração de mulheres não-brancas para a Inglaterra, muitas advindas de pontos diferentes do império britânico, tornou-se uma oportunidade de compartilhamento das diferenças entre os desafios enfrentados por elas nos EUA e na Grã-Bretanha. A organização dessas mulheres resultou na criação de movimentos sociais autônomos e, mais tarde, a Organização de Mulheres de Ascendência Asiática e Africana (Owaad, em inglês) que uniu as mulheres negras e asiáticas na luta por direitos na Inglaterra e também são parte importante da história antecedente à cunhagem do termo interseccionalidade por Crenshaw (COLLINS; BILGE, 2020).

⁹ Awuc: Mulheres Asiáticas Unidas da Califórnia.

Isto posto, tratar de interseccionalidade, é aproximar marcadores sociais e analisá-los de forma relacional. É observar com cuidado as conexões entre raça, gênero, classe, deficiência, orientação sexual, religião, idade, territorialidade, nação, entre outros marcadores quando se discute questões sociais. Essa perspectiva foi inovadora no contexto das teorias feministas dos anos 1980 e, conforme citado anteriormente, nasceu no feminismo negro e apresentou a noção de que há acúmulo ou “encruzilhada” de marcadores sociais em certos indivíduos e que devido a isso, estes têm que transitar pelo mundo com uma bagagem que os afasta do acesso a direitos e do bem-estar, eles tornam-se pessoas atravessadas por desigualdades estruturais (AKOTIRENE, 2019).

A interseccionalidade vem sendo cada vez mais utilizada como ferramenta analítica, tanto pela academia quanto pelos formuladores de políticas públicas. Dentro da burocracia brasileira, interseccionalidade vem sendo difundida, principalmente, por organizações multilaterais internacionais como a ONU Mulheres e a OIT (Organização Internacional do Trabalho)¹⁰. Adicionalmente, a abordagem interseccional vem sendo ampliada e recomendada em relatórios do Banco Mundial, como na publicação “Inclusão Importa: os fundamentos para prosperidade compartilhada”¹¹ de 2013:

Os indivíduos são simultaneamente membros de grupos diferentes e podem ser excluídos por causa de uma de suas identidades, mas não de outra. A noção de “interseccionalidade” baseia-se no entendimento de que as pessoas estão simultaneamente situadas em múltiplas estruturas e domínios sociais, que interagem de maneiras complexas para influenciar as experiências humanas, as relações sociais e os resultados. [...] A interseção de identidades pode produzir uma sobreposição ou uma multiplicação de desvantagens ou vantagens. Por exemplo, a interseção de gênero, idade, etnia e local de residência pode ter efeitos significativamente mais deletérios do que os efeitos de gênero sozinhos (WORLD BANK, 2013, p. 74).

No relatório, o Banco Mundial chama atenção para as desvantagens cumulativas de certos grupos sociais, observadas em estudos de caso, e destaca que muitas vezes a exclusão é praticada de maneira “codificada” e por meio da criação e/ou reforço de

¹⁰ (ORTIZ, 2013).

¹¹ Tradução livre. Título original em inglês: Inclusion Matters: the foundation for shared prosperity, 2013.

estereótipos negativos acerca de grupos sociais específicos. Os autores defendem que focar no fortalecimento de imagens e estereótipos positivos pode melhorar as conquistas de populações excluídas e que:

O processo de garantir que indivíduos e grupos possam participar em condições aceitáveis para eles, é a essência da inclusão social. Isso pode ser alcançado aumentando as habilidades, oportunidades e dignidade de indivíduos e grupos. (WORLD BANK, 2013, p. 110)

Entretanto, o reconhecimento da importância da abordagem interseccional não garante que os desenhos e/ou propostas de políticas públicas a incluam como prática, ou seja, apesar de ser recomendada como perspectiva na formulação de políticas públicas, ainda é necessário aprofundar as análises acerca de como seus processos estão sendo instrumentalizados e, principalmente, como a temática racial é abordada (ORTIZ, 2013).

Também em perspectiva crítica, Crenshaw (2002) chamou atenção para os problemas das superinclusão e subinclusão quando tratamos de questões sociais:

O termo 'superinclusão' pretende dar conta da circunstância em que um problema ou condição imposta de forma específica ou desproporcional a um subgrupo de mulheres é simplesmente definido como um problema de mulheres. A superinclusão ocorre na medida em que os aspectos que o tornam um problema interseccional são absorvidos pela estrutura de gênero, sem qualquer tentativa de reconhecer o papel que o racismo ou alguma outra forma de discriminação possa ter exercido em tal circunstância. (CRENSHAW, 2002, p.174)

Já sobre a ideia de subinclusão, Crenshaw apresenta:

Uma questão paralela à superinclusão é a subinclusão. Uma análise de gênero pode ser subinclusiva quando um subconjunto de mulheres subordinadas enfrenta um problema, em parte por serem mulheres, mas isso não é percebido como um problema de gênero, porque não faz parte da experiência das mulheres dos grupos dominantes. [...] Em resumo, nas abordagens subinclusivas da discriminação, a diferença torna invisível um conjunto de problemas; enquanto que em abordagens superinclusivas, a própria diferença é invisível. (CRENSHAW, 2002, p.175-176).

A necessidade de aprofundamento destacada por Ortiz (2013) vai ao encontro das perspectivas de Crenshaw (2002), pois o compromisso em promover soluções para problemas sociais, sob a ótica interseccional, perpassa pelo esforço em promover ações que não sejam superinclusivas ou subinclusivas e, sim, verdadeiramente interseccionais.

Apesar da tríade raça/gênero/classe não ser mais uníssona nos estudos sobre interseccionalidade, pois outros marcadores sociais e identitários vem sendo incluídos na abordagem para atender às complexidades dos contextos em que é aplicada, essa pesquisa se aproxima das perspectivas revisionistas, como a do feminismo decolonial, herdeiro do feminismo negro, que defendem a permanência de raça e gênero como pontos constitutivos da “episteme moderna colonial” e que portanto são estruturantes e devem ser reconhecidos como tal (CURIEL, 2014). Isso não significa defender o abandono dos demais marcadores sociais, mas sim o esforço em seguir combatendo as opressões estruturais do racismo e sexismo, que ainda estão longe de serem superadas e tornam-se ainda mais imperativas nas sociedades marcadas pela colonialidade, como é o caso brasileiro.

Para além da manutenção do eixo raça e gênero, outras autoras como Ângela Figueiredo defendem que ocorre um “embranquecimento” do conceito de interseccionalidade quando raça não é mantida como eixo estruturante da análise, ou seja, não há enquadramento interseccional sem raça. Essa perspectiva é muito relevante no contexto nas políticas públicas, principalmente no Brasil, em que a maior parte da população é negra (FIGUEIREDO, 2020).

Portanto, o pensamento interseccional não surgiu para solapar a importância das discussões sobre desigualdade de gênero ou enfraquecer a emergência das políticas públicas e instituições criadas para proteção e garantia de direitos das mulheres. Por outro lado: apresentou uma nova plataforma de análise que considera a complexidade das relações sociais e de poder, demonstrando que no contexto das políticas públicas, a interseccionalidade deve ser adotada como marco de práxis e metodologia.

2.2 BANCO MUNDIAL E DESENVOLVIMENTO

As maiores e mais tradicionais organizações multilaterais de desenvolvimento atualmente no mundo são o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ambas criadas sob o Acordo de Bretton Woods (1944)¹² que teve como principal propósito reorganizar a economia mundial após a Segunda Guerra, tornando o Banco Mundial, a organização inicialmente responsável por fornecer garantias e empréstimos aos países-membros, principalmente os europeus, destruídos pela guerra. Quando criado, o que conhecemos por Banco Mundial, era chamado de Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e que é atualmente um dos órgãos da instituição. Bretton Woods consagrou a hegemonia econômica estadunidense firmando o dólar como novo “lastro” do sistema monetário mundial, substituindo definitivamente o padrão-ouro após a Segunda Guerra Mundial. Segundo Pereira (2014), a missão do Banco Mundial consistia em:

A missão primordial do Bird consistia em fornecer garantias e empréstimos para a reconstrução dos países-membros afetados pela guerra. O desenvolvimento figurava lateralmente. [...] De acordo com o seu estatuto, não cabia a ele competir com os bancos comerciais privados e muito menos fortalecer o setor público e quaisquer formas mistas de economia, mas sim financiar projetos para fins produtivos relacionados com obras públicas de fácil definição, supervisão e aferição de resultados que não fossem de interesse direto da banca privada. Ademais, cabia ao banco promover o investimento de capitais estrangeiros, por meio de garantias ou participação em empréstimos e outros investimentos realizados por particulares, desde que relacionados com planos específicos de reconstrução ou desenvolvimento. (PEREIRA, 2014, p. 533).

As organizações multilaterais de desenvolvimento (OMDs), como o caso do Banco Mundial, também são chamadas na literatura de: agências multilaterais, organizações multilaterais, bancos multilaterais ou bancos multilaterais de desenvolvimento e são os principais promotores de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) no mundo, e funcionam como “financiadores de desenvolvimento”. Essas instituições apresentam estruturas decisórias diferenciadas: em algumas delas, cada país-membro

¹² Conferência Monetária e Financeira Internacional das Nações Unidas e Associadas realizada entre 1 e 22 de julho de 1944.

tem direito a um voto, como o caso da Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências; já em outras instituições, o voto é proporcional à cota de colaboração de cada país partícipe, como o caso do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, ou seja, os países com as maiores cotas de participação nas doações à agência tem mais poder decisório (SOUZA, 2014).

É importante ressaltar que agências regionais multilaterais, como os bancos regionais de desenvolvimento, também se configuram como OMDs, assim como o Banco Árabe para o Desenvolvimento Econômico da África e o Fundo OPEP para o Desenvolvimento Internacional¹³, que atendem grupos de países geograficamente regionais ou grupos que acatam critérios técnicos e políticos específicos como os países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (SOUZA, 2014).

O Grupo Banco Mundial é uma instituição guarda-chuva formada por cinco outras organizações com estruturas, mandatos e operações diferentes, são elas: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD ou BIRD); Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA ou AID); Corporação Financeira Internacional (IFC ou CFI); Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA ou AMGI); e o Centro Internacional para a Resolução de Conflitos sobre Investimentos (ICSID ou CIRDI). (WORLD BANK GROUP, 2021):

- a) O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD ou BIRD) é a instituição que reúne os 189 países-membros do Banco Mundial em um tipo de cooperativa internacional que fornece empréstimos, garantias, produtos de gestão de risco e assistência técnica a países de renda média e de baixa renda que atingem capacidade de crédito/pagamento exigidas pelo BIRD. Esse é o principal órgão de empréstimos do Grupo Banco Mundial e o responsável pela maior parte dos investimentos.
- b) A Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA ou AID) é um órgão complementar ao BIRD formado por 173 países e responsável por fornecer

¹³Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

empréstimos a juros quase zero ou zero e doações. Os prazos de pagamento dos empréstimos do AID giram em torno de 30 a 40 anos e são as maiores fontes de assistência dos 74 países mais pobres do mundo. Quando se fala em “Banco Mundial” refere-se apenas ao BIRD e IDA.

- c) A Corporação Financeira Internacional (IFC ou CFI) é o órgão responsável pela relação com o setor privado por meio do investimento em empresas, setores, mobilização de capital, criação de mercados e prestação de serviços de consultoria aos governos e empresas.
- d) O Centro Internacional para a Resolução de Diferendos relativos a Investimentos (ICSID ou CIRDI) é autônomo e responsável por apoiar a resolução jurídica de controvérsias e conciliação entre investidores internacionais (Estados e setor privado), mas não é responsável pela condução da arbitragem, apenas oferece apoio às comissões. O Brasil não é signatário do CIRDI apesar de ter ratificado as demais convenções constitutivas das instituições do Grupo Banco Mundial.

Nessa pesquisa, é essencial abordar a perspectiva de desenvolvimento do Banco Mundial para compreender as principais motivações do financiamento dos projetos e a base de valores que cerceia a organização. Tradicionalmente, o Banco Mundial tem seu posto representativo mais alto, a presidência, sempre preenchido por um cidadão estadunidense para corresponder ao aporte financeiro doado pelos EUA todos os anos. Como acionista majoritário, os EUA têm capacidade de influenciar tacitamente e formalmente, a exemplo do poder de veto que o país pode aplicar nas decisões da organização. Isso ilustra o poder ‘de fato’ e simbólico do país na definição das estratégias do Banco Mundial.

O Banco Mundial desenvolveu durante sua história diferentes estratégias de atuação, mas que sempre se mantiveram conectadas ao contexto global e regional em que a instituição estava inserida, mantendo suas atividades majoritariamente alicerçadas nas recomendações socioeconômicas difundidas em Bretton Woods, ou seja, baseadas nas perspectivas neoliberais de desenvolvimento socioeconômico. Apesar de sempre manter os dogmas neoliberais em seu pano de fundo, as formas como o Banco Mundial

promove desenvolvimento durante os anos sempre foram dinâmicas. Nas primeiras décadas após sua criação, anos 1960 e 1970, o Banco Mundial direcionou seus esforços no fortalecimento do setor de infraestrutura, principalmente, nos países europeus arrasados pela Segunda Guerra Mundial, inclusive, esse contexto foi o motivo essencial da criação da instituição (PEET, R. HARTWICK, 2009).

Entre os anos 1980 e início dos anos 1990, o Banco passou a defender que o fim da pobreza é o que promoveria o desenvolvimento, e o caminho seria criar pontes entre os mercados, ou seja, incentivos à abertura comercial dos países. Essas recomendações conectavam-se ao contexto da época, em que crises econômicas e democráticas estavam ocorrendo em vários países da América Latina e as soluções estimuladas pelas OMDs conectavam-se ao Consenso de Washington de 1989¹⁴. Ainda assim, autores como Perry e García (2017) indicam que nessa época algumas reformas neoliberais na América Latina podem não ter sido influenciadas diretamente pelo Banco Mundial e/ou FMI, exemplificando o caso chileno, nos anos 1970 de Augusto Pinochet, em que se destacaram as forças neoliberais domésticas por meio dos “Chicago Boys”¹⁵ que podem ter tido mais relevância no desenho das reformas do que a influência das OMDs.

A partir de meados de 1990, o Banco Mundial passou a promover uma revisão dos dogmas do Consenso de Washington, destacando o protagonismo das instituições nos processos de crescimento e desenvolvimento, foco em desenvolvimento sustentável e desenvolvimento de PPPs¹⁶, o que gerou uma série de projetos relacionados a reformas institucionais. No mesmo período, outros atores financiadores começaram a crescer na América Latina, como o CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina) e o FLAR (Fundo Latinoamericano de Reservas), instituições que passaram a oferecer soluções

¹⁴Conjunto de medidas neoliberais criadas em 1989 por economistas das maiores instituições financeiras sediadas em Washington, DC (Banco Mundial, FMI e Tesouro Nacional dos EUA) que visavam traçar denominadores comuns para promoção do ajuste fiscal nos países em desenvolvimento e que foram resumidas em um pacote econômico de dez medidas que incluem livre-comércio, ampliação de serviços essenciais, desregulamentação e privatização de empresas estatais, entre outros.

¹⁵Grupo influente de economistas chilenos que defendiam os preceitos liberais difundidos pela Escola de Chicago dos EUA e que se tornaram atores centrais nas reformas promovidas durante a ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990).

¹⁶ Parcerias Público Privadas

mais regionalizadas, adaptadas ao contexto local, e que assim tornaram-se fontes alternativas de crédito para os países da região (PERRY; GARCÍA, 2017).

Já no início dos anos 2000, o Banco Mundial e as outras organizações parte do Consenso de Washington passaram a ser severamente criticados por sua atuação no Sul Global durante as décadas anteriores, sendo apontados como impulsionadores das crises nos direitos humanos, no acesso a direitos básicos e na distribuição de renda na América Latina. Considerando essa conjuntura e reconhecendo a falha da primeira geração de reformas, o Banco Mundial passou a fomentar uma “nova agenda de reformas” em apoio aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio assumindo a interdependência entre redução da pobreza, desenvolvimento sustentável, crescimento e governança democrática (PEET; HARTWICK, 2009).

O Banco Mundial operacionaliza suas ações por meio de empréstimos, doações e/ou assistência técnica e depende do interesse de governos (nacionais e subnacionais) para criar essas oportunidades de colaboração. Os investimentos financeiros são divididos em 3 tipologias: a) Financiamento de Projetos de Investimento¹⁷ (IPF ou FPI) que tem por objetivo apoiar governos em projetos com propósitos bem definidos e focados em criar ou fortalecer infraestrutura física e social para promoção de desenvolvimento em países de baixa e média renda¹⁸, esses investimentos são realizados por meio de empréstimos do BIRD ou doações/crédito do AID; b) Financiamento de Políticas de Desenvolvimento (DPF¹⁹ ou FPD) é o financiamento que não apoia projetos específicos, mas sim reformas de políticas por meio de contribuição direta do Banco Mundial ao orçamento do governo. Esse tipo de apoio inclui condicionalidades e restrições para garantir a realização das reformas acordadas; e c) Financiamento de Programa-para-Resultados (PforR)²⁰ consiste em empréstimos para criação ou fortalecimento de instituições e/ou programas governamentais, o maior destaque do PforR é que os desembolsos do empréstimo só podem ser realizados pelo

¹⁷ Em inglês: Investment Project Financing (IPF)

¹⁸ O Brasil é considerado um país de média renda pelo Banco Mundial (2021).

¹⁹ Em inglês: Development Policy Loans (DPLs).

²⁰ Em inglês: Program-for-Results Financing (PforR).

governo após o atingimento das metas acordadas (diferente dos IPFs em que os desembolsos são planejados e podem ocorrer antes do atingimento das metas) (WORLD BANK, 2022b) (BRETTON WOODS PROJECT, 2021).

Além dos financiamentos, o Banco Mundial oferece aos governos produtos analíticos como relatórios, notas de políticas, aconselhamento técnico, entre outros. Atualmente há dois tipos de produtos analíticos: a) Serviços de Consultoria e Análise (ASA²¹ ou SCA) que não envolvem empréstimos ou crédito, são estudos, financiados pelo próprio Banco Mundial, que visam auxiliar os clientes a informar estratégias de políticas públicas, avaliar processos, instituições e apoiar a construção de operações de desenvolvimento. Um dos grandes relatórios anuais e globais do Banco Mundial: o Doing Business é um ASA; e b) Serviços Reembolsáveis de Consultoria (RAS²² ou SRC) que tem os mesmos objetivos dos ASAs descritos acima, porém, os RAS são frutos de uma solicitação formal do cliente e, nesse caso, o cliente paga pelo produto analítico²³ (WORLD BANK, 2022a) (WORLD BANK, 2018a).

Todas as formas de colaboração do Banco Mundial com governos, terceiro-setor e setor privado demonstram o enorme alcance da instituição no mundo e que sua relevância na formulação de políticas públicas domésticas, é imensa. Portanto, é necessário ampliar a produção no campo de públicas acerca da agenda e dos efeitos locais dessa relação de cooperação, que com o Brasil, já dura mais de 70 anos.

2.3 ESTRATÉGIA DE GÊNERO DO BANCO MUNDIAL (2016-2023)

Um dos primeiros esforços institucionais do Banco Mundial para tratar das lacunas relacionadas a gênero em suas operações e trabalhos analíticos, foi a criação do cargo “Conselheira(o) sobre Mulheres em Desenvolvimento” em 1977. A iniciativa coincidiu com as movimentações decorrentes da Década das Mulheres estabelecida pela ONU no período de 1976 a 1985. Já em 1988, foram criados os índices relacionados à “Mulheres

²¹ Em inglês: Advisory Services and Analytics (ASA).

²² Em inglês: Reimbursable Advisory Services (RAS).

²³ O cliente no RAS pode ser governos (nacionais ou subnacionais); empresas estatais; organizações não governamentais e outras organizações sem fins lucrativos (como câmaras de comércio); e instituições multilaterais, incluindo bancos de desenvolvimento e organizações regionais (WORLD BANK, 2022).

no Desenvolvimento” [Women in Development] (WID) que tinham por objetivo classificar os documentos de avaliação dos projetos do Banco Mundial de acordo com o nível de inclusão de questões de gênero. Assim, um projeto era classificado com nota 0 se não abordasse nada sobre mulheres e gênero; nota 1 se gênero fosse abordado de alguma forma sem que ações específicas fossem incluídas; e nota 2 se o projeto incluísse atividades específicas relacionadas a gênero ou ao programa “Mulheres no Desenvolvimento”. (KENNY; O’DONNELL, 2016) (WORLD BANK GROUP, 2015).

Apenas em 2001 a instituição estabeleceu sua primeira Estratégia de Gênero que foi orientada por uma abordagem estratégica por país que culminou, em 2007, no lançamento do Plano de Ação de Gênero (2007-2010)²⁴ que definiu objetivos, ações e indicadores para incentivar a promoção de empoderamento econômico das mulheres no desenho das operações e a formulação de diagnósticos sobre a conjuntura doméstica de gênero nos países-membro do Banco Mundial. Mais tarde, em 2010, após a avaliação realizada pelo grupo de auditoria independente da organização, o “Independent Evaluation Group (IEG)”, falhas relativas à efetividade dos processos de implementação da Estratégia de Gênero (2001) foram identificadas e relacionadas, principalmente, à ausência de estrutura de resultados, baixo monitoramento e *accountability* (WORLD BANK GROUP, 2015).

Influenciado pelas lições aprendidas durante os 15 anos da Estratégia de Gênero (2001) e a partir das conclusões do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2012)²⁵ e devido ao comprometimento da instituição com a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000)²⁶, o Banco Mundial lançou em 2015 uma nova

²⁴ O Plano de Ação de Gênero (2007-2010) foi criado para fortalecer a Estratégia de Gênero (2001) já vigente na época (WORLD BANK GROUP, 2015).

²⁵ Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2012: Igualdade de Gênero e Desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2012).

²⁶ “Por muitas medidas, 2015 marca um ano divisor de águas nos esforços da comunidade internacional para promover a igualdade de gênero. Em setembro, com a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os Estados Membros da ONU se comprometeram com um quadro de desenvolvimento renovado e mais ambicioso. Esta agenda, com prazo de 2030, enfatiza a inclusão não apenas como um fim em si mesmo, mas como fundamental para a eficácia do desenvolvimento. No centro desta agenda está a conquista da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas (ODS 5). Além dos governos, o setor privado está cada vez mais comprometido em reduzir as diferenças entre

estratégia, chamada de “Estratégia de Gênero: Equidade de Gênero, Redução da Pobreza, e Crescimento Inclusivo” que propôs como período de atuação os anos de 2016 a 2023 comprometendo-se a direcionar os esforços da instituição no combate às lacunas de gênero, guiados pelos seguintes objetivos:

1. Aprimoramento do Capital Humano
 2. Remoção dos Obstáculos para Melhores e Mais Empregos
 3. Remoção de Barreiras para o Empoderamento das Mulheres e Controle de Ativos/Bens
 4. Fortalecimento das Vozes das Mulheres, Agência e Engajamento de Homens e Meninos
- (WORLD BANK GROUP, 2015)

Essa nova Estratégia de Gênero reestruturou o processo de *gender tag*, que aqui podemos traduzir como “marcador ou etiqueta de gênero”, e passou a determinar que:

As “*gender tags*” do Banco Mundial [...] avaliam as cadeias de resultados dos projetos, identificando se seu desenho analisou alguma lacuna de gênero, desenvolveu uma atividade para responder à lacuna e adicionou indicadores relacionados à lacuna de gênero nas estruturas de resultados. As “*gender tags*” são validadas pelo Grupo de Gênero do Banco Mundial depois que o Conselho aprova a operação. (WORLD BANK, 2021, p. 14, tradução nossa)²⁷

A inclusão da “*gender tag*” como análise mandatória nos projetos não foi a única mudança promovida pela nova Estratégia de Gênero (2016-2023), mas foi a mais significativa no nível operacional da instituição, já que estabeleceu o processo de monitoramento interno das questões de gênero desde o desenho até a avaliação dos projetos. E esse é o maior ponto de inflexão entre a Estratégia de Gênero (2016-2023) e

homens e mulheres não apenas porque é a coisa certa a fazer, mas porque faz sentido para os negócios.” (WORLD BANK GROUP, 2015).

²⁷ “The gender tags of the World Bank [...] assess the results chains of projects by identifying whether their design has analyzed a gender gap, developed an activity to respond to the gap, and put gender gap indicators in results frameworks. Gender tags are validated by the Gender Group of the World Bank after the Board approves the operation.” (WORLD BANK, 2021, p. 14).

as estratégias anteriores, que utilizavam o sistema de classificação de níveis de abordagem de gênero apenas nos desenhos dos projetos (KENNY; O'DONNELL, 2016).

O processo de “*gender tagging*” dos projetos pode ser resumidamente visualizado na seção de “Dados Institucionais e Rótulo de Gênero” do Documento de Avaliação do Projeto (PAD)²⁸ de cada projeto lançado a partir do ano fiscal de 2016²⁹, conforme exemplificado na (Figura 1). Um projeto é classificado como “*gender tagged*” ou “etiquetado para gênero” quando responde “sim” aos seguintes questionamentos do quadro “Rótulo de Gênero”:

É expectativa do projeto implementar qualquer uma das ações a seguir?

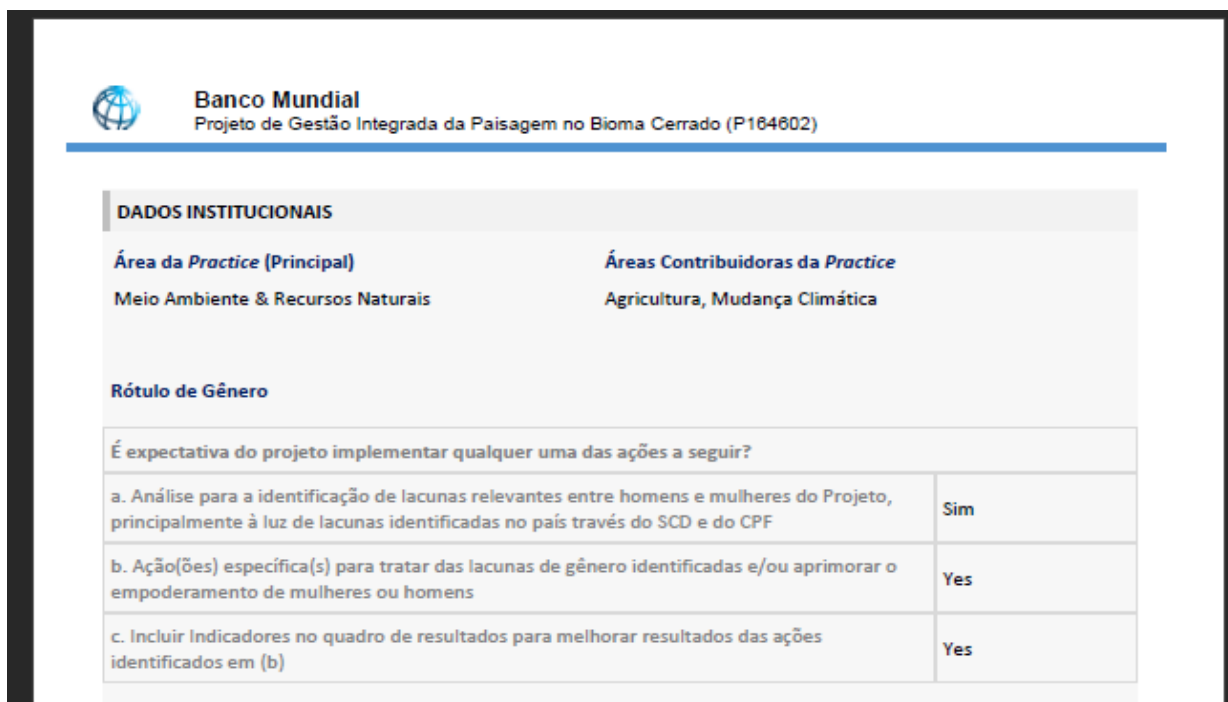
- a. Análise para identificação de lacunas relevantes entre homens e mulheres do Projeto, principalmente à luz de lacunas identificadas no país através do SDC³⁰ e do CPF³¹.
- b. Ação(ões) específica(s) para tratar das lacunas de gênero identificadas e/ou aprimorar o empoderamento de mulheres ou homens.
- c. Incluir indicadores no quadro de resultados para melhorar resultados das ações identificadas em (b). (WORLD BANK GROUP, 2018).

²⁸ Documento de Avaliação do Projeto (PAD) é um documento mandatário preparado pelo Banco Mundial, em conjunto com o governo, para submeter um projeto para aprovação final do Conselho Diretor da do Bano Mundial. É a última fase de processamento interno antes do início da efetividade e implementação de um projeto (WORLD BANK GROUP, 2018). Ver seção “Métodos e Técnicas de Pesquisa” desse trabalho.

²⁹ O ano fiscal do Banco Mundial inicia-se em 1 de julho 20xy e termina em 30 de junho de 20xy+1. Sendo assim, o ano fiscal 2016 corresponde ao período de 1 de julho de 2015 a 30 de junho de 2016.

³⁰ “O Systematic Country Diagnostics (SDC) [Diagnóstico Sistemático do País] (...) tem por objetivo tornar-se um ponto de referência para consultas de clientes sobre prioridades para o envolvimento dos países do Grupo Banco Mundial. A partir de 30 de junho de 2014, os SCDs são exigidos antes de enviar uma Estrutura de Parceria com o País (CPF) ao Conselho.” (“Systematic Country Diagnostics”, [s.d.])

³¹ O Country Partnership Frameworks (CPF) [Enquadramento de Parceria com o País] é a ferramenta central da Administração e da Diretoria do Banco Mundial que possibilita a revisão, orientação dos programas nacionais e a avaliação da sua eficácia. O CPF identifica os principais objetivos e resultados de desenvolvimento por meio dos quais o Grupo Banco Mundial pretende apoiar um país membro em seus esforços para acabar com a pobreza extrema e impulsionar a prosperidade compartilhada de maneira sustentável (“Systematic Country Diagnostics”, [s.d.]).

Figura 1: Dados Institucionais e Rótulo de Gênero do PAD


Banco Mundial
Projeto de Gestão Integrada da Paisagem no Bioma Cerrado (P164602)

DADOS INSTITUCIONAIS

Área da <i>Practice</i> (Principal)	Áreas Contribuidoras da <i>Practice</i>
Meio Ambiente & Recursos Naturais	Agricultura, Mudança Climática

Rótulo de Gênero

É expectativa do projeto implementar qualquer uma das ações a seguir?	
a. Análise para a identificação de lacunas relevantes entre homens e mulheres do Projeto, principalmente à luz de lacunas identificadas no país através do SCD e do CPF	Sim
b. Ação(ões) específica(s) para tratar das lacunas de gênero identificadas e/ou aprimorar o empoderamento de mulheres ou homens	Yes
c. Incluir Indicadores no quadro de resultados para melhorar resultados das ações identificados em (b)	Yes

Fonte: Brazil - Integrated Landscape Management in the Cerrado Biome Project (Portuguese). World Bank Group (2018, p. 3).³²

Quando um projeto do Banco é “*gender tagged*”, a equipe responsável é incentivada a desenvolver ações específicas e/ou incluir indicadores que combatam as lacunas de gênero. E apesar da “*gender tag*” ser uma ferramenta interna de implementação da Estratégia de Gênero (2016-2023), o Banco Mundial tem previsões normativas que, se julgar necessário, são aplicadas e obrigam o mutuário a realizar uma análise específica de gênero e incluir compromissos igualmente específicos no desenho do projeto (WORLD BANK, 2018b). (SOUZA, 2014)

Os projetos do Banco Mundial são formulados e monitorados por meio de visitas de campo, relatórios, troca de informações entre as equipes do Banco e do mutuário, consultas públicas e mecanismos que garantem *accountability* e supervisão pela sociedade civil. Durante o processo de criação do escopo do projeto, o Banco conta com

³² Brazil - Integrated Landscape Management in the Cerrado Biome Project (Portuguese). Washington, D.C.: World Bank Group, p. 3 (2018). Acesso em 21/02/2022: <http://documents.worldbank.org/curated/en/165771548392742793/Brazil-Integrated-Landscape-Management-in-the-Cerrado-Biome-Project>

uma equipe interna responsável por identificar os riscos e impactos socioambientais relativos a gênero na proposta de projeto que está sendo discutida. A base da análise é guiada por 3 princípios:

a) identificação e gestão do potencial de maior vulnerabilidade de mulheres ou homens **(e as intersecções que criam camadas de desvantagem e vulnerabilidade por idade, raça, etnia, renda, localização geográfica, deficiência, status de refúgio etc.)** causados pelo projeto; b) capacidade de aproveitar os benefícios e oportunidades do projeto, incluindo emprego e; c) a necessidade de incluí-los no processo de divulgação de informações, consulta e reparação de queixas de forma significativa. (WORLD BANK, 2018b, p. 11, grifo nosso).

O trecho destacado acima encontra-se na Nota de Orientação sobre Gênero (2018b), o documento de apoio às equipes do Banco Mundial e mutuários que detalha as exigências do Banco Mundial relacionadas às salvaguardas sociais e ambientais sobre gênero nos projetos, particularmente as orientações para formulação da Avaliação Ambiental e Social (ESA) [Environmental and Social Assessment].

Como observado, para as questões de gênero, o Banco recomenda que intersecções de idade, raça, etnia, renda, localização geográfica, deficiência, status de refúgio entre outros, sejam abarcados no escopo dos projetos. Recomendação coerente com o relatório “Inclusão Importa: os fundamentos para prosperidade compartilhada” (2013) citado anteriormente. Porém, apesar da perspectiva interseccional estar presente, não existem referências diretas ao conceito ou bibliografia específica sobre interseccionalidade nesses documentos.

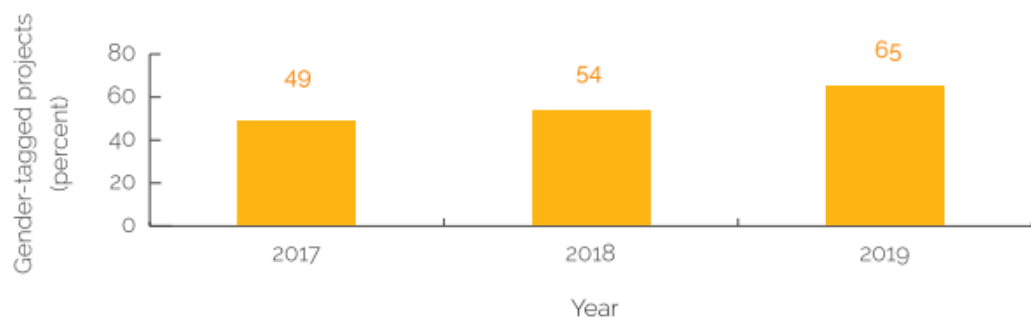
Atualmente, a Estratégia de Gênero (2016-2023) segue em vigor e já é possível verificar alguns resultados. Dentre os projetos do Banco Mundial finalizados entre os anos fiscais de 2012 e 2014, apenas 24% deles abordavam “lentes de gênero” nas suas ações e monitoramento. Entretanto, como pode ser observado no gráfico abaixo, já no primeiro ano fiscal após o estabelecimento da Estratégia de Gênero³³, 49% dos projetos foram identificados com *gender tag*” refletindo um aumento de 25 pontos percentuais na

³³ O primeiro ano fiscal após o estabelecimento da Estratégia de Gênero (2016-2013) foi o ano fiscal de 2017, que corresponde ao período de 1 de julho de 2016 a 30 de junho de 2017.

presença de questões específicas de gênero em apenas um ano. Projeção que segue aumentando e chegou a 65% no ano fiscal de 2019 (INDEPENDENT EVALUATION GROUP, 2021).

Figura 2: Projetos de Empréstimo do Banco Mundial classificados com “*gender tag*” (anos fiscais 2017-2019)

Figure 2.1. World Bank Gender-Tagged Projects out of All Lending, FY17–19



Fonte: Independent Evaluation Group. World Bank Group Gender Strategy Mid-Term Review: An Assessment by the Independent Evaluation Group (2021, p. 15).

Os dados demonstram que a adoção da nova Estratégia de Gênero, provocou um aumento expressivo de ações direcionadas ao combate às lacunas de gênero nos projetos da instituição. No entanto, como alertado por Elisabeth Prügl (2017), esse movimento de ascensão do tema gênero nas atividades do Banco Mundial pode ser uma tentativa de estabelecer um consenso neoliberal sobre a regulação da economia, defendendo um “neoliberalismo que carrega um rosto feminista”. Segundo a autora, o Banco Mundial segue posicionando as mulheres em dois extremos: mulheres como seres estritamente empreendedores e racionais, ou mulheres como seres marginalizados, vulneráveis e pobres. Essa perspectiva limitada, que não abarca de fato as

interseccionalidades observadas no mundo real, alimenta a contradição do Banco em defender a compatibilidade entre equidade de gênero e neoliberalismo (PRUGL, 2017).

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Visando o alcance dos objetivos dessa pesquisa, a abordagem metodológica escolhida foi a exploratória, baseada na análise qualitativa de conteúdo por meio da revisão documental de projetos aprovados pelo Banco Mundial no Brasil. O documento selecionado para análise foi o Documento de Avaliação do Projeto, em inglês *Project Appraisal Document (PAD)*, documento obrigatório nos projetos de financiamento e nos produtos analíticos³⁴, onde podemos encontrar o detalhamento do contexto, objetivos e planejamento da implementação dos projetos. Os PADs são de acesso público e estão disponibilizados no sítio eletrônico da organização³⁵.

Para melhor compreensão e revisão dos resultados, este capítulo sobre a metodologia aplicada na investigação foi dividido em três subseções. A primeira “Objeto de Análise” detalhará o processo de seleção dos documentos e as fases de análise; a segunda subseção “Unidade de Análise e Registro” apresentará os critérios de escolha dos indicadores dos projetos enquanto unidades de análise; e a terceira subseção detalhará o “Processo de Coleta e Codificação do Dados” indicando o universo da coleta, quais ferramentas foram utilizadas e a descrição do método de categorização.

Conforme indicado anteriormente, todos os PADs analisados foram aqueles publicados a partir do estabelecimento da Estratégia de Gênero (2016-2023) do Banco Mundial, portanto, definindo como recorte temporal da documentação da pesquisa o período de 1 de julho 2016 a 30 de junho de 2021³⁶, obedecendo às regras de representatividade e homogeneidade apresentadas por Bardin (1977).

Foi por meio da investigação dos indicadores presentes nos PADs e a identificação dos principais temas dos projetos, que foi possível analisar a ocorrência de termos

³⁴ Ver seção “Banco Mundial e Desenvolvimento”, p. 21.

³⁵ Ver detalhamento sobre o PAD na seção 3.1. “Objeto de Análise”.

³⁶ Os PADs foram acessados em julho de 2021, qualquer novo PAD publicado após essa data não foi considerado nessa pesquisa.

relacionados a gênero e raça na documentação que, posteriormente guiaram a investigação dedutiva. Destaca-se que o PAD é fruto de uma construção conjunta entre o Banco Mundial e o mutuário (estado, município ou federação); por consequência reflete os critérios e prioridades temáticas do Banco como financiador e dos governos enquanto mutuários. Assim como, retrata a ferramenta de *gender tag*. O método selecionado para aplicar a análise do conteúdo foi o de Bardin e, segundo a autora, análise de conteúdo consiste em:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN 1977, p. 44).

Bardin (1977) define três etapas para a aplicação do quadro metodológico de análise de conteúdo: a pré-análise, em que os procedimentos são definidos e organizados; a exploração de conteúdo, em que são definidos e aplicados os critérios de codificação nos documentos objeto de análise; e finalmente o tratamento dos resultados, em que se discute e interpreta o que foi obtido no material.

No processo de pré-análise são realizadas a organização, a definição da estratégia, da hipótese e dos objetivos. Logo, diversos documentos de domínio público relativos aos projetos do Banco Mundial no Brasil foram examinados para identificar um documento que fosse um “denominador comum” e que apresentasse conteúdo comparativo. Dessa forma, o Documento de Avaliação do Projeto (PAD) foi selecionado e uma lista cronológica³⁷ foi criada resultando na escolha de documentos de “universo demarcado” (BARDIN, 1977).

A fase de exploração de conteúdo consistiu na formulação e aplicação de um código de análise documental que possibilitasse o alcance dos objetivos desta pesquisa. Foram escolhidas como unidades de registro, palavras diretamente conectadas à temática racial e que guiaram a investigação. Destaca-se que a ausência das unidades

³⁷ Ver Apêndice B: lista de projetos analisados.

de registro e a frequência de aparição foram considerados indicadores importantes e que fazem parte da regra de codificação aplicada na pesquisa (ver Apêndice A). O processo de definição e análise das unidades de registro está detalhado nas próximas páginas.

Já o tratamento dos resultados, “fase da análise propriamente dita” foi organizado segundo a ocorrência dos temas e as sobreposições interseccionais entre eles (raça, gênero e classe) segundo a ótica interseccional proposta nessa pesquisa, ou seja, os indicadores considerados interseccionais em sua totalidade são aqueles que abarcam no mínimo a tríade básica da abordagem interseccional.

Em resumo, as etapas de desenvolvimento da pesquisa foram organizadas em: a) análise da abordagem interseccional, e do Banco Mundial e sua Estratégia de Gênero (2016-2023); b) mapeamento dos PADs; c) desenvolvimento e aplicação do código de análise documental; d) mapeamento dos indicadores de todos os projetos do Banco Mundial no Brasil iniciados nos últimos 6 anos e identificação de quais apresentam conteúdos relacionados à interseccionalidade; e) investigação exploratória do conteúdo dos PADs para identificar possíveis menções relevantes acerca de questões raciais; e f) caracterização dos projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil que apresentam indicadores raciais relacionando-os ao público beneficiário, valor total do financiamento e demais marcadores de interseccionalidade.

3.1. OBJETO DE ANÁLISE

Conforme apresentado anteriormente, o Documento de Avaliação do Projeto (PAD) é arquivo obrigatório que, conjuntamente ao Acordo de Empréstimo, estabelece as regras e o planejamento de todos os projetos do Banco Mundial firmados com o Brasil. Por essas razões e por conter os objetivos, métricas e indicadores, é o instrumento que melhor obedece à regra da pertinência proposta por Bardin (1977), e por isso, foi selecionado como o objeto de análise nesta pesquisa. Para mais, o documento apresenta uma estrutura básica fixa que auxilia o processo de codificação e análise.

O PAD detalha o planejamento de cada projeto: objetivos, estrutura, estratégias, componentes, montante, equipes, organizações envolvidas, instituições executoras e, principalmente, os indicadores de monitoramento e avaliação. Os PADs analisados têm

variação de número de páginas apresentando em média 80 a 120 páginas. E a estrutura desses documentos é sumarizada em: I. Contexto estratégico; II. Objetivos do Projeto; III. Descrição do Projeto; IV. Mecanismos de Financiamento; V. Implementação; VI. Principais Riscos e Medidas de Mitigação; e VII. Resumo da Avaliação. As principais informações analisadas na pesquisa encontram-se nas partes II, V e VII de cada PAD (WORLD BANK, 2021)³⁸.

Durante o processo de identificação do objeto de análise, um outro documento público comum aos projetos de financiamento do Banco Mundial foi verificado: o Acordo de Empréstimo de cada projeto. Porém, este não foi selecionado como objeto de análise, pois tem como principais objetivos definir os termos administrativos do empréstimo, delimitar regras de desembolso, juros, taxas de conversão, arranjos de implementação e descrição geral do projeto. O Acordo de Empréstimo não se aplica às operações de doação, apenas aos empréstimos, e não apresenta os indicadores do projeto e/ou detalhamento das atividades, portanto, não possui as características necessárias para a análise proposta neste trabalho.

É importante destacar que esta pesquisa não tem por objetivo analisar o desenvolvimento dos indicadores e atingimento dos resultados dos projetos, sendo assim, os dados de linha-de-base e valores das metas não fizeram parte da investigação. Até a data da submissão desse trabalho, a amostra de PADs analisados totalizou 19 documentos (ver Apêndice B)³⁹.

3.2. UNIDADE DE ANÁLISE E REGISTRO

Conforme abordado, o objetivo dessa pesquisa é diagnosticar a presença de interseccionalidade nos projetos do Banco Mundial no Brasil, sendo assim, a análise foi

³⁸ Página no sítio eletrônico do Banco Mundial com a Descrição do Ciclo dos Projetos da instituição. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/brief/projectcycle/> Acesso em 21/01/2022.

³⁹ Durante o levantamento inicial dos documentos, foram identificados 30 projetos no período, porém 11 deles foram desconsiderados pois não apresentavam o *Project Appraisal Document* (PAD), ou seja, são projetos que estavam na fase inicial de planejamento sem terem realizado a submissão do PAD ou que foram cancelados antes do desenvolvimento do PAD, inviabilizando a análise proposta.

guiada pela busca indutiva dos 3 principais marcadores interseccionais⁴⁰: raça, gênero e classe nas listas de indicadores de cada projeto do universo de documentos selecionados. Complementarmente, uma investigação dedutiva foi realizada para identificar possíveis menções a outros marcadores de interseccionalidade tanto na listagem de indicadores quanto nos textos dos PADs.

A escolha pela análise dos indicadores dá-se pela necessidade de responder objetivamente à pergunta de pesquisa e possibilitar comparações que viabilizem o sucesso do diagnóstico e futuras análises. Segundo Minayo:

Em geral, os pesquisadores consideram que os indicadores constituem parâmetros quantificados ou qualitativos que servem para detalhar se os objetivos de uma proposta estão sendo bem conduzidos (avaliação de processo) ou foram alcançados (avaliação de resultados). Como uma espécie de sinalizadores da realidade, a maioria dos indicadores dá ênfase ao sentido de medida e balizamento de processos de construção da realidade ou de elaboração de investigações avaliativas. (MINAYO, 2009, p. 84).

Indicadores são sinalizadores tanto dos processos, quanto dos resultados que se deseja mapear, portanto, são peças importantes que podem inferir as tendências e prioridades do escopo de um projeto e conseqüentemente das instituições que os financiam e os implementam (JANNUZZI, 2009). Segundo Bardin (1977), para realizar e análise de conteúdo é necessário desenvolver um método de codificação que possibilite a sistematização dos dados e que considere três escolhas: a definição das unidades de registro, as regras de contagem e a categorização.

Neste trabalho, as unidades de registro classificadas e analisadas foram os conteúdos dos indicadores dos 19 PADs em que foi possível identificar relações específicas ou genéricas com raça, gênero e classe. Ou seja, alusões a esses temas que pudessem ser categorizadas. De acordo com Berelson (1952), conforme citado por Bardin (1977), o tema é “uma afirmação acerca de um assunto. Quer dizer, uma frase,

⁴⁰ Segundo a perspectiva ampliada de interseccionalidade apresentada por Patricia Hill Collins e Sirma Bilge (2020).

ou uma frase composta, habitualmente um resumo ou uma frase condensada, por influência da qual pode ser afetado um vasto conjunto de formulações singulares”.

Para garantir a consistência da análise e considerando que nem todos os PADs disponibilizados estão em português, pois são publicados no idioma original dos documentos: língua inglesa, a análise foi elaborada com base nos PADs originais disponibilizados no sítio eletrônico do Banco Mundial no Brasil⁴¹.

3.3 PROCESSO DE COLETA E CODIFICAÇÃO DOS DADOS

Os principais desafios identificados nessa abordagem metodológica estão relacionados à possibilidade de detectar no conteúdo dos documentos, alusões às questões raciais, de classe e gênero, mas sem que estas estejam refletidas nos indicadores. Portanto, com o fim de evitar deduções indevidas, o código de análise documental foi aplicado para auxiliar a sistematização das informações levantadas durante a investigação⁴² (ver apêndice A). Assim, todos os termos encontrados foram identificados como “menção específica” ou “menção genérica” de acordo com sua localização e pertinência.

Menções localizadas na listagem de indicadores dos PADs foram consideradas específicas, já que foram identificadas na unidade de registro dessa investigação: os indicadores, obedecendo ao critério de pertinência de Bardin (1977). Destaca-se que os indicadores não relacionados a nenhum marcador de temática interseccional não foram categorizados. Já as menções localizadas fora dos indicadores ou que, mesmo localizadas nos indicadores, não possibilitaram a identificação de um tema de categorização adequado à pesquisa, foram classificadas como menções genéricas.

A pergunta (1) do Formulário de Análise Documental (ver Apêndice A) guiou a identificação de temas relacionados à classe nas menções específicas. Já a pergunta (2) do Formulário de Análise Documental (ver Apêndice A) guiou a coleta exploratória das

⁴¹ O projeto *Integrated Landscape Management in the Cerrado Biome Project* (Projeto de Gestão Integrada da Paisagem do Bioma Cerrado) foi o único analisado em português, visto que, à época da pesquisa o PAD estava disponibilizado apenas nesse idioma.

⁴² JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993.

menções genéricas nos projetos a partir da identificação dos prefixos das seguintes palavras em inglês ou palavras completas conforme destacado: **gender**, **female**, **woman**, **women**, **afro**⁴³, **african**, **racial**, **race**, **black**⁴⁴, **community**, **quilombolas**⁴⁵, **traditional communities** e **intersectionality**, respectivamente traduzidas em português como [gênero, mulher (feminino), mulher, mulheres, afro, africano(a), raça, negro/preto, comunidade, quilombolas, comunidades tradicionais negras/pretas].

Foram analisadas 370 menções no universo dos 19 projetos, dentre elas, 168 foram categorizadas conforme a metodologia apresentada. Foram identificadas 145 menções específicas que correspondem aos indicadores catalogados a partir dos critérios de codificação interseccional propostos, e 23 menções genéricas no corpo do texto dos documentos, ou seja, fora dos indicadores.

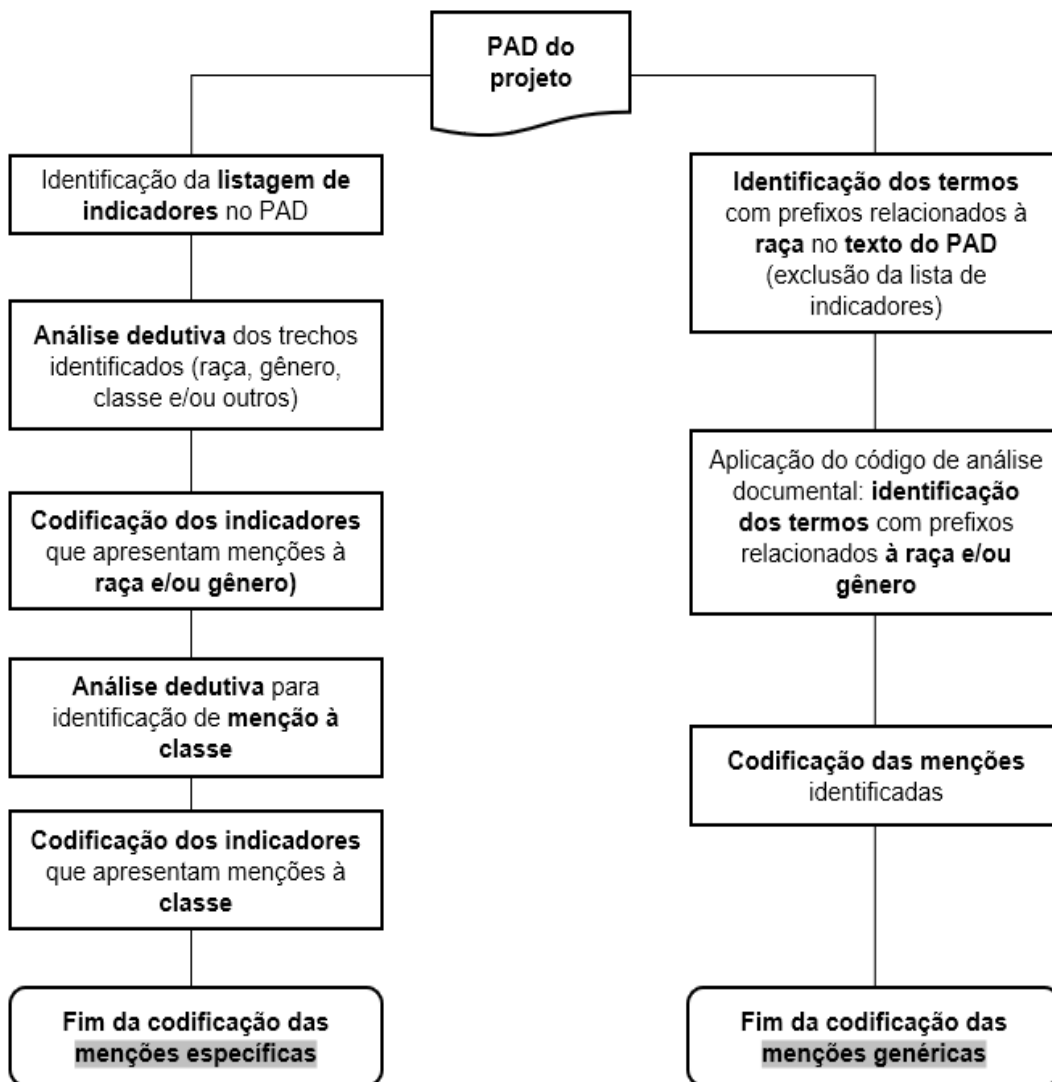
Todo o processo de codificação e análise dos dados foi realizado por meio do software Atlas.TI Cloud, que possibilitou classificar todas as menções, agregar e desagregar categorias, unidades de registro, e refleti-las em tabelas e gráficos para análise. Segue abaixo o fluxograma que ilustra o processo de codificação das menções específicas (à esquerda) e menções genéricas (à direita):

⁴³ O prefixo “afro” foi selecionado para possibilitar a identificação de termos relacionados a “afrodescendant” [afrodescendentes].

⁴⁴ Sufixo “blac” foi pesquisado para possibilitar encontrar referências aos seguintes termos: *black person*, *black population*, *black community*, *black traditional communities*

⁴⁵ O Banco Mundial não traduz o termo “Quilombolas” em seus documentos, por isso, o uso da palavra original em português. Em algumas ocasiões observa-se que os documentos tratam de “comunidades tradicionais”

Figura 3: Fluxograma da Codificação dos Dados



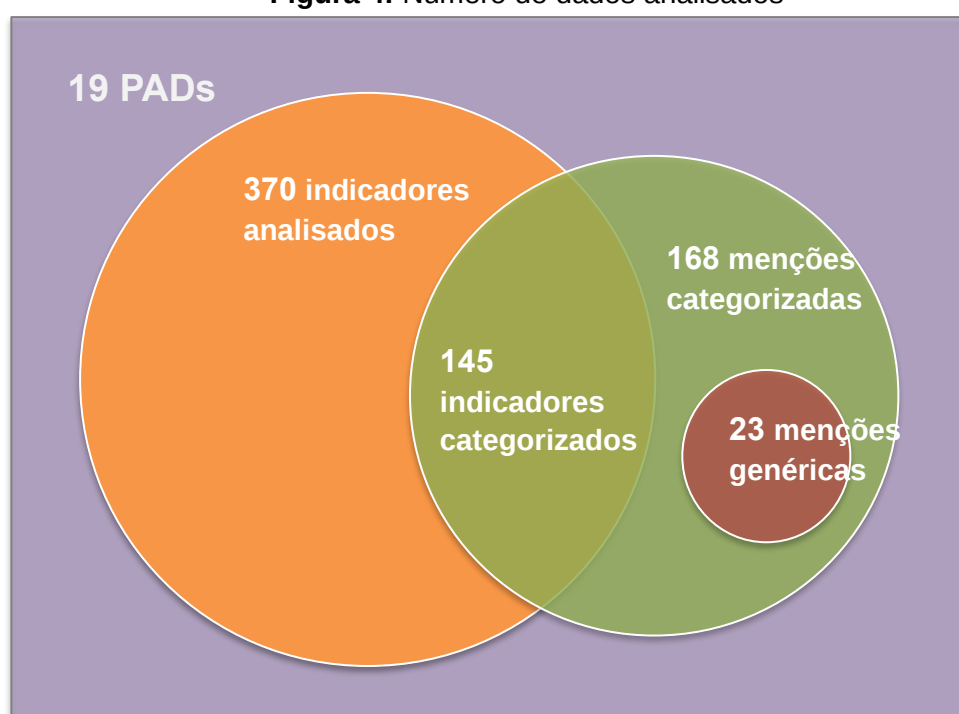
Fonte: Elaborado pela autora.

4. ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DE AVALIAÇÃO DOS PROJETOS (PAD)

O quadro geral abaixo ilustra os valores totais dos dados analisados e auxilia na compreensão da abrangência da pesquisa. A Figura 3 demonstra o universo demarcado dos 19 Documentos de Avaliação do Projeto (PAD) que correspondem a um PAD igual a um projeto, ou seja, os 19 projetos analisados. O número total de indicadores dos 19

projetos é 370, portanto, todos os 370 indicadores foram analisados um a um e dentre estes, foi possível identificar e categorizar as temáticas interseccionais em 145 indicadores, que estão representados na intersecção dos círculos laranja e verde. Além das 145 menções específicas, foram identificadas 23 menções genéricas no corpo dos textos dos documentos, ou seja, somadas as menções específicas (indicadores) e as menções genéricas, um total de 168 menções foram categorizadas.

Figura 4: Número de dados analisados



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados levantados na pesquisa.⁴⁶

4.1. ANÁLISE DOS INDICADORES

A partir da análise dos dados categorizados, foi observado que o marcador de classe apresentou a maior ocorrência aparecendo em 57% dos indicadores, logo a frente do marcador de gênero identificado em 36% dos indicadores, seguido por raça que foi o marcador interseccional verificado apenas em 3% dos indicadores. Durante o processo

⁴⁶ Ver Tabela 1, e Apêndice b.

exploratório de categorização, além dos marcadores interseccionais raça/gênero/classe, 5 indicadores direcionados às populações indígenas e 2 indicadores relacionados às pessoas com deficiência (PDCs) foram verificados, e representaram respectivamente 3% e 1% das ocorrências. É importante destacar que os marcadores relacionados às populações indígenas foram categorizados separadamente para evitar a possibilidade de superinclusão de etnia na categoria de raça. Já a amostra relacionada a pessoas com deficiência não fez parte da análise de dados para manter a coesão com os objetivos da investigação.

Gráfico 1: Incidência isolada dos temas interseccionais nos indicadores categorizados



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Tabela 1.

Nessa pesquisa, foram empregadas as classificações de raça/cor/etnia aplicadas pelo IBGE, que trabalha com o “quesito cor ou raça” como direcionador da sua categorização. Essa decisão visou manter a coerência dos dados e resultados, já que todos os projetos analisados se referem a investimentos no Brasil. Segundo o IBGE, os brasileiros podem ser racialmente classificados como brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas (negro não é uma categoria de autodeclaração do IBGE, porém é utilizada para representar com fidelidade o agrupamento da população preta e parda no Brasil). É

importante destacar que essa classificação é particular ao Brasil e reflete o contexto racial do nosso país, como explica Rafael Osório (2003):

A classificação racial brasileira é única, e reflete preocupações engendradas pela história nacional. Não existe uma classificação internacional para raças ou para etnias. Nos diferentes países, conceitos como etnia, tribo, nação, povo e raça recebem conteúdos locais, pois as bases importantes para a delimitação das fronteiras entre grupos sociais são produzidas pela história de cada sociedade. Os organismos internacionais, reconhecendo tal diversidade, optam por não definir um sistema de classificação universal para ser empregado, por exemplo, no estudo das desigualdades socioeconômicas e políticas existentes entre os grupos determinados a partir dessas bases. Assim, em pesquisas internacionais, quando a “etnicidade” é objeto de interesse, geralmente é captada segundo as categorias locais empregadas pelo órgão oficial de estatística do país. A Demographic and Health Survey, por exemplo, quando realizada no Brasil, levantou a etnia por meio do sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE. (OSÓRIO, 2003, p.19)

Para analisar os dados, foi necessário formular uma “gradação” de interseccionalidade que possibilitasse verificar como e em qual intensidade cada marcador aparecia nos documentos. Na Tabela 1, é possível acompanhar a incidência de cada marcador em cada projeto de forma desagregada (número de indicadores que apresentam uma ou mais dimensões da abordagem interseccional); ou de forma gradativa (número de indicadores que apresentam alguma intersecção entre raça, gênero e classe). Observa-se que, apenas 5 indicadores tratam da dimensão racial, dos quais apenas 2 podem ser classificados como interseccionais, pois são os únicos que abarcam marcadores de gênero e raça e classe; ao passo que, 25 indicadores apresentam intersecções de gênero e classe e 3 apresentam intersecções de raça e classe.

As intersecções analisadas nos projetos estão representadas na Tabela 1 nas seguintes colunas: **Coluna A** para indicadores que abarcam as três dimensões básicas e interseccionam **gênero, raça e classe**; **Coluna B** para indicadores com intersecção de **gênero e raça**; **Coluna C** para indicadores com intersecção de **raça e classe**; e **Coluna D** para indicadores com intersecção de **gênero e classe**. Pelos totais da Coluna B, nota-se que não há indicadores que não interseccionam raça e gênero em nenhum dos projetos, entretanto foram identificados 25 indicadores que interseccionam gênero e classe.

Tabela 1 – Relação entre o número de indicadores e as gradações de interseccionalidade (gênero, raça e classe)

(continua)

			N. de indicadores que apresentam uma ou mais dimensões da abordagem interseccional			N. de indicadores que apresentam alguma intersecção entre raça, gênero e classe (gradações de A à D)			
Projeto	Valor do empréstimo	N. de indicadores	Raça	Gênero	Classe	(A)	(B)	(C)	(D)
1. Projeto de Desenvolvimento Urbano Sustentável de Fortaleza	73,3 mi	17	0	1	2	0	0	0	0
2. Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável da Paraíba	50 mi	15	0	3	3	0	0	0	2
3. Operação de Apoio à Reforma do Ensino Médio no Brasil	250 mi	25	0	6	1	0	0	0	0
4. Projeto Paisagens Sustentáveis na Amazônia	30,33 mi	12	0	2	1	0	0	0	0
5. Projeto Social Multisetorial de Prestação de Serviços do Município de Salvador	125 mi	35	0	3	8	0	0	0	1
6. Instrumentos Financeiros para Cidades Eficientes no Brasil - FinBRAZEEC	200 mi	17	0	2	0	0	0	0	0
7. Gestão Integrada da Paisagem no Projeto Bioma Cerrado	21 mi	20	0	4	0	0	0	0	0

			N. de indicadores que apresentam uma ou mais dimensões da abordagem interseccional			N. de indicadores que apresentam alguma intersecção entre raça, gênero e classe (gradações de A à D)			
Projeto	Valor do empréstimo (USD)	N. de indicadores	Raça	Gênero	Classe	(A)	(B)	(C)	(D)
8. Projeto de Melhorias no Acesso e Segurança do Serviço de Saneamento da Região Metropolitana de São Paulo - SABESP	250 mi	12	0	2	4	0	0	0	2
9. Projeto de Melhoria no Gerenciamento de Recursos Hídricos e Prestação de Serviços na Paraíba	126,8 mi	21	0	4	6	0	0	0	4
10. Projeto de Desenvolvimento Sustentável e Competitividade do Ceará - Fase II	100 mi	18	0	3	10	0	0	0	3
11. Projeto de Segurança Hídrica e Governança do Ceará	139,8 mi	15	0	3	5	0	0	0	3
12. Projeto de Melhoria na Mobilidade e Inclusão Urbana no Expresso Amazonas em Belo Horizonte	80 mi	32	0	9	9	0	0	0	5
13. Linha de Crédito para Resiliência Urbana no Sul do Brasil	89.6 mi	13	0	6	1	0	0	0	1
14. Corredor de Trânsito Rápido de Ônibus de São Paulo Aricanduva	97 mi	30	0	5	1	0	0	0	0
15. Fortalecimento dos Setores de Energia e Mineração - II	38 mi	16	0	2	0	0	0	0	0
16. Projeto Multisetorial de Prestação de Serviços em Salvador - Fase II	125 mi	33	0	4	13	0	0	0	0

			N. de indicadores que apresentam uma ou mais dimensões da abordagem interseccional			N. de indicadores que apresentam alguma intersecção entre raça, gênero e classe (gradações de A à D)			
Projeto	Valor do empréstimo	N. de indicadores	Raça	Gênero	Classe	(A)	(B)	(C)	(D)
17. Apoio Econômico aos Pobres Afetados pela COVID-19 no Brasil	1000 mi (1bi)	23	5	7	23	2	0	3	3
18. DPL de Ajuste Fiscal e Sustentabilidade Ambiental do Mato Grosso	250 mi	8	0	0	0	0	0	0	0
19. Primeiro DPF de Ajuste Fiscal e Sustentabilidade Ambiental do Amazonas	200 mi	8	0	1	1	0	0	0	1
Totais	3,24 bi	370	5	67	88	2	0	3	25
Total de indicadores que apresentam alguma intersecção entre raça, gênero e classe (gradações de A à D):						30			

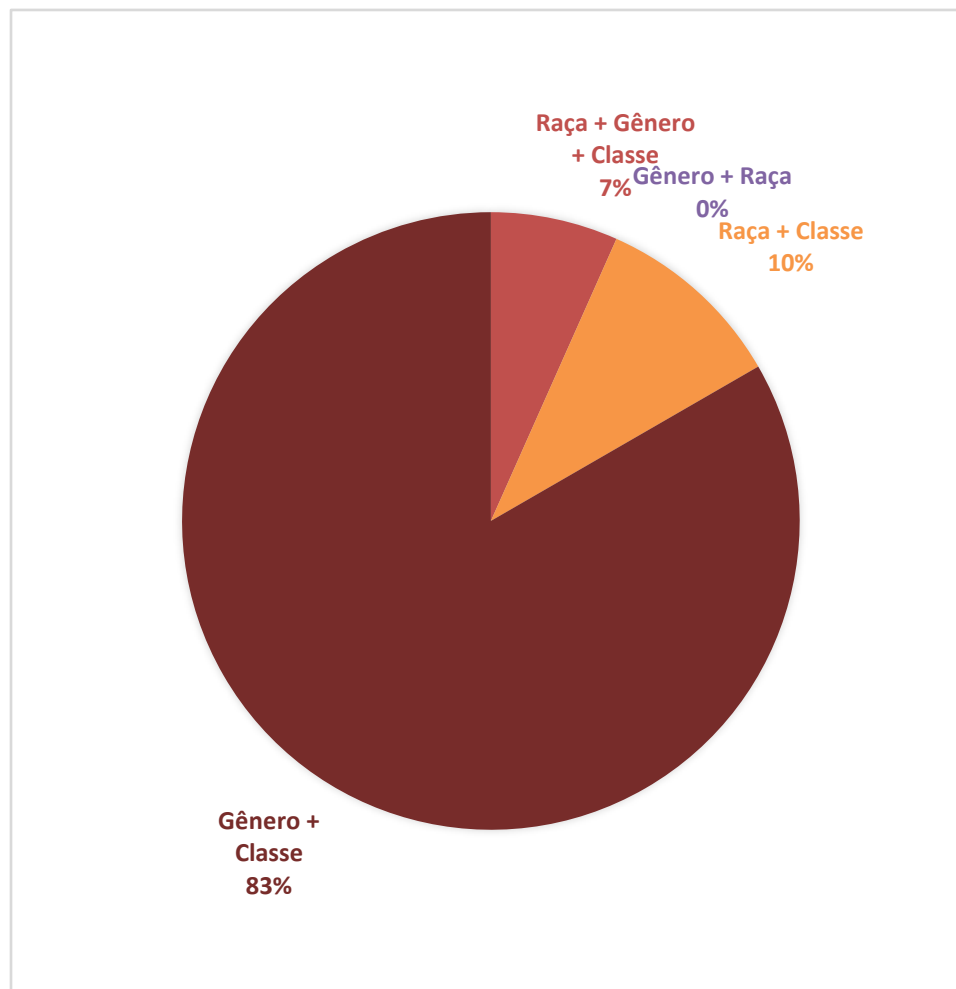
O gráfico a seguir (Gráfico 2) ilustra a distribuição das gradações de interseccionalidade dentre os 30 indicadores identificados que apresentaram algum imbricamento das temáticas interseccionais. Os resultados que mais se destacam são: a) os indicadores que apresentam interseccionalidade de **gênero e classe** correspondem à 83% das gradações; b) não foi possível identificar nenhum indicador que imbricasse **gênero e raça (0%)**, entretanto, os indicadores que incluem concomitantemente **raça e classe** representam 10% da amostra de gradações; e c) foi possível identificar **2 indicadores “totalmente interseccionais” que correspondem à 7% das gradações**.

Com isso, observa-se uma supervalorização do imbricamento de gênero e classe em detrimento das demais gradações interseccionais, ou seja, a fotografia dos dados indica que é possível encontrar muitos indicadores que tem como alvo “mulheres em situação de vulnerabilidade” (gênero e classe), poucos indicadores para “pessoas negras em situação de vulnerabilidade” (raça e classe); ainda menos indicadores para “mulheres

negras em situação de vulnerabilidade” (raça, gênero e classe) e absolutamente nenhum indicador apenas para “mulheres negras” (gênero e raça).

Os dados encontrados refletem os apontamentos da perspectiva interseccional que indicam que ocorre a invisibilização das mulheres negras nas políticas públicas, já que se observa que dentre um total de 30 indicadores que apresentam gradações das temáticas de gênero, raça e classe, nenhum deles contempla a intersecção exclusiva entre gênero e raça (mulheres negras).

Gráfico 2: Percentagem das gradações (A à D) entre os indicadores que apresentam alguma intersecção entre raça, gênero e classe



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Tabela 1.

Os dois únicos indicadores “totalmente” interseccionais encontrados na pesquisa (Tabela 1, Coluna A)⁴⁷ estão localizados no mesmo projeto: “Apoio Econômico à População Pobre Afetada pela COVID-19 no Brasil”⁴⁸ documento datado de 2020, valor de empréstimo de 1 bilhão de dólares e que apresenta como principal objetivo “mitigar os efeitos econômicos negativos associados à COVID-19 sobre a renda e os riscos de comprometimento de capital humano de famílias pobres”⁴⁹ (p. 47).

O projeto “Apoio Econômico à População Pobre Afetada pela COVID-19 no Brasil” foi formulado com abrangência nacional, principalmente para apoiar as transferências do Programa Bolsa Família, e se diferenciou da maior parte dos projetos analisados, pois é um empréstimo direto entre o Banco Mundial e a União. Na maioria dos projetos analisados nessa pesquisa, os mutuários são unidades federativas. Em parte, a abrangência nacional explica o alto valor do empréstimo e o grande número de indicadores. Notem que os dois indicadores interseccionais, fazem parte da listagem desagregada do seguinte indicador “Famílias que são mantidas acima do limiar do programa de pobreza extrema com financiamento do projeto”⁵⁰, que tem como meta alcançar 1,2 milhões de famílias. Seguem abaixo os conteúdos dos indicadores em questão:

“Famílias que são mantidas acima do limiar do programa de pobreza extrema com financiamento do projeto - Quilombola Feminina (Número)⁵¹”
(a meta do indicador é alcançar 1.800 famílias em que a recipiente direta do benefício é uma mulher quilombola).

“Famílias que são mantidas acima do limiar do programa de pobreza extrema com financiamento do projeto - Quilombola Masculino

⁴⁷ Considera-se interseccional nessa pesquisa os indicadores que apresentam no mínimo relação com os marcadores sociais de raça, gênero e classe.

⁴⁸ Tradução da autora. Título original: “*Brazil: Income Support for the Poor affected by COVID-19*”

⁴⁹ Tradução da autora. Trecho original em inglês: “*The objective of the project is to mitigate the negative economic effects associated with COVID-19 on income and risks of damaging human capital of poor families.*”

⁵⁰ Tradução da autora. Trecho original em inglês: “*Families who are maintained above extreme poverty program threshold with project financing*”.

⁵¹ Tradução da autora. Trecho original em inglês: “*Families who are maintained above extreme poverty program threshold with project financing - Quilombola Female (Number)*”

(Número)⁵²” (a meta do indicador é alcançar 400 famílias em que o recipiente direto do benefício é um homem quilombola).

Esses dois indicadores foram classificados como interseccionais, pois mencionam classe, gênero e raça concomitantemente: a) seus cálculos consideram apenas as famílias que conseguem se manter acima do nível de pobreza extrema por serem beneficiárias do projeto, por isso categorizados como classe; b) tratam de gênero, pois os dados e metas são desagregados entre homens e mulheres; e c) abarcam raça por se referirem à população quilombola.

É importante reconhecer a dimensão da presença desses indicadores nesse tipo de projeto, dado que, segundo o IBGE (2020) existem cerca de 5.970 comunidades quilombolas no Brasil, representando um contingente relevante e que enfrenta muitos desafios para receber apoio governamental principalmente durante a crise da COVID-19 (CONAQ, 2021). Entretanto, é fato que a população negra no Brasil não se resume aos contingentes quilombolas, na verdade, corresponde à 54% da população total do país, representando a maioria da população brasileira (IBGE 2019). É alarmante descobrir que entre os projetos do Banco Mundial analisados nessa pesquisa, e que totalizam mais de 3 bi de dólares em investimentos entre 2016 e 2021, há apenas 5 indicadores que tratam de raça no conjunto dos 370 indicadores analisados.

Um achado interessante foi que os únicos 3 indicadores que apresentaram intersecção de **raça e classe**, além de estarem presentes no mesmo projeto⁵³, também estão relacionados à população quilombola, como observa-se abaixo:

Crianças de 6 a 17 anos beneficiadas pela Transferência Condicionada de Dinheiro (TCC)⁵⁴ com financiamento do projeto, cuja frequência escolar está sendo monitorada pelo programa - Quilombola (Percentual)⁵⁵ (a

⁵² Tradução da autora. Trecho original em inglês: “Families who are maintained above extreme poverty program threshold with project financing – Quilombola Male (Number)”

⁵³ Projeto “Apoio Econômico à População Pobre Afetada pela COVID-19 no Brasil”.

⁵⁴ Tradução da autora. Texto original em inglês: *Conditional Cash Transfer (CCT)*

⁵⁵ Tradução da autora. Trecho original em inglês: “Children 6-17 benefiting from CCT with project financing, whose school attendance is being monitored by the program - Quilombola (Percentage)”

meta do indicador é alcançar monitoramento escolar de 85% crianças de 6 a 17 anos beneficiadas pela TCC).

Crianças menores de 7 anos beneficiadas pela Transferência Condicionada de Dinheiro (TCC) com financiamento do projeto, que estão sendo acompanhadas pelo programa para cumprimento de exames de saúde - Quilombola (Percentual)⁵⁶ (a meta do indicador é alcançar 60% de crianças quilombolas menores de 7 anos beneficiadas pela TCC que estão sendo acompanhadas pelo programa para cumprimento de exames de saúde).

Casos do mecanismo de resolução de reclamações do programa Bolsa Família resolvidos em 30 dias - Quilombolas (Porcentagem)⁵⁷ (a meta do indicador é alcançar a resolução de 60% dos casos do mecanismo de resolução de reclamações do Bolsa Família).

Dessa forma, todos os 5 indicadores que abordam raça no grupo total de projetos analisados estão relacionados à comunidade quilombola. Alguns projetos, em especial, destacam-se devido aos seus objetivos de desenvolvimento e seus territórios de atuação. Os dois principais exemplos são os projetos de investimento na cidade de Salvador: o “Projeto Social Multisetorial de Prestação de Serviços do Município de Salvador” (2017) e o “Projeto Multisetorial de Prestação de Serviços em Salvador - Fase II” (2020) que não apresentam nenhum indicador relacionado a questões raciais. Se considerarmos o total de indicadores categorizados, esses **5 indicadores que abordam raça, correspondem apenas a 3% do total.**

O “Projeto Social Multisetorial de Prestação de Serviços do Município de Salvador (2017)” tem por objetivo “Melhorar a prestação de serviços sociais no Município de Salvador, enfatizando melhorias na eficiência do sistema de saúde, qualidade da educação e eficácia na assistência social” e engloba um investimento de 125 milhões de

⁵⁶ Tradução da autora. Trecho original em inglês: “Children under 7 years old benefiting from CCT with project financing, who are being monitored by the program for compliance with health checkups - Quilombola (Percentage)”.

⁵⁷ Tradução da autora. Trecho original em inglês: “Cases from the BF program grievance redress mechanism resolved in 30 days - Quilombolas (Percentage)”.

dólares, incluí 35 indicadores e entre estes 4 que tratam exclusivamente de gênero e apenas 1 indicador apresenta intersecção de gênero e classe:

“Número de beneficiárias de programas de proteção social”⁵⁸.

Salvador é a capital do estado da Bahia e é considerada a cidade mais negra do Brasil. Segundo o IBGE (2017)⁵⁹, 82,1% da população da cidade é preta e parda. Ainda assim, em 2018, apresentava a maior desigualdade salarial do país. Na seção de Salvaguardas Sociais no PAD do “Projeto Social Multisetorial de Prestação de Serviços do Município de Salvador (2017)” o Banco confirma a enorme desigualdade racial e de gênero na cidade e indica que apesar do projeto ter como objetivo beneficiar a população geral de Salvador, são as populações mais vulneráveis e entre elas as famílias lideradas por mulheres e pessoas negras que seriam a grande parte dos beneficiários⁶⁰. Essa visão de que pessoas em vulnerabilidade, mulheres líderes de família e pessoas negras são beneficiadas “por consequência” e/ou “indiretamente”, pode ser observada como um exemplo de superinclusão, conforme apresentado por Crenshaw, da categoria de classe sobre as demais discriminações interseccionais do fenômeno ‘desigualdade social’ na cidade de Salvador.

No momento em que o Banco Mundial e mutuário reconhecem a enorme dimensão dos recortes de raça e gênero nos problemas sociais da cidade, os relatam no documento de planejamento do projeto (PAD), porém escolhem não os abordar nos indicadores do projeto, o combate às desigualdades raciais de gênero perde a oportunidade de ser uma meta. Classe passa a ser compreendida como questão central, invisibilizando os demais eixos de subordinação e, portanto, promovendo políticas públicas supostamente ou eventualmente menos efetivas. Esse projeto de Salvador exemplifica o que os dados sobre a incidência dos marcadores interseccionais nos PADs nos informam.

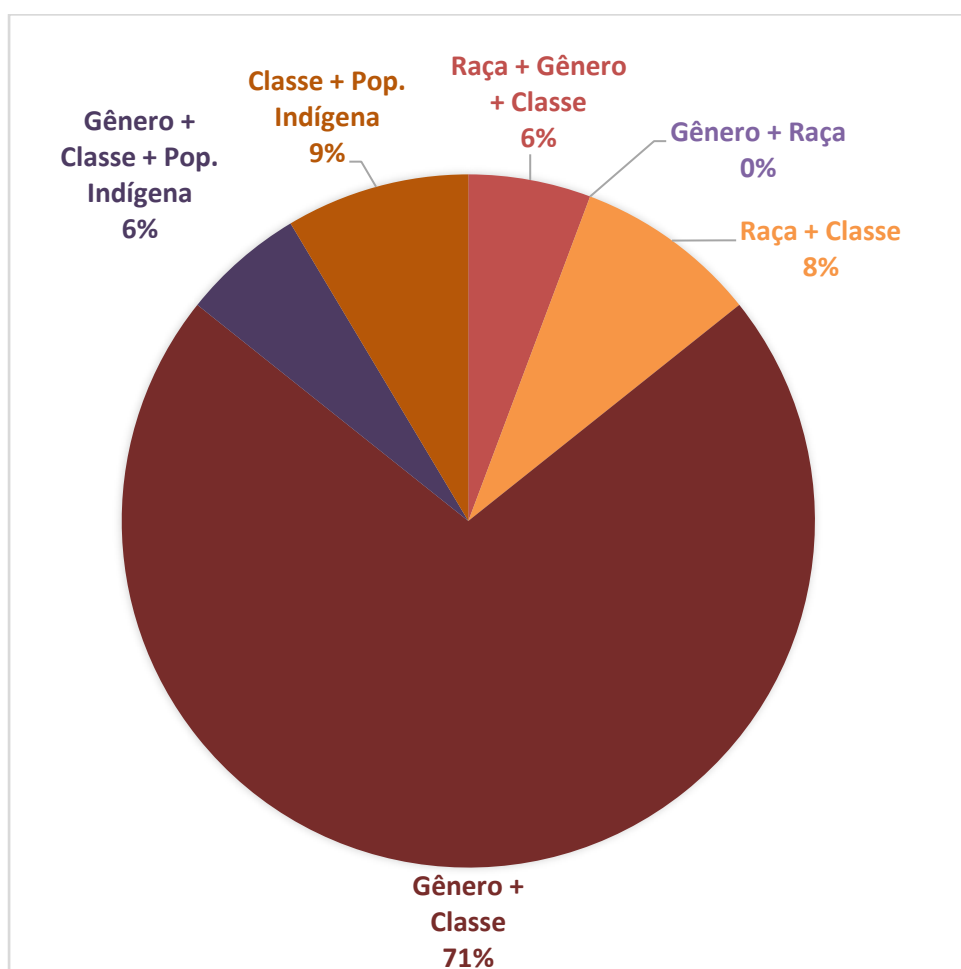
⁵⁸ Projeto Social Multisetorial de Prestação de Serviços do Município de Salvador” (2017)

⁵⁹ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) IBGE (2017).

⁶⁰ Projeto Social Multisetorial de Prestação de Serviços do Município de Salvador” (2017, p. 88). Esse trecho do documento foi classificado como menção genérica de raça e gênero.

Apesar de não ser objeto da análise, pelos motivos apresentados anteriormente, é importante destacar que promoveremos mais efetividade na superação do racismo, do sexismo e das desigualdades de classe se colaborarmos com a identificação e análise de dados que evidenciem populações que representam marcadores sociais relevantes identificados durante a fase de exploração do conteúdo. Sendo assim, menções interseccionais específicas às populações indígenas foram identificadas em 15% das gradações, conforme representado no gráfico a seguir.

Gráfico 3: Percentagem das gradações (A à D) incluindo as populações indígenas dentre os indicadores que apresentam alguma intersecção entre raça, etnia, gênero e classe.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Tabela 1.

Por fim, o Gráfico 4 ilustra as porcentagens dos indicadores interseccionais dentre a amostra total dos 145 indicadores categorizados. Ou seja, dentre os 145 indicadores categorizados que já apresentam alguma dimensão interseccional da tríplice raça/gênero/classe, observa-se que:

- I) 17% referem-se à intersecção (D) gênero + classe;
- II) 2% referem-se à intersecção (C.) raça + classe;
- III) 1% refere-se à interseccionalidade de fato (A) raça + gênero + classe; e
- IV) 0% referem-se à intersecção (B) gênero + raça.

Gráfico 4: Percentagens dos indicadores interseccionais dentre a amostra total dos 145 indicadores categorizados



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Tabela 1.

Portanto, é possível inferir que as temáticas de interseção de **gênero e classe** (D) estão mais presentes do que raça interseccionada com qualquer um dos demais marcadores. Era esperado que o marcador de classe tivesse destaque, já que os objetivos dos projetos financiados pelo Banco Mundial sempre se relacionam a combate

à pobreza e à promoção de desenvolvimento; temas correlacionados às populações socioeconomicamente vulneráveis e, portanto, concatenados ao marcador de classe.

Entretanto, apesar de 17% dos indicadores interseccionarem **gênero e classe**, e esse ser um valor bastante superior às demais intersecções, chama atenção o fato de que o Banco Mundial, mesmo após a implementação da Estratégia de Gênero (2016-2023) e, principalmente da ferramenta de “*gender tagging*”, ainda apresenta uma taxa tão baixa de convergência de gênero e classe nos indicadores. Um achado importante da pesquisa é que esses 17% estão “localizados” dentro dos 36% de indicadores categorizados que tratam de gênero, conforme informado no Gráfico 1, informação que demonstra o isolamento do marcador de gênero frente às várias possibilidades de intersecção.

Já as intersecções de raça e classe (C.); e gênero, raça e classe (A) correspondem respectivamente à apenas 2% e 1% da amostra, demonstrando a invisibilização do tema racial nos indicadores, tanto quando tema isolado quanto interseccionado. Esses achados, analisados sob a perspectiva interseccional, corroboram com noção de subinclusão de raça, já que o tema foi praticamente desconsiderado nos projetos implementados no Brasil, inclusive nos territórios que apresentam predominância de negros, como o caso de Salvador, citado anteriormente. A partir desses dados, a defesa de Ângela Figueiredo (2020) pela manutenção de raça como eixo estruturante da abordagem interseccional torna-se autoexplicativa.

A baixa porcentagem de indicadores que interseccionam raça corrobora com as avaliações da abordagem interseccional que apontam que as vulnerabilidades também são interseccionais, e por isso, “procurar” pelas mulheres e homens negros(as) marginalizadas(os) em todo problema público, pode ser um dos pontos de partida para identificar violações de direitos e identificar as necessidades de todos os grupos sociais envolvidos, inclusive, para além das opressões relacionadas à gênero e raça. Portanto, se observados a partir da ótica interseccional, diversos projetos do Banco Mundial no Brasil apresentam superinclusão de classe em detrimento de raça, etnia e gênero.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou responder se à medida em que o Banco Mundial incorpora noções de desenvolvimento que abarcam inclusão social e enfrentamento ao sexismo e racismo, é possível identificar a aplicação de uma dimensão interseccional nos projetos da instituição no Brasil. O caminho escolhido para responder a esse questionamento foi a análise dos documentos de planejamento e implementação (PADs)⁶¹ dos 19 projetos da instituição aprovados no Brasil a partir do estabelecimento da atual Estratégia de Gênero do Banco Mundial (2016-2023), que visa aumentar o impacto da organização no combate à desigualdade de gênero. A principal ferramenta de implementação e monitoramento da Estratégia de Gênero é a “*gender tag*” que determina analisar durante o desenho de cada projeto, se cabe a inclusão de indicadores relacionados a gênero. Desse modo, qualquer projeto que propõe intervenções diretas em determinadas regiões povoadas, conseqüentemente abarcará contingentes de mulheres e homens, portanto, deverá incluir indicadores de gênero no projeto.

A principal premissa dessa pesquisa foi que a partir do momento em que o Banco Mundial assumiu os compromissos da Estratégia de Gênero (2016-2023), provavelmente, temas indissociáveis a gênero, como raça e classe seriam incorporados aos projetos. Esse pressuposto foi reforçado devido ao relatório do Banco Mundial “Inclusão Importa: os fundamentos para prosperidade compartilhada” (2013) que recomenda que os problemas sociais e de inclusão sejam analisados considerando as interseccionalidades das populações envolvidas. A partir dessas observações, a escolha pela análise dos indicadores deu-se em razão da identificação da ferramenta de “*gender tag*” e o reconhecimento da relevância dos indicadores na reverberação das prioridades de qualquer projeto, inclusive os projetos do Banco Mundial.

De certa forma, essa pesquisa replicou o processo de monitoramento a avaliação da “*gender tag*”, por meio da categorização de todos os indicadores que apresentassem temas relacionados a gênero, raça e classe de forma isolada ou gradual/interseccional, problematizando o conteúdo dos indicadores que se destacaram na análise e

⁶¹ Ver a seção “Métodos e Técnicas de Pesquisa” desse trabalho.

relacionando os achados com a base teórica da abordagem interseccional e suas vertentes críticas. Durante o desenvolvimento dos estudos, as lacunas de combate às opressões de gênero, raça e classe nos projetos foram identificadas, porém, uma informação inesperada que foi identificada no processo exploratório, foi o montante de indicadores que abarcam populações indígenas. Isto posto, devido à limitação do escopo desse trabalho, não foi possível analisar as relações dos marcadores de etnia conjuntamente a gênero, raça e classe nos projetos, mas esta é uma iniciativa de pesquisa futura que merece destaque.

As discussões sobre como gênero, raça, classe, etnia e demais marcadores sociais devem ser abordados nas políticas públicas não são recentes, mas a inauguração do conceito de interseccionalidade fomentou uma plataforma de práxis e metodologias que segue em desenvolvimento no mundo todo. Conforme apresentado nesse trabalho, a abordagem interseccional foi um “fruto epistemológico” do feminismo negro que ainda gera e gerará muitas reflexões e produções no campo de públicas. Relacionar as perspectivas da abordagem interseccional e o papel das organizações multilaterais de financiamento, principalmente o Banco Mundial, na formulação e implementação das políticas públicas brasileiras foi uma maneira de analisar as propostas de desenvolvimento e justiça social que estão postas à mesa nas últimas décadas e como elas sugerem (ou não) o combate à desigualdade racial. Verificar “o que realmente importa” analisando diretamente os indicadores dos projetos, possibilitou diagnosticar, de fato, que o Banco Mundial, mesmo após criar uma robusta Estratégia de Gênero, ainda não pauta o combate à desigualdade racial como poderia e deveria.

Esse trabalho corrobora com o defendido por Collins e Bilge (2020): o mais importante não é classificação dos dados como interseccionais ou não. A maior contribuição advém dos resultados alcançados quando a pesquisa utiliza os caminhos da abordagem interseccional. No caso dessa pesquisa, foi a escolha pela abordagem interseccional que possibilitou dimensionar classe, raça e gênero nos projetos do Banco Mundial.

É importante reconhecer que os projetos da instituição abarcam públicos muito extensos, e é desafiador criar indicadores plurais para questões particulares, porém, o que a perspectiva interseccional nos tensiona a refletir é: problemas complexos não

devem ser analisados considerando a própria complexidade que estes nos impõem? Apenas incluir indicadores desagregados por gênero ou por raça, como foi observado em grande parte dos dados, demonstra-se insuficiente, principalmente, em projetos implementados no Brasil, em que certos territórios são majoritariamente ocupados por pessoas negras e indígenas.

Umas das principais contribuições desse trabalho foi destacar a necessidade de construir indicadores realistas e que de fato promovam movimento e ações direcionados ao combate às opressões e consequentemente ao aumento do impacto social das operações das ODMs. Portanto, a utilização dos conceitos de interseccionalidade, subinclusão, superinclusão e eixos de subordinação foram essenciais para a análise dos dados e resultados da pesquisa.

Desafios enfrentados durante a elaboração desse estudo estão relacionados ao volume de dados (370 menções em 19 projetos) e ao idioma dos documentos, pois a maioria dos PADs e boa parte da literatura utilizada estava disponibilizada apenas em língua inglesa. Esses problemas foram superados a partir da utilização do software Atlas.TI Cloud no processo de codificação. As menções genéricas ao temas interseccionais identificadas nos documentos não foram examinadas neste trabalho, mas são uma fonte rica de informações que podem ser exploradas em estudos futuros.

Portanto, além de diagnosticar que as ações do Banco Mundial ainda requerem importantes incrementos em interseccionalidade em virtude da implementação incipiente do tema na formulação de seus projetos no Brasil, essa pesquisa a) promoveu a ampliação da discussão sobre o papel das organizações multilaterais de desenvolvimento no financiamento e implementação de políticas públicas no Brasil; b) demonstrou a insuficiência da abordagem dos temas raciais nas propostas de combate à desigualdade social do Banco Mundial, ou seja, foi possível destacar a incompatibilidade entre as noções de desenvolvimento inclusivo recomendadas pela instituição e sua atuação no país nos últimos anos; e c) colaborou com o fortalecimento das pesquisas qualitativas estruturadas em análise de conteúdo comparativo.

Em síntese, esse estudo demonstra que é necessário construir ferramentas de implementação e monitoramento de políticas públicas que abarquem a complexidade das relações de poder e opressão nas sociedades em que são aplicadas. O abandono de

raça como eixo estruturante das propostas de combate à desigualdade social no Brasil compromete negativamente seus resultados e objetivos, sendo que, a operacionalização do conceito de interseccionalidade no financiamento de políticas públicas é uma abordagem potente e necessária, pois possibilita o aprimoramento dos indicadores e das variáveis de políticas públicas que propõem combate às desigualdades.

6. REFERÊNCIAS

- AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.
- ASSIS, D. M. C. DE. **Interseccionalidades**. [s.l.] UFBA Universidade Federal da Bahia, 2019. Ebook. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/30892>. Acesso em: 21 nov. 2021.
- BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Ed. UFSC, 2008.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 4a edição ed. Coimbra: Presser Universitaires de France, 1977.
- BARROS, A. **Contra Covid-19, IBGE antecipa dados sobre indígenas e quilombolas**. 2020.
- BERELSON, B. **Content analysis in communication research**. 1971. ed. Nova Iorque: Hafner Publ. Co., 1952.
- BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades**. Mediações-Revista de Ciências Sociais, v. 20, n. 2, p. 27-55, 2015.
- BRETTON WOODS PROJECT. **What is World Bank Development Policy Financing?** Disponível em: <https://www.brettonwoodsproject.org/2021/03/what-is-world-bank-development-policy-financing/>. Acesso em: 20 jan. 2021
- CADE, Toni; BAMBARA, Toni Cade (Ed.). **The black woman: An anthology**. Berkley, 1970.
- CHO, Sumi; CRENSHAW, Kimberlé Williams; MCCALL, Leslie. **Toward a field of intersectionality studies: Theory, applications, and praxis**. Signs: Journal of women in culture and society, v. 38, n. 4, p. 785-810, 2013.
- COLLINS, Patricia Hill. **Intersectionality as critical social theory**. In: Intersectionality as Critical Social Theory. Duke University Press, 2019.
- COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Boitempo Editorial, 2021.
- CONAQ. **Vacinômetro Quilombola – 3a Edição - CONAQ**. Disponível em: <http://conaq.org.br/vacinometro-quilombola-3a-edicao/>. Acesso em: 14 fev. 2022.
- CRENSHAW, K. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. Revista Estudos Feministas, v. 10, n. 1, p. 171–188, 2002.
- CRENSHAW, Kimberlé. **Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory, and antiracist politics** [1989]. In: Feminist legal theory. Routledge, 2018. p. 57-80.
- CURIEL, O. **Construyendo metodologías feministas desde el feminismo decolonial**. In: Otras formas de (re)conocer. Reflexiones herramientas y aplicaciones desde la investigación feminista. [s.l: s.n.]. p. 45–60.

DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

E SOUZA, André de Mello (Ed.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. IPEA, 2014.

FIGUEIREDO, Ângela. **Entrevista com a Professora Ângela Figueiredo**. Entrevistador ZALUSKI, J. L. Revista Eletrônica História em Reflexão, 2020.

GEWANDSZNAJDER, Fernando; ALVES–MAZZOTTI, Alda Judith. **O método nas Ciências Naturais e Sociais**. São Paulo: Pioneira, 1998.

GONZALEZ, L. **E a trabalhadora negra, cumé que fica?**. Jornal Mulherio, n. 7, p. 9, 1982.

GONZALEZ, Lélia. **Racismo e sexismo na cultura brasileira**. In: SILVA, L. A. et al. Movimentos sociais urbanos, minorias e outros estudos. Ciências Sociais Hoje, Brasília, ANPOCS n. 2, p. 223-244, 1983

IBGE. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-porcor-ou-raca.html?=&t=publicacoes>. Acesso em: 21 nov. 2021.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101892>. Acesso em: 21 nov. 2021.

INDEPENDENT EVALUATION GROUP. **World Bank Group Gender Strategy Mid-Term Review: An Assessment by the Independent Evaluation Group**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/35219>. Acessado em: 21 fev 2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. In: Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 2009. p. 141-141.

KENNY, C.; O'DONNELL, M. **Do the Results Match the Rhetoric? An Examination of World Bank Gender Projects**. [s.l: s.n.]. Disponível em: www.cgdev.orgwww.cgdev.org. Acesso em 21 fev 2022.

KNACK, Stephen et al. **How does the world bank influence the development policy priorities of low-income and lower-middle income countries?** World Bank Policy Research Working Paper, n. 9225, 2020.

MINAYO, M. C. DE S. **Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças**. Revista Brasileira de Educação Médica, v. 33, n. suppl 1, p. 83–91, 2009.

ORTIZ, M. **Desvendando Sentidos e Usos para a Perspectiva de Interseccionalidade nas Políticas Públicas Brasileiras**. v. 10, p. 1–15, 2013.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **O sistema classificatório de " cor ou raça" do IBGE.** Brasília, DF: Ipea, 2003.

PEET, Richard; HARTWICK, Elaine. **Theories of development: contentions, arguments.** 2009.

PEREIRA, J. M. M. **Banco Mundial: dos bastidores aos 50 anos de Bretton Woods (1942-1994).** Topoi (Rio de Janeiro), v. 15, n. 29, p. 527–564, 2014.

PERRY, G.; GARCÍA, E. **La influencia de los organismos multilaterales de desarrollo sobre las estrategias de desarrollo latinoamericanas.** Disponível em: <https://journals.openedition.org/poldev/2510>. Acesso em 21 fev 2022.

PRÜGL, Elisabeth. **Neoliberalism with a feminist face: Crafting a new hegemony at the World Bank.** Feminist Economics, v. 23, n. 1, p. 30-53, 2017.

RIOS, Flavia; RATTS, Alex. **A perspectiva interseccional de Lélia Gonzalez.** Pensadores negros-pensadoras negras: Brasil, séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: MC& G Editorial. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2016.

Systematic Country Diagnostics. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23099>.

WORLD BANK GROUP. **Products and Services: Types of Financing.** The World Bank, [2022b] Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/what-we-do/products-and-services/financing-instruments>. Acesso em: 10 fev. 2022.

WORLD BANK GROUP. **Who We Are.** Washington, DC, [2022a]. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are>. Acesso em: 21 fev. 2022.

WORLD BANK GROUP. **World Bank Group Gender Strategy (FY16-23): Gender Equality, Poverty Reduction and Inclusive Growth.** World Bank, Washington, DC, 2015. World Bank. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23425>. Acesso em: 10 fev. 2022.

WORLD BANK. **A beginner's guide for Borrowers: Procurement under World Bank Investment Project Financing.** Washington, DC, 2018a. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/684421525277630551-0290022018/original/BeginnersGuidetoIPFProcurementforborrowers.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

WORLD BANK. **Inclusion matters: The foundation for shared prosperity.** The World Bank, 2013. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/820851467992505410/pdf/102114-REVISED-PUBLIC-WBG-Gender-Strategy.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2021.

WORLD BANK. **Practice Note Environment & Social Framework for IPF Operations.** The World Bank, 2018b. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/741681582580194727/ESF-Good-Practice-Note-on-GBV-in-Major-Civil-Works-v2.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

WORLD BANK. **World Bank Project Cycle - Database.** The World Bank, [2022c]
Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/brief/projectcycle>. Acesso em: 10 out. 2021.

APÊNDICES

APÊNDICE A - FORMULÁRIO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

DOCUMENTO DE AVALIAÇÃO DO PROJETO

Código de identificação do projeto:

Nome do projeto:

Objetivos de desenvolvimento do Projeto (PDO):

Data do documento:

Valor do empréstimo (USD):

PARTE I

Categorização das menções específicas (indicadores)

1. Raça e/ou gênero

1.1. Há menção dos temas raça e/ou gênero na listagem de indicadores do PAD (Documento de Avaliação do Projeto)?

1.2. Caso haja menção de temas raciais e/ou de gênero, verificar:

1.2.1 Quais são os termos mencionados?

1.2.2 Qual a frequência de aparição de cada termo na listagem de indicadores?

2. Classe

2.1 Há menção relacionada à população vulnerável, recortes de renda, recortes territoriais de regiões identificadas majoritariamente de classe popular e/ou pobre, beneficiários de políticas públicas de combate à desigualdade social, menções ao CadÚnico como base de dados da linha de base da metodologia de cálculo do indicador, entre outros?

PARTE II

Categorização das menções genéricas (texto do documento – exclusão da lista de indicadores)

1. Raça e/ou gênero

Há menção dos prefixos das seguintes palavras em inglês ou palavras completas conforme destacado: **gender**, **female**, **woman**, **women**, **afro**, **african**, **racial**, **race**, **black**, **community**, **quilombolas**, **traditional communities** e **intersectionality**, na listagem de indicadores do PAD (Documento de Avaliação do Projeto)?

1. Caso haja menção dos termos listados acima, verificar:

1.1.1 Quais são os termos mencionados?

1.1.2 Qual a frequência de cada termo no conteúdo do PAD?

APÊNDICE B – Quadro 1: Listagem dos projetos analisados na pesquisa

N. doc	Código P#	Data do Documento	Nome (original)	Nome (português)	Empréstimo (USD)	Objetivos do Projeto
1	P153012	abr/17	Fortaleza Sustainable Urban Development Project	Projeto de Desenvolvimento Urbano Sustentável de Fortaleza	73,3 mi	(a) fortalecer a capacidade do Município de Fortaleza no planejamento do uso da terra e financiamento baseado em terrenos; e (b) valorizar o ambiente urbano e reabilitar os espaços públicos através de intervenções em áreas selecionadas da Bacia Vertente Marítima e do Parque Rachel de Queiroz.
2	P147158	set/17	Paraíba Sustainable Rural Development Project	Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável da Paraíba	50 mi	Melhorar o acesso à água, reduzir a vulnerabilidade agroclimática e aumentar o acesso aos mercados dos habitantes rurais da Paraíba
3	P163868	nov/17	Support to Upper Secondary Reform in Brazil Operation	Operação de Apoio à Reforma do Ensino Médio no Brasil	250 mi	Reforçar a capacidade das secretarias de estado de educação para implementar a reforma do ensino médio, dando prioridade às escolas vulneráveis, e visando aumentar o Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico nas escolas de ensino médio de horário integral no território brasileiro.
4	P158000	nov/17	Amazon Sustainable Landscapes Project	Projeto Paisagens Sustentáveis na Amazônia	30,33 mi	Expandir a área sob proteção legal, melhorar a gestão de Áreas Protegidas, e aumentar a área em restauração e gestão sustentável na Amazônia brasileira.

5	P16203 3	nov/17	Salvador Social Multi-Sector Service Delivery Project	Projeto Social Multissetorial de Prestação de Serviços do Município de Salvador	125 mi	Melhorar a prestação de serviços sociais no Município de Salvador, enfatizando melhorias na eficiência do sistema de saúde, qualidade da educação e eficácia na assistência social.
6	P16245 5	jun/18	Financial Instruments for Brazil Energy Efficient Cities	Instrumentos Financeiros para Cidades Eficientes no Brasil - FinBRAZEEC	200 mi	Desbloquear financiamento privado para projetos de eficiência energética urbana no Brasil, reduzindo o risco de crédito e melhorando a qualidade técnica dos subprojetos de Iluminação Urbana Eficiente e dos subprojetos de Eficiência Energética Industrial.
7	P16460 2	set/18	Integrated Landscape Management in the Cerrado Biome Project	Gestão Integrada da Paisagem no Projeto Bioma Cerrado	21 mi	Fortalecer a adoção de práticas de conservação e restauração ambiental, bem como de práticas agrícolas de baixa emissão de carbono em bacias selecionadas do Bioma Cerrado do Brasil.
8	P16569 5	nov/18	SABESP - Improving Water Service Access and Security in the Metropolitan Region of São Paulo Project	Projeto de Melhorias no Acesso e Segurança do Serviço de Saneamento da Região Metropolitana de São Paulo - SABESP	250 mi	Aumentar o acesso de pessoas vulneráveis aos serviços de água e contribuir para a redução das perdas de água e cargas poluentes na Região Metropolitana de São Paulo.

9	P16568 3	fev/19	Paraíba Improving Water Resources Management and Services Provision	Projeto de Melhoria no Gerenciamento de Recursos Hídricos e Prestação de Serviços na Paraíba	126,8 mi	(i) fortalecer a capacidade de gestão integrada dos recursos hídricos no Estado; (ii) melhorar a confiabilidade dos serviços de água nas regiões do Agreste e Borborema; e (iii) melhorar a eficiência operacional dos serviços de água e esgoto na Região Metropolitana de João Pessoa.
10	P16745 5	jun/19	Ceará Rural Sustainable Development and Competitiveness Phase II	Projeto de Desenvolvimento Sustentável e Competitividade do Ceará - Fase II	100 mi	Melhorar o acesso aos mercados e à água e saneamento, adotando abordagens resilientes ao clima, por parte dos beneficiários em áreas selecionadas do Estado do Ceará.
11	P16505 5	jul/19	Ceará Water Security and Governance	Projeto de Segurança Hídrica e Governança do Ceará	139,8 mi	Fortalecer a capacidade de gestão de recursos hídricos no território do Mutuário, melhorar a confiabilidade dos serviços de água em municípios selecionados e melhorar a eficiência operacional dos serviços de água na cidade de Fortaleza.
12	P16913 4	mar/20	Improving Mobility and Urban Inclusion in the Amazonas Corridor in Belo Horizonte	Projeto de Melhoria na Mobilidade e Inclusão Urbana no Expresso Amazonas em Belo Horizonte	80 mi	Melhorar: (i) a qualidade do serviço e acessibilidade às oportunidades para os usuários do transporte público na área de influência do Expresso do Amazonas; e (ii) as condições de vida urbana dos pobres em assentamentos precários selecionados.
13	P17068 2	mar/20	Southern Brazil Urban Resilience Program	Linha de Crédito para Resiliência Urbana no Sul do Brasil	89.6 mi	Promover a resiliência urbana em municípios selecionados no sul do Brasil para lidar com desastres naturais e eventos climáticos extremos.

14	P16914 0	abr/20	São Paulo Aricanduva Bus Rapid Transit Corridor	Corredor de Trânsito Rápido de Ônibus de São Paulo Aricanduva	97 mi	Melhorar a mobilidade e acessibilidade a empregos para usuários de transporte público em situação de vulnerabilidade social na área de influência do Corredor de Aricanduva e aumentar a eficiência operacional do sistema de ônibus da cidade de São Paulo
15	P17085 0	mar/20	Energy and Mineral Sectors Strengthening Project II	Fortalecimento dos Setores de Energia e Mineração - II	38 mi	Fortalecer a capacidade institucional para a eficiência do mercado, levando em consideração a resiliência climática nos setores de energia e mineração no Brasil.
16	P17260 5	ago/20	Salvador Social Multi- Sector Service Delivery Project II	Projeto Multissetorial de Prestação de Serviços em Salvador - Fase II	125 mi	Melhorar a eficiência da prestação de serviços sociais no Município de Salvador nos setores de assistência social, educação e saúde.
17	P17419 7	out/20	Brazil: Income Support for the Poor affected by COVID-19	Apoio Economico aos Pobres Afetados pela COVID-19 no Brasil	1000 mi (1bi)	O objetivo do projeto é mitigar os efeitos econômicos negativos associados ao COVID-19 sobre a renda e os riscos de comprometer o capital humano de famílias pobres.
18a	P16458 8	abr/19	Mato Grosso Fiscal Adjustment and Environmental Sustainability DPL	DPL de Ajuste Fiscal e Sustentabilidade Ambiental do Mato Grosso	250 mi	Apoiar o Estado de Mato Grosso para recuperar a sustentabilidade fiscal e aumentar a capacidade institucional para a agricultura sustentável, conservação florestal e mitigação das mudanças climáticas.

19b	P17245 5	nov/20	First Amazonas Fiscal and Environmental Sustainability Programmatic DPF	Primeiro DPF de Ajuste Fiscal e Sustentabilidade Ambiental do Amazonas	200 mi	Apoiar o Estado do Amazonas no fortalecimento da sustentabilidade fiscal e na integração da conservação e desenvolvimento florestal.
-----	-------------	--------	---	--	--------	--

