



# PROTAGONISMO FEMININO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Agenda de legitimidade, efetividade e inovação**

**FEMALE LEADERSHIP AND THE PROMOTION OF GENDER  
EQUALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION**

**Agenda of legitimacy, effectiveness and innovation**



Crédito: assessoria da Procuradora-Geral do MPTCU.

**Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU)**

Bacharel em ciências jurídicas e sociais pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Campinas. De 1993 a 1995, atuou como procuradora da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). De 1995 a 2010, atuou como procuradora do MPTCU. De 2010 a 2017, exerceu o cargo de subprocuradora-geral do MPTCU. De 2017 até os dias atuais, ocupa o cargo de procuradora-geral do MPTCU. Atualmente,



exerce a Presidência do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC). Foi designada, em 2025, supervisora da Política de Equidade, Diversidade e Inclusão do TCU, em reconhecimento a sua atuação ativa na promoção desses valores. Incentivadora do protagonismo e da participação femininos em cargos de liderança, na condição atual de única representante mulher entre as autoridades da corte de contas. Participa com grande interesse das ações de consolidação do programa de prevenção e combate ao assédio no ambiente de trabalho. Sua trajetória de vida, marcada pela superação de circunstâncias adversas, orienta seu percurso profissional em prol de uma sociedade mais justa e igualitária. Presença frequente em eventos voltados ao tema de gênero, com participações em defesa da igualdade entre gêneros e do empoderamento das mulheres.

**E-mail:** cristinacs@tcu.gov.br

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2025, o mundo celebra os 30 anos da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim – plano de ação global adotado em 1995 com o objetivo de promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres. A ONU Mulheres, agência da Organização das Nações Unidas (ONU) dedicada a essa agenda, atua para transformar em realidade os compromissos assumidos em Pequim, monitorando o progresso dos países, defendendo a igualdade de gênero e estimulando a implementação das diretrizes previstas. Ao estabelecer 12 áreas críticas e método de acompanhamento baseado em metas e indicadores, a Plataforma de Ação inaugurou um novo paradigma: a adoção da importante pauta não como promessa, mas como processo institucional mensurável, integrado ao planejamento e à avaliação das políticas públicas (PNUD, 2021; BID, 2022).

Trata-se de marco histórico que contempla a noção contemporânea de governança pública inclusiva, orientada por evidências e transparência. Pequim antecipou a lógica moderna da boa gestão e do controle social, ao propor indicadores comparáveis e prestação de contas periódica sobre a efetividade das políticas de gênero (ONU Mulheres, 2025; Brasil, 2018).

Desde então, a agenda deixou de ser uma pauta isolada e passou a integrar as discussões sobre desenvolvimento sustentável, governança e inovação no setor público. Países e organismos internacionais adotaram a igualdade de gênero como eixo transversal do planejamento estratégico, ampliando a produção de dados, a elaboração de diagnósticos e a mensuração de resultados (BID, 2022; Timóteo, 2022). Essa incorporação de métricas e metas legitima a política pública, pois torna o compromisso com a equidade um componente verificável do desempenho estatal (PNUD, 2021).

Entretanto, o balanço dos 30 anos de Pequim revela que a transformação é contínua e ainda inconclusa. As desigualdades persistem, sobretudo nos espaços de poder e decisão. A velocidade dos avanços é desigual entre países e setores, e a resistência cultural à redistribuição de poder entre gêneros permanece como obstáculo relevante (ONU Mulheres, 2025; IDI, 2024).

Nesse contexto, a nova geração de políticas de equidade precisa articular mudança institucional e transformação cultural, combinando mecanismos de *accountability* com educação e sensibilização social (Olacefs, 2021; Timóteo, 2022).



## 2 TRANSVERSALIDADE E INTERSECIONALIDADE: DUAS CHAVES DA IGUALDADE DE GÊNERO

A Agenda 2030 – plano formatado pela ONU em 2015 com diretrizes para promover o desenvolvimento sustentável e alcançar um mundo mais justo e próspero – estabelece, entre seus objetivos, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5, cujo propósito é “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” (PNUD, 2021, p. 10).

O ODS 5 é abrangente e incide sobre toda a Agenda 2030. Isso significa que cada política – de saúde, infraestrutura, orçamento ou educação – deve ser planejada e avaliada segundo seu impacto diferenciado sobre mulheres e homens. A transversalidade é o oposto de tratar a igualdade como tema setorial: ela alinha gênero ao núcleo da ação estatal e exige capacidade institucional para coletar dados desagregados, definir metas e monitorar resultados (ONU Mulheres, 2025). Mas essa condição extensiva, dissociada de uma perspectiva de análise interseccional da realidade, é insuficiente.

A igualdade de gênero não se realiza de modo uniforme: ela é condicionada por diversos aspectos, como raça, classe, território, idade, deficiência e identidade de gênero. A abordagem interseccional permite compreender as sobreposições inerentes a essa dinâmica de fatores, orientando a elaboração de políticas, para que respondam melhor e com mais precisão a diferentes realidades e vulnerabilidades (BID, 2022).

A transversalidade exige que gestoras e gestores sejam capacitados para incorporar a perspectiva de gênero em todas as etapas do ciclo de políticas públicas – diagnóstico, formulação, implementação e avaliação, de modo a garantir que o princípio da equidade oriente a gestão estatal em todos os níveis (ONU Mulheres, 2025; PNUD, 2021). Isso requer instrumentos de planejamento e orçamento sensíveis a gênero, bem como indicadores de impacto que traduzam as diferenças reais nas condições de vida de mulheres e homens e assegurem a mensuração da efetividade das ações implementadas (BID, 2022; Brasil, 2018). Instituições que adotam essa abordagem elevam sua capacidade analítica, reduzem o risco de políticas ineficazes ou excludentes e fortalecem a legitimidade das decisões tomadas (Timóteo, 2022).

Por sua vez, a interseccionalidade amplia o olhar do Estado sobre as desigualdades acumuladas. Ao reconhecer que gênero, raça e classe interagem de forma estruturante, a gestão pública passa a compreender que a exclusão é multifacetada e que as soluções devem ser igualmente complexas e articuladas (BID, 2022; ONU Mulheres, 2025). Incorporar essa lente significa valorizar o conhecimento situado, ouvir mulheres em toda sua diversidade e adaptar políticas às diferentes realidades regionais e sociais (PNUD, 2021; Brasil, 2018). Essa prática fortalece a justiça distributiva e potencializa o impacto transformador das ações públicas, promovendo um Estado mais inclusivo e sensível às desigualdades históricas (Timóteo, 2022).



### 3 MULHERES NA LIDERANÇA: REPRESENTATIVIDADE, INFLUÊNCIA E VALOR PÚBLICO

No Brasil, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) (Brasil, 2020), as mulheres representam 57,8% do funcionalismo público, mas sua participação declina nos níveis decisórios e de alta gestão. Esse panorama de desigualdade é corroborado por dados que constam no Acórdão 635/2025 do Plenário do TCU (Brasil, 2025). A auditoria constatou que elas ocupam apenas 41,5% dos cargos de liderança – universo que amplifica substancialmente a distorção, ao incorporar o recorte de raça, já que mulheres negras assumem apenas 3,3% dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) Nível 6 (os mais altos da hierarquia federal), frente a 70,9% de homens brancos.

Alçar mulheres a cargos de liderança não significa apenas assegurar presença simbólica, mas garantir influência real na formulação e na execução de políticas públicas. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2022) demonstra correlação positiva entre maior participação feminina em decisões públicas e crescimento econômico, redução das desigualdades e maior investimento social em saúde e educação. Mulheres em posições de comando tornam visíveis experiências e prioridades antes marginalizadas. Ademais, a literatura sobre burocracia representativa confirma que organizações plurais produzem decisões mais legítimas e políticas mais eficazes (Brasil, 2018).

Incentivar a promoção de mulheres à liderança também tem efeitos pedagógicos e simbólicos de grande alcance. Quando uma mulher ocupa determinado espaço de poder, amplia-se consideravelmente a perspectiva de acesso para que outras se sintam encorajadas a pleitear posições semelhantes na estrutura hierárquica de gestão – mudança de postura que se observa com maior expressividade em áreas historicamente masculinizadas (ONU Mulheres, 2025; BID, 2022).

A presença feminina em postos de direção desafia estereótipos, diversifica estilos de gestão e introduz perspectivas inovadoras sobre o uso do poder, a mediação de conflitos e a busca de consenso (Brasil, 2018; Timóteo, 2022). O valor público gerado pela diversidade é, portanto, simultaneamente, ético e pragmático (PNUD, 2021).

Além disso, a liderança feminina tem contribuído para redefinir o conceito de autoridade pública, aproximando-o de valores como empatia, escuta ativa e colaboração (BID, 2022; ONU Mulheres, 2025). Esses atributos, longe de representarem fragilidade, configuram competências estratégicas para a governança contemporânea, que exige visão sistêmica e capacidade de construir soluções compartilhadas (Brasil, 2018; PNUD, 2021). Investir na equidade de gênero é investir na qualidade do serviço público e na legitimidade das instituições democráticas (Timóteo, 2022; Olacefs, 2021).

O incremento da representatividade feminina nas instâncias decisórias não é, contudo, pauta que requer a simples – e nem sempre presente – vontade política para ser implementada. Assegurar a chegada e a permanência de mulheres em posições de liderança pressupõe ações de combate ao assédio e à discriminação, o que evidencia a necessidade de um caminho mais amplo e complexo para que as instituições consolidem, sem retrocessos, perspectiva diversa e inclusiva em seus espaços de poder.



## **4 LIDERANÇA PELO EXEMPLO: COERÊNCIA E LEGITIMIDADE COMO PRESSUPOSTOS À ATUAÇÃO DE INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE (ISCs)**

A atividade de controle externo se desenvolve dentro de uma estrutura de gestão que, por aliar função fiscalizatória com dever de indução de boas práticas administrativas, precisa servir de referência aos demais órgãos e às entidades do setor público, assim como à própria cidadania, que dela se beneficia. A expectativa de credibilidade na sociedade não se restringe ao desempenho das competências finalísticas que o ordenamento jurídico atribui às ISCs. Deve alcançar, também, os processos gerenciais internos e as políticas que definem diretrizes, princípios e regras a serem observados pelo corpo técnico e pelas instâncias decisórias dessas organizações.

Com a finalidade de orientar a atuação das ISCs e tendo em vista o desafio de incrementar e reforçar a confiança ampla na missão, nos regulamentos e nas normas elaborados por suas instituições representativas, incorporam-se a essas organizações os valores que devem direcionar padrões e ações associados. Esses valores se aplicam tanto ao exercício do controle externo da Administração Pública quanto à própria estrutura de gestão interna. Nesse âmbito, ganham destaque as políticas de igualdade de gênero e diversidade.

A International Organization of Supreme Audit Institutions-P 12 (Intosai-P 12) (Intosai, 2013) consagra o princípio da liderança pelo exemplo. As ISCs devem ser organizações-modelo, praticando internamente a ética, a transparência e a boa governança que exigem dos demais órgãos (Intosai, 2013). A International Development Initiative (IDI, 2024) reforça que a igualdade de gênero deve integrar a rotina de gestão e de decisão das instituições de controle. Na América Latina, a Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) (2021) desenvolveu política de igualdade de gênero e não discriminação, com guia de implementação e indicadores aplicáveis (Timóteo, 2022).

Assumir a liderança pelo exemplo é reconhecer que a boa governança começa dentro de casa. Tribunais de contas que aplicam internamente as práticas que fiscalizam externamente reforçam sua autoridade técnica e legitimidade democrática.

Ao incorporar políticas internas de equidade, essas instituições não apenas fortalecem a coerência de seu discurso, mas também ampliam seu poder de influência sobre toda a Administração Pública. Um tribunal que preza pela paridade de gênero, pela diversidade e pela inclusão transmite ao jurisdicionado a mensagem de que a boa governança é indissociável do respeito aos direitos humanos e à igualdade de oportunidades.

Essa coerência institucional também tem efeitos sobre a cultura organizacional. Ambientes diversos são mais criativos, colaborativos e resilientes. A presença de mulheres em posições estratégicas dentro das ISCs favorece a incorporação de novas perspectivas nos processos de auditoria e no julgamento das contas públicas, o que enriquece a análise e promove decisões mais sensíveis às realidades sociais. Liderar pelo exemplo é, portanto, exercício de integridade institucional e de pedagogia pública.





## 5 INSTITUCIONALIZAR A IGUALDADE: SELO PNUD E FUNÇÃO DAS AUDITORIAS

A consolidação de uma governança sensível a gênero em organizações exige processos estruturados e indicadores verificáveis. O Selo de Igualdade de Gênero para instituições públicas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é modelo de gestão baseada em evidências reconhecido internacionalmente (PNUD, 2021). Sua metodologia adota ciclo contínuo de melhoria – engajamento, diagnóstico, plano de ação, implementação e avaliação, com indicadores comparáveis e foco em resultados.

Ao adotar metodologias como o Selo PNUD e diretrizes como as da Intosai e da Olacefs, o TCU assume protagonismo entre as instituições de Estado na indução da igualdade de gênero dentro do setor público.

A institucionalização dessa política também requer a realização de fiscalizações temáticas e avaliações de impacto (Intosai, 2013; IDI, 2024). Quando o controle externo incorpora a perspectiva de gênero, amplia sua função social e contribui para aprimorar políticas públicas em áreas sensíveis, como saúde, educação e trabalho (Olacefs, 2021; Timóteo, 2022). As auditorias operacionais com esse enfoque produzem conhecimento qualificado, orientam lideranças e fortalecem a *accountability* democrática, ao tornarem visíveis desigualdades antes naturalizadas (PNUD, 2021; ONU Mulheres, 2025).

Além disso, o compromisso com a igualdade deve se refletir nos instrumentos de gestão de pessoas, nas licitações, nos programas de capacitação e na comunicação institucional (Brasil, 2018; BID, 2022). Políticas internas de equidade não são apenas medidas de justiça, mas também de eficiência, pois reduzem a rotatividade de pessoal, aumentam o engajamento e promovem ambientes de trabalho mais saudáveis e produtivos (PNUD, 2021; Timóteo, 2022). Quando o Estado se estrutura com base em preceitos não discriminatórios, ele se torna mais confiável e capaz de gerar valor público sustentável (Intosai, 2013; IDI, 2024).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Três décadas após Pequim, a igualdade de gênero se consolidou não apenas como ideal ético, mas como indicador de maturidade institucional. Governos e órgãos de controle que integram essa perspectiva em suas estruturas e decisões melhoram resultados e reforçam a confiança social (ONU Mulheres, 2025; Timóteo, 2022). A transversalidade exige que a igualdade de gênero permeie todas as etapas da ação pública, enquanto a interseccionalidade assegura que nenhuma mulher, em razão de sua origem, raça ou território, seja invisibilizada. O protagonismo feminino é uma estratégia de governança que aprimora diagnósticos, inova processos e fortalece a legitimidade democrática. Promover a igualdade de gênero é governar com eficiência, justiça e humanidade – imperativo de Estado e compromisso com as próximas gerações.

Essa política não se limita à ocupação de espaços de poder, mas envolve a redefinição das práticas institucionais e das formas de exercer a autoridade (BID, 2022; Brasil, 2018). Mulheres que lideram a formulação, execução e fiscalização de ações públicas imprimem visão mais



inclusiva, participativa e empática à gestão, fortalecendo o vínculo entre Estado e sociedade. O protagonismo feminino transforma estruturas, desafia padrões culturais e cria parâmetros de decisão nos quais o cuidado e a eficiência deixam de ser valores opostos para se tornarem complementares e estratégicos (ONU Mulheres, 2025; PNUD, 2021).

Além disso, a liderança exercida por mulheres tem efeito multiplicador: inspira trajetórias, renova instâncias decisórias e gera impacto social para além das fronteiras institucionais (Olacefs, 2021; Timóteo, 2022). Ao incorporar mulheres em posições de decisão, o setor público amplia a pluralidade de perspectivas e enriquece os processos de governança, tornando-os mais sensíveis às diferentes realidades da população. Esse movimento não é apenas questão de justiça histórica – trata-se de inteligência organizacional. Onde há diversidade, há inovação, e onde há mulheres protagonistas, há mais representatividade, legitimidade, diálogo e, consequentemente, mais confiança pública (Intosai, 2013; IDI, 2024).

O avanço da igualdade de gênero, portanto, não é mera diretriz administrativa. É convocação para construir um novo tempo no serviço público. A consolidação do protagonismo feminino nas instâncias de controle, decisão e formulação de políticas representa não apenas exigência de eficiência e justiça, mas gesto de confiança no poder transformador das mulheres. Cada espaço conquistado e cada voz ouvida ampliam o horizonte de um Estado mais sensível, inovador e próximo das pessoas. Promover mulheres à liderança, abrir caminhos para sua participação plena e incorporar a lente de gênero nas práticas de gestão são passos de um mesmo percurso – o de um pacto de governança mais justo, diverso e profundamente mais humano.

## REFERÊNCIAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Plan de acción de género y diversidad del grupo BID 2022-2025**. Washington: BID, 2022.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil. **Cadernos Enap**, n. 56. Brasília, DF: ENAP, 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2019**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 635/2025 (Plenário)**. Levantamento com o objetivo de conhecer a situação e as iniciativas da administração pública federal na implementação da Meta 5.5 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS-5, Igualdade de Gênero), quanto à ocupação de cargos públicos pelas mulheres em diferentes níveis de gestão, com ênfase aos cargos de liderança. Relator: Aroldo Cedraz, julgado em 26 mar. 2025. Brasília, DF: TCU, 2025.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT INITIATIVE. **IDI gender and inclusion policy**. Washington: IDI, 2024.



INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI-P 12**: the value and benefits of supreme audit institutions – making a difference to the lives of citizens. Viena: Intosai, 2013.

NAÇÕES UNIDAS MULHERES. **Women's rights in review 30 years after Beijing**. Nova York: ONU Mulheres, 2025.

ORGANIZAÇÃO LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Guía para la implementación de la política sobre igualdad de género y no discriminación de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores**. Santiago: Olacefs, 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **A 2030 agenda accelerator**: gender equality seal for public institutions. Nova York: PNUD, 2021.

TIMÓTEO, Marcela de Oliveira. A contribuição dos tribunais de contas para a redução das desigualdades de gênero: caminhos possíveis. **Simetria – Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 1, n. 9, p. 141-163, jun. 2022. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/113>. Acesso em: 23 out. 2025.