



EIXO 3 – ABORDAGENS INOVADORAS NA AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO: CASOS E LIÇÕES APRENDIDAS

INTERSECCIONALIDADE NA AUDITORIA GOVERNAMENTAL: UMA POSSIBILIDADE VIÁVEL? ESTUDO DE CASO NA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Júlia Heide Pires Rocha Ribeiro

Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU) desde 2012 e mestra em Governança e Inovação em Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB).

Ludmila de Melo Souza

Professora no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA) e no Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas (PPGGIPP), ambos na Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Atuária pelo Instituto de Matemática da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Contabilidade pela UnB. Doutora em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP). Certificada como Membro de Comitê de Auditoria Experiente pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (CCoaud+ IBGC). É membro titular da Comissão de Finanças, Fiscalização e Controles do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Atua como membro de Comitês de Auditoria em empresas de grande e médio porte.

Paulo Ricardo da Costa Reis

Professor efetivo da Universidade de Brasília com atuação no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas (FACE/UnB) e nos Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas (2023–atual) e em Administração Pública (2025-atual), ambos FACE/UnB. Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2015), foi professor efetivo de Administração Pública no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2017/2025) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2015-2017).

1.1 Introdução

O Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 assume papel relevante ao indicar prioridades de governo e, consequentemente subsidiar a avaliação de riscos para



a seleção de objetos de auditoria por parte da CGU. Publicado contendo cinco agendas transversais — mulheres, crianças e adolescentes, povos indígenas, igualdade racial e meio ambiente —, o PPA reconhece que as desigualdades estruturais permeiam todos os campos da ação estatal (Brasil, 2023). Essas agendas também se relacionam diretamente aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU), em especial aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Nesse cenário, em março de 2024 foi lançado o Plano de Ação do Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF), com o propósito de prevenir todas as formas de discriminação, misoginia e violências de gênero por meio de ações intersetoriais e que considerem a perspectiva de gênero e suas interseccionalidades. O PNPF, portanto, constitui um caso relevante para analisar como políticas sociais complexas desafiam os instrumentos tradicionais de planejamento e controle.

Para o efetivo enfrentamento da violência contra as mulheres, é importante compreender os múltiplos marcadores sociais que afetam as experiências de mulheres e meninas, como raça, classe social e outras categorias que produzem vulnerabilidades específicas. Assim, o conceito de interseccionalidade destaca-se no âmbito das políticas públicas como fundamental para compreender e enfrentar as desigualdades vivenciadas por grupos específicos, analisando como diferentes identidades sociais interagem e criam formas únicas e complexas de discriminação (Hankivsky; Cormier, 2011). Contudo, apesar do crescente reconhecimento do conceito de interseccionalidade no planejamento das políticas públicas, há desafios para sua tradução em práticas concretas e eficazes (La Barbera *et al.*, 2022).

Diante disso, este artigo tem como objetivo analisar de que forma auditores e auditoras percebem a incorporação de uma lente interseccional no exercício das suas funções. Ao fazê-lo, busca-se contribuir para o avanço do debate sobre a atuação do controle governamental, nos campos da auditoria e de promoção da equidade, fornecendo subsídios práticos para a atuação institucional em contextos marcados por desigualdades múltiplas e sobrepostas.



1.2 Procedimentos Metodológicos

A investigação empírica foi conduzida por meio de grupos focais, técnica qualitativa utilizada para explorar significados, percepções e argumentos construídos socialmente entre participantes com experiências institucionais semelhantes. A escolha dessa abordagem se justifica pela sua capacidade de estimular a troca de perspectivas em grupos relativamente homogêneos, permitindo identificar padrões discursivos compartilhados e variações significativas de posicionamento (Krueger; Casey, 2015; Morgan, 1996). A estrutura dos encontros favoreceu a escuta ativa e a construção colaborativa de sentido, aspectos centrais em investigações aplicadas no campo das políticas públicas (Barbour, 2007).

A pesquisa contou com a participação de 15 servidores da Controladoria-Geral da União (CGU), alocados em três grupos focais, conforme o nível hierárquico que ocupavam (Gerentes = 6, Supervisores = 4, ou Executores = 5). Cada grupo contou com a participação de pelo menos uma mulher, totalizando quatro representantes femininas - aproximadamente 26% dos participantes. Esse número reflete a baixa representação feminina na Secretaria Federal de Controle (SFC), cuja composição geral é de 31% de mulheres e 69% de homens (CGU, 2025). Todos atuavam em diretorias da SFC e acompanhavam predominantemente políticas públicas sociais. A etapa principal do trabalho consistiu na codificação manual das transcrições no software ATLAS.ti, seguindo os princípios da análise temática de Braun e Clarke (2006), com apoio de procedimentos inspirados em Bardin (2011). O processo envolveu leitura exaustiva, criação e refinamento de códigos, agrupamento em categorias e construção de blocos temáticos.

1.3 Apresentação e Discussão dos Resultados

Este item trata das percepções dos participantes sobre como e em que medida a abordagem interseccional pode ser incorporada ao processo de auditoria. Os subcódigos do Quadro 1 agrupam reflexões sobre a viabilidade prática de aplicação da interseccionalidade, bem como sobre o escopo com que essa abordagem deve ser tratada — (1) se como eixo estruturante do trabalho, ou seja,



um trabalho cujo foco é a avaliação da interseccionalidade no âmbito do objeto de auditoria ou (2) como uma dimensão complementar, uma questão adicional de auditoria, em auditorias previamente planejadas.

Quadro 1 – Bloco “Aplicabilidade e Escopo” frequência por grupo focal

Código	Descrição Analítica	GF1	GF2	GF3	Totais
Avaliação de Impacto e Efetividade	Explora o potencial da abordagem interseccional para mensurar impactos reais e desigualdades estruturais nas políticas públicas.	1	0	2	3
Identificação de Públicos e Discrepâncias	Aponta a importância de mapear recortes sociais e assimetrias de acesso ou resultado para direcionar a atuação da auditoria.	4	1	0	5
Interseccionalidade e como foco principal	Refere-se à possibilidade de a abordagem interseccional ser central e estruturante na auditoria, orientando diretamente seus objetivos e escopo.	3	1	1	5
Tratamento da interseccionalidade e como tema acessório	Indica a aplicação da interseccionalidade de forma complementar ou opcional, como um aprofundamento possível, mas não estruturante no planejamento da auditoria.	3	3	1	7
Viabilidade da aplicação prática da abordagem interseccional	Reflete percepções sobre as condições institucionais, operacionais e metodológicas para aplicar efetivamente a abordagem interseccional no processo auditivo.	2	0	0	2
Totais		13	5	4	22

Fonte: Elaboração própria, com base na codificação realizada no software Atlas.ti.

Entre os aspectos mais destacados está a “identificação de públicos e discrepâncias”, evidenciada como uma contribuição concreta da perspectiva interseccional para o processo de auditoria. Os participantes reconheceram que mapear grupos sociais com diferentes graus de vulnerabilidade pode ampliar a capacidade da auditoria de produzir trabalhos mais contextualizados.

Esse reconhecimento está em consonância com os fundamentos propostos por Crenshaw (1989), ao demonstrar que diferentes sistemas de opressão — como raça, gênero e classe — interagem de maneira simultânea, produzindo experiências singulares de marginalização que frequentemente escapam a análises unidimensionais. No campo da auditoria pública, essa compreensão exige critérios e metodologias capazes de capturar tais intersecções. Hankivsky e Cormier (2011) reforçam esse ponto ao defender que políticas públicas eficazes



devem ser informadas por abordagens analíticas responsivas à complexidade social.

Outro tema debatido pelos participantes refere-se à centralidade da interseccionalidade no escopo das auditorias. Em cinco falas, a abordagem foi defendida como elemento estruturante do trabalho; em sete, foi tratada como dimensão complementar, a ser incorporada apenas em contextos específicos ou como aprofundamento temático.

Nesse sentido, Manuel (2006) adverte que a interseccionalidade, quando utilizada sem o suporte de estruturas institucionais e metodológicas adequadas, corre o risco de se tornar um recurso retórico ou simbólico, sem efetiva capacidade transformadora. Para a autora, é fundamental que os sistemas de formulação e avaliação de políticas públicas incorporem, de modo sistemático, referenciais que permitam traduzir a interseccionalidade em critérios de análise, instrumentos de diagnóstico e práticas de monitoramento.

A predominância do Grupo Focal 1 na discussão desse bloco pode ser explicada por sua posição intermediária na cadeia decisória, que possibilita uma visão tanto operacional quanto estratégica da aplicabilidade da interseccionalidade. Supervisores responderam por quase 60% das menções neste bloco, indicando protagonismo para tornar a abordagem exequível no contexto das auditorias.

O Quadro 2 reúne proposições práticas feitas pelos participantes com vistas à incorporação da abordagem interseccional ao planejamento e execução das auditorias conduzidas pela CGU, acompanhados de suas frequências por grupo focal e respectivas descrições analíticas. O mapa de calor indica que as sugestões estiveram presentes de forma equilibrada entre os três grupos.

Quadro 2 – Bloco “Sugestões para integração” frequência por grupo focal

Código	Descrição Analítica	GF1	GF2	GF3	Totais
Abordagem do tema de forma incremental	Sugere que a integração da interseccionalidade nas auditorias ocorra de forma gradual, com avanços progressivos e ajustes ao longo do tempo.	2	0	1	3
Articulação interna e uso da estrutura matricial para temas transversais	Destaca a necessidade de fortalecer a cooperação entre áreas da CGU e aproveitar a estrutura matricial para lidar com temas intersetoriais, como a interseccionalidade.	1	1	4	6



Código	Descrição Analítica	GF1	GF2	GF3	Totais
Consideração na Fase de Planejamento	Recomenda que a interseccionalidade seja incorporada desde o planejamento da auditoria, orientando definição de escopo, critérios e técnicas.	2	2	1	5
Disponibilidade de materiais de orientação / Guias Práticos	Enfatiza a importância de instrumentos padronizados e guias práticos para apoiar a aplicação da abordagem interseccional.	2	6	4	12
Necessidade de capacitação dos auditores	Ressalta a importância de ações formativas voltadas a temas sociais, metodologias qualitativas e enfoque interseccional, ampliando o repertório técnico das equipes.	1	3	1	5
Necessidade de diretriz estratégica institucional ("top-down")	Aponta a importância de que a adoção da perspectiva interseccional seja orientada pela alta gestão da CGU, com respaldo formal e priorização institucional.	3	3	0	6
Orientações amplas e flexíveis	Defende que as diretrizes para uso da interseccionalidade não sejam engessadas, permitindo adaptações conforme os contextos auditivos e a complexidade dos objetos analisados.	2	2	3	7
Orientações específicas	Complementa as orientações gerais com instruções objetivas sobre quando, como e com que profundidade aplicar a abordagem interseccional em auditorias.	0	2	4	6
Técnicas Qualitativas e Trabalho de Campo	Aponta a relevância de incorporar métodos qualitativos, como entrevistas, grupos focais e observação direta, sobretudo em contextos sociais complexos.	4	1	2	7
Totais		17	20	20	57

Fonte: Elaboração própria, com base na codificação realizada no software Atlas.ti.

Entre os temas mais frequentemente mencionados, destaca-se a necessidade de materiais de orientação e guias práticos que forneçam referências claras sobre como aplicar a perspectiva interseccional no ciclo da auditoria. Essa demanda por normativos, roteiros e exemplos concretos indica a importância de institucionalizar a abordagem de forma flexível, sem engessá-la. Nesse sentido, os participantes também enfatizaram a relevância de desenvolver orientações amplas e flexíveis, capazes de dialogar com a diversidade de temas, contextos e objetos de auditoria, complementadas por orientações específicas que detalhem o momento e a forma de aplicação.

Conforme destaca Collins (1993), a interseccionalidade não é um fator isolado, mas sim um processo contínuo de mapeamento de diferentes dimensões de desigualdade que se cruzam. No contexto da auditoria governamental, isso significa que a aplicação dessa perspectiva pode ser incremental, com avanços



graduais à medida que os gestores e auditores se familiarizam com os diversos marcadores sociais e a complexidade dos contextos.

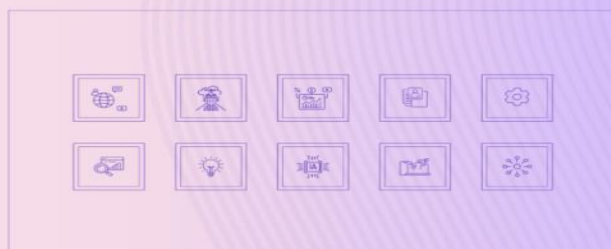
Além disso, os participantes reforçaram a importância de que a interseccionalidade seja considerada já na fase de planejamento das auditorias, influenciando a definição de escopo, critérios e estratégias metodológicas desde o início. Nessa direção, também se apontou a relevância de aplicar o enfoque desde a etapa de análise preliminar do objeto auditado.

De modo geral, o conjunto de sugestões demonstra um entendimento sobre os requisitos técnicos, organizacionais e políticos para que a perspectiva interseccional seja incorporada de forma estruturada e sustentável às práticas de auditoria governamental. A distribuição equilibrada das contribuições entre os três grupos (GF1 = 30%, GF2 = 35%, GF3 = 35%) reforça que esse consenso está presente em diferentes níveis hierárquicos, conferindo legitimidade interna à pauta da interseccionalidade como diretriz transversal de controle.

1.4 Conclusão

Este estudo demonstrou que a incorporação da perspectiva interseccional nas auditorias conduzidas pela CGU demanda não apenas o reconhecimento da complexidade social dos contextos auditados, mas também respaldo institucional e metodológico. A análise qualitativa dos grupos focais identificou um conjunto de desafios, e de propostas concretas, sinalizando que há, entre os auditores que participaram dos grupos focais, uma percepção da importância de se avaliar políticas públicas com foco em equidade. Destaca-se que as opiniões sobre o foco da utilização da interseccionalidade no contexto das auditorias ficou dividido entre uma aplicação estruturante ou complementar.

Os achados demonstram ainda que a ausência de critérios técnicos claros, de capacitação especializada e de diretrizes institucionais limita a adoção da interseccionalidade no ciclo das auditorias. Ao mesmo tempo, destaca-se um potencial de inovação no campo do controle, especialmente quando se considera a auditoria não apenas como instrumento de conformidade, mas como atividade estratégica capaz de contribuir para o aperfeiçoamento de políticas públicas.



Nesse sentido, a perspectiva interseccional pode ampliar a sensibilidade analítica das auditorias, orientando o planejamento e a execução de trabalhos a partir de realidades sociais multifacetadas e desiguais.

A CGU, ao reconhecer a interseccionalidade como diretriz transversal, pode assumir papel de protagonismo no fortalecimento da governança democrática e no enfrentamento de desigualdades estruturais. Para tanto, é necessário avançar na produção de referenciais técnicos, no fortalecimento de espaços de escuta e articulação interna, e na flexibilização de abordagens e critérios, em consonância com os princípios da auditoria baseada em riscos e da contribuição para o valor público.