

PROPOSIÇÕES PARA A DIVERSIDADE NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Instituto Rui Barbosa
Diretoria Biênio 2024/2025

Presidente

Edilberto Carlos Pontes Lima
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Vice-presidente de Relações Institucionais

Ivan Lelis Bonilha
Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Vice-presidente de Desenvolvimento Institucional

Mario Manoel Coelho de Mello
Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

Vice-presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão

Sebastião Helvécio Ramos de Castro
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Vice-presidente de Auditoria

Inaldo da Paixão Santos Araújo
Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Vice-presidente de Desenvolvimento e Políticas Públicas

Cristiana de Castro Moraes
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Relações institucionais

Antonio José Costa de Freitas Guimarães (TCM/PA)
Francisco José Brito Bezerra (TCE/RR)
Gilberto Pinto Monteiro Diniz (TCE/MG)
José Carlos Novelli (TCE/MT)
Ranilson Brandão Ramos (TCE/PE)

Desenvolvimento institucional

André Clemente Lara de Oliveira (TC/DF)
Dominos Augusto Taufner (TCE/ES)
Fábio Túlio Filgueiras Nogueira (TCE/PB)
Joaquim Washington Luiz de Oliveira (TCE/MA)
José Nei Alberton Ascari (TCE/SC)

Ensino, pesquisa e extensão

Felipe Galvão Puccioni (TCM/RJ)
Jailson Viana de Almeida (TCE/RO)
Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (TCE/PI)
Ricardo Ezequiel Torres (TCM/SP)
Saulo Marques Mesquita (TCE/GO)

Auditoria

Algir Lorenzon (TCE/RS)
André Luiz de Matos Gonçalves (TCE/TO)
Joaquim Kennedy Nogueira Barros (TCE/PI)
Naluh Maria Lima Gouveia (TCE/C)
Ronaldo Nascimento de Sant'Anna (TCM/BA)

Desenvolvimento e políticas públicas

Rhoden Botelho de Queiroz (TCE/CE)
Rodrigo Melo do Nascimento (TCE/RJ)
Rodrigo Siqueira Cavalcante (TCE/AL)
Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes (TCE/PA)
Susana Maria Fontes Azevedo Freitas (TCE/SE)

Primeiro Secretário

Alexandre Postal
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Segundo Secretário

Fábricio Macedo Motta
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás

Tesoureiro

Severiano José Costandrade de Aguiar
Tribunal de Contas do Estado de Tocantins

Suplentes da Vice-Presidência

Domingos Augusto Taufner
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Naluh Maria Lima Gouveia
Tribunal de Contas do Estado do Acre

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins
Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Felipe Galvão Puccioni
Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes
Tribunal de Contas do Estado do Pará

Conselho Fiscal

José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Maria Elisabeth Cavalcante de Azevedo Picanço
Tribunal de Contas do Estado do Amapá

Celmar Rech

Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Luiz Eduardo Cherem

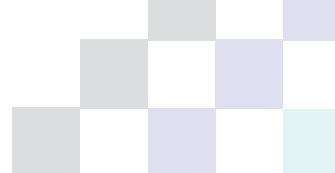
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Carlos Thompson Costa Fernandes

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

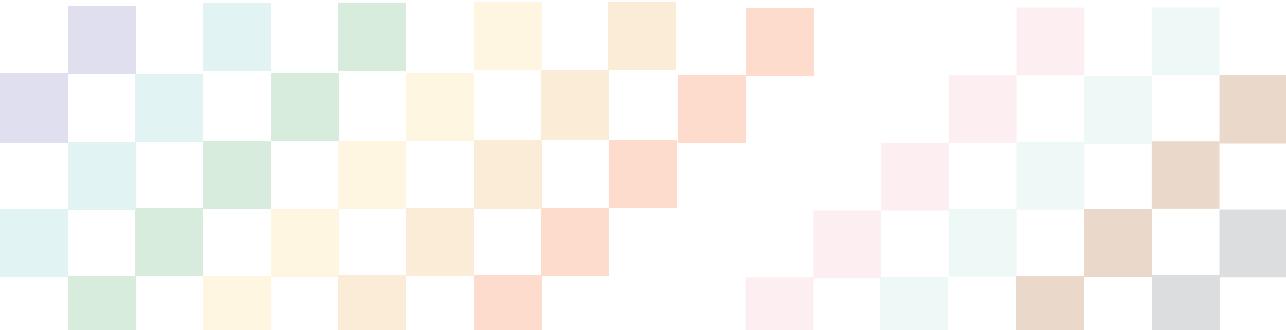
Suplentes do Conselho Fiscal

Fernando Ribeiro Toledo
Tribunal de Contas do Estado de Alagoas



PROPOSIÇÕES PARA A DIVERSIDADE NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Organizadores: Rocely Cunha, Cleyton Barbosa,
Gilberto Jales e Antônio Ed Santana.



Estilac Martins Xavier
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Cilene Lago Salomão
Tribunal de Contas do Estado de Roraima

Inácio Magalhães Filho
Tribunal de Contas do Distrito Federal

Patrícia Lúcia Mendes Saboya
Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Equipe técnica

Coordenador-Geral
Juraci Muniz Júnior

Gerente Supervisora
Izabelli Lima

Gerente Financeira
Adriana Maria Pinheiro de Almeida

Gerente Administrativa e Planejamento
Sandra Valéria de Moraes Santos

Gerente de Políticas Públicas
Ana Perpétua Ellery Corrêa

Assessoria Técnica
Alisson Sousa Maciel, Fernanda Ferreira Aguiar,
Geovana dos Santos Teixeira Ferreira, Iolanda Piancó
Amorim, Lia Skaty Pinheiro



© Rocelly Dayane Teotonio da Cunha Souza, 2025
© Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa, 2025
© Gilberto de Oliveira Jales, 2025
© Antonio Ed Souza Santana, 2025
© Instituto Rui Barbosa, 2025
Todos os direitos reservados

Consultoria Editorial e Revisão de texto
Carla Honorato • Publideias Serviços
Editoriais e Consultoria

Projeto gráfico, Capa e Diagramação
Juliana Freitas

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Ministro Raimundo Girão

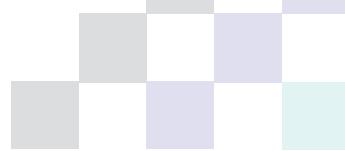
P965 Proposições para a diversidade no âmbito dos Tribunais de Contas / organizado por Rocelly D. T. da Cunha Souza, Cleyton M. M. Barbosa, Antônio G. de O. Jales e Antonio Ed S. Santana. - 1 ed. - Brasília: IRB, 2025.
279 p. : il.
ISBN: 978-65-991880-6-0 (digital)

1. Diversidade. 2. Administração Pública. 3. Tribunal de Contas. I. Souza, Rocelly D. T. da Cunha. II. Barbosa, Cleyton M. M.. III. Jales, Antônio G. de O. IV. Santana, Antonio Ed S. V. Título.

CDD 362

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário: Josimar Batista dos Santos – CRB-3/1455

Instituto Rui Barbosa | Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Rua Sena Madureira, 1047 • CEP: 60.055-080 – Fortaleza/CE
(85) 3125-8520 • <https://irbcontas.org.br/>



APRESENTAÇÃO

O livro *Proposições para a Diversidade no âmbito dos Tribunais de Contas* chega em um momento decisivo para a Administração Pública brasileira e, em particular, para o sistema de controle externo. A obra mostra que não basta assegurar a legalidade dos atos administrativos ou a boa gestão dos recursos públicos; é imperativo que as instituições avancem no sentido de promover justiça social, equidade e representatividade como componentes intrínsecos de sua missão constitucional.

A Constituição Brasileira de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas a responsabilidade de velar não apenas pela legalidade e legitimidade, mas também pela economicidade, eficiência e efetividade das políticas públicas. Nesse contexto, a diversidade conecta-se diretamente ao princípio da igualdade previsto no Artigo 5º e ao dever do Estado de adotar medidas inclusivas, fortalecendo o caráter republicano e democrático da atuação das Cortes de Contas.

Organizada por Antonio Gilberto de Oliveira Jales e Antonio Ed Souza Santana, ambos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), em parceria com Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa, auditor de controle externo, e Rocelly Dayane Teotonio da Cunha Souza, pesquisadora e técnica do referido tribunal, com a participação de diversos autores, a obra combina experiência prática e reflexão acadêmica. Essa combinação confere densidade singular ao texto, ao mesmo tempo em que insere as Cortes de Contas brasileiras no debate contemporâneo sobre cidadania, direitos humanos e qualidade da democracia.

A leitura dos capítulos revela um esforço coletivo de aliar rigor metodológico, densidade teórica e experiências práticas desenvolvidas no âmbito de diversos Tribunais de Contas, com ênfase na experiência do TCE/RN. Ao problematizar temas como a desigualdade de gênero, a equidade racial, a inclusão de pessoas com deficiência e a interseccionalidade das opressões estruturais, o livro insere os

Tribunais de Contas no centro do debate contemporâneo sobre cidadania, direitos humanos e qualidade da democracia.

Do ponto de vista técnico, a obra dialoga diretamente com os marcos internacionais que orientam a atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores. A aproximação com as diretrizes da Intosai e com os compromissos da Agenda 2030 das Nações Unidas demonstra que o controle externo brasileiro não está isolado, mas sim inserido em um ecossistema global de inovação institucional, no qual diversidade e inclusão são elementos centrais da boa governança.

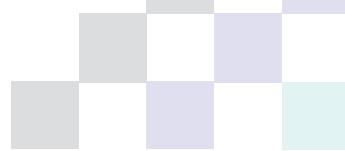
Esse compromisso internacional conecta-se, ademais, com o ordenamento jurídico nacional. O Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010), o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015) e a Lei n. 14.611/2023, sobre igualdade salarial de gênero, são referências normativas que impõem ao poder público, e por consequência aos Tribunais de Contas, o dever de fiscalizar e também de se tornarem exemplares na promoção da diversidade.

O livro organiza-se em três partes que se complementam:

- Desafios e experiências concretas dos Tribunais de Contas na promoção da diversidade e inclusão;
- Diretrizes formativas para uma gestão pública mais justa e equânime;
- Reflexões científicas e práticas inclusivas, que ampliam o horizonte analítico e aproximam a teoria da realidade institucional.

O valor dessa publicação reside não apenas no diagnóstico crítico, mas, sobretudo, na apresentação de caminhos propositivos: auditorias operacionais com recorte de gênero, comitês de equidade e cidadania, capacitações internas e externas, bem como a proposição de observatórios de políticas públicas. Experiências como os comitês de equidade do Tribunal de Contas da União (TCU), as iniciativas de acessibilidade em tribunais estaduais e as formações promovidas pelas escolas de contas revelam que há um movimento nacional em curso, que este livro fortalece e sistematiza.

Ainda assim, não se pode ignorar os desafios internos: a baixa diversidade de gênero e raça na composição dos colegiados, as dificuldades de acessibilidade em



prédios e sistemas, as resistências culturais. Ao enfrentar esses obstáculos com lucidez, o livro contribui para um debate honesto e consistente sobre os limites e as potencialidades institucionais dos Tribunais de Contas.

Ao acolher as múltiplas vozes que compõem a sociedade – mulheres, pessoas negras, populações periféricas, pessoas com deficiência, neurodivergentes –, os Tribunais de Contas ampliam não apenas sua legitimidade democrática, mas também sua capacidade técnica de avaliar políticas públicas sob uma perspectiva mais sensível, plural e comprometida com resultados sociais. Tribunais mais diversos produzem diagnósticos mais justos, análises mais realistas e recomendações mais efetivas.

O Instituto Rui Barbosa (IRB) tem realizado um significativo esforço para se inserir nessa agenda. A questão ambiental, de educação, de políticas para a Primeira Infância, para a Acessibilidade e Inclusão, entre outros temas candentes, são temas recorrentes em nossos eventos, em nossas publicações e em nossas recomendações aos Tribunais de Contas brasileiros.

É nesse sentido a importância deste livro: ele reafirma que a diversidade não é apenas um imperativo ético, mas condição necessária para a efetividade do controle externo. O IRB se orgulha de apoiar iniciativas como esta, que renovam o compromisso das Cortes de Contas com a promoção de sociedades mais justas, transparentes e inclusivas.

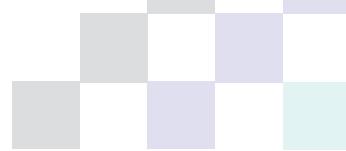
Conselheiro Edilberto Pontes
Presidente do Instituto Rui Barbosa

PRÓLOGO

O livro *Proposições para a Diversidade no âmbito dos Tribunais de Contas* nasce em um momento crucial para as instituições públicas brasileiras, especialmente para os órgãos de controle externo. Em um cenário global marcado por crescentes desigualdades estruturais e pela urgência em construir instituições mais eficazes e inclusivas, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) apresenta uma experiência transformadora que transcende os limites institucionais e se projeta como referência para todo o sistema de controle externo brasileiro.

Esta obra está inserida no âmbito do Programa de Equidade, Diversidade e Cidadania do TCE/RN, que surgiu da inquietação de um servidor público diante das desigualdades estruturais que atravessam a sociedade brasileira. Tal inquietação ficou evidenciada diante de vários experimentos nos quais a temática da diversidade atravessou os fazeres deste órgão de controle externo. Um destaque nesse cenário, pode ser dado à auditoria operacional, realizada por três auditoras e acompanhada pela Secretaria de Controle Externo, sobre violência de gênero na qual foi avaliada a resposta estatal para prevenção, sanção e erradicação da violência contra a mulher no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte. Assim, o auditor de controle externo Cleyton Barbosa, então secretário de Controle Externo, identificou a necessidade de ampliar os horizontes da fiscalização para além dos indicadores tradicionais, incorporando as múltiplas dimensões da violência que afetam corpos e territórios historicamente vulnerabilizados.

Essa experiência revelou que a questão de gênero, em toda sua complexidade, não poderia mais ocupar lugar periférico nas ações da Corte de Contas. A violência contra a mulher, especialmente contra a mulher negra, periférica e empobrecida, manifestava-se como parte de um sistema interseccional de exclusões que também impacta crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, neurodivergentes e outros grupos historicamente marginalizados.



Nesse contexto, destaca-se o papel decisivo da liderança institucional, personificada na figura do então presidente do TCE/RN, conselheiro Gilberto Jales, que reconheceu a centralidade das pautas da diversidade e da equidade no escopo dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Sua sensibilidade institucional não apenas acolheu as inquietações surgidas, como as alçou ao nível de prioridade institucional, autorizando a contratação da especialista Rocelly Cunha, profissional com sólida trajetória na formulação e implementação de políticas públicas voltadas aos direitos humanos.

O programa foi concebido como um instrumento de transformação institucional, alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente o ODS 10 (Redução das Desigualdades) e o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes). Essa iniciativa responde ao chamado da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai)¹, de modo que as Entidades Fiscalizadoras Superiores contribuam decisivamente para o sucesso da Agenda 2030, exercendo seu papel na promoção de sociedades inclusivas. Estruturado com o objetivo de oferecer um panorama dos principais debates contemporâneos sobre os marcadores de gênero, raça, sexualidade, bem como de compreender os desafios enfrentados por pessoas com deficiência e neurodivergentes, o Programa apresentou quatro produtos principais: (a) a formação do Comitê Técnico de Equidade, Diversidade e Cidadania; (b) as capacitações internas e externas; (c) a publicação do livro *Proposições para a Diversidade no âmbito dos Tribunais de Contas*, e (d) a proposição de um Programa de Residência Multiprofissional e do Observatório Potiguar de Gestão e Políticas Públicas, que no momento encontra-se em avaliação no âmbito do Comitê.

Um dos principais resultados foi à criação do Comitê Técnico de Equidade, Diversidade e Cidadania, inicialmente instituído pela Portaria n. 480/2024-GP/TCE e consolidado como órgão colegiado auxiliar na estrutura permanente do tribunal por meio da Resolução 038/2024 – TCE/RN, que dispõe sobre a organização interna do TCE/RN, com o objetivo de afirmar o compromisso contínuo com a promoção da equidade de raça, gênero, etnia, etária e de pessoas com deficiência

1

International Organization of Supreme Audit Institutions.

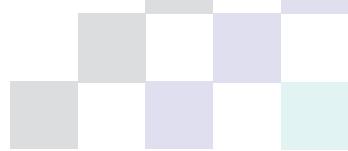
no âmbito do tribunal e seus jurisdicionados. Sob a presidência do conselheiro Antônio Ed Souza Santana, figura-chave na articulação de políticas inclusivas, o Comitê é integrado por representantes de diferentes áreas, garantindo continuidade, legitimidade e transversalidade à pauta.

As capacitações realizadas entre setembro e outubro de 2024 alcançaram 320 pessoas, distribuídas em seis turmas que contemplaram diferentes públicos internos e externos ao TCE/RN. Com mais de 30 horas de formação, o conteúdo programático abordou três módulos principais: noções acerca das relações de gênero e de sexualidade; notas introdutórias sobre as relações raciais e práticas antirracistas; e propostas para a inclusão de pessoas com deficiência e neurodivergentes. A metodologia adotada privilegiou a participação ativa e a reflexão sobre situações concretas do cotidiano da atividade controladora.

A experiência do TCE/RN alinha-se à tendência de incorporação da diversidade como elemento estratégico de governança pública. A criação de um programa específico e de um comitê técnico dedicado às temáticas de equidade, diversidade e cidadania demonstra o reconhecimento institucional da importância dessas pautas para a efetividade das ações de controle externo. Destaca-se também a articulação entre as dimensões interna e externa da promoção da diversidade, com ações voltadas tanto para a transformação das práticas institucionais do TCE/RN quanto para a orientação dos órgãos jurisdicionados.

Porém, a consolidação e o avanço dessas iniciativas enfrentam desafios multifacetados, que englobam desde a garantia de perenidade das ações até a mensuração sistemática de seus impactos, sem desconsiderar a superação de eventuais resistências culturais enraizadas. Nesse sentido, a continuidade da execução do Programa de Diversidade do TCE/RN e o seu fortalecimento na gestão 2025/2026 pelo conselheiro presidente Carlos Thompson tem se mostrado como imprescindível fator de combate a tais desafios e propulsor da consolidação de uma Administração Pública inclusiva e justa.

É precisamente neste contexto desafiador que se insere a presente obra, que, organizada em três partes e 12 capítulos, representa um esforço coletivo de auditóras, auditores, técnicos, pesquisadoras e pesquisadores e membros comprometidos com a promoção da diversidade no âmbito da Administração Pública. A primeira



seção apresenta quatro estudos que, em suas singularidades, analisam os desafios e experiências dessas instituições na promoção de políticas inclusivas.

O capítulo inicial, *Desigualdade de Gênero na Administração Pública Potiguar*, examina a persistência de assimetrias de gênero no serviço público brasileiro, com ênfase no contexto potiguar. Os autores evidenciam que, embora as mulheres representem a maior parcela da força laboral, enfrentam disparidades salariais e sub-representação em posições decisórias. Em seguida, no segundo capítulo, *Auditória Operacional Coordenada sobre Violência de Gênero...*, discute-se a evolução das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) e o papel das auditorias operacionais na avaliação de políticas públicas, destacando como esse instrumento pode aprimorar as estratégias de enfrentamento à violência contra mulheres.

A temática racial é explorada nos dois capítulos subsequentes. Em *Equidade Racial nos Tribunais de Contas...* (capítulo 3), analisam-se os avanços e obstáculos na implementação de políticas afirmativas voltadas à representatividade da população negra nessas instituições. Já *Inclusão Racial em Concursos Públicos...* (capítulo 4) focaliza a relevância de mecanismos como as cotas para mitigar desigualdades históricas, particularmente nos processos seletivos dos Tribunais de Contas.

A segunda parte do livro direciona-se à elaboração de diretrizes formativas para uma gestão pública equânime. O capítulo 5, *Perspectivas Inclusivas na Auditoria do Setor Público*, demonstra como as orientações da Intosai propõem a necessidade de ultrapassar a noção de mera conformidade legal, incentivando práticas inclusivas. Na mesma linha, o estudo seguinte, *Diversidade e Auditoria: um Olhar para as Pessoas com Deficiência* (capítulo 6), defende uma abordagem anticapacitista, que compreende a deficiência como produto de barreiras sociais, não apenas biomédicas. Complementarmente, o capítulo 7 aborda *A formação em diversidade para servidores de órgãos de controle*, tomando como referência o programa do TCE/RN.

A seção final abre-se com *Gênero e Ciência*, que investiga as disparidades no cenário científico nacional e o papel do Tribunal de Contas da União (TCU) na fiscalização de políticas voltadas à equidade. Os dois capítulos subsequentes aprofundam a discussão teórica: *Por que Precisamos Falar de Relações de Gênero?*,

que introduz conceitos fundamentais, enquanto *Gênero, Práticas Sociais e Relações de Poder...* explora perspectivas transdisciplinares sobre o tema.

Encerrando a obra, o capítulo *Mulher e Negra...* aborda a interseccionalidade entre raça e gênero na experiência das mulheres negras, e *Deficiência, Autismo e Neurodiversidade...* examina a crescente visibilidade do Transtorno do Espectro Autista (TEA) no ensino superior, impulsionada por mudanças nos critérios diagnósticos e por marcos legais como a Lei Berenice Piana.

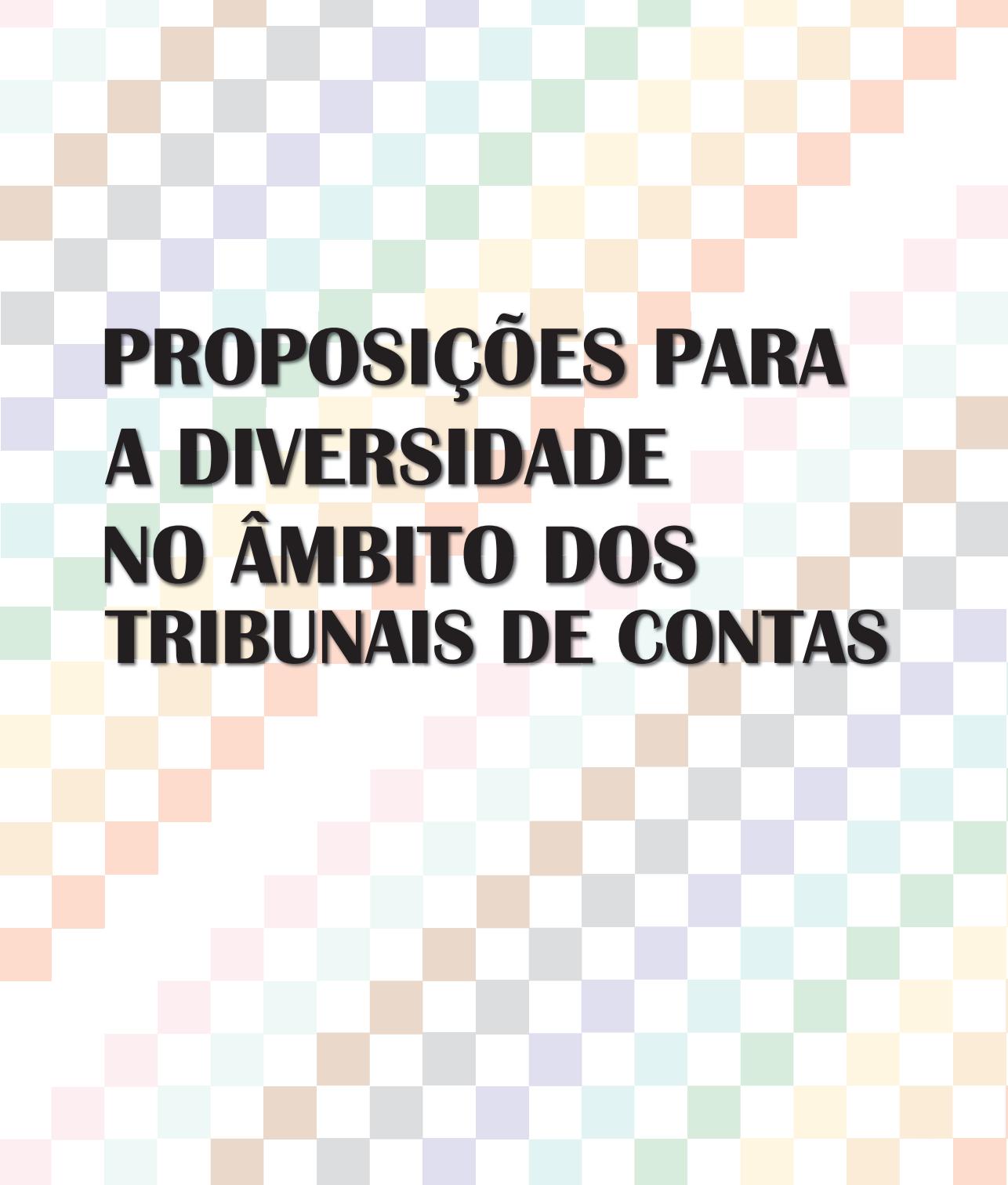
Mais do que relatar a experiência do TCE/RN, este livro consolida-se como referência para o sistema de controle externo brasileiro. Ao articular reflexões, metodologias e propostas concretas, contribui para a construção de instituições mais inclusivas e eficientes, reafirmando que a diversidade não é apenas um imperativo ético, mas condição essencial para o cumprimento da missão constitucional desses órgãos.

*Rocelly Dayane Teotonio da Cunha Souza,
Assistente Técnica do Núcleo de Saúde e Bem-estar do TCE/RN.*

*Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa,
Auditor de Controle Externo do TCE/RN.*

*Gilberto de Oliveira Jales,
Conselheiro do TCE/RN.*

*Antonio Ed Souza Santana,
Conselheiro do TCE/RN.*



PROPOSIÇÕES PARA A DIVERSIDADE NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

SUMÁRIO

5 APRESENTAÇÃO

8 PRÓLOGO

17 PARTE I

Desafios e experiências dos Tribunais de Contas na promoção da Diversidade e da Inclusão na administração pública

18 Capítulo 1

Desigualdade de Gênero na Administração Pública Potiguar

40 Capítulo 2

Auditoria Operacional Coordenada sobre violência de gênero: contribuições para o aperfeiçoamento das Políticas de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres

70 Capítulo 3

Equidade Racial nos Tribunais de Contas: desafios e avanços na implementação de políticas Inclusivas no Controle Externo

91 Capítulo 4

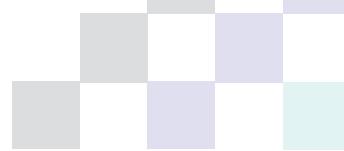
Inclusão Racial em Concursos Públicos: o caso dos Tribunais de Contas

122 PARTE II

Inclusão e diversidade no controle externo: diretrizes formativas para uma gestão pública mais justa

123 Capítulo 5

Perspectivas Inclusivas na Auditoria do Setor Público a partir das diretrivas da Intosai



142 Capítulo 6

Diversidade e Auditoria: um olhar para as Pessoas com Deficiência. Como incorporar a perspectiva anticapacitista no ciclo de auditoria

162 Capítulo 7

Promovendo a Diversidade na Gestão Pública: formar para incluir

190 PARTE III

Equidade, Diversidade e Cidadania: saberes científicos e práticas inclusivas

191 Capítulo 8

Gênero e Ciência: o papel do TCU no combate às desigualdades no campo científico brasileiro

208 Capítulo 9

Por que precisamos falar de Relações de Gênero?

221 Capítulo 10

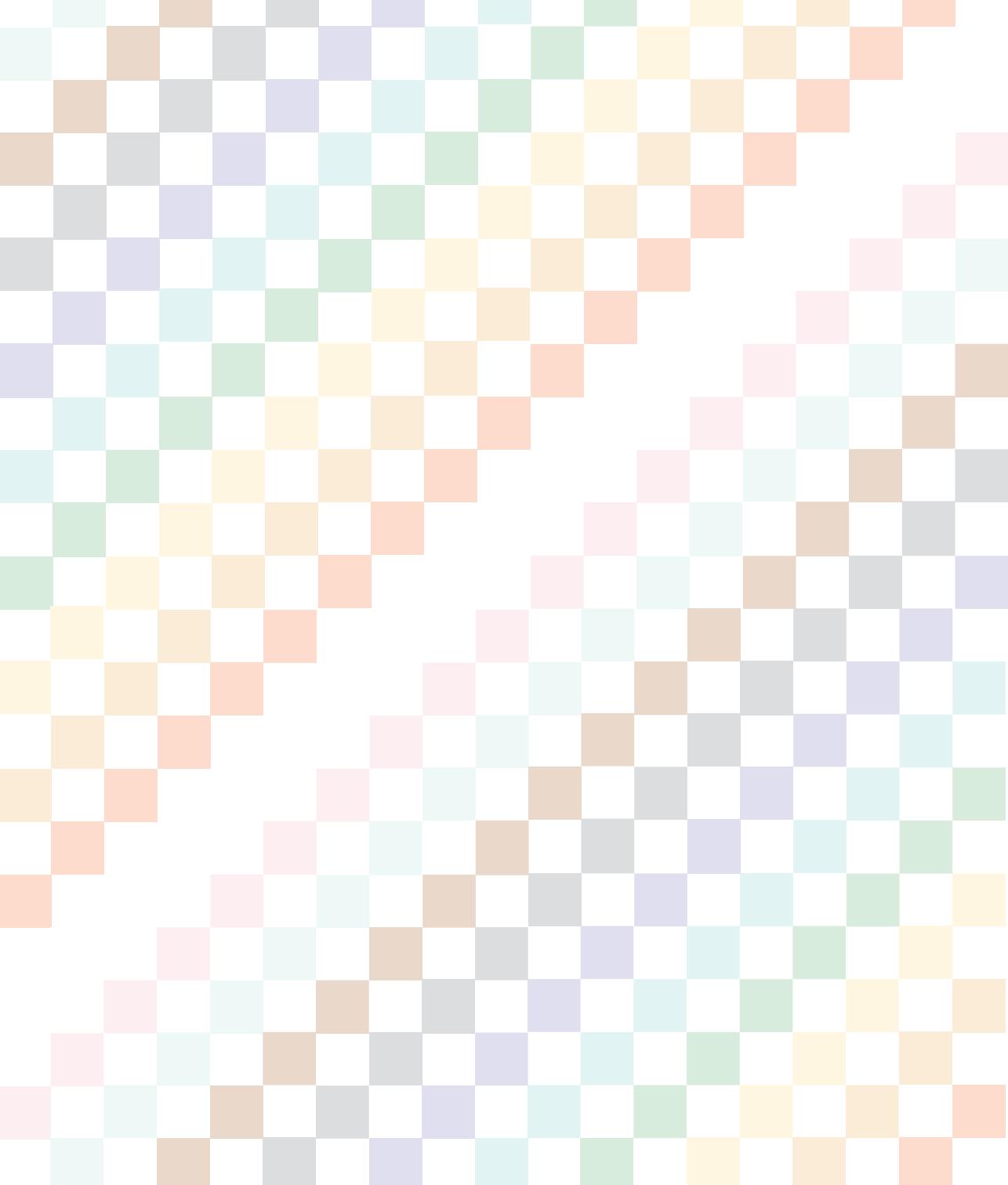
Gênero, Práticas Sociais e Relações de Poder: perspectivas teóricas e implicações

235 Capítulo 11

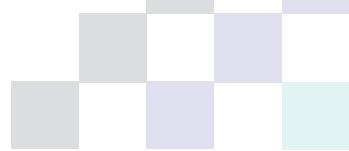
Mulher e Negra: resistindo ao Racismo e Sexismo no Brasil

254 Capítulo 12

Deficiência, Autismo e Neurodiversidade: representações sociais no Ensino Superior



PARTE I



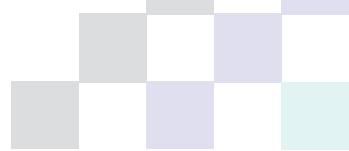
DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PROMOÇÃO DA DIVERSIDADE E DA INCLUSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Capítulo 1

Desigualdade de Gênero na Administração Pública Potiguar

*Rocelly Dayane Teotonio da Cunha Souza
Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa*



INTRODUÇÃO

A desigualdade de gênero no serviço público brasileiro configura-se como um desafio persistente, cujas raízes estruturais refletem e, simultaneamente, perpetuam as assimetrias históricas presentes na organização social do país. A despeito dos avanços registrados na ampliação da participação feminina nas diversas esferas do funcionalismo, evidências recentes sinalizam a permanência de disparidades substanciais nos planos da remuneração, do acesso a posições de liderança e da distribuição funcional entre os diferentes setores da Administração Pública.

No Brasil, embora as mulheres correspondam a aproximadamente 60% da força de trabalho no serviço público brasileiro, elas seguem enfrentando inequidades tanto salariais quanto em termos de representação em cargos de comando, ou seja, ainda que constituam a maioria numérica, apenas cerca de 18% das mulheres ocupam funções de liderança, obtendo, em média, rendimentos 24% inferiores aos de seus colegas homens, conforme dados demonstrados por Naranjo Bautista et al. (2022). Adicionalmente, verifica-se a incidência da chamada segregação horizontal, pela qual as mulheres tendem a ser majoritariamente alocadas em áreas tradicionalmente femininas – como educação e saúde –, historicamente menos valorizadas e associadas a menores níveis de remuneração. Essa configuração limita suas possibilidades de ascensão funcional e reforça a manutenção de um panorama estrutural de desigualdade.

Os estudos de Cunha e Dimenstein (2021, 2022, 2023, 2025) elucidam como as disparidades de gênero na Administração Pública decorrem de uma complexa rede de fatores culturais e institucionais. As pesquisas realizadas por essas autoras demonstram como barreiras institucionais, culturais e estruturais, frequentemente invisíveis, dificultam a ascensão das mulheres, restringindo sua participação efetiva nas esferas de poder. Seus estudos sugerem que a superação dessas barreiras exige a implementação de políticas públicas robustas, voltadas à ampliação da igualdade de

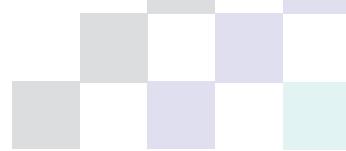
oportunidades e ao reconhecimento efetivo das contribuições femininas em diversos níveis e áreas do serviço público. Em seus estudos, as autoras denunciam um cenário de desigualdade persistente, mas também revelam o enraizamento de práticas institucionais excludentes que se expandem por toda Administração Pública.

No âmbito dos Tribunais de Contas, as pesquisas realizadas pela conselheira Suzana Azevedo (2022), atual presidente do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE) evidenciam que, não obstante, o incremento gradual da presença de mulheres nas instituições de controle externo, sua projeção nos espaços de decisão e poder ainda se dá de forma substancialmente assimétrica. Essa constatação indica que os avanços obtidos em termos de participação não têm sido acompanhados por uma equiparação efetiva nas esferas estratégicas, revelando a persistência de padrões estruturais de desigualdade de gênero no interior dessas instituições.

A dificuldade de ascensão feminina a cargos de liderança nos Tribunais de Contas reflete barreiras estruturais e culturais também presentes nos órgãos jurisdicionados.

A análise realizada acerca da: a) distribuição dos profissionais por gênero nas instituições públicas municipais e estaduais sob a fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) e da b) distribuição de mulheres e homens servidores do próprio TCE/RN revelou que o cenário de assimetria em prejuízo das mulheres se repete, tendo em vista que ainda são sub-representadas em posições decisórias e estratégicas na Administração Pública potiguar. É sobre os aspectos decorrentes dessa análise que se enseja tratar neste estudo. Nesse sentido, buscou-se entender como o fenômeno do desequilíbrio de gênero identificado em diferentes instituições públicas se comporta no âmbito da administração potiguar.

Para alcance da compreensão desse cenário, contou-se com o exame de um conjunto de dados coletados em agosto de 2024, provenientes do Sistema Integrado de Auditoria Informatizada da Área de Despesa com Pessoal (SIAI-DP), uma solução tecnológica desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado para a fiscalização eletrônica dos vencimentos e benefícios pagos aos servidores públicos (ativos, inativos e pensionistas) nos órgãos jurisdicionados, cuja atualização foi regulamentada pela Resolução n. 022/2020-TCE de 04/12/2020.



Fundamentação teórica

A desigualdade de gênero no serviço público brasileiro, particularmente nos espaços de liderança institucional como os tribunais de contas, deve ser compreendida a partir das construções históricas, sociais e discursivas que fundamentam a própria noção de gênero. Scott (1990), em sua formulação seminal, concebe o gênero como uma categoria analítica fundamental para a historiografia, possibilitando a compreensão das relações sociais pautadas em distinções simbólicas entre os sexos, bem como dos sistemas que atribuem significados e valores assimétricos a essas diferenças. A partir dessa perspectiva, o gênero opera não apenas como organizador das relações entre homens e mulheres, mas também como dispositivo estruturante de acesso ao poder, à autoridade e ao reconhecimento institucional.

Butler (2004), por sua vez, desloca a compreensão do gênero como uma identidade estável e fixa, propondo sua concepção como uma construção performativa. Para a autora, o gênero é produzido e reproduzido por meio de atos discursivos reiterativos, ou seja, práticas cotidianas e linguísticas que, ao se repetirem, consolidam a ficção de uma identidade coerente e naturalizada. Essa performatividade está intrinsecamente relacionada ao poder normativo dos discursos que delimitam os contornos do que é inteligível, aceitável ou legítimo dentro da matriz heteronormativa hegemônica. Nesse processo, atributos como racionalidade, objetividade e liderança são frequentemente associados ao masculino, enquanto o feminino é simbolicamente desvalorizado e excluído das esferas decisórias.

Ainda segundo a autora, os regimes de verdade sobre o gênero são sustentados e reiterados por estruturas institucionais e culturais que operam como dispositivos de regulação social. Esses mecanismos contribuem para a criação de barreiras simbólicas e materiais que restringem a participação plena das mulheres em espaços de decisão.

Esse cenário é ainda mais desgastante se analisarmos a realidade das mulheres negras. Por isso, no âmbito da Administração Pública é imprescindível articular a compreensão das desigualdades de gênero apresentadas até este momento ao entendimento das dinâmicas raciais. A teoria da interseccionalidade, desenvolvida por Crenshaw (1989), fornece um arcabouço teórico e metodológico indispensável para compreender

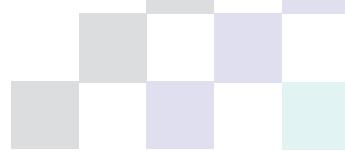
como múltiplos marcadores sociais – como gênero, raça e classe – operam simultaneamente na produção de desigualdades complexas e sobrepostas. No Brasil, essa abordagem é essencial para evidenciar as formas específicas de opressão que afetam as mulheres negras e demais não-brancas, que enfrentam desvantagens cumulativas e estruturais tanto na sociedade quanto no interior das instituições públicas.

Para Akotirene (2018), é insuficiente formular políticas públicas de promoção da igualdade de gênero que desconsiderem os atravessamentos raciais. Ignorar a centralidade da raça na experiência das mulheres negras contribui para a perpetuação de suas exclusões históricas e institucionais, inclusive nos espaços de liderança. Assim, é necessário reconhecer que a desvalorização dos corpos e saberes femininos negros nos quadros do funcionalismo público está enraizada em estruturas interdependentes de racismo, sexismo e elitismo.

Dessa maneira, compreender o gênero como prática discursiva e performativa, conforme proposto por Butler (2004), e articulá-lo às contribuições interseccionais de Crenshaw (1989) e Akotirene (2018), permite desnudar os discursos e práticas institucionalizadas que sustentam as desigualdades no serviço público. O enfrentamento dessas iniquidades requer políticas públicas sensíveis às múltiplas formas de opressão, bem como a revisão crítica das normas que regem o funcionamento das organizações estatais.

Essa compreensão adquire especial relevância no âmbito da Administração Pública, sobretudo em entidades de fiscalização e controle externo, como os tribunais de contas. Essas instituições têm como missão garantir a legalidade, legitimidade e economicidade na aplicação dos recursos públicos, sendo, portanto, pilares fundamentais da democracia. Conforme estabelece a Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP), a NBASP 12, as Entidades Fiscalizadoras Superiores fortalecem a governança democrática ao promoverem a responsabilização e a transparência, avaliando a fidedignidade das informações prestadas pelos gestores públicos e oferecendo análises independentes que reforçam a confiança dos cidadãos nas instituições.

Nesse contexto, a legitimidade dessas organizações não se sustenta apenas na competência técnica ou na observância dos marcos legais, mas também está profundamente



condicionada à diversidade e à representatividade em sua composição interna. A ausência de mulheres – e, em especial, de mulheres negras – em posições de liderança compromete não apenas os princípios democráticos de equidade e justiça social, mas também limita a capacidade institucional de captar, interpretar e responder de forma sensível e efetiva às múltiplas demandas da sociedade. A homogeneidade nos espaços decisórios restringe a pluralidade de perspectivas necessária à formulação de políticas públicas e avaliações mais inclusivas, distanciando as instituições de controle da realidade social que pretendem fiscalizar e servir. Assim, a promoção da diversidade deve ser compreendida como um vetor de fortalecimento da legitimidade democrática e da qualidade técnica das ações dessas entidades.

Reconhecer e enfrentar as desigualdades de gênero e raça nos tribunais de contas, portanto, é um imperativo para a consolidação de uma gestão pública democrática, inclusiva e efetiva. As instituições públicas não operam em um vácuo social: elas reproduzem, intencional ou inconscientemente, as assimetrias históricas que atravessam a sociedade. Incorporar a perspectiva interseccional na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas significa promover justiça social, garantir igualdade de oportunidades e fomentar uma cultura organizacional que valorize a diversidade. Nesse processo, torna-se fundamental questionar os padrões normativos que regulam o acesso ao poder e promover uma nova cultura institucional que reconheça e valorize as experiências e contribuições das mulheres em toda sua diversidade.

Resultados e discussão

A predominância feminina na Administração Pública potiguar

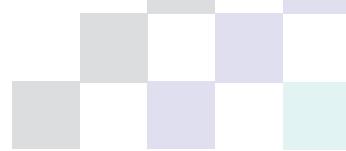
A Administração Pública do estado do Rio Grande do Norte (RN) apresenta um cenário caracterizado pela expressiva quantidade de servidoras mulheres (Tabela 1). Conforme se observará na Tabela 1, do total de 18 territórios analisados, 16 apresentam uma predominância feminina superior a média de 55%, com destaque para Mossoró (66,01%), Serra de Santana (63,22%) e Seridó Oriental (62,21%).

Dentre as microrregiões com maior concentração de servidores em órgãos jurisdicionados ao TCE/RN, o predomínio das mulheres em detrimento dos homens se repete. Na microrregião de Natal, por exemplo, que concentra o maior volume de profissionais e de unidades gestoras da Administração Pública estadual e do município de Natal, devido ao elevado grau de desconcentração administrativa praticada, as mulheres correspondem a 51,43%, indicando uma leve, porém consistente, presença feminina.

Macaíba, segunda em população total de mulheres e homens servidores em órgãos jurisdicionados, reforça essa tendência, com 60,71% de mulheres. Até mesmo em microrregiões menores, como o Médio Oeste (total de 1.596 servidores), as mulheres representam 55,26% da força de trabalho, demonstrando que a feminização transcende no total de profissionais. Esses dados podem indicar características ou demandas específicas de serviços públicos podem estar atraindo mulheres para carreiras estáveis, especialmente em contextos onde o setor privado oferece menos oportunidades.

No entanto, as exceções merecem atenção. Angicos é a única microrregião localizada no interior do estado do RN, com equilíbrio de gênero (51,62% são mulheres e 48,38% são homens), contrastando radicalmente com padrões regionais, observada a vantagem para o número de mulheres exercendo atividades nos órgãos jurisdicionados. Essa singularidade pode estar ligada a fatores socioeconômicos locais, como a estrutura produtiva ou políticas de contratação que incentivam a paridade.

Além disso, a análise regional revela padrões geográficos que merecem atenção. No Seridó Oriental (62,21% mulheres e 37,79% de homens) e em Pau dos Ferros



(60,66% de mulheres e 39,34% de homens), áreas interioranas, a participação feminina é notavelmente alta. Um cenário que pode possivelmente ser impulsionado por uma tendência nacional de maior participação de mulheres no serviço público em cargos de execução de políticas, ao contrário da presença inexpressiva em cargos de decisão (Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2025). Isto é, essa aparente vantagem numérica pode esconder nuances críticas, como a concentração em funções operacionais e a sub-representação em posições estratégicas, questões que demandam análise aprofundada.

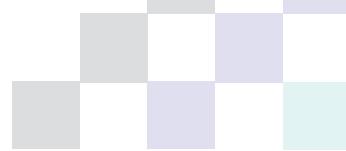
De modo geral, os dados demonstrados na Tabela 1, evidenciam uma hegemonia feminina quantitativa no serviço público potiguar, mas também apresenta questões sobre a qualidade dessa representação. Ainda que as mulheres constituam a maioria do funcionalismo público potiguar, essa presença mais expressiva pode se concentrar, em grande medida, em áreas tradicionalmente associadas ao cuidado e à prestação de serviços sociais, como a educação, a saúde e a assistência social – setores que historicamente foram ocupados por mulheres e que correspondem a uma parte significativa da força de trabalho na Administração Pública (ONU Mulheres, 2021).

Essa distribuição desigual revela um padrão de segregação ocupacional que, apesar dos avanços numéricos, evidencia a persistente sub-representação feminina nos espaços de comando e formulação estratégica. A ausência de mulheres – especialmente mulheres negras – em postos de liderança compromete não apenas os princípios democráticos de equidade e justiça, mas também enfraquece a capacidade institucional de interpretar e responder com sensibilidade às múltiplas demandas da população.

Tabela 1 – Distribuição de mulheres e homens de órgãos jurisdicionados ao TCE/RN por microrregião

MICRORREGIÃO	FEMININO	MASCULINO	TOTAL	F (%)	M (%)
Baixa verde	2173	1606	3779	57,50	42,50
Borborema potiguar	4624	3784	8408	55,00	45,00
Chapada do apodi	2010	1508	3518	57,13	42,87
Serra de santana	2272	1322	3594	63,22	36,78
Serra de são miguel	1883	1210	3093	60,88	39,12
Angicos	1923	1802	3725	51,62	48,38
Macaíba	8735	5652	14387	60,71	39,29
Macau	2744	2221	4965	55,27	44,73
Mossoró	8427	4340	12767	66,01	33,99
Natal	43187	40781	83968	51,43	48,57
Pau dos ferros	3806	2468	6274	60,66	39,34
Umarizal	2140	1556	3696	57,90	42,10
Agreste potiguar	7210	5805	13015	55,40	44,60
Litoral nordeste	2764	2075	4839	57,12	42,88
Litoral sul	3773	2662	6435	58,63	41,37
Médio oeste	882	714	1596	55,26	44,74
Seridó occidental	3000	1866	4866	61,65	38,35
Seridó oriental	3405	2068	5473	62,21	37,79
Vale do açu	3884	2650	6534	59,44	40,56

Fonte: elaborada pelos autores a partir dos dados de órgãos jurisdicionados ao TCE/RN extraídos do SIAI-DP – TCE/RN (2024).



Assim, a maioria numérica não necessariamente se traduz em equidade de oportunidades, especialmente em cargos de decisão ou liderança, que frequentemente permanecem sob domínio masculino. Portanto, embora os dados possam apontar avanços na inclusão, eles também exigem reflexão sobre como transformar presença em poder, garantindo que a participação feminina não se restrinja a bases hierárquicas, mas alcance espaços de influência e transformação social.

Segregação Ocupacional e Hierarquias de Gênero

Os dados apresentados na Tabela 2 expõem as disparidades de gênero nos vínculos empregatícios da Administração Pública potiguar, revelando padrões de segregação ocupacional que refletem desigualdades estruturais. Enquanto as mulheres predominam em cargos associados a menor estabilidade e prestígio, os homens concentram-se em posições de poder e setores tradicionalmente masculinizados, evidenciando uma hierarquia que transcende a mera representatividade numérica.

Nota-se, por exemplo, que as mulheres são maioria expressiva em **contratações temporárias (62,40%)** e **estágios remunerados (73,67%)**, funções caracterizadas por precariedade e transitoriedade. Por outro lado, os homens dominam categorias estratégicas e simbolicamente poderosas: **92,70%** dos militares, **78,85%** dos membros de poder e **61,88%** dos agentes políticos são do sexo masculino. Esses dados ilustram o fenômeno do “**Teto de vidro**” – termo cunhado por Marilyn Loden, em 1978 (*glass ceiling*) –, que simboliza uma barreira sutil e transparente, porém intransponível, à ascensão das mulheres aos mais altos níveis hierárquicos nas organizações em carreiras que detêm influência decisória ou reconhecimento social (Beltramini; Cepellos; Pereira, 2022).

A disparidade é ainda mais acentuada quando se observa que membros de poder, agentes políticos ou ainda militares são cargos/funções historicamente vinculados a estereótipos de força, autoridade e competência técnica, atributos culturalmente associados à masculinidade. Já a categoria **conselho tutelar (56,90% mulheres)** reforça a noção de que atividades ligadas ao cuidado e à proteção social são percebidas como “naturais” para mulheres, reproduzindo divisões de gênero enraizadas. A exceção

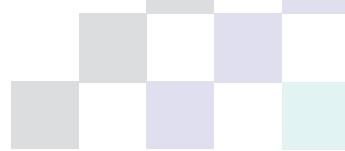
relativa aparece nos vínculos **cedidos (52,92% mulheres)**, que, embora equilibrados, ainda refletem uma dinâmica de alocação temporária, sem garantias de permanência.

A predominância masculina em cargos como **membro de poder**, agentes políticos e militar não apenas evidencia a resistência à inclusão feminina em espaços de autoridade, mas também sugere que políticas de recrutamento e promoção podem perpetuar vieses inconscientes. Por exemplo, a baixa participação feminina entre **agentes políticos (38,12%)** indica que a política institucional permanece um domínio masculino, mesmo em um contexto onde as mulheres são maioria em determinadas funções de entrada no serviço público, como por exemplo, **73,67%** de mulheres ocupam vagas **de estágio remunerado**. Essa contradição revela que a presença quantitativa não se traduz, automaticamente, em representação qualitativa ou equidade de influência.

Tabela 2 – Distribuição de mulheres e homens em órgãos jurisdicionados ao TCE/RN por vínculo

VÍNCULO	FEMININO	MASCULINO	TOTAL	F (%)	M (%)
Agente político	1376	2234	3610	38,12	61,88
CEDIDO	1242	1105	2347	52,92	47,08
Comissionado	14194	13299	27493	51,63	48,37
Conselho tutelar	305	231	536	56,90	43,10
Contratação temporária	24072	14505	38577	62,40	37,60
Efetivo	58317	39216	97533	59,79	40,21
Empregado público	1643	3527	5170	31,78	68,22
Estabilizado	524	330	854	61,36	38,64
Estágio remunerado	3739	1336	5075	73,67	26,33
Membro de poder	11	41	52	21,15	78,85
Militar	737	9353	10090	7,30	92,70
Não estável	18	30	48	37,50	62,50

Fonte: elaborada pelos autores a partir dos dados extraídos do SIAIDP - TCE/RN (2024).



Nesse sentido, a Tabela 2 desvela uma realidade paradoxal: as mulheres são maioria no serviço público potiguar, mas sua presença está confinada a funções precárias, assistenciais ou de base, enquanto os homens controlam setores estratégicos e simbolicamente valorizados. Essa segregação não apenas perpetua desigualdades salariais e de reconhecimento, mas também reforça estereótipos que limitam o potencial profissional feminino. Para romper esse ciclo, são necessárias políticas afirmativas que garantam acesso equitativo a cargos de liderança e combatam culturas organizacionais excludentes, transformando a representatividade numérica em equidade substantiva.

Avanços e Limitações

Quando a análise se direciona à distribuição de gênero por vínculo empregatício no cenário **interno** do TCE/RN, nota-se um cenário ambivalente (Tabela 3). Por um lado, a instituição apresenta **relativo equilíbrio** em categorias estratégicas, como cargos comissionados (61,17% mulheres) e efetivos (53,54% mulheres), sinalizando políticas internas potencialmente inclusivas. Por outro, a exceção dos cargos cedidos (57,81% homens) expõe a influência de desigualdades externas, demonstrando que nenhuma instituição está imune aos desequilíbrios estruturais do mercado de trabalho. Essa dualidade convida a uma reflexão sobre os limites e as possibilidades de promoção da equidade em organismos públicos.

A predominância feminina nos **cargos comissionados** é um dado especialmente significativo. Essas posições, geralmente ligadas a indicações políticas ou funções de confiança, são tradicionalmente dominadas por homens em outras esferas da Administração Pública. No TCE/RN, a inversão dessa tendência sugere que a instituição adota critérios meritocráticos ou políticas afirmativas que valorizam a competência técnica independentemente de gênero. Contudo, é preciso questionar se essa participação se estende a cargos de alta liderança ou se restringe a níveis hierárquicos intermediários, onde o poder decisório é limitado.

Já nos **cargos efetivos**, a quase paridade (53,54% mulheres) reflete um recrutamento baseado em concursos públicos, mecanismo que, em tese, reduz vieses de gênero.

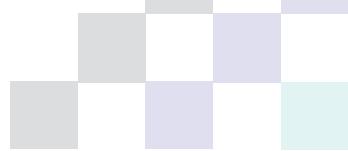
Os **estágios remunerados (58,82% mulheres)** seguem a tendência nacional de maior inserção feminina em posições iniciais, frequentemente vistas como portas de entrada para carreiras públicas. No entanto, a história mostra que altas taxas de participação em estágios nem sempre se convertem em ascensão profissional. Se o TCE/RN não acompanhar a trajetória dessas profissionais, corre o risco de reproduzir um ciclo de estagnação, no qual mulheres permanecem em funções júnior, enquanto homens avançam para cargos de maior prestígio.

Tabela 3 – Distribuição de servidores(as) homens e mulheres por vínculo no cenário interno do TCE/RN

VÍNCULO	FEMININO	MASCULINO	TOTAL	F (%)	M (%)
CEDIDO	27	37	64	42,19	57,81
Comissionado	63	40	103	61,17	38,83
Efetivo	136	118	254	53,54	46,46
Estágio remunerado	50	35	85	58,82	41,18

Fonte: elaborada pelos autores a partir dos dados extraídos do SIAIDP – TCE/RN (2024).

Em síntese, o TCE/RN emerge como um exemplo de avanço parcial na equidade de gênero. Seu relativo equilíbrio em cargos comissionados e efetivos demonstra que políticas internas podem mitigar disparidades. Porém, para consolidar-se como modelo, a instituição precisa não apenas manter suas práticas inclusivas, mas também **influenciar redes de colaboração**, incentivando parceiros e unidades da Administração Pública submetidas a sua fiscalização, a adotarem critérios semelhantes, conforme recomenda a NBASP 12 quando afirma que os Tribunais de Contas precisam liderar sendo exemplo, de modo a inspirarem confiança e credibilidade, se posicionando no cenário da Administração Pública como organização modelo.



Em outras palavras, somente assim a equidade numérica poderá transcender as estatísticas e transformar-se em poder efetivo, garantindo que mulheres não apenas ingressem, mas também liderem em todas as esferas decisórias.

A Invisibilidade do Teto de Vidro

A Tabela 4 expõe uma realidade incontestável: a desigualdade salarial entre homens e mulheres intensifica-se conforme a remuneração aumenta. Enquanto mulheres predomíniam nas faixas mais baixas, homens ocupam desproporcionalmente os estratos superiores, revelando um cenário de exclusão progressiva feminina em cargos bem remunerados. Essa dinâmica não apenas reflete disparidades históricas, mas também evidencia a persistência de barreiras estruturais que limitam a ascensão profissional das mulheres.

Nas faixas salariais de **até R\$ 2.824,00 e acima de R\$ 2.824,00 até R\$ 5.648,00**, as mulheres representam **57,79%** e **59,55%** de mulheres e homens servidores(a) de unidades jurisdicionadas. A inversão ocorre a partir da faixa de **R\$ 5.648,01 e R\$ 5.648,01 a R\$ 14.120,00**, onde a participação feminina cai para **53,77%**, e os homens passam a ocupar **46,23%** das posições. Embora a diferença ainda seja moderada, esse ponto marca o início de um declínio acentuado. Na faixa seguinte, de **R\$ 14.120,01 a R\$ 28.240,00**, os homens já são maioria expressiva com **58,43%**, e no topo da pirâmide, **acima de R\$ 28.240,00**, os homens dominam **63,39%** das posições. Essa progressão evidencia um **teto de vidro intransponível**: quanto mais alto o salário, menor a presença feminina.

A disparidade nas faixas superiores não pode ser explicada apenas por diferenças de formação ou experiência. Em cargos públicos, onde salários são tabelados e promoções seguem critérios formais, a sub-representação feminina em cargos de alto escalão sugere vieses institucionais e culturais. Por exemplo, a menor participação feminina em funções de direção, fiscalização ou comando – frequentemente associadas a estereótipos de liderança masculina – pode ser resultado de processos seletivos enviesados, falta de incentivo à promoção interna de mulheres ou até mesmo sobrecarga de tarefas domésticas, que limitam a disponibilidade para assumir cargos mais demandantes.

Além disso, a concentração masculina nos estratos salariais mais altos **acima de R\$ 28.240,00** reflete uma hierarquia de poder enraizada. Esses cargos, muitas vezes

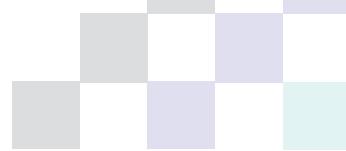
ligados a decisões estratégicas e orçamentárias, permanecem sob domínio masculino, perpetuando ciclos de exclusão. Enquanto isso, na prática, mulheres são confinadas a funções de execução que, embora essenciais, não conferem o mesmo prestígio ou influência. Essa segregação salarial não é apenas uma questão de justiça, mas um sintoma de que a equidade de gênero no serviço público ainda é superficial, restrita a bases hierárquicas sem acesso ao topo.

Tabela 4 – Distribuição de mulheres e homens em órgãos jurisdicionados ao TCE/RN por faixa salarial

FAIXA SALARIAL	FEMININO	MASCULINO	TOTAL	F (%)	M (%)
ATÉ R\$ 2.824,00	50.689	37.029	87.718	57,79	42,21
DE R\$ 2.824,01 A R\$ 5.648,00	35.038	23.796	58.834	59,55	40,45
DE R\$ 5.648,01 A R\$ 14.120,00	27.950	24.029	51.979	53,77	46,23
DE R\$ 14.120,01 A R\$ 28.240,00	2.651	3.726	6.377	41,57	58,43
ACIMA DE R\$ 28.240,00	733	1.269	2.002	36,61	63,39

Fonte: elaborada pelos autores a partir dos dados extraídos do SIAIDP – TCE/RN (2024).

Dessa forma, a Tabela 4 desnuda uma contradição: as mulheres são maioria numérica na Administração Pública, mas minoria nos espaços em que se concentram poder e recursos. Para reverter esse cenário, são necessárias políticas que combatam vieses implícitos em processos de promoção, incentivem a ocupação feminina em cargos de liderança e reconheçam a necessidade de compatibilização entre vida profissional e responsabilidades familiares. Sem ações concretas, a presença feminina continuará sendo uma ilusão de equidade, mascarando uma estrutura que reserva às mulheres o lugar de executoras, nunca de decisórias.



Avanços parciais e a persistência do Teto de Vidro

A análise dos dados apresentados na Tabela 5, que detalha a distribuição salarial por gênero no TCE/RN, revela um cenário de contrastes: enquanto mulheres predominam em quatro das cinco faixas analisadas, a desigualdade reaparece de forma gritante no topo da hierarquia. Essa dualidade expõe tanto os avanços institucionais quanto a persistência de barreiras estruturais que limitam a equidade de gênero em cargos de alto escalão. Os dados demonstrados na tabela em pauta não somente expõem a concentração feminina em posições de base, mas também desafia parcialmente padrões tradicionais, ao mesmo tempo em que reforça a existência de um **teto de vidro** intransponível.

Nas **faixas salariais mais baixas, de até R\$ 2.824,00 e de R\$ 2.824,01 a R\$ 5.648,00**, as mulheres representam **64,16%** e **58,21%**, respectivamente. Esses números seguem a tendência nacional de feminização de cargos operacionais e técnicos, frequentemente associados a estereótipos de “suporte” ou “cuidado”, como assistência administrativa ou funções de controle inicial. A predominância feminina nessas posições reflete uma realidade paradoxal: embora essenciais para o funcionamento do tribunal, essas atividades são sistematicamente desvalorizadas economicamente, perpetuando a associação entre gênero e hierarquia salarial.

A **faixa intermediária alta, de R\$ 5.648,01 a R\$ 14.120,00 e de R\$ 14.120,01 a R\$ 28.240,00**, destoa positivamente: as mulheres ocupam **58,14%** das posições, contrariando a tendência de declínio feminino em cargos bem remunerados observada em outras instituições. Esse equilíbrio pode ser atribuído a políticas internas do TCE/RN, como processos seletivos técnicos e meritocráticos para funções especializadas (auditoria, análise financeira), que atraem profissionais qualificados(as) independentemente de gênero. No entanto, é crucial questionar se esses cargos incluem influência decisória ou se eles se limitam a funções técnicas, mascarando uma falsa equidade. A aparente igualdade nessa faixa pode ser ilusória se não houver mulheres em posições de liderança dentro dela.

O paradoxo torna-se evidente na **faixa salarial mais alta, acima de R\$ 28.240,00**, onde os homens dominam **67,71%** dos cargos, reduzindo a participação

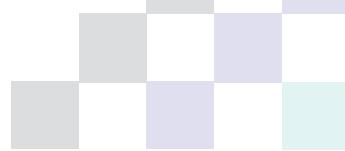
feminina a apenas **32,29%**. Essa disparidade escancara o teto de vidro, barreira invisível que impede mulheres de acessar cargos estratégicos, como diretorias, órgãos julgadores ou chefias de auditoria. A concentração masculina nesses espaços não é acidental: reflete vieses culturais que associam liderança a traços “masculinos” (assertividade, competitividade), além de redes informais de poder que privilegiam homens em processos de promoção. Enquanto isso, mulheres, mesmo qualificadas, enfrentam obstáculos como dupla jornada (profissional e doméstica) e falta de mentoria, que limitam sua ascensão.

A exceção da faixa intermediária alta não anula a regra geral. O TCE/RN, embora exemplar em equilíbrio salarial em certos níveis, reproduz a mesma estrutura excluente de outras instituições quando se trata do topo. Em outros termos, isso sugere que políticas de equidade, se existentes, são insuficientes para combater dinâmicas profundamente enraizadas. A predominância feminina em cargos técnicos e intermediários não se traduz em poder real, pois as decisões estratégicas continuam sob domínio masculino.

Tabela 5 – Distribuição de mulheres e homens servidores do TCE/RN por faixa salarial

FAIXA SALARIAL	FEMININO	MASCULINO	TOTAL	F (%)	M (%)
ATÉ R\$ 2.824,00	111	62	173	64,16	35,84
DE R\$ 2.824,01 A R\$ 5.648,00	39	28	67	58,21	41,79
DE R\$ 5.648,01 A R\$ 14.120,00	45	39	84	53,57	46,43
DE R\$ 14.120,01 A R\$ 28.240,00	50	36	86	58,14	41,86
ACIMA DE R\$ 28.240,01	31	65	96	32,29	67,71

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados extraídos do SIAIDP – TCE/RN (2024).



Assim, na Tabela 5, desvela-se uma verdade incômoda: mesmo em instituições com avanços pontuais, como no âmbito do TCE/RN, a equidade de gênero permanece incompleta. Enquanto mulheres conquistam espaço em cargos técnicos e médios, o acesso ao topo da hierarquia – onde se concentram influência e recursos – é drasticamente restrito. Para romper esse ciclo, o TCE/RN precisa ir além de recrutamento equitativo e adotar medidas ousadas, como cotas em cargos de liderança, programas de mentoria para mulheres e políticas que redistribuam responsabilidades domésticas. Sem isso, a presença feminina continuará sendo um símbolo vazio de progresso, incapaz de desafiar as estruturas que reservam às mulheres o papel de executoras, nunca de decisórias. A verdadeira equidade exige não apenas inclusão, mas transformação radical das culturas que definem quem merece estar no poder.

Considerações finais

O presente capítulo teve como objetivo analisar a desigualdade de gênero na Administração Pública potiguar, com enfoque especial na distribuição de mulheres e homens servidores do TCE/RN e seus jurisdicionados, no período de agosto de 2024. A investigação buscou compreender como se configuram as disparidades de gênero nos diferentes níveis hierárquicos, vínculos empregatícios e faixas salariais, revelando um panorama complexo que combina avanços pontuais com persistentes barreiras estruturais. Os resultados evidenciaram um paradoxo significativo: embora as mulheres constituam maioria numérica no serviço público potiguar, representando hegemonia dos servidores nas microrregiões analisadas, essa predominância quantitativa não se traduz em equidade de poder e remuneração, especialmente nas posições de maior prestígio e influência decisória.

A pesquisa identificou padrões consistentes de segregação ocupacional e hierárquica, onde as mulheres concentram-se em vínculos caracterizados por menor estabilidade e reconhecimento (como contratações temporárias e estágios), enquanto os homens dominam categorias estratégicas e simbolicamente poderosas (como

militares, membros de poder e agentes políticos). Essa disparidade intensifica-se nas faixas salariais mais elevadas, configurando um evidente “teto de vidro” que limita a ascensão feminina. No âmbito interno do TCE/RN, apesar de avanços pontuais com relativo equilíbrio em cargos comissionados e efetivos, a desigualdade persiste nos estratos superiores, onde há predominância minoritária nas posições com remuneração mais elevadas ocupadas por mulheres. Tais achados corroboram com a literatura especializada, que aponta para a insuficiência de políticas de recrutamento equitativo quando não acompanhadas por transformações nas culturas organizacionais que definem quem merece ocupar posições de liderança.

Entre as limitações deste estudo, destaca-se a ausência de uma análise interseccional mais aprofundada que considere simultaneamente marcadores de raça, classe e território, fundamentais para compreender as experiências diferenciadas das mulheres no serviço público. Embora o referencial teórico mencione a importância da interseccionalidade, os dados apresentados não permitiram uma estratificação que evidenciasse como mulheres negras, indígenas ou de diferentes origens socioeconômicas são afetadas pelas desigualdades identificadas. Adicionalmente, a pesquisa limitou-se a uma análise quantitativa da distribuição por gênero, sem explorar aspectos qualitativos como culturas organizacionais, processos de socialização profissional e experiências subjetivas que poderiam elucidar os mecanismos sutis de exclusão.

Para investigações futuras, recomenda-se a adoção de metodologias mistas que combinem dados estatísticos com abordagens qualitativas, capazes de captar as micropolíticas do cotidiano institucional. Sugere-se também o desenvolvimento de estudos longitudinais que acompanhem trajetórias profissionais femininas ao longo do tempo, identificando pontos críticos de estagnação ou avanço na carreira, bem como pesquisas comparativas entre diferentes órgãos de controle externo no Brasil, que possam subsidiar a formulação de políticas públicas efetivas para a promoção da equidade de gênero na Administração Pública.

A investigação evidencia que os progressos alcançados pelo TCE/RN, enquanto notórios, carecem de lastro institucional robusto, pois não se encontram juridicamente sedimentados em arcabouços normativos perenes, expondo-os assim

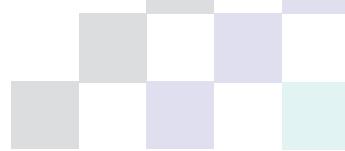


à contingência característica das flutuações político-administrativas. Para superar esta fragilidade, recomenda-se a institucionalização de normas específicas que assegurem a manutenção mínima das conquistas obtidas, com destaque para: (1) o aprimoramento do banco de dados institucional, incorporando variáveis críticas não contempladas no presente estudo, como raça/cor, marcador essencial para análises interseccionais; (2) a utilização estratégica dos dados existentes para fins fiscalizatórios, integrando perspectivas de gênero, raça e anticapacitistas tanto em auditorias temáticas específicas quanto nas atividades de controle de forma transversal; e (3) a adoção de protocolos formais que transformem os achados desta pesquisa em diretrizes permanentes para avaliação de políticas públicas sob o prisma da equidade.

Estas medidas permitiriam não apenas consolidar os progressos alcançados, mas também qualificar a atuação fiscalizadora do tribunal como indutora de transformações estruturais na Administração Pública potiguar.

REFERÊNCIAS

- AKOTIRENE, C. *Racismo, sexismo e classe: as interseccionalidades na vida das mulheres negras*. São Paulo: Editora Mulheres, 2018.
- AZEVEDO, S. Participação feminina em cargos de liderança nos tribunais de contas: desafios e perspectivas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe*, Aracaju, v. 15, n. 2, p. 45-58, 2024.
- BELTRAMINI, Luisa de Moraes; CEPELLOS, Vanessa Martines; PEREIRA, Jussara Jéssica. Mulheres jovens, “teto de vidro” e estratégias para o enfrentamento de paredes de cristal. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 62, n. 6, p. 1-25, 2022. DOI: 10.1590/S0034-759020220608. Acesso em: 19 out. 2024.
- BUTLER, J. *Corpos que importam: sobre os limites discursivos do “sexo”*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- BUTLER, J. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1990.
- CARVALHO NETO, A. M.; TANURE, B.; ANDRADE, J. Executivas: carreira, maternidade, amores e preconceito. *RAE- Revista de Administracao de Empresas*, São Paulo, v. 9, n. 1, 2010. Não paginado. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1676-56482010000100004>. Acesso em: 15 nov. 2024
- CRENSHAW, K. Demontando o interseccionalidade: multidimensionalidade, discriminação e a intersecção entre raça e gênero. *The intersection of race and gender*, Chicago, n. 8, p. 139-167, 1989.
- CUNHA, R.; DIMENSTEIN, M. Desigualdades de gênero no trabalho científico e no serviço público: desafios e perspectivas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 30, n. 1, p. 1-15, 2022.



INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). Mulheres enfrentam barreiras para a ascensão no serviço público brasileiro. *Revista Pesquisa FAPESP*, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/mulheres-enfrentam-barreiras-para-a-ascenso-no-servico-publico-brasileiro/>. Acesso em: 24 abr. 2025.

INTOSAI. *NBASP 12 – O valor e os benefícios das Entidades Fiscalizadoras Superiores – fazendo a diferença na vida dos cidadãos*. [S. l.]: INTOSAI, [20--]. Disponível em: <https://www.intosai.org>. Acesso em: 15 jun. 2025.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. Mais diversidade no serviço público: iniciativas do MGI buscam ampliar presença de mulheres negras em espaços de decisão. Brasília, DF: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/mais-diversidade-no-servico-publico-iniciativas-do-mgi-buscam-ampliar-presenca-de-mulheres-negras-em-espacos-de-decisao>. Acesso em: 19 out. 2024.

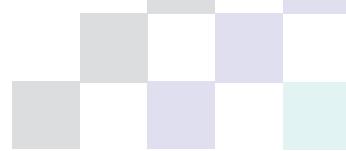
NARANJO BAUTISTA, S. *et al.* Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades. *IDB*, Washington, D. C., 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.18235/0004597>. Acesso em: 15 jun. 2025.

SCOTT, J. W. Gender: a useful category of historical analysis. *The American Historical Review*, Bloomington, v. 91, n. 5, p. 1053-1075, 1995.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO [TCE-RN]. Resolução n. 022, de 4 de dezembro de 2020. Natal: TCE-RN, 2020.

Auditoria Operacional Coordenada sobre violência de gênero: contribuições para o aperfeiçoamento das Políticas de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres

*Anne Emilia Costa Carvalho,
Indira Celli X. S. Gomes
Fladjane Raquel Soares de Souza*



INTRODUÇÃO

As missões das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) vêm se ampliando e se diversificando ao longo do tempo. Benzerafa-Alilat, Tandilashvili e Frisia (2021), ao analisarem padrões de EFS de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apontam que, desde a década de 1980, essas instituições vêm evoluindo a partir de diferentes caminhos e com ritmos distintos, porém seguindo tendências comuns, entre elas, a introdução da auditoria de desempenho ou auditoria operacional no seu escopo de atuação.

Essa tendência comum também se aplica ao caso brasileiro, no qual os Tribunais de Contas focaram inicialmente em aspectos estritos de conformidade, em especial, no que se refere à fiscalizações de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. Entretanto, com a Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas tiveram suas funções ampliadas para incluir também o controle de desempenho dos gestores públicos, inclusive do ponto de vista dos resultados das políticas públicas (Arantes *et al.*, 2010).

A Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP)² 300 estabelece que a auditoria operacional, na perspectiva das EFS, constitui “[...] exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade [...]” (Instituto Rui Barbosa, 2017, p. 8). Dessa forma, ainda segundo a NBASP 300, por meio das auditorias operacionais, as EFS podem induzir o aperfeiçoamento da ação pública a partir de novas percepções analíticas, tornando informações existentes mais

² As NBASPs são uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa (IRB) que têm por objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros a um padrão metodológico internacionalmente aceito: os pronunciamentos profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). A NBASP 300, por exemplo, corresponde à ISSAI 300.

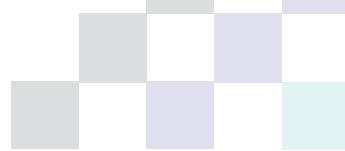
acessíveis, gerando conclusões sustentadas por evidências e fornecendo recomendações como desdobramentos dos achados de auditoria.

Nesse contexto, Cordery, Arora e Manochin (2023) argumentam que a superação de desafios, como o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), requer alto comprometimento de diferentes atores em níveis nacional e local e que apenas procedimentos tecnocráticos e burocráticos não são suficientes. Dessa forma, os autores avaliaram potencialidades da auditoria do setor público no que tange ao apoio e à responsabilização de um governo por compromissos como os ODS, apontando que um dos caminhos seria a realização de auditorias operacionais com análise sobre as contribuições de um determinado programa auditado para o alcance dos ODS.

Esse caminho apontado por Cordery, Arora e Manochin (2023) foi adotado em trabalho coordenado pela Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), com a realização entre 2022 e 2023, da “Auditoria Operacional Coordenada sobre Violência de Gênero – resposta estatal para prevenção, sanção e erradicação da violência contra a mulher”.

A Auditoria Operacional Coordenada sobre Violência de Gênero teve como objetivo avaliar a eficiência e a eficácia das ações governamentais, seja em planos ou programas, em prol da erradicação da violência contra as mulheres, durante o período de 2019-2021, permitindo a comparação entre a resposta estatal antes e durante a pandemia por Covid-19 (Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2023). Portanto, trata-se de atuação de EFS com potencial para contribuir com caminhos que levem à concretização do “ODS 5 – Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, em especial, no que se refere à meta “5.2 - Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos”.

A referida auditoria contou com a participação de 22 EFS, as quais, além de gerar relatórios individuais, contribuíram com a sistematização dos principais achados de auditoria no relatório consolidado emitido pela Olacefs. Tendo isso em vista, a presente pesquisa buscou compreender, por meio da análise dos achados



de auditoria, as abordagens adotadas pelas EFS para avaliação dos princípios inerentes à auditoria operacional (economicidade, eficiência e efetividade) com vistas ao aperfeiçoamento da política pública. Para tanto, foram analisadas, de forma agrupada, as manifestações de 21 EFS participantes, a partir do relatório consolidado, possibilitando uma comparação com o caso específico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), selecionado para análise individualizada.

Para alcance dos objetivos expostos, este capítulo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 são apresentados os requisitos normativos para desenvolvimento de auditorias de natureza operacional, com base nos padrões internacionais da auditoria do setor público, e é apresentada uma visão geral da política auditada no caso do TCE/RN. A seção 3 descreve brevemente a estratégia metodológica da pesquisa, enquanto a seção 4 apresenta e discute os resultados obtidos a partir da análise qualitativa de conteúdo. Por fim, a seção 5 sintetiza as considerações finais do estudo.

Referencial normativo e empírico

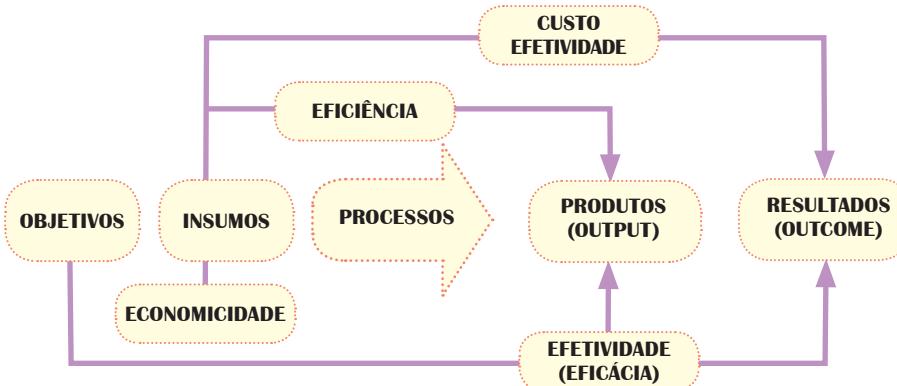
Requisitos de Auditoria Operacional e a Auditoria Operacional Coordenada sobre Violência de Gênero

A auditoria coordenada proposta pela Olacefs se desenvolveu em formato de auditoria operacional, aplicando-se, portanto, as Normas ISSAI 100 (NBASP 100 – Princípios fundamentais da auditoria do setor público), ISSAI 300 (NBASP 300 – Princípios da auditoria operacional), ISSAI 3000 (NBASP 3000 – Norma para Auditoria Operacional) e suas complementares.

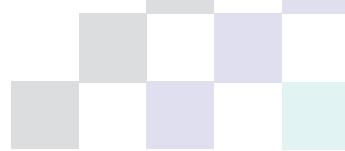
De acordo com a NBASP 300, o principal objetivo das auditorias de natureza operacional é promover, de forma construtiva, a governança econômica, efetiva e eficaz, além de contribuir para *accountability* e transparência. Sobre a primeira parte do objetivo, devem ser observados os seguintes princípios:

- O princípio da **economicidade** que significa minimizar os custos dos recursos. Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço.
- O princípio da **eficiência** que significa obter o máximo dos recursos disponíveis. Diz respeito à relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade.
- O princípio da **efetividade** que diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos. (Instituto Rui Barbosa, 2017, p. 8, grifo nosso).
- Importante notar, conforme esclarecimento feito pelo Instituto Rui Barbosa acerca da tradução da norma, que o termo em inglês (*effectiveness*) “abrange dois conceitos diferentes na língua portuguesa: efetividade (conceito relacionado aos efeitos de uma ação) e eficácia (conceito relacionado ao grau de alcance das metas programadas)” (Instituto Rui Barbosa, 2017, p. 8). A relação entre os três princípios é detalhada pela NBASP 3910 (Conceitos centrais para auditoria operacional), conforme sintetizado na Figura 1.

Figura 1 – Princípios da auditoria operacional



Fonte: Instituto Rui Barbosa, 2021, p. 10.



De acordo com a NBASP 3910,

[...] os insumos referem-se aos recursos financeiros, humanos e materiais utilizados nas intervenções do governo (empreendimentos, políticas, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações governamentais). Produtos referem-se aos produtos, bens de capital e serviços resultantes de uma intervenção governamental. Resultados referem-se aos efeitos prováveis ou alcançados a partir dos produtos de uma intervenção. Esses efeitos podem ser de curto, médio ou até de longo prazo (os efeitos de longo prazo podem também ser chamados de “impactos”). (Instituto Rui Barbosa, 2021, p. 10).

Dessa forma, percebe-se o que o foco da economicidade está nos insumos, enquanto a eficiência considera a relação entre insumos e produtos, por sua vez, a efetividade relaciona objetivos, produtos e resultados ao longo do tempo.

A NBASP 300 ainda prescreve que os “auditores devem estabelecer critérios adequados que correspondam às questões de auditoria e sejam relacionados aos princípios de economicidade, eficiência e efetividade” (Instituto Rui Barbosa, 2017, p. 14). Cumpre ressaltar que, para alguns tipos de auditoria, existem critérios legais inequívocos, porém, normalmente, esse não é o caso de auditorias operacionais. Os critérios nesse tipo de auditoria podem ser quantitativos ou qualitativos e se originar de diversas fontes, tais como: leis, regulamentos ou objetivos (“dever ser”); princípios sólidos, conhecimento científico e melhores práticas (“esperado”); referenciais de desempenho com foco nas melhores condições (“poderia ser”).

Apesar do compartilhamento da matriz de planejamento entre todos os participantes da auditoria coordenada, os critérios na Auditoria Operacional de Violência de Gênero foram definidos por cada equipe, a partir da análise do contexto local. Quanto aos princípios, cumpre esclarecer que uma auditoria operacional pode tratar todos ou parte deles e, no caso da auditoria em análise nesta pesquisa, os princípios de eficiência e efetividade (eficácia) foram contemplados nas questões comuns de auditoria:

- **Questão 1.** As ações, programas e/ou políticas estatais dos estados participantes foram eficazes para abordar o problema da violência contra a mulher?
- **Questão 2.** As ações, programas e/ou políticas estatais realizadas pelos estados participantes utilizaram os recursos atribuídos de maneira eficiente?
- **Questão 3.** As respostas dos estados participantes para enfrentar a violência contra a mulher, durante a pandemia, foram eficazes? (Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2023, p. 23, tradução nossa)³.

É importante considerar também, nos termos da NASBP 300, que as auditorias operacionais podem ter esforços direcionados à análise de condições que são necessárias para a concretização dos princípios de economicidade, eficiência e efetividade, sem, necessariamente, buscar a mensuração desses princípios. Esse aspecto está relacionado ao que se considera como abordagem de auditoria.

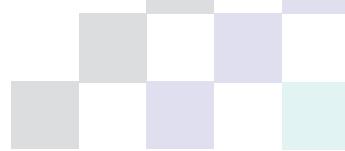
Segundo o disposto na NBASP 3000 (Instituto Rui Barbosa, 2019), a abordagem de auditoria estabelece a natureza do exame a ser desenvolvido, alinhando objetivos, critérios e a coleta de evidências, podendo ser orientada, de forma combinada ou isolada, a resultado, problema ou sistema, conforme descrito nos enunciados 42 a 44 da Norma:

42. Uma abordagem orientada a sistema examina o bom funcionamento dos sistemas de gestão. Frequentemente, os princípios elementares de boa gestão serão úteis para examinar as condições de eficiência ou efetividade/eficácia [...].

.....
 3 Pregunta 1. ¿Las acciones, programas y/o políticas estatales de los estados participantes han sido eficaces para abordar el problema de la violencia contra la mujer?

Pregunta 2. ¿Las acciones, programas y/o políticas estatales efectuadas por los Estados participantes han utilizado los recursos asignados de manera eficiente?

Pregunta 3. ¿Las respuestas de los estados participantes para enfrentar la violencia contra la mujer, durante la pandemia, han sido eficaces?



43. Uma abordagem orientada a resultado avalia se os objetivos em termos de impactos ou produtos foram atingidos como planejado ou se os programas e serviços estão funcionando como pretendido. Ela pode ser mais facilmente utilizada quando há uma clara definição dos impactos ou produtos pretendidos [...].

44. Uma abordagem orientada a problema examina, verifica e analisa as causas de problemas específicos ou de desvios dos critérios de auditoria. [...] As conclusões e recomendações baseiam-se principalmente no processo de análise e confirmação das causas, em vez da comparação das evidências com os critérios de auditoria. (Instituto Rui Barbosa, 2019, p. 13-14).

Pelo exposto, percebe-se que os diferentes tipos de contribuições que uma auditoria operacional pode gerar para o aperfeiçoamento de uma política pública também dependem de quais princípios ela abordará, a partir de quais critérios e sob a perspectiva de quais abordagens.

Visão geral da política auditada: o caso do Rio Grande do Norte⁴

A violência contra a mulher é uma grave violação de direitos humanos que afeta milhões de mulheres em todo o mundo, exigindo ações efetivas e articuladas por parte de órgãos e entidades públicas e privadas.

O enfrentamento dessa forma de violência deve ser compreendido como um desafio transversal, que demanda a integração de diversos setores da sociedade e a atuação coordenada nas dimensões da prevenção, assistência, repressão e garantia de direitos. Em todas as esferas – mundial, nacional, estadual e municipal –, a atuação do poder público é imprescindível, sendo essencial que a gestão pública desenvolva normativos, programas e políticas específicas capazes de reconhecer e responder à complexidade e à diversidade das situações de violência de gênero.

⁴ Esta subseção se baseia no Relatório de Auditoria Operacional sobre Violência de Gênero conduzida por auditores do TCE/RN (Gomes; Souza; Carvalho, 2023).

No contexto global, durante a 24^a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada em Belém (PA), no Brasil, em junho de 1994, foi aprovada a “Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher” (Convenção de Belém do Pará). O Brasil ratificou a referida convenção e ainda conta com outro importante marco legal no combate à violência contra as mulheres: a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006), que estabeleceu mecanismos abrangentes de proteção com o objetivo de combater a violência cometida no âmbito das relações familiares, englobando situações de agressões físicas, psicológicas, sexuais, patrimoniais e morais.

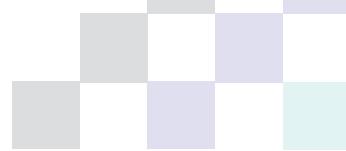
Especificamente no caso do Rio Grande do Norte, destacam-se três marcos recentes do enfrentamento à violência contra as mulheres:

Lei Complementar n. 356/2007: instituiu o Programa de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar, tendo como objetivo central combater a violência contra as mulheres e promover a proteção e assistência às vítimas. Para alcançar esses objetivos, o programa envolve a implementação de ações e medidas específicas, incluindo a criação de mecanismos de denúncia, o fortalecimento da rede de atendimento às vítimas e a capacitação dos profissionais que atuam nessa área.

Plano Estadual de Direito das Mulheres – 2009: estabelecia propostas para garantir os direitos das mulheres, abordando diversas áreas, incluindo o eixo específico de “enfrentamento de todas as formas de violência contra a mulher”. No entanto, o plano não está mais em vigor e não foram identificados novos planos dessa natureza no estado.

Secretaria de Estado da Mulher, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (SEMJIDH) – 2019: secretaria de estado onde está inserida a Subsecretaria de Política para as Mulheres (SPM), responsável por desenvolver estratégias e programas específicos para combater a violência de gênero e promover a igualdade e a autonomia das mulheres.

A Convenção de Belém do Pará (Organização dos Estados Americanos, 1994) reconhece a violência contra as mulheres como uma violação dos direitos humanos e define amplamente os tipos de violência que são abrangidos pelo tratado:



Artigo 2º. Entender-se-á que violência contra a mulher inclui violência física, sexual e psicológica:

§1. Que tenha ocorrido dentro da família ou unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal, em que o agressor conviva ou haja convivido no mesmo domicílio que a mulher e que comprehende, entre outros, estupro, violação, maus-tratos e abuso sexual.

§2. Que tenha ocorrido na comunidade e seja perpetrada por qualquer pessoa e que comprehende, entre outros, violação, abuso sexual, tortura, maus-tratos de pessoas, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no lugar de trabalho, bem como em instituições educacionais, estabelecimentos de saúde ou qualquer outro lugar, e

§3. Que seja perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.

Já a Lei Maria da Penha (Brasil, 2006) tem como foco principal as violências ocorridas no âmbito doméstico, familiar e em relacionamentos íntimos, contemplando violência física, violência psicológica, violência sexual, violência patrimonial e violência moral.

No que se refere ao Rio Grande do Norte, os normativos vigentes estão em conformidade com o compromisso estabelecido na Convenção de Belém do Pará, como no caso da Lei Estadual n. 10.689/2020, que trata da campanha permanente de prevenção aos crimes de violência contra a mulher no estado do Rio Grande do Norte e define os diversos tipos de violência contra as mulheres que devem ser combatidos, adotando uma abordagem alinhada com o artigo 2º da Convenção de Belém do Pará. Importante também mencionar iniciativas como o Programa Maria da Penha, regido pela Lei n. 10.097/2016, o Projeto Casa Abrigo, amparado pela Lei n. 10.722/2020, campanhas em bares e restaurantes, conforme estabelecido pela Lei n. 10.986/2021, promoção de ações educativas nas escolas,

respaldadas pela Lei n. 10.330/2018, e a disponibilidade da Delegacia Virtual, regulamentada pela Lei n. 10.726/2020.

Mesmo com avanços em termos normativos e institucionais nos últimos anos, parte das iniciativas previstas não estão completamente implementadas e os registros de casos de violência contra as mulheres apresentaram tendência de aumento, em especial, no período da pandemia de Covid-19. Ainda que se considere que nesse período novos canais de denúncia foram criados, vale observar que a tendência de aumento entre 2020 e 2022 se manteve em diferentes fontes de dados, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Comparaçao de registros de violencia contra as mulheres no Rio Grande do Norte

Tipos de registros	2019	2020	2021	2022
Registros de BO - Segurança Pública	1.920	4.159	6.541	8.640
Registros de notificação – Saúde	3.028	2.071	2.714	3.291
Registro de denúncias - Canal “Ligue 180”	522	671	676	-
Medidas protetivas concedidas	2.918	2.709	3.041	3.961
Municípios com registros de denúncias de violência	60	110	163	165

Fonte: Gomes; Souza; Carvalho (2023) a partir de dados COINE- PPE/PCRN e GPSJUS⁵.

.....
5 Sistema de Procedimentos Policiais Eletrônicos da PCRN e do GPS-Jus é um portal Estatístico criado com o objetivo de concentrar todas as informações dos sistemas judiciários do 1º e do 2º grau do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

Além da identificação dos dados de violência contra as mulheres no estado, a Auditoria Operacional sobre Violência de Gênero ainda permitiu a caracterização da rede de assistência do RN, composta por diferentes atores, os quais trabalham para promover a proteção e o suporte às vítimas, conforme sintetizado no Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese da rede de assistência no Rio Grande do Norte

Autor	Atribuições	Atividades	Iniciativas
SEMJDH	Coordenação das políticas para mulheres e promoção dos direitos humanos.	Coordenação da rede, campanhas educativas, capacitação, atendimento, monitoramento.	Cartilha ‘Mulher vire a página’, Campanha Agosto Lilás, Seminário 16 dias de ativismo, Canal de Ouvidoria, reforma do Ônibus Lilás, campanhas em bares.
SESED	Formulação e supervisão das políticas de segurança pública e defesa social.	Coordenação das forças de segurança pública e canais de denúncia.	Canal 181, articulação das DE-AMs, apoio estatístico via COINE.
Polícia Civil	Investigação e responsabilização de crimes de violência contra a mulher.	Atendimento em DEAMs, registro de ocorrências, investigação, uso da Delegacia Virtual.	DEAMs, sistema Sinesp PPE, NUPEVM (não implementado), Delegacia Virtual.
Polícia Militar	Resposta emergencial e proteção das vítimas.	Atendimento via 190, patrulhamento preventivo, execução da Patrulha Maria da Penha.	Patrulha Maria da Penha, ampliação para novas regiões, CIOSP.
ITEP	Realização de perícias criminais e acolhimento especializado.	Exames periciais, emissão de laudos, capacitação de profissionais.	Sala Lilás, laudos periciais, formação continuada de peritos.
SETHAS	Gestão do SUAS e apoio à rede de assistência social.	Oferta de serviços especializados via CRAS, CREAS, Casa Abrigo, capacitação.	Casa Abrigo Anatália de Melo Alves, II Jornada Agosto Lilás, Projeto Crescer sem Violência, cofinanciamento municipal.
SESAP	Coordenação da política de saúde e apoio às vítimas de violência.	Atendimento psicológico, notificação de casos, promoção de campanhas e integração intersetorial.	Programa PAVAS, Política Estadual de Atenção à Saúde das Mulheres (PEAISM), SINAN, Grupo Cultura de Paz.

Ator	Atribuições	Atividades	Iniciativas
SEEC	Planejamento educacional e promoção da educação em gênero.	Inserção do tema nas diretrizes curriculares, desenvolvimento de programas escolares.	Programa Maria da Penha Vai às Escolas (PROMAPE).
SEAP	Administração do sistema penitenciário e execução de medidas protetivas.	Monitoramento eletrônico de agressores, distribuição de Botões do Pânico.	Tornozeleiras eletrônicas, Botão do Pânico, Central de Monitoramento Eletrônico (CEME).
Órgãos Colegiados (CEDIM, CEAV, FEVIM)	Discussão, aprovação e monitoramento das políticas públicas.	Participação social, reuniões periódicas, formulação de propostas e fiscalização.	Funcionamento deliberativo com representações governamentais e da sociedade civil.
Ministério Públíco (NAMVID)	Promoção da justiça e proteção das vítimas.	Acompanhamento jurídico, promoção de grupos e protocolos de atendimento.	Grupo Reflexivo de Homens, Programa Guardiã Maria da Penha, Protocolo Girassol.
Defensoria Pública (NUDEM)	Garantia do acesso à justiça e apoio jurídico às vítimas.	Atendimento multidisciplinar, orientação jurídica, acolhimento virtual.	Espaço virtual de acolhimento durante a pandemia, atuação via NUDEM.
Tribunal de Justiça (TJ/RN)	Processo e julgamento de casos de violência doméstica.	Concessão de medidas protetivas, campanhas e eventos de mobilização.	CE-Mulher, campanhas públicas, Resolução 029/2011.

Fonte: elaborado pelas autoras a partir de Gomes; Souza; Carvalho (2023).

Lista de siglas: SEMJIHD - Secretaria de Estado das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos; SESED - Secretaria Estado da Segurança Pública e da Defesa Social; DEAMs - Delegacias Especializadas das Mulheres; COINE - Coordenadoria de Informações Estatísticas e Análises Criminais; NUPEVM - Núcleo Policial de Enfrentamento ao Crime de Feminicídio; CIOSP - Centro Integrado de Operações de Segurança Pública; ITEP - Instituto Técnico-Científico de Perícia; SETHAS - Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social; SUAS - Sistema Único de Assistência Social; CRAS - Centros de Referência de Assistência Social; CREAS - Centros de Referência Especializado de Assistência Social; SESAP - Secretaria de Estado da Saúde Pública; PAVAS - Programa de Assistência à Vítima de Abuso Sexual; SEEC - Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer; SEAP - Secretaria de Estado da Administração Penitenciária; CEDIM - Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres; CEAV - Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; FEVIM - Fórum Estadual de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres do Campo e da Floresta do Rio Grande do Norte; NAMVID - Núcleo de Apoio à Vítima de Violência Doméstica; NUDEM - Núcleo de Defesa da Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar.

Diante das iniciativas desenvolvidas pelos atores da rede de assistência no Rio Grande do Norte, a auditoria selecionou quatro ações específicas para análise, quais sejam: Patrulha Maria da Penha, Botão do Pânico – Central de Monitoramento Eletrônico (CEME), Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAM) e Casa de Acolhimento Anatália de Melo Alves.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa tem natureza aplicada, pois pretende avançar na compreensão sobre como as auditorias operacionais podem colaborar para a melhoria de políticas públicas. Quanto aos seus objetivos, trata-se de pesquisa descritiva na medida em que pretende apresentar uma imagem clara das principais características da atuação recente das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) no tema da violência de gênero. No que se refere à abordagem, a pesquisa é desenvolvida

na perspectiva qualitativa, com a aplicação de técnicas de análise de conteúdo (Saunders; Lewis; Thornhill, 2007).

Nesse sentido, o estudo abrange a atuação de EFS da América Latina e do Caribe em ação articulada pela Olacefs para realização da “Auditoria Coordenada sobre violência de gênero: resposta estatal na prevenção, sanção e erradicação da violência contra as mulheres”. Com isso, as análises envolveram as 22 entidades que participaram da ação: Auditoría General de la Nación Argentina, Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia, Tribunal de Contas da União do Brasil, Contraloría General de la República de Chile, Contraloría General de la República de Costa Rica, Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, Controlaría General de la República de Guatemala, Tribunal Superior de la República de Honduras, Auditoría Superior de la Federación de México, Contraloría General de la República de Paraguay, Oficina del Contralor del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico, Contraloría General de la República de Venezuela, Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Tribunal de Contas do Distrito Federal, Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Tribunal de Contas do Estado do Paraná e Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental nos portais eletrônicos da Olacefs, no caso do relatório consolidado da auditoria, e do TCE/RN, para obtenção do relatório desenvolvido sobre a experiência do Rio Grande do Norte. A análise desses documentos se deu por meio de análise de conteúdo, desenvolvida a partir de uma perspectiva qualitativa e descritiva.

De acordo com Neuendorf (2017), a análise de conteúdo descritiva sintetiza características de um conjunto particular de mensagens, logo, não pretende realizar inferências, mas descrever resultados de uma ou mais variáveis, aplicáveis a um determinado conjunto de dados. Adicionalmente, a autora também indica a possibilidade de avaliar relações entre essas variáveis de interesse no contexto dos materiais analisados. Para desenvolvimento da análise de conteúdo qualitativa foram aplicadas as etapas propostas por White e Marsh (2006), conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Etapas para a Análise de Conteúdo Qualitativa

Etapa	Descrição
Formulação de questões orientadoras	A definição de questões abertas influencia a coleta de dados e guia a análise. Essas questões podem evoluir à medida que o pesquisador interage com os dados e novos padrões emergem.
Amostragem propositiva	A seleção dos textos não visa a generalização estatística, mas sim a identificação de padrões relevantes e a caracterização de um fenômeno. A amostragem pode continuar ao longo do projeto até que nenhum novo padrão seja identificado.
Leitura iterativa e desenvolvimento da categorização	O pesquisador realiza uma leitura atenta e repetida dos dados para identificar conceitos e padrões significativos. O esquema de codificação geralmente se desenvolve durante este processo de leitura e análise, e pode ser ajustado iterativamente.
Codificação subjetiva e uso de memos	A codificação qualitativa é mais subjetiva e envolve o uso de memos para documentar as percepções do pesquisador, a interpretação dos conceitos e as relações emergentes entre eles.
Análise integrada à codificação	A análise qualitativa é intrínseca ao processo de codificação. O pesquisador busca compreender o quadro geral do fenômeno estudado, considerando o contexto e construindo uma interpretação que é continuamente verificada com os dados.
Apresentação dos resultados	Os resultados podem incluir números e porcentagens para ilustrar a prevalência de certos padrões, mas frequentemente se baseiam em uma descrição textual detalhada, utilizando citações dos dados para sustentar as conclusões. Modelos gráficos e tabulares podem ser usados para apresentar as relações conceituais identificadas.

Fonte: elaborado pelas autoras a partir de White e Marsh (2006, p. 34-40).

A etapa de codificação foi realizada com apoio do software ATLAS.ti 25. Inicialmente, foi realizada uma codificação livre e exploratória que resultou em 96 códigos. Posteriormente, a codificação foi ajustada para as categorias de análise relacionados à abordagem de cada princípio de desempenho tratado na auditoria operacional.

Com isso, os achados de auditoria foram codificados considerando evidências de análises voltadas para condições necessárias à sustentabilidade dos princípios (“Eficiência – Condições necessárias” e “Eficácia – Condições necessárias”) ou a algum nível de mensuração dos princípios (“Eficiência – Mensuração” e “Eficácia – Mensuração”). Adicionalmente, foram codificadas as causas para a inviabilidade de mensuração dos princípios, totalizando 22 códigos que foram aplicados na apresentação dos resultados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme já explicitado anteriormente, a Auditoria Operacional de Violência de Gênero contemplou em seu escopo três questões de auditoria, uma voltada para a análise de eficiência e duas voltadas para efetividade, com o recorte específico de eficácia. Nesse sentido, e considerando ainda que as auditorias operacionais podem conduzir a avaliação desses princípios com foco na sua mensuração ou na análise de condições necessárias para que tais princípios se sustentem (Instituto Rui Barbosa, 2017), na Tabela 2 estão sintetizadas as frequências de ocorrências de cada uma dessas abordagens de análise para cada questão de auditoria.

Tabela 2 – Frequência de codificação por questões de auditoria e categorias de análise

Questão	Princípio em avaliação	Frequência das categorias em análise								Total	
		Eficácia – Condições necessárias		Eficácia – Mensuração		Eficiência – Condições necessárias		Eficiência – Mensuração			
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Questão 1 - Ações eficazes	Eficácia	35	56,5%	27	43,5%	0	0,0%	0	0,0%	62	100,0%
Questão 2 - Aplicação eficiente dos recursos	Eficiência	0	0,0%	7	35,0%	12	60,0%	1	5,0%	20	100,0%
Questão 3 - Ações eficazes na pandemia	Eficácia	31	83,8%	6	16,2%	0	0,0%	0	0,0%	37	100,0%

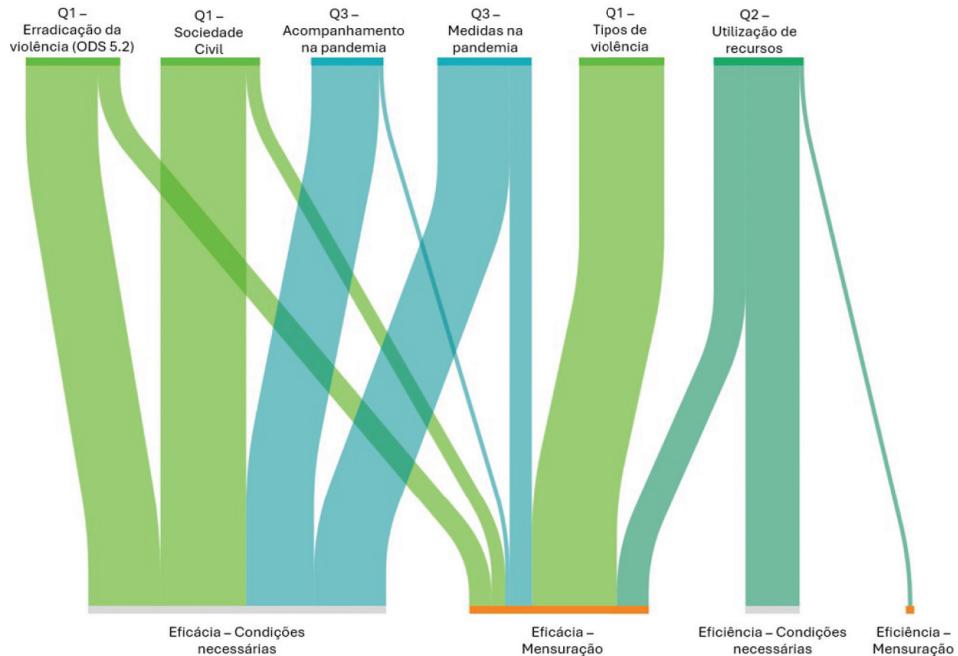
Fonte: Dados da pesquisa (2025).

Nota: Análise de conteúdo desenvolvida para 21 EFS participantes, pois a análise do TCE/RN se deu separadamente.

De acordo com o exposto na Tabela 2, percebe-se uma predominância da abordagem de análise de condições necessárias, tanto para eficácia quanto para eficiência, nas três questões, com destaque para a questão 3, que tratou da eficácia de ações no período da pandemia, com 83,8% das análises voltadas para discussão de condições necessárias à eficácia e apenas 16,2% com análises que remetem à mensuração desse princípio. Vale destacar também que, especificamente quanto ao princípio da eficiência, verificou-se apenas um apontamento de auditoria voltado para mensuração, no âmbito da questão 2.

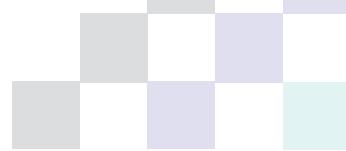
Com o intuito de ampliar a compreensão sobre as temáticas que possibilitaram análises de mensuração ou de condições necessárias, realizou-se uma análise gráfica de coocorrências a partir das categorias temáticas elencadas no relatório consolidado da Olacefs, conforme Figura 2.

Figura 2 – Diagrama de Sankey representando a relação entre as abordagens de análise e as categorias temáticas associadas às questões de auditoria



Fonte: Dados da pesquisa (2025).

Entre as categorias temáticas da questão 1, a categoria que tratou dos tipos de violência desenvolveu integralmente a abordagem de mensuração de eficácia, o que pode ser justificado por ter se tratado de uma análise normativa. As EFS avaliaram se políticas, programas e ações dos entes auditados contemplavam todos os tipos de



violência definidos na Convenção de Belém do Pará, logo, foi possível demonstrar a eficácia da referida Convenção ao evidenciar que os tipos de violência foram contemplados na documentação avaliada. Já nos casos das categorias que abordaram a eficácia dos mecanismos de articulação com a sociedade civil e das ações desenvolvidas para alcançar a erradicação da violência contra as mulheres, a maior parte das análises se destinou apenas à discussão de condições necessárias para o alcance da eficácia, sem gerar conclusões sobre sua mensuração.

No caso da categoria temática da questão 2, que buscou avaliar a eficiência na utilização dos recursos destinados a planos, políticas, programas e ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, mais da metade das análises se restringiu ao apontamento de condições necessárias, mas a mensuração mais recorrente foi de eficácia, tendo sido possível mensurar eficiência em apenas um caso, conforme já destacado na análise da Tabela 1.

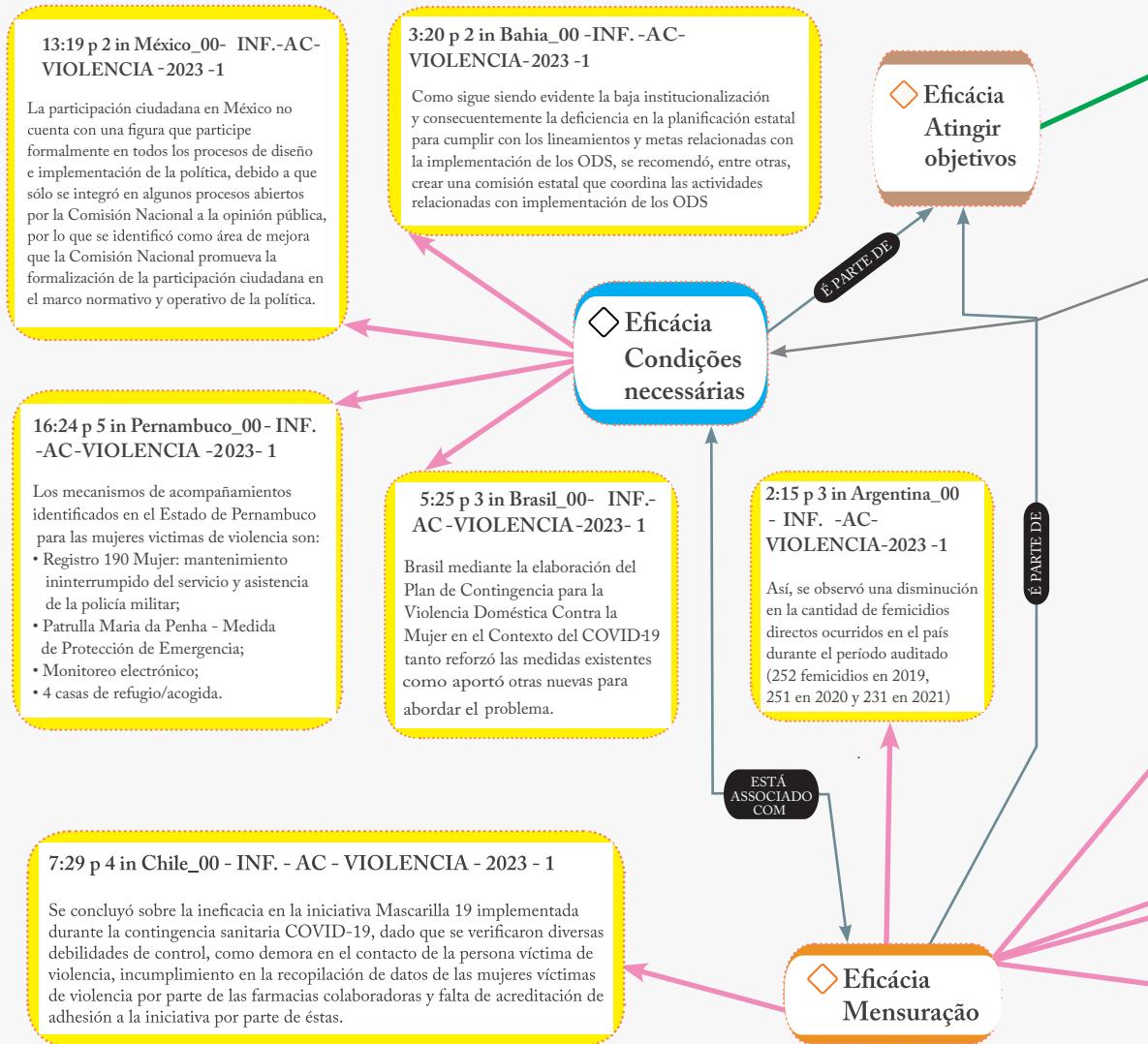
Nas duas categorias temáticas da questão 3, que abordaram a eficácia das ações de enfrentamento à violência e de acompanhamento das vítimas, especificamente no período da pandemia, percebe-se a maior discrepância entre análises voltadas para condições necessárias e análise com foco em mensuração.

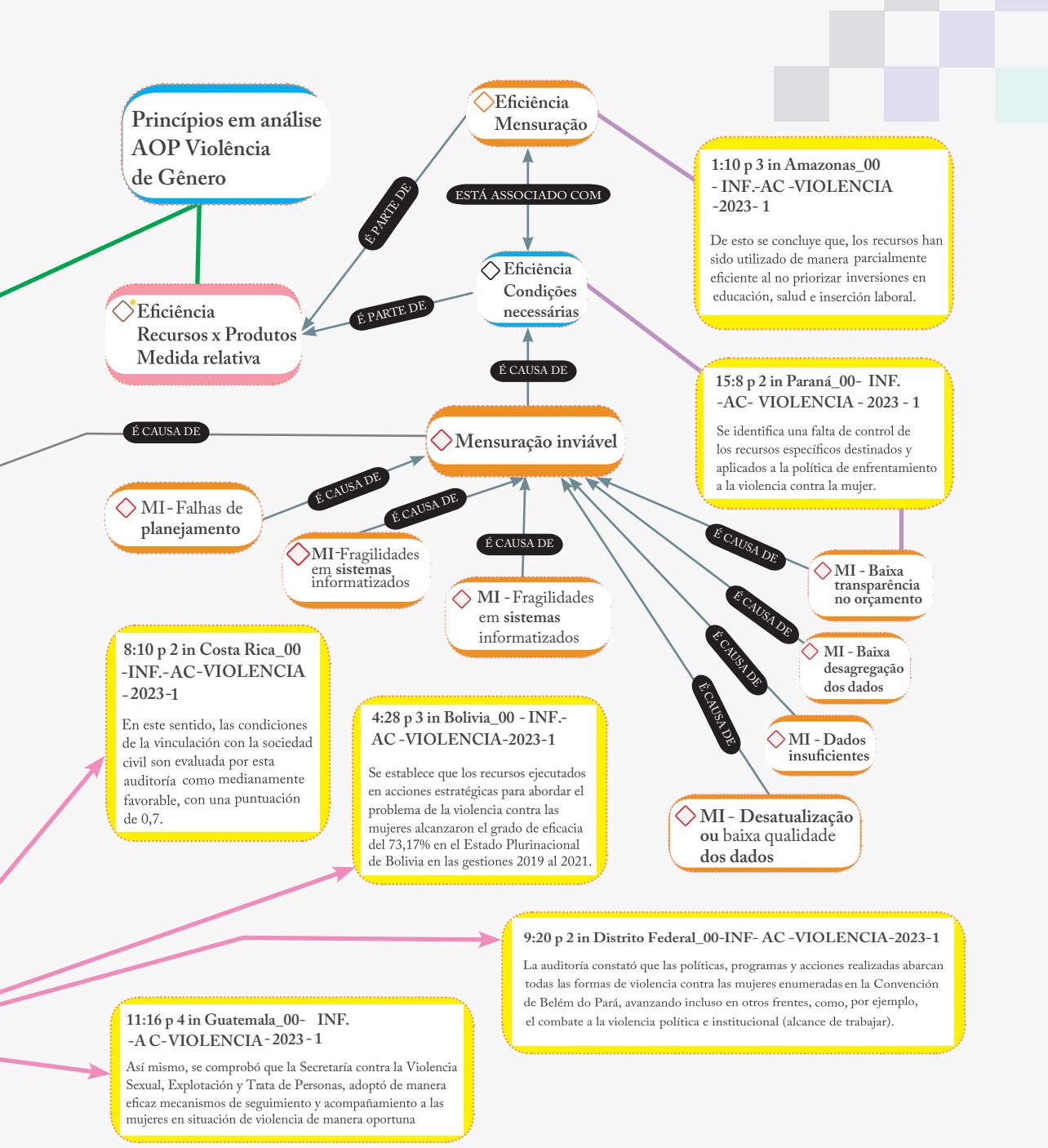
Pelo exposto, a partir da análise da Figura 2, percebe-se a dificuldade de mensuração dos princípios de eficiência e eficácia por parte das EFS no que se refere à atuação governamental para enfrentamento da violência contra as mulheres. Dessa forma, com vistas a obter mais clareza acerca da natureza das análises desenvolvidas e das principais causas da baixa ocorrência de análises de mensuração, foi construída uma rede de relações entre os códigos e referências textuais.

Na Figura 3, portanto, estão expostos os códigos referentes às abordagens de análise de condições necessárias e mensuração para os princípios de eficiência e eficácia, incluindo exemplos de referências textuais obtidas no relatório consolidado da Olacefs, que ilustram a codificação em cada caso. Adicionalmente, também estão elencados códigos que indicam as causas registradas no relatório consolidado para justificar a inviabilidade de mensuração de eficiência e eficácia. De acordo com a frequência de codificação, a causa mais comum foi “Dados insuficientes” (n=16), seguida por “Baixa transparência no orçamento” (n = 6) e “Fragilidades em sistemas informatizados” (n=4).

Figura 3 – Rede de códigos e referências textuais

Fonte: Dados da pesquisa (2025).





A abordagem dada à avaliação dos princípios de eficácia e eficiência no relatório da auditoria conduzida pelo TCE/RN se alinha ao ocorrido com as demais EFS. Conforme descrito no Quadro 3, os achados da questão 1, que englobam as categorias temáticas “Eradicação da violência”, “Tipos de violência” e “Sociedade civil” do relatório consolidado

Quadro 3 – Princípios relacionados aos achados da Questão 1 - As políticas, programas ou ações

Achado	Princípio avaliado / Referência textual
Falta de efetivação de programas e medidas estabelecidas em leis e regulamentos.	<p>Eficácia – Mensuração</p> <p>Dos normativos identificados que necessitam de ações por parte do Estado para sua implementação ou acompanhamento, constatou-se que mais de 50% deles não estão implementados ou não possuem medidas efetivas de monitoramento e fiscalização para garantir sua execução adequada.</p>
Deficiência na territorialização das ações de combate à violência contra as mulheres.	<p>Eficácia – Condições necessárias</p> <p>[...] a dimensão territorial é tratada de forma superficial no processo de elaboração e implementação do planejamento pluriannual relacionado ao combate da violência contra as mulheres. Essa falta de atenção compromete a transversalidade das ações, dificulta a articulação entre os diferentes atores envolvidos e gera problemas no desenho e na implementação dos programas.</p>
Ausência da atuação efetiva de mecanismos estabelecidos com a sociedade civil (colegiados).	<p>Eficácia – Condições necessárias</p> <p>Desse modo, constatou-se que, apesar de haver canais formais de comunicação entre a sociedade civil e o Estado, representados pelo CEAV, CEDIM e FEVIM, esses não estão em pleno funcionamento devido à falta de atos de nomeação dos representantes atualizados, bem como à ausência de convocações e reuniões realizadas conforme a periodicidade determinada pelos normativos.</p>



da Olacefs, tiveram a avaliação de eficácia baseada em condições necessárias, ocorrendo mensuração apenas no caso do achado sobre a análise normativa, quando a equipe de auditoria evidenciou que mais da metade dos normativos existentes no Rio Grande do Norte não estavam implementados, comprometendo diretamente a eficácia dessa legislação.

do Estado têm sido eficazes no enfrentamento do problema da violência contra as mulheres?

Achado	Princípio avaliado / Referência textual
Fragilidade na articulação entre os diversos atores envolvidos no planejamento e execução das ações.	Eficácia – Condições necessárias A ausência de registros adicionais de reuniões, comunicados, planos de ação ou outros documentos pertinentes reforça a percepção de falta de articulação por parte da SEMJIDH. Impende mencionar que a deficiência de coordenação e relacionamento horizontal entre os atores públicos compromete o alinhamento e a efetividade das ações executadas.
Ausência de base de dados integrada e acessível aos diferentes atores governamentais da rede de combate à violência contra as mulheres.	Eficácia – Condições necessárias [...] verifica-se que a rede de assistência utiliza diferentes fontes de dados. Nesse cenário, a COINE necessita consultar os dados coletados da Polícia Militar, Polícia Civil, ITEP e SESAP para elaborar estudos estatísticos ou relatórios que são requisitados por demanda.
Fragilidade nos mecanismos de acompanhamento e assistência à vítima de forma articulada entre as secretarias.	Eficácia – Condições necessárias [...] a maioria das secretarias envolvidas na rede de enfrentamento à violência contra as mulheres não possui mecanismos de acompanhamento posterior à vítima e não segue fluxos de atendimento padronizados.

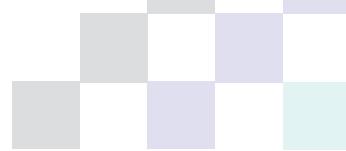
Fonte: Dados da pesquisa (2025).

Já no que se refere aos achados da questão 2, com foco na categoria temática “Utilização de recursos” do relatório consolidado da Olacefs, está demonstrado no Quadro 4 que não foi possível mensurar o princípio da eficiência, apenas desenvolver análises em termos de condições necessárias para uma eficiente alocação de recursos.

Quadro 4 – Princípios relacionados aos achados da Questão 2 - As políticas, programas ou ações realizadas pelo Estado utilizaram os recursos alocados de forma eficiente?

Achado	Princípio avaliado / Referência textual
Falta de informações dos recursos de forma desagregada que permitam avaliar a efetividade das ações.	Eficiência – Condições necessárias [...] a comissão de auditoria não conseguiu identificar os recursos físicos, financeiros, tecnológicos e humanos utilizados nas quatro ações analisadas, a saber: a Patrulha Maria da Penha, o Botão do Pânico - Central de Monitoramento Eletrônico (CEME), as Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAM) e a Casa de Acolhimento Anatália de Melo Alves.
Ausência de um planejamento em nível estadual para combate à violência contra as mulheres.	Eficiência – Condições necessárias Além disso, a falta de clareza na definição das metas a serem alcançadas ficou evidente quando a gestora mencionou que a coordenação das ações de combate à violência contra as mulheres ocorre de forma pontual, conforme as demandas surgem, indicando a ausência de um planejamento adequado.
Insuficiência de ações de formação e capacitação continuada dos profissionais dos programas fiscalizados.	Eficiência – Condições necessárias [...] observou-se que dentre as principais causas que os gestores consideram dificultar a tempestividade das ações, estão o efetivo insuficiente e a falta de capacitação de pessoal.

Fonte: Dados da pesquisa (2025).



Sobre a “Questão 3 - As respostas do Estado para o enfrentamento da violência contra as mulheres, durante a pandemia, foram efetivas?”, o relatório do TCE/RN informa que ela não foi abordada devido à criação da SEMJIDH ter ocorrido apenas em maio de 2019, coincidindo com o início do período de abrangência da auditoria, o que dificultou a avaliação da efetividade das ações realizadas no combate à violência contra as mulheres no período pandêmico, visto que essa Secretaria estava em processo de estruturação e não havia linha de base para avaliação da situação anterior à pandemia.

Considerações finais

Este capítulo discutiu como os princípios de eficiência e efetividade (eficácia) foram abordados na Auditoria Operacional Coordenada sobre Violência de Gênero, considerando que a literatura aponta a auditoria operacional como uma forma de contribuição das EFS para a concretização de compromissos governamentais como os relacionados aos ODS.

A análise de conteúdo realizada no relatório consolidado da auditoria revelou que os achados das EFS foram voltados predominantemente à discussão de condições necessárias à sustentabilidade dos princípios de eficiência e eficácia. Essa constatação parece se relacionar com as dificuldades associadas à mensuração de eficiência e eficácia mais do que a uma definição prévia das EFS. De acordo com ressalvas das próprias EFS, em muitos casos, não foi possível mensurar eficiência ou eficácia devido a questões como: insuficiência de dados, baixa transparência no orçamento, fragilidades em sistemas informatizados, desatualização ou baixa qualidade dos dados, falhas de planejamento e baixa desagregação dos dados.

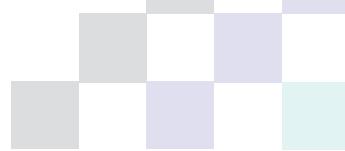
Esses resultados podem indicar que mesmo o desenvolvimento de auditorias operacionais com abordagem orientada a sistema ou a problema ainda pode ser um caminho relevante de contribuição para o aperfeiçoamento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres na América Latina e no Caribe, tendo em vista que a abordagem orientada a resultados em muitos casos poderá ser

inviável, e que boas práticas de gestão, como monitoramento e avaliação das ações, são pressupostos para que os governos se direcionem ao alcance dos compromissos assumidos no contexto dos ODS.

Cumpre destacar como limitação da pesquisa que a codificação se deu exclusivamente pela interpretação dos pronunciamentos dos achados reunidos no relatório consolidado pela Olacefs, logo, não foram realizadas verificações de consistência metodológica, em especial, no que tange aos achados que concluíram acerca de níveis de mensuração de eficiência ou eficácia.

Para pesquisas futuras, sugere-se a avaliação das repercussões da Auditoria Operacional Coordenada sobre Violência de Gênero nos contextos das diferentes EFS e estados auditados. Considera-se relevante avaliar os benefícios associados a esse esforço coordenado de auditoria, a recepção dos gestores às recomendações propostas, os avanços apontados nos monitoramentos das auditorias e em que medida esses avanços repercutiram na melhoria de resultados das políticas avaliadas.

Por fim, espera-se que esta pesquisa forneça subsídios para que equipes de auditoria possam definir abordagens de auditoria mais assertivas e considerar os riscos de mensuração aqui apontados no planejamento dos trabalhos. Da mesma forma, que as atividades de planejamento geral de fiscalizações das EFS considerem as oportunidades de contribuição de auditorias de natureza operacional para a concretização dos ODS, ao avaliar na seleção dos objetos a serem auditados a sua relação com as metas estabelecidas na Agenda 2030.



REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (org.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010. p. 109-147.

BENZERFA-ALILAT, Manel; TANDILASHVILI, Nino; FRISCIA, Marion. New development: diversification of the cour des comptes' activities—a necessary modernization or an identity evolution?. *Public Money & Management*, London, v. 41, n. 6, p. 491-493, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1934230>. Acesso em: 09 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 19 abr. 2025.

CORDERY, Carolyn; ARORA, Bimal; MANOCHIN, Melina. Public sector audit and the state's responsibility to “leave no-one behind”: the role of integrated democratic accountability. *Financial Accountability & Management*, Hoboken, v. 39, p. 304-326, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/faam.12354>. Acesso em: 14 mar. 2024.

GOMES, Indira Celli Xavier S.; SOUZA, Fladjane Raquel Soares de; CARVALHO, Anne Emilia Costa. Auditoria operacional coordenada sobre violência de gênero: resposta estatal para prevenção, sanção e erradicação da violência contra a mulher (4.01.2022.091.000). Natal: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, 2023. Disponível em: <https://novaarearestrita.tce.rn.gov.br/as/consultaprocessotemp/2025042011350655684U8462VQZRZF1VG1NZ4WWLAE.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. NBASP 3910: conceitos centrais para auditoria operacional. Brasília, DF: IRB, 2021. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-3910-Conceitos-centrais-para-auditoria-operacional.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. NBASP 3000: normas para auditoria operacional. Brasília, DF: IRB, 2019. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-3000-Norma-de-Auditoria-Operacional.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. NBASP 300: princípios de auditoria operacional. Brasília, DF: IRB, 2017. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-300-Principios-de-Auditoria-Operacional.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2025.

NEUENDORF, Kimberly A. The content analysis guidebook. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). Belém: OEA, 1994. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convancaobelem1994.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2025.

ORGANIZACIÓN LATINO-AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. Auditoría coordinada sobre violencia basada en género: respuesta estatal en la prevención, sanción y



erradicación de la violencia contra las mujeres – informe consolidado. Santiago: OLACEFS, 2023. Disponível em: <https://olacefs.com/gtg/document/informe-consolidado-auditoria-coordinada-sobre-violencia-basada-en-genero/>. Acesso em: 19 abr. 2025.

SAUNDERS, Mark; LEWIS, Philip; THORNHILL, Adrian. Research methods for business students. 4. ed. Harlow: Prentice Hall, 2007.

WHITE, Marilyn D.; MARSH, Emily E. Content analysis: a flexible methodology. *Library Trends*, Baltimore, v. 55, n. 1, p. 22-45, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/lib.2006.0053>. Acesso em: 10 jun. 2024.



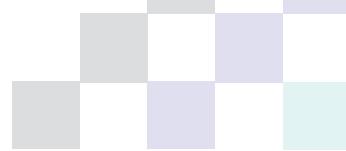
Capítulo 3

Equidade Racial nos Tribunais de Contas: desafios e avanços na implementação de Políticas Inclusivas no Controle Externo

Daiessse Quênia Jaala Santos Bomfim.

Marcela de Oliveira Timóteo.

Rosicleide Ramos Alves



INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo analisar tanto os desafios quanto os avanços na busca por equidade racial dentro dos Tribunais de Contas no Brasil, em uma perspectiva de promover a reflexão sobre a importância da aplicação de políticas públicas afirmativas. Além de democratizar o acesso às carreiras, a ampliação da representatividade da população negra nas Cortes de Contas possibilita perspectivas mais diversas na atuação dessas instituições, fortalecendo o olhar crítico sobre o papel do Estado.

Quando os servidores públicos refletem a diversidade da população brasileira e reconhecem as diferentes oportunidades de acesso entre os grupos sociais, seu trabalho contribui para relações mais justas e ajuda a transformar as estruturas do Estado que reforçam desigualdades, além de promover a garantia dos direitos humanos e sociais para todos, incluindo homens e mulheres, pessoas brancas, indígenas e negras (Chagas; Alves; Silva, 2023). A falta de diversidade racial e o racismo institucional podem gerar vieses inconscientes na atuação do(a) auditor(a) de Controle Externo em relação às auditorias de políticas públicas, por exemplo, quando destinadas aos serviços das populações diversas, especialmente as mais vulneráveis.

No país em que 55%⁶ da população é autodeclarada preta e parda, pensar sobre a representação burocrática dos servidores públicos é fundamental para que a composição dos cargos reflita, de forma proporcional, a diversidade do contexto brasileiro. No âmbito federal, a Lei n. 12.990/2014 estabelece 20% das vagas em concursos públicos na Administração Pública federal. De acordo com o Artigo 6º, a vigência da Lei n. 12.990/2014 seria de dez anos, terminando em junho de 2024. No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar medida cautelar, concedeu uma interpretação conforme a Constituição para o referido artigo. Assim, o prazo de dez anos deve ser visto como um marco para avaliar a eficácia da ação afirmativa, possibilitando a prorrogação ou ajustes necessários. Caso

6

Censo IBGE de 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9605#resultado>.

os objetivos da lei sejam atingidos, o término das cotas raciais deve ser feito de maneira planejada, evitando a extinção abrupta dessa política afirmativa.

Já no Legislativo, o Projeto de Lei n. 1.958/2021 amplia a reserva de cotas de 20% para 30%, destinadas às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas nos concursos públicos e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal. O projeto foi aprovado no Senado Federal e foi remetido à Câmara dos Deputados em junho de 2024.

No âmbito federal, para ilustrar a representatividade em cargos de nível superior nas áreas de fiscalização e ciclo de gestão do Governo Federal, dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) de 2020, informam as seguintes proporções de **pessoas negras**: 25% dos servidores do cargo de auditor federal de Finanças e Controle; 14,5% dos auditores da Receita Federal do Brasil; 20,5% dos auditores fiscais do Trabalho; e 20,4% dos especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente, há limitação de dados disponíveis quanto ao percentual de pessoas negras que ocupam o cargo de auditor(a) de Controle Externo nos Tribunais de Contas.

Com efeito, a democratização do acesso para grupos minorizados vai além da reserva de vagas em concursos públicos, abrangendo também a oferta de condições para que essas pessoas possam se preparar adequadamente, com materiais de estudo e apoio. A carreira de auditor(a) de Controle Externo exige conhecimento em diversas áreas, como Direito, Contabilidade, Auditoria, Estatística e Análise de Dados, além de preparação específica para provas discursivas. Somam-se a isso as despesas de deslocamento, uma vez que os exames são realizados nas capitais dos respectivos Tribunais de Contas.

Equidade racial no contexto institucional

A ampliação do acesso aos cargos públicos para grupos minorizados é um passo fundamental para promover a representatividade e a equidade nas instituições. No entanto, essa iniciativa, por si só, não é suficiente para transformar estruturas historicamente excludentes. Nesse contexto, o racismo institucional surge como um obstáculo invisível que limita a efetividade das políticas de inclusão.



A noção de racismo institucional descreve o processo pelo qual uma organização incorpora, em suas práticas e estruturas, mecanismos que produzem e perpetuam desigualdades em seu funcionamento (Souza, 2011). O *Guia de enfrentamento ao racismo institucional* (ONU Mulheres, 2013) define racismo institucional como o fracasso das instituições e organizações em oferecer um serviço adequado e profissional às pessoas devido à sua cor, cultura, ou origem racial ou étnica.

Esse racismo se manifesta por meio de normas, práticas e comportamentos discriminatórios no ambiente de trabalho, originados de preconceitos raciais que combinam estereótipos e ignorância (ONU Mulheres, 2013). A discriminação organizacional incentiva ou tolera o assédio com o objetivo de atingir o(a) trabalhador(a), utilizando estratégias organizacionais de constrangimento, explícitas ou sutis, e reforçando o controle e a demonstração de poder (Controladoria Geral da União, 2022).

A ausência de representatividade racial contribui para a reprodução de desigualdades, sobretudo a sub-representação racial nas funções de liderança, pode dificultar a criação e a implementação de políticas que promovam a inclusão e a igualdade dentro das instituições, impactando o alcance de uma atuação mais justa e representativa dos tribunais. A Administração, por meio da liderança, pode promover capacitação contínua dos servidores sobre racismo e outras formas de discriminação, promover ambiente de trabalho cooperativo, treinar equipes de gestão de pessoas sobre acolhimento nos casos de assédio etc. (Controladoria Geral da União, 2022).

Na perspectiva dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, especificamente o ODS 10 – Reduzir a desigualdade dentro dos Países e, entre eles, os Tribunais de Contas, ao exercerem controle externo sobre o uso dos recursos públicos, eles contribuem para a justiça social e a promoção da igualdade por meio da fiscalização e do controle de políticas públicas voltadas para grupos vulneráveis.

No âmbito interno, as Cortes de Contas podem adotar políticas e práticas inclusivas que promovam a diversidade, atendendo à Meta 10.2 ao garantir um ambiente acessível e inclusivo para todos, independentemente de gênero, etnia, raça, deficiência, condição econômica e outros tipos de discriminação. Isso inclui o desenvolvimento de ações afirmativas destinadas a ampliar a representatividade dentro das próprias instituições.

Além disso, ao alinharem-se à Meta 10.3, os Tribunais de Contas podem tomar

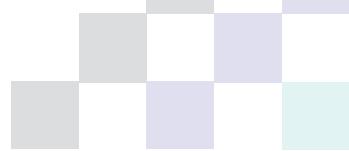
medidas para erradicar o racismo institucional e as práticas discriminatórias, promovendo uma estrutura organizacional que reflete a pluralidade da sociedade. Essas práticas internas, com reflexos externos, fortalecem a igualdade de oportunidades e ampliam a capacidade do tribunal de agir como exemplo de instituição pública engajada com a diversidade e a inclusão, reforçando o compromisso com os ODS e contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Em relação ao ODS 16 – Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, os tribunais contribuem para que as instituições sejam transparentes, eficientes e responsáveis. No âmbito institucional, os tribunais, ao promoverem a transparência dos dados relacionados à diversidade em seu quadro técnico, contribuiriam para o acompanhamento da efetividade das políticas afirmativas, alinhando-se com a Meta 16.7, quanto à garantia de tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis, e o Indicador 16.7.1, relacionado à proporção de cargos por sexo, idade, pessoas com deficiência e grupos populacionais em instituições públicas.

O Brasil criou de forma voluntária o ODS 18, com o objetivo de destacar o combate ao racismo como um elemento central para o desenvolvimento sustentável e o cumprimento da Agenda 2030. Essa iniciativa é coordenada por uma Câmara Temática da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Cnods) em parceria com o Ministério da Igualdade Racial.

Em relação às metas para esse ODS, têm-se a erradicação da discriminação étnico-racial no ambiente de trabalho, o fim da violência contra povos indígenas e afrodescendentes, a garantia de acesso ao Sistema de Justiça para pessoas negras e indígenas, além de ações voltadas à memória, à justiça e ao reconhecimento histórico dessas comunidades. Além disso, envolvem assegurar moradia digna e sustentável para as populações negras e indígenas, oferecer cuidados de saúde de qualidade, garantir educação inclusiva e acessível, promover espaços de diálogo e participação social, e combater a xenofobia, assegurando respeito e dignidade para imigrantes negros e indígenas.

Os Tribunais de Contas, além de promover auditorias para garantir que as políticas públicas voltadas à equidade racial e à inclusão sejam executadas de forma eficaz e com



resultados concretos, podem também se posicionar como referência institucional para outras entidades públicas. Isso inclui a implementação de normas que reservem vagas em seus concursos para pessoas negras e indígenas, bem como a prática de transparência ativa na divulgação da composição racial de seus quadros. Dessa forma, a sociedade pode acompanhar o compromisso da instituição com a diversidade e a inclusão.

Quanto à erradicação da discriminação étnico-racial no ambiente de trabalho, a adoção de medidas pelos Tribunais de Contas para combater o racismo institucional promove um ambiente de trabalho acolhedor e inclusivo, capaz de respeitar e valorizar as diferenças. Essas ações podem incluir programas de capacitação sobre diversidade e até mesmo como item contemplado nas ementas de conteúdo dos concursos públicos, e na criação de canais seguros para denúncias de práticas discriminatórias para fortalecer a cultura organizacional de respeito e equidade.

Equidade racial na prática nos Tribunais de Contas: avanços e desafios

A utilização de cotas raciais pelos Tribunais de Contas

Como é sabido, excetuando-se o Tribunal de Contas da União (TCU), todas as demais Cortes de Contas pertencem às esferas estadual ou municipal. Infelizmente, muitos estados e capitais ainda não publicaram regulamentação própria sobre a reserva de vagas para pessoas negras em concursos públicos, como foi estabelecido em nível federal pela Lei n. 12.990/2014. Muitos utilizam essa ausência como justificativa para a não implementação de concursos públicos com cotas raciais nos Tribunais de Contas e em outras entidades estaduais ou municipais.

Entretanto, no presente capítulo, entende-se que esse não é um argumento razoável frente a uma análise ampla da legislação nacional. Em primeiro lugar, não se pode esquecer que a Constituição Federal de 1988 enfatiza o princípio da igualdade e a punição para a discriminação, estabelecendo a promoção do bem de todos sem preconceitos como um objetivo fundamental. Por sua vez, o STF, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 186/DF, reforçou

que ações afirmativas não contrariam, e sim prestigiam o princípio da igualdade material, permitindo ao Estado adotar políticas temporárias que beneficiem grupos sociais historicamente subalternizados como medida de reparação.

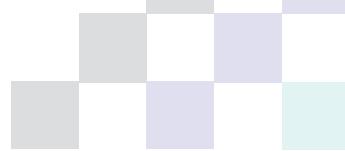
Cabe ressaltar que a ratificação da Convenção Interamericana contra o Racismo e a Discriminação Racial em 2022, com *status* constitucional, fortaleceu o arcabouço normativo brasileiro para a promoção da igualdade racial, estabelecendo compromissos para os Estados Partes adotarem políticas e ações afirmativas necessárias. Adicionalmente, entende-se que a aplicação integrativa das Leis n. 12.990/2014 e n. 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial) amplia a base legal que justifica com segurança a implementação de cotas raciais nos concursos dos Tribunais de Contas, independentemente da existência de legislação estadual específica. A inércia estatal na adoção de cotas raciais pode ser vista como uma forma de discriminação por omissão, violando o direito à igualdade racial.

Dessa forma, conclui-se que a falta de ações afirmativas em muitos Tribunais de Contas não é uma questão de base legal, mas de visão estratégica e compromisso com a promoção da diversidade étnico-racial. Destaca-se aqui a importância do letramento e da existência de unidades especializadas⁷ dentro dos órgãos para assessorar a administração na adoção de práticas de equidade racial que visem à construção de uma burocracia verdadeiramente representativa.

Entretanto, o panorama das cotas raciais em concursos públicos dos Tribunais de Contas brasileiros ainda revela um cenário desafiador e complexo. Timóteo (2023) realizou um levantamento que revelou que dos 33 Tribunais de Contas no Brasil, apenas dez já haviam realizado concurso público com reserva de vagas para pessoas negras. Mesmo considerando que muitos tribunais não realizam concursos há anos, a adesão às cotas raciais ainda se mostrou limitada. A despeito do aumento dos debates públicos e acadêmicos sobre a importância das ações afirmativas étnico-raciais, entre 2021 e 2022, apenas três dos dez concursos realizados por Cortes de Contas previram a reserva de vagas.

Existem casos em que, mesmo com a existência de leis estaduais, as cotas não foram implementadas. Um exemplo é o concurso realizado em 2022 para o cargo de procurador

⁷ AGÊNCIA BRASIL. Governo Federal apresenta ODS 18 sobre igualdade étnico-racial em evento na ONU. 07 jul. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202407/governo-federal-apresenta-ods-18-sobre-igualdade-etnico-racial-em-evento-na-onu>. Acesso em: 30 out. 2024.



do Ministério Público de Contas do Mato Grosso do Sul (MPC/MS), que não incluiu cotas raciais, apesar de uma lei estadual de 2008 regulamentar o assunto.

Por outro lado, há exemplos de tribunais que adotaram cotas mesmo sem legislação estadual específica. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA) reservou 10% das vagas para pessoas negras, quilombolas e indígenas, aplicando de forma integrativa a Lei Federal n. 12.990/2014. Já o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), apesar de não ter cotas no concurso de 2017, regulamentou internamente a reserva de 20% das vagas para candidatos negros em 2022, baseando-se na mesma lei federal, no Estatuto da Igualdade Racial e nos ODS da Organização das Nações Unidas (ONU).

Esses casos mostram que os Tribunais de Contas podem ser pioneiros em seus estados ou municípios na promoção da igualdade racial, mesmo sem legislação estadual/municipal específica. Situações semelhantes ocorrem em defensorias públicas em estados como Amazonas, Goiás e Minas Gerais, que adotam regulamentações próprias para cotas raciais, já que não há lei estadual regulamentando o tema. Importa ressaltar que a atualização dos dados, englobando os anos de 2023 e 2024, demonstra um avanço nessa perspectiva, com 14 dos 33 Tribunais de Contas tendo adotado cotas para pessoas negras.

Cabe destacar, ainda, iniciativa recente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que publicou, em outubro de 2024, a cartilha intitulada “Diretrizes para a adoção de cotas raciais nos concursos públicos dos Tribunais de Contas”. O documento apresenta conteúdo educativo, base legal referente ao assunto e recomendações sobre boas práticas na implementação da medida afirmativa. Espera-se que tais orientações aumentem significativamente o número de cortes que adotam as cotas raciais em seus certames.

A experiência do TCU na promoção da equidade racial

Nos últimos anos, o TCU tem implementado uma série de iniciativas significativas visando à promoção da equidade racial e considerando a interseccionalidade entre gênero e raça. Uma das principais medidas adotadas foi a Política de

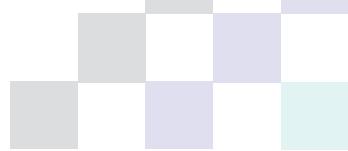
Prevenção e Combate ao Assédio Moral e Sexual e a Todas as Formas de Violência e Discriminação no Tribunal, estabelecida pela Portaria-TCU n. 41/2024. Essa política não apenas define conceitos-chave como assédio moral e sexual e discriminação (incluindo a discriminação racial), mas também estabelece princípios fundamentais como tolerância zero e promoção de uma cultura de respeito. Para garantir a efetividade desses princípios, foram criadas duas instâncias no órgão: o Comitê Técnico de Prevenção ao Assédio e à Discriminação e o Núcleo de Acolhimento. O primeiro tem a função de solicitar relatórios, estudos e pareceres sobre o tema para outras unidades e sugerir ações de prevenção, orientação e enfrentamento dos assédios moral e sexual e da discriminação no trabalho. Já o Núcleo de Acolhimento fica responsável por acolher e orientar vítimas de assédio ou discriminação, além de sugerir medidas administrativas para tratar a situação. Quando a ocorrência exige apuração disciplinar, ela é feita pela corregedoria do órgão.

Outro marco importante foi a criação, em junho de 2022, do Comitê Técnico de Equidade, Diversidade e Inclusão (CTEDI) do TCU, por meio da Portaria-TCU n. 86/2022. Esse comitê tem como objetivo promover a igualdade de condições e oportunidades, valorizando a diversidade e respeitando as diferenças, com foco em grupos historicamente sub-representados, como as pessoas negras.

No âmbito da cooperação nacional, deve-se pontuar a atuação do TCU junto à Rede Equidade, instância instituída em 2022 por meio de acordo de cooperação técnica, com o objetivo de promover ações conjuntas voltadas ao tema da inclusão da diversidade e de equidade no setor público, com foco em gênero e raça. No âmbito da Rede Equidade, destaca-se a construção do Modelo de Inclusão da Diversidade (Modelo IDE)⁸, instrumento de autoavaliação que proporciona às organizações públicas um diagnóstico detalhado sobre a promoção de práticas inclusivas, com ênfase nas perspectivas de gênero e raça.

Já no âmbito da cooperação internacional, o TCU participa ativamente na Comissão de Gênero e Diversidade da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), tendo publicado Relatório de

⁸ Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Cartilha-Diretrizes-Para-Adoc%CC%A7a%CC%83o-de- Cotas-Raciais-no-Tribunal-de-Contas.-VF-Links-Interativos-1.pdf>



Monitoramento da Implantação da Política de Gênero e Não Discriminação da Olacefs no TCU⁹, em que estão relatadas todas as ações realizadas com vistas a atender às recomendações da referida política.

Uma ação estruturante para a promoção da equidade racial foi a realização, no ano de 2023, de um censo étnico-racial com servidores e estagiários da instituição, visando obter um diagnóstico preciso da representatividade racial no órgão. Tal panorama pode ser subsidiar políticas de diversidade e inclusão com maior precisão e deve ser reproduzida nas demais Cortes de Contas.

Em termos de ações afirmativas, o TCU realizou, em 2022, seu primeiro concurso público com reserva de 20% das vagas para candidatos negros, conforme a Lei n. 12.990/2014. Além disso, a seleção para o Mestrado Profissional em Controle da Administração Pública em 2024 e o estágio estudantil no TCU também contam com reservas de vagas para pessoas negras.

É importante pontuar também o esforço na realização de ações de capacitação, sensibilização e comunicação. Entre 2022 e 2024, o TCU promoveu diversos treinamentos, webinários e palestras sobre diversidade racial, contando com a participação de especialistas renomados na área. O TCU aderiu ainda ao selo “Racismo Aqui Não”, iniciativa que visa inibir práticas racistas no Brasil e no mundo, mediante a exposição do referido emblema em ambientes de trabalho, de educação, em manifestações culturais, esportivas e de lazer.

No tocante ao controle externo, deve-se destacar a criação, em 2024, de diretoria especializada na fiscalização de direitos humanos e políticas de equidade. Mas, mesmo antes da existência da unidade, o TCU conduziu, em 2022, uma auditoria operacional sobre a implementação e o monitoramento da política de cotas nas instituições federais de ensino no Brasil, abrangendo o período de 2013 a 2022. Este estudo foi impulsionado pela necessidade de revisão da política, conforme estipulado pela Lei n. 12.711/2012, que requeria uma avaliação após uma década de sua promulgação. A auditoria revelou uma série de problemas, incluindo a falta de coordenação entre os agentes responsáveis, omissões significativas por parte

⁹ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/monitoramento-da-implantacao-da-politica-de-genero-e-nao-discriminacao-da-olacefs-no-tcu.htm>.

desses agentes, e deficiências nos processos de monitoramento e avaliação da política de cotas. Um dos principais achados foi a inexistência de relatórios anuais sistemáticos que avaliassem a implementação da reserva de vagas. Os resultados da auditoria serviram como subsídio para a revisão da política, concretizada na Lei n. 14.723/2023.

Por fim, destaca-se a incorporação da temática nas ações de comunicação internas e externas do órgão. A criação do Calendário da Diversidade do TCU orienta a publicação em suas redes sociais em efemérides relacionadas à igualdade racial, como o Dia Internacional da Mulher Negra Latino-Americana e Caribenha¹⁰ e o Dia de Zumbi e da Consciência Negra¹¹. Campanhas anuais contra o assédio e a discriminação complementam as iniciativas, visando conscientizar e informar sobre as diversas formas de violência, incluindo o racismo, e os canais de denúncia disponíveis.

Apesar dos avanços apresentados, a baixa representatividade de pessoas negras e mulheres no órgão ainda é um grande desafio. Atualmente, o quadro funcional do TCU é composto por 74% de homens e apenas 28% de pessoas pardas e 3,6% de pessoas pretas. Entretanto, cabe ressaltar que o órgão estabeleceu, em 2023, grupo de trabalho com o objetivo de estudar e apresentar proposta de novo modelo de concurso público para os cargos efetivos do TCU, considerando a importância de selecionar pessoas que atendam aos critérios de diversidade, tais como gênero e raça. Os resultados do estudo ainda não foram tornados públicos.

Outra limitação é a falta de política afirmativa para ocupação de cargos de liderança por pessoas negras, a exemplo do que já é estabelecido pelo Decreto n. 11.443/2023, que determina que, no Poder Executivo federal, 30% dos cargos de confiança e em comissão sejam ocupados por pessoas negras. Cabe destacar que o TCU possui normativo que garante a proporcionalidade feminina na ocupação de funções estratégico-táticas (Portaria-TCU n. 67/2023), mas a norma não alcança a interseccionalidade com o marcador de raça.

10 Disponível em: https://www.instagram.com/tcuoficial/p/C91282OKJMb/?img_index=1

11 Disponível em: https://www.instagram.com/tcuoficial/p/Cz3R0D5rnQc/?ref=wtf9d3ymvn9tu&hl=am-et&img_index=1



A experiência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) foi um dos precursores no desenvolvimento de ações voltadas à equidade racial. Em 2021, foi o primeiro Tribunal de Contas a publicar um Plano Antirracista, com perspectiva interna (voltada ao seu corpo funcional) e externa (voltada às interações com outros órgãos, poderes e sociedade civil).

Ainda no ano de 2021, o TCE/RS criou um Comitê de Assessoramento Permanente Antirracista (CAPA), de caráter propositivo e consultivo, com alcance nas relações institucionais internas e externas, no exercício das funções de controle externo, nas ações administrativas e de gestão (TCE/RS, 2021). A iniciativa é exemplo da necessidade de institucionalização de ambientes que cuidem da matéria e sejam referência para todos os *stakeholders* da instituição. Além disso, representou um avanço em termos de participação cidadã, já que foi prevista a participação no comitê de representantes da sociedade civil organizada e da comunidade acadêmica gaúcha.

No âmbito do controle externo, destaca-se a fiscalização do Artigo 26-A da Lei Federal n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). O referido dispositivo disciplina que:

Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena. (Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008).

§ 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil. (Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008).

§ 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras. (Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008).

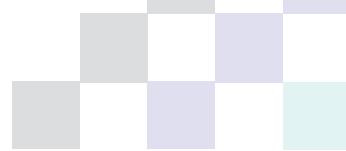
Sabe-se que a escola é espaço importante na formação da subjetividade dos indivíduos e que, infelizmente, muitas vezes é o primeiro espaço onde crianças negras passam por situações de racismo. Dada a importância da construção de uma educação antirracista, base para uma sociedade que combate efetivamente a desigualdade, priorizar a fiscalização da política preconizada do Artigo 26-A é medida de grande impacto.

Para tanto, o TCE/RS criou, em 2013, Grupo de Trabalho (GT) intitulado GT 26-A, composto pelo próprio TCE/RS, pela Associação dos Procuradores do Estado do Rio Grande do Sul (Apergs), pela Defensoria Pública da União no RS, pelo Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (MPC/RS), pelo Departamento de Educação e Desenvolvimento Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (DEDS/UFRGS), pela Rede Afro-Gaúcha de Profissionais do Direito, pela Ordem de Advogados do Brasil do Rio Grande do Sul (OAB/RS), pelo Centro de Apoio Operacional em Direitos Humanos do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e por professores convidados.¹²

O grupo de trabalho concentrou-se exclusivamente na fiscalização do cumprimento da legislação. Inicialmente, direcionou esforços para orientações pedagógicas, por meio de seminários e comunicações às prefeituras gaúchas sobre a iminência de fiscalização do cumprimento do Artigo 26-A da LDBEN. Realizou também ações diagnósticas, como pesquisa sobre as ações de implementação do ensino das histórias e culturas africanas, afro-brasileiras e indígenas nas redes municipais de ensino. A partir de 2016 e dando sequência às ações do GT 26-A, o TCE/RS passou a realizar auditorias de regularidade sobre o tema.

Uma ação de extrema relevância, que poderia servir de referência para todas as Cortes de Contas, foi a incorporação, no ano de 2020, de análises das ações municipais em relação ao cumprimento do Artigo 26-A nos relatórios de auditoria elaborados com o propósito de subsidiar os processos de prestação de contas anuais, nos quais são emitidos os pareceres prévios referentes às contas dos prefeitos municipais.

12 Disponível em: <https://cloud.tce.rs.gov.br/s/7pfndDXKi2o3tF8>



Em 2021, o grupo fez um amplo levantamento junto às prefeituras do Rio Grande do Sul que revelou panorama ainda preocupante em relação ao estudo das histórias e culturas afro-brasileiras e indígenas nas escolas municipais.

Além das iniciativas estruturantes já mencionadas, cabe destacar outras medidas de promoção da equidade racial desenvolvidas no âmbito do TCE/RS. O tribunal regulamentou seu programa de estágios, com reserva de 20% das vagas para pessoas negras. Além disso, a instituição propôs um Protocolo de Intenções, assinado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP/RS), pelo Tribunal de Justiça Militar do Estado do Rio Grande do Sul (TJMRS) e pela Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, para criar normas que unifiquem procedimentos e garantam o respeito às cotas raciais no preenchimento de vagas em concursos públicos em todo o estado.

O TCE/RS incluiu o campo “raça-cor” nos formulários internos com objetivo de verificar onde estão, em quais funções e qual o quantitativo de pessoas negras na instituição. A instituição também integrou a temática racial nas atividades de sua Escola Superior de Gestão e Controle, realizando diversas ações educacionais com foco na promoção da equidade racial. Ademais, a Biblioteca do TCE/RS adquiriu uma ampla bibliografia de autores(as) negros(as) e obras com temática antirracista. Esse tipo de ação, de fácil execução, auxilia na difusão do conhecimento necessário para a implementação de práticas antirracistas e reconhece a intelectualidade da população negra como central para a construção do saber no país.

A experiência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

A Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial nas Ações de Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) tem se destacado por sua atuação exemplar em integrar a perspectiva racial nas práticas de controle e fiscalização das políticas públicas. Essa iniciativa reflete um compromisso com a promoção da equidade racial e o enfrentamento das desigualdades históricas que afetam a população negra.

Um dos principais objetivos da comissão é garantir que as políticas públicas sejam avaliadas sob a ótica da diversidade e da inclusão, promovendo a justiça social. O trabalho

realizado pelo TCE/SC, com toda a certeza, serve de referência para outros órgãos de controle, ao priorizar a análise das desigualdades raciais nas ações governamentais.

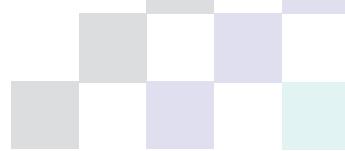
Entre as atribuições da comissão, destacam-se:

- Fomentar, no âmbito interno do Tribunal de Contas, a realização de atividades que propiciem a reflexão acerca do racismo, em suas diversas formas, e incentivem o seu combate;
- Propor ações para atuação fiscalizatória do TCE/SC;
- Promover a divulgação dos resultados das ações de fiscalização do TCE/SC, aprovadas pelo Plenário;
- Propor a celebração de convênios ou acordos para que o TCE/SC atue de forma conjunta com outros órgãos ou poderes (Portaria n.TC-0306/2022, p. 2).

Nesse cenário, é oportuno destacar o processo de capacitação e letramento racial promovido por meio de diversas iniciativas, como um clube do livro, exibições de cinema com foco afrocentrado e um curso com carga horária total de 48 horas. O objetivo dessas ações é preparar os servidores para a identificação e a erradicação de práticas discriminatórias. Adicionalmente, a comissão estabeleceu a formação das comissões de heteroidentificação e propôs a implementação de um censo funcional para monitorar a evolução das políticas de cotas raciais.

A comissão também elaborou uma proposta para a inclusão de temas relacionados à população negra nas atividades de controle externo, sugerindo que a identificação racial seja feita nas auditorias que incidam sobre contingentes populacionais. Um exemplo dessa iniciativa é a auditoria operacional realizada entre 2022 e 2023, que evidenciou a insuficiência de ações voltadas à promoção da igualdade racial nas principais áreas da Administração Pública estadual. Essa avaliação considerou o planejamento e a adoção de políticas públicas nos planos, nos programas, nas ações e nas iniciativas implementados pelos órgãos estaduais, visando à promoção da igualdade racial.¹³

13 Portaria n. tc – 306, de 15 de julho de 2022. Disponível em: https://www.tcesc.tce.br/sites/default/files/leis_normas/PORTRARIA%20N.TC%200306-2022%20CONSOLIDADA.pdf Acesso em 01 nov. de 2024.



Essas ações demonstram o empenho do TCE/SC em não apenas fiscalizar, mas também em promover uma transformação significativa nas práticas de gestão pública, assegurando que as políticas públicas sejam mais inclusivas e equitativas. A atuação da Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial é um exemplo de como órgãos de controle podem ser agentes de mudança social, contribuindo para uma sociedade mais justa e igualitária.

A experiência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) lançou o programa “Equidade, Diversidade e Cidadania”, promovido pela Escola de Contas Professor Severino Lopes de Oliveira, em parceria com a Secretaria de Controle Externo (Secex). O evento buscou oferecer um panorama dos principais debates contemporâneos sobre os marcadores de gênero, raça e sexualidade, além de abordar os desafios enfrentados por pessoas com deficiência e indivíduos neurodivergentes.

O programa tem como objetivo proporcionar conhecimento sobre as relações de gênero e sexualidade, disseminar conteúdo sobre racismo e práticas antirracistas, e capacitar os servidores do TCE/RN e órgãos jurisdicionados em métodos para promover práticas inclusivas direcionadas a pessoas com deficiência e neurodivergentes no ambiente de trabalho. Essa iniciativa reflete um compromisso com a promoção da diversidade e da equidade nas instituições públicas.

Após o lançamento, uma série de encontros foi programada para os dois meses seguintes, voltada para servidores, gestores, jurisdicionados e o público em geral. As capacitações estão sendo realizadas na modalidade presencial, por meio de aulas expositivas dialogadas, desenvolvidas a partir de referenciais teórico-técnicos pertinentes aos temas. Esse formato visa estimular a participação ativa dos alunos, incentivando discussões significativas sobre as diversas situações que permeiam as atividades de controle na Administração Pública municipal.

Com essas ações, o TCE/RN reafirma seu papel na promoção da equidade e na formação de uma cultura institucional que valoriza a diversidade. O programa “Equidade,

“Diversidade e Cidadania” se configura como uma importante iniciativa para a construção de um ambiente mais inclusivo e respeitoso dentro da Administração Pública, contribuindo para o enfrentamento das desigualdades sociais e a valorização de todas as identidades.

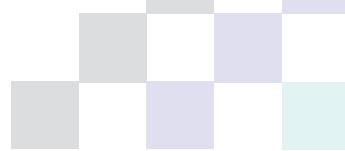
A experiência do Tribunal de Contas do Estado do Pará

O Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) formalizou, em 23 de abril de 2024, o Pacto Interinstitucional Pró-Equidade Racial, uma iniciativa que busca promover a equidade racial em todo o território paraense. Essa ação pretende estabelecer uma rede de colaboração entre diversas instituições, com foco na realização de atividades pedagógicas e orientadoras que contribuam para a conscientização sobre a desarticulação do racismo. O pacto se alinha aos princípios da Constituição Federal de 1988, que estabelece como um dos objetivos fundamentais da República a promoção do bem-estar de todos, sem discriminação de qualquer natureza.

O objetivo central do pacto é fomentar a construção de laços de apoio mútuo entre os participantes, a fim de implementar ações voluntárias que abordem duas áreas temáticas principais: a diversidade, a inclusão e a equidade raciais, e a conscientização sobre o racismo em suas diversas formas. A proposta é que as instituições signatárias compartilhem boas práticas e recursos que possam ser aplicados em ações voltadas para a redução das desigualdades raciais. Essa abordagem colaborativa busca não apenas ampliar a capacidade de diálogo entre as entidades, mas também fortalecer a atuação de cada uma delas na promoção de um ambiente mais justo e inclusivo.

O TCE/PA, no exercício de suas funções de controle externo, assume a responsabilidade de incluir informações sobre a cidadania e o controle exercido pelos Tribunais de Contas nas ações das demais entidades públicas participantes do pacto. Essa perspectiva se alinha ao compromisso do tribunal em atuar dentro dos ODS, especialmente no que diz respeito à redução das desigualdades, conforme estipulado na Agenda 2030 da ONU.

Ademais, a instituição do Pacto Interinstitucional Pró-Equidade Racial é um reconhecimento da importância das políticas de ação afirmativa para a promoção da igualdade racial, conforme ratificado pelo STF. O TCE/PA não apenas exerce sua função fiscalizatória,



mas também se propõe a atuar de forma pedagógica e orientativa, visando à geração de resultados positivos para a gestão pública e, consequentemente, para toda a sociedade.

Além do TCE/PA, várias entidades importantes assinaram o pacto, incluindo o Governo do Pará, o TCU, o Ministério Público Federal (MPF), o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Atricon, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), o Ministério Público do Pará (MP/PA), a Assembleia Legislativa do Estado do Pará (Alepa), a Agência Nacional de Inteligência, a Defensoria Pública do Estado do Pará, a Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará (OAB/PA), entre outras. Essa ampla adesão demonstra o comprometimento coletivo com a promoção da equidade racial em diferentes esferas.

A experiência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

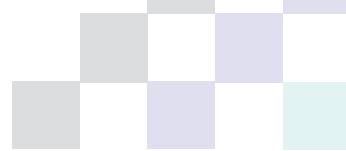
Em comemoração aos seus 55 anos, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP) firmou, em novembro de 2023, um convênio com a Faculdade Zumbi dos Palmares, cujo objetivo era desenvolver e implementar projetos focados na capacitação de profissionais nas áreas de políticas públicas que promovam a diversidade e a equidade sociais.

A proposta de colaboração visa oferecer cursos, palestras, eventos e *workshops* que abordarão temas cruciais, como gênero, raça, etnia e vulnerabilidade social. Essas iniciativas têm como objetivo não apenas a formação de profissionais qualificados, mas também a conscientização sobre a importância da diversidade e da equidade no serviço público.

Além do convênio, o tribunal também aderiu ao programa #RacismoZero, uma iniciativa da Faculdade Zumbi dos Palmares que busca combater o racismo em diversos setores. Adicionalmente, o TCM/SP adota cotas em seus concursos e promove ações afirmativas em seus estágios, reafirmando seu compromisso com a diversidade e a equidade. A parceria com a Faculdade Zumbi dos Palmares, portanto, se alinha a essas iniciativas, representando um passo necessário na luta contra as desigualdades sociais e raciais.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Diretrizes para a adoção de cotas raciais nos concursos públicos dos Tribunais de Contas: recurso eletrônico. Brasília, DF: Atricon, 2024. Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Cartilha-Diretrizes-Para-Adoc%CC%A7a%CC%83o-de-Cotas-Raciais-no-Tribunal-de-Contas.-VF-Links- Interativos-1.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2024.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2376/2022, Plenário, 26 de outubro de 2022. Diário Ofical da União, Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao- completo/*UMACORDAO%253A2376%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 2 nov. 2024.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Monitoramento da implantação da política de gênero e não discriminação da OLACEFS no TCU. Portal TCU, Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/monitoramento-da-implantacao-da-politica-de-genero-e-nao- discriminacao-da-olacefs-no-tcu.htm>. Acesso em: 2 nov. 2024.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Ordem de Serviço-CCG nº 3, de 11 de julho de 2023. Constitui grupo de trabalho com o objetivo de estudar e apresentar proposta de novo modelo de concurso público para os cargos efetivos do Tribunal de Contas da União. Diário Ofical da União, Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/btcu/%2522Pol%25C3%25ADtica%2520Corporativa%2520de%2520Seguran%25C3%25A7a%2520da%2520Informa%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520do%2520Tribunal%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 1 nov. 2024.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Painel de informação – Perfil da força de trabalho. *Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, 2024b. Disponível em: https://www.tcu.gov.br/Paineis/_Aut/?workspaceId=127d7150-708c-4b5a-8a7b-541ed3841f15&reportId=d125db49-d6aa-4d31-8a16-6c8de358efd6. Acesso em: 2 nov 2024.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria TCU nº 41, de 8 de março 2024. Dispõe sobre a Política de Prevenção e Combate ao Assédio Moral e Sexual e a Todas as Formas de Violência e Discriminação no âmbito do Tribunal de Contas da União. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 mar. 2023b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-26701>. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria TCU nº 67, de 8 de março 2023. Institui medidas para a promoção da equidade de gênero na ocupação das funções de liderança de nível estratégico-tático na Secretaria do Tribunal de Contas da União. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 mar. 2023c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21653>. Acesso em: 1 nov. 2024.

CHAGAS, C.; ALVES, I.; SILVA, T. D. Concurso público nacional unificado e a busca por um serviço público com a cara do Brasil. *Estadão*, São Paulo, 19 out. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/concurso-publico-nacional-unificado-e-a-busca-por-um-servico-publico-com-a-cara-do-brasil/>. Acesso em: 29 out. 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Guia para prevenção, enfrentamento e responsabilização nos casos de assédio moral, sexual e discriminação*. Brasília, DF: CGU, 2022. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/93176/1/Guia_para_prevencao_assedio.pdf. Acesso em: 29 out. 2024.

COUTO, A. M; ROSA, G. O. N. da; SANTOS, J. A. dos. (org.). *Educação antirracista: fiscalização e desafios*. Porto Alegre: ESGC, 2021. Disponível em: www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Livro_Educacao_antirracista_Atricon.pdf. Acesso em: 1 nov. 2024.

IBGE. Tabela 9605 – População residente por cor ou raça e situação do domicílio. *IBGE*, Rio de Janeiro, [202-]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9605#resultado>. Acesso em: 29 out. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). *Agenda 2030: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles*. Brasília, DF: Ipea, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14124/10/>

Agenda_2030_ODS_10_Reduzir_a_desigualdade_dentro_paises.pdf. Acesso em: 27 out. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. Brasília, DF: Ipea, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12077/1/Trajetorias_Cap11.pdf. Acesso em: 29 out. 2024.

ONU MULHERES. *Guia de enfrentamento ao racismo institucional*. Brasília, DF: ONU Mulheres, 2013. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/12/Guia-de-enfrentamento-ao-racismo-institucional.pdf>. Acesso em: 29 out. 2024.

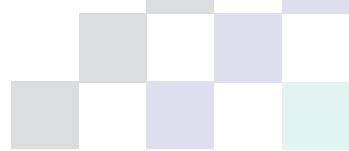
RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Relatório final do Grupo de Trabalho do Plano Antirracista. *Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://cloud.tce.rs.gov.br/s/7pfndDXKi2o3tF8>. Acesso em: 1 nov. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Portaria nº TC – 306, de 15 de julho de 2022. Constitui comissão permanente com o objetivo de fomentar a abordagem racial nas ações de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). *Diário Oficial do Estado*, Florianópolis, 16 jul. 2022. Disponível em: https://www.tcesc.tce.br/sites/default/files/leis_normas/PORTRARIA%20N.T.C%200306-2022%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 1 nov. 2024.

SOUZA, A. S. Racismo institucional: Para compreender o conceito. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, Goiânia, v. 1, n. 2, p. 221-238, 2017. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/site/article/view/275>. Acesso em: 29 out. 2024.

TIMOTEO, M. Cotas raciais em concursos públicos para ingresso nos tribunais de contas brasileiros: por que estamos longe do ideal?. In: BOMFIM, Daiesse Quênia Jaala (coord.). *Políticas afirmativas de inclusão e equidade racial: reflexões acerca do papel dos setores público e privado*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 29-56.

Capítulo 4



Inclusão Racial em Concursos Públicos: o caso dos Tribunais de Contas

*Marcelo Conceição
Andrea Maria Lucas*

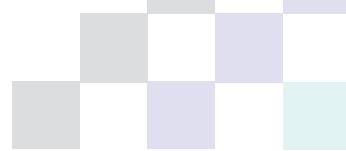
INTRODUÇÃO

As políticas afirmativas são instrumentos fundamentais para a redução das desigualdades históricas e estruturais presentes na sociedade brasileira. Essas medidas têm como objetivo garantir o acesso equitativo a oportunidades educacionais, profissionais e institucionais para grupos historicamente marginalizados, como indígenas, negros, pardos e Pessoas com Deficiência (PCDs). Entre as diversas formas de políticas afirmativas, a reserva de vagas – conhecida como sistema de cotas – tem sido uma das mais relevantes no Brasil, especialmente no contexto da educação superior e do serviço público.

O debate sobre a implementação de cotas no Brasil ganhou força no final do século XX e se consolidou no início do século XXI. O marco inicial ocorreu com a criação do sistema de cotas na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), no ano de 2003. O modelo então vigente destinava 45% das vagas distribuídas entre estudantes oriundos de escolas públicas, pessoas negras, PCDs e minorias étnicas. Um ano depois, uma nova lei determinou que 40% dessas vagas fossem reservadas a pessoas autodeclaradas negras e pardas. No serviço público federal, a Lei n. 12.990/2014 estabeleceu a reserva de 20% das vagas em concursos federais para candidatos negros. Tais medidas têm sido fundamentais para ampliar a inclusão social e econômica de segmentos vulnerabilizados da sociedade.

A relevância das políticas afirmativas, especialmente a reserva de vagas, também se reflete na atuação dos Tribunais de Contas. Como órgãos de fiscalização e controle dos gastos públicos, as chamadas Cortes de Contas desempenham papel essencial na verificação do cumprimento dessas políticas e na promoção da equidade social. Além da função fiscalizadora, os Tribunais de Contas devem adotar, em seus próprios processos seletivos, políticas de cotas raciais.

Ademais, como órgãos de controle externo, sua atuação não pode se limitar à fiscalização: deve também servir de exemplo na promoção da equidade social. A adoção interna de medidas afirmativas fortalece a credibilidade dos tribunais e reafirma seu



compromisso com os princípios de igualdade e inclusão. Dessa forma, a implementação de cotas raciais em seus concursos e processos seletivos não apenas reforça a coerência institucional, como também amplia a representatividade dentro dessas instituições, contribuindo para um serviço público plural e democrático.

A implementação de políticas afirmativas no Brasil, em especial a reserva de vagas para Pessoas Pretas e Pardas (PPP), constitui um dos capítulos mais relevantes na trajetória de luta por equidades social e racial no país. Historicamente, as desigualdades estruturais que marcam a sociedade brasileira têm raízes profundamente entrelaçadas com o legado da escravidão, cujas consequências perduram até os dias atuais, manifestando-se em diversas esferas – como a educação, o mercado de trabalho e os espaços institucionais – por meio do sistemático afastamento da população preta desses ambientes.

Foi nesse contexto que surgiram as primeiras iniciativas de políticas públicas voltadas à reparação histórica, com destaque para as cotas raciais nas universidades públicas, formalizadas pela Lei n. 12.711/2012. A partir dessa experiência, ampliou-se o debate sobre a extensão dessas medidas para outros setores, incluindo os concursos públicos, como forma de garantir maior diversidade e inclusão em espaços tradicionalmente ocupados por grupos historicamente favorecidos.

Nos Tribunais de Contas, a discussão sobre a efetividade das cotas raciais ganha contornos ainda mais significativos. Essas instituições, que desempenham papel estratégico na promoção da transparência e da *accountability* (responsabilização e prestação de contas por parte das instituições públicas), também enfrentam desafios relacionados à falta de representatividade racial em seus quadros. A ausência de diversidade pode comprometer não apenas a legitimidade dessas instituições perante a sociedade, mas também sua capacidade de compreender e atender às demandas de comunidades historicamente marginalizadas.

Nesse sentido, a aplicação de políticas afirmativas nos concursos públicos desses órgãos deve ser compreendida como um passo essencial para que suas composições reflitam a diversidade da sociedade que esses mesmos órgãos fiscalizam. A presença de PPP nos Tribunais de Contas fortalece a equidade no acesso a cargos públicos e contribui para uma fiscalização com perspectivas mais amplas, alinhadas às reais necessidades desses grupos, promovendo um controle externo mais efetivo e socialmente comprometido.

No entanto, surge aqui o problema central: existe uma aplicação consistente e efetiva da política de reserva de vagas para pessoas pretas nos concursos dos Tribunais de Contas no Brasil? Estudos recentes, como os de Lima e Leal (2021) e de Oliveira e Sadek (2024), apontam lacunas significativas na implementação dessas políticas, evidenciando que, mesmo quando previstas legalmente, as cotas raciais muitas vezes não são cumpridas de maneira adequada.

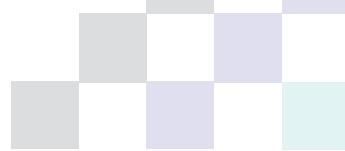
Essa ineficácia pode ser atribuída a diversos fatores, como resistências institucionais, dificuldades na operacionalização dos mecanismos de heteroidentificação e ausência de mecanismos robustos de monitoramento e sanção. Além disso, conforme destacado por Alves (2021) e por Vargas e Leal (2023), decisões judiciais e interpretações divergentes sobre a constitucionalidade dessas medidas podem contribuir para a fragilidade na adoção e para a inconsistência na aplicação entre os Estados.

A judicialização da política de cotas raciais, tema explorado por diversos autores, revela a complexidade envolvida na defesa e na aplicação dessas medidas. A análise crítica de casos concretos, como a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n. 41, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), demonstra que o debate sobre cotas raciais transcende questões meramente técnicas, abrangendo dimensões éticas, políticas e jurídicas.

Por outro lado, estudos como o de Vale *et al.* (2022) alertam para o fenômeno da usurpação das cotas raciais, no qual indivíduos que não se enquadram nos critérios de elegibilidade fraudam o sistema, comprometendo sua finalidade. Essas questões reforçam a necessidade de uma abordagem mais rigorosa e sistemática por parte dos Tribunais de Contas, que devem não apenas adotar políticas afirmativas, mas também garantir sua plena execução e fiscalização.

Em síntese, a relevância do tema reside na urgência de discutir as desigualdades raciais que persistem no Brasil, especialmente em instituições estratégicas como os Tribunais de Contas. A adoção de cotas raciais nesses órgãos representa uma oportunidade de avanço rumo a uma sociedade mais justa e inclusiva, garantindo que essas políticas sejam implementadas de maneira consistente e efetiva.

Para tanto, é fundamental superar os obstáculos que atualmente limitam sua aplicação, promovendo um diálogo construtivo entre a sociedade civil, o poder público e a



academia. Como ressaltam Junior *et al.* (2024), os desafios são muitos, mas os benefícios de uma Administração Pública diversificada e representativa justificam os esforços necessários para consolidar as cotas raciais como instrumento de transformação social.

O presente estudo tem como objetivo geral avaliar a implementação da reserva de vagas para pessoas pretas nos concursos públicos dos Tribunais de Contas brasileiros ao longo dos últimos dez anos, buscando compreender se essa política afirmativa foi efetivamente aplicada e consolidada nesses órgãos estratégicos. Com esse propósito, o trabalho se desdobra em objetivos específicos que visam mapear os Tribunais de Contas que adotaram a reserva de vagas, permitindo identificar lacunas institucionais e avanços na aplicação dessas medidas. Além disso, propõe-se examinar a evolução no preenchimento das vagas reservadas ao longo do período estudado, avaliando se houve aumento na participação e na aprovação de candidatos pretos.

A partir dessas análises, espera-se contribuir para um diagnóstico consistente sobre a aplicação das cotas raciais nos Tribunais de Contas, subsidiando reflexões e proposições voltadas à promoção de maior diversidade e inclusão racial nesses espaços fundamentais da Administração Pública.

A investigação parte de duas hipóteses principais, que orientam a análise sobre a implementação da reserva de vagas para pessoas pretas nos concursos dos Tribunais de Contas. A primeira hipótese (H1) sugere que a maioria desses órgãos incluiu a reserva de vagas em seus editais, refletindo uma tendência crescente de adesão às políticas afirmativas como resposta às demandas por maior equidade racial no serviço público. Essa premissa encontra respaldo em estudos como os de Lima e Leal (2021), que destacam o avanço normativo e institucional das cotas raciais no Brasil, mesmo que sua efetivação ainda enfrente desafios práticos. Por outro lado, a segunda hipótese (H2) aponta para a existência de variações significativas na aplicação dessa política entre os Estados, evidenciando desigualdades regionais e institucionais. Conforme observado por Oliveira e Sadek (2024), essas discrepâncias podem ser atribuídas a fatores como diferenças na interpretação das normas, resistências locais ou ausência de mecanismos padronizados de fiscalização, o que reforça a necessidade de um olhar mais detalhado sobre as especificidades de cada contexto.

O presente estudo justifica-se tanto pela relevância acadêmica quanto pelo impacto social que pode gerar na promoção da equidade racial. Do ponto de vista acadêmico, contribui para ampliar o debate sobre a efetividade das políticas afirmativas, especialmente em instituições estratégicas como os Tribunais de Contas, cujo papel na fiscalização e no controle externo é essencial para garantir a boa gestão dos recursos públicos.

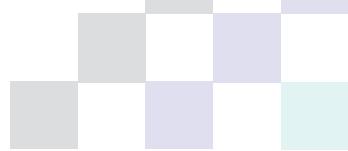
Ademais, conforme ressaltado por Alves (2021) e por Vargas e Leal (2023), a análise crítica dessas políticas permite identificar lacunas e propor ajustes que fortaleçam sua aplicação. Socialmente, o estudo se alinha ao imperativo ético de combater as desigualdades raciais estruturais que persistem no Brasil, promovendo maior inclusão e representatividade, sobretudo em espaços de poder. Por fim, do ponto de vista das políticas públicas, os resultados esperados podem subsidiar melhorias nas práticas de controle externo e na formulação de diretrizes mais consistentes para a implementação de cotas raciais, reforçando o compromisso dessas instituições com a justiça social e com a democratização do acesso aos cargos públicos.

Fundamentação Teórica

Histórico das políticas de cotas no Brasil

O histórico das políticas de cotas no Brasil remonta às lutas históricas por igualdade racial e social, intensificadas após a abolição da escravidão em 1888. A partir do século XX, movimentos sociais e organizações negras passaram a pressionar o Estado brasileiro para que reconhecesse as desigualdades estruturais herdadas do regime escravocrata.

No entanto, foi apenas no início do século XXI que as políticas afirmativas ganharam maior visibilidade e institucionalização, com destaque para a criação das cotas raciais nas universidades públicas. A Lei n. 12.711/2012, conhecida como “Lei de Cotas”, marcou um ponto de inflexão ao reservar vagas em instituições federais de ensino superior para estudantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, bem como para aqueles oriundos de escolas públicas. Esse marco normativo refletiu uma



mudança paradigmática na forma como o Brasil passou a lidar com suas desigualdades raciais, consolidando as cotas como política pública prioritária para promover inclusão e equidade.

A adoção das cotas raciais nos concursos públicos seguiu uma trajetória paralela, embora com menor ênfase inicial. Ainda assim, a ideia de reservar vagas para PPP em processos seletivos para cargos públicos começou a ganhar força a partir de 2010, impulsionada por decisões judiciais e pela crescente conscientização acerca da importância da representatividade racial em espaços de poder. Como destacam Lima e Leal (2021), o STF desempenhou papel crucial nesse processo ao julgar a ADC n. 41, que validou a constitucionalidade das cotas raciais em concursos públicos. Essa decisão reforçou o entendimento de que as cotas são instrumentos legítimos para combater a discriminação estrutural e promover a igualdade material, conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

O marco jurídico das cotas raciais no Brasil encontra-se firmemente ancorado na Constituição Federal, que estabelece o princípio da igualdade e proíbe qualquer forma de discriminação (Artigo 5º). Além disso, o Artigo 3º da Carta Magna aponta como um dos objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades sociais e regionais, o que justifica a adoção de políticas afirmativas como medidas adequadas para corrigir distorções históricas. A Lei de Cotas, por sua vez, ampliou esse arcabouço legal ao detalhar os critérios à reserva de vagas em universidades públicas, servindo de referência para outras áreas, inclusive os concursos públicos. Conforme observado por Alves (2021), a jurisprudência do STF tem sido determinante para legitimar essas políticas, especialmente no que se refere à heteroidentificação, a qual é um procedimento adotado para validar a autodeclaração racial dos candidatos por meio da análise de suas características fenotípicas.

Entretanto, a implementação das cotas raciais enfrenta desafios significativos, conforme evidenciado por estudos recentes. Oliveira e Sadek (2024) analisaram a eficácia dessas políticas no Judiciário e concluíram que, apesar de formalmente adotadas, muitas vezes não são cumpridas de maneira satisfatória, eficaz e célere. Um dos principais obstáculos é a ausência de mecanismos robustos de fiscalização e monitoramento, o que pode resultar em baixas taxas de preenchimento das vagas reservadas. Além disso, conforme destacado por Dantas *et al.* (2022), há resistências

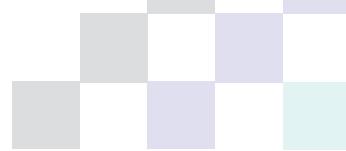
institucionais e culturais que dificultam a plena aplicação das cotas, especialmente em órgãos tradicionalmente dominados por grupos historicamente privilegiados, como a magistratura e os Tribunais de Contas.

Outro aspecto relevante é a judicialização das políticas de cotas, que tem gerado debates acalorados sobre sua constitucionalidade e operacionalização. Vargas e Leal (2023) examinaram a decisão do STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 738/DF, que tratava da reserva de vagas para candidaturas negras em partidos políticos. Embora a decisão tenha sido favorável às cotas, também revelou tensões entre os princípios da igualdade formal e da igualdade material, bem como questões relacionadas à proporcionalidade e à efetividade das medidas adotadas. Esses debates refletem a complexidade envolvida na implementação das cotas raciais e a necessidade de um equilíbrio cuidadoso entre diferentes interesses e valores constitucionais.

Um desafio adicional, que, portanto, merece especial atenção, é a questão da usurpação das cotas raciais, como apontado por Vale *et al.* (2022). A prática de indivíduos que fraudam o sistema, declarando-se falsamente pretos ou pardos, compromete a finalidade dessa política e gera desconfiança na sociedade.

Para combater esse problema, têm sido adotados mecanismos como a heteroidentificação por comissões especializadas. No entanto, essa prática também tem sido alvo de controvérsias, com críticas quanto à sua subjetividade e ao risco de reprodução de estereótipos raciais. Junior *et al.* (2024) destacam que, apesar dessas dificuldades, a heteroidentificação permanece uma ferramenta importante para garantir a integridade das cotas raciais, resultando em mais justiça, inclusão social e reparação histórica para as populações negras e afro-indígenas exploradas e excluídas no Brasil desde os tempos coloniais, imperiais, até os dias atuais.

Os impactos das cotas raciais na democratização de espaços de poder, como a magistratura, têm sido objeto de estudo por diversos autores. Nogueira e Nascimento (2023) investigaram a eficácia das cotas na magistratura brasileira e concluíram que, embora ainda haja um longo caminho a percorrer, essa política de inclusão e reparação histórica já começou a produzir mudanças significativas na composição dos quadros judiciais. Da mesma forma, Diniz, Nunes e Salustiano (2021) avaliaram os resultados



das cotas em cursos de Direito de universidades públicas e observaram que essas medidas têm contribuído para ampliar a diversidade no mercado de trabalho jurídico. Tais estudos demonstram que as cotas raciais não apenas promovem inclusão, mas também fortalecem a democracia ao garantir maior representatividade e pluralidade de vozes.

Apesar desses avanços, persistem desafios significativos na aplicação das cotas raciais nos concursos públicos. Gonzalez Junior (2024) analisou a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na promoção da igualdade de gênero e racial na magistratura e concluiu que, embora existam normativos claros, a implementação da política ainda é insuficiente e deficitária. Esses problemas reforçam a necessidade de políticas mais assertivas e de um maior engajamento por parte das instituições responsáveis pela fiscalização e pelo controle.

A análise das cotas raciais nos concursos públicos também evidencia a importância de uma abordagem interdisciplinar e contextualizada. Como apontado por Diniz, Nunes e Salustiano (2021), as cotas não devem ser vistas isoladamente, mas sim como parte de um ecossistema mais amplo de políticas públicas voltadas à promoção da igualdade e da justiça social. Isso inclui investimentos em educação, capacitação e sensibilização, além de mecanismos contínuos de avaliação e monitoramento. Somente assim será possível garantir que as cotas raciais cumpram o seu propósito de democratizar amplamente o acesso a oportunidades e de construir uma sociedade verdadeiramente inclusiva, socialmente justa e politicamente comprometida com o bem-estar social de todos, sobretudo daqueles mais vulneráveis e sujeitos à exclusão.

Assim, o estudo das cotas raciais nos concursos dos Tribunais oferece uma oportunidade singular de reflexão sobre o papel das instituições de controle na promoção da equidade racial. Ao adotar e implementar políticas afirmativas, os Tribunais de Contas não apenas contribuem para a diversificação de seus quadros, como também reafirmam seu compromisso com os princípios constitucionais de igualdade e justiça. Em um país marcado por desigualdades históricas, as cotas raciais representam uma chance concreta de transformação social, desde que sejam implementadas com seriedade e transparência e comprometidas com valores democráticos, pautando-se por uma Justiça não sectária e, portanto, inclusiva.

Análise do papel das cotas para a inclusão em carreiras de Estado, com destaque para os Tribunais de Contas

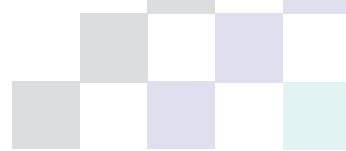
A implementação de políticas afirmativas para pessoas negras no serviço público representa um avanço na democratização do acesso a cargos estratégicos, especialmente em carreiras de Estado. No entanto, apesar dos progressos, os dados recentes dos editais dos Tribunais de Contas evidenciam que ainda há um longo caminho a percorrer para garantir uma representatividade condizente com a composição racial da população brasileira.

A reserva de vagas para candidatos negros nos concursos dos Tribunais de Contas varia consideravelmente entre as diferentes instituições. O Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/ BA), por exemplo, é o único no país a estabelecer cota de 30% das vagas destinadas ao cargo de auditor estadual de Controle Externo para pessoas negras, seguido apenas pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), que adota um percentual de 25%. Esses índices aproximam-se do ideal, considerando que mais da metade da população brasileira se autodeclara preta ou parda, segundo o Censo de 2021 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Por outro lado, a situação torna-se mais complexa quando se analisa o acesso às carreiras de membros dos Tribunais de Contas, que abrangem os cargos de procurador do Ministério Público de Contas (MPC) e conselheiro substituto. Os dados mostram que a maioria desses concursos não prevê reserva de vagas para PPP, em razão do número reduzido de vagas ofertadas. Mesmo nos casos em que há previsão de cotas, as vagas raramente são efetivamente ocupadas por candidatos desses grupos. Isso ocorre porque, quando o número total de vagas oferecidas no concurso é baixo, a aplicação do percentual reservado pode não resultar sequer em uma vaga específica para candidatos cotistas. Assim, as vagas destinadas às cotas acabam sendo apenas registradas no cadastro de reserva, o qual, em regra, não é provido dentro da validade dos certames.

Como consequência, e considerando o prazo de validade dos concursos, a política de cotas, especialmente quando aplicada aos certames para membros, perde sua efetividade, comprometendo o objetivo de promover a inclusão racial nessas carreiras.

Como exemplo, o concurso para a carreira de procurador de Contas substituto do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS), realizado em



2024, não destinou nenhuma vaga para pessoas negras. Curiosamente, em estudo que analisa as cotas raciais em concursos públicos para ingresso nos Tribunais de Contas brasileiros, Timóteo (2023) lembra que o estado de Mato Grosso do Sul foi “um dos pioneiros na edição de lei estadual regulamentando o assunto (Lei nº 3.594/2008)”.

Para Timóteo (2023), a razão de a política de cotas não ser observada – ou sequer implementada – estaria menos ligada à ausência de embasamento legal e mais relacionada à falta de uma visão estratégica sobre os benefícios que a diversidade traria aos ambientes organizacionais, à ausência de consciência quanto ao dever da Administração de atuar no combate à discriminação e ao fato de que a maioria dos ministros dos Tribunais de Contas é composta por homens brancos.

Na contramão, destacam-se o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ), os únicos tribunais que, em seus editais, reservaram vagas para pessoas negras e com deficiência na composição de seus quadros de membros.

Outro desafio é o provimento efetivo e a permanência das pessoas racializadas em espaços historicamente pouco receptivos às minorias. Isso porque, muitas vezes, a reserva de vagas não é acompanhada das políticas necessárias para garantir a permanência e o desenvolvimento desses profissionais nas carreiras públicas. Tal realidade reforça a necessidade não apenas de ampliar o percentual de cotas raciais, mas também de criar mecanismos que assegurem a equidade dentro das instituições, promovendo ambientes mais inclusivos, com oportunidades reais de crescimento para os servidores negros.

É importante destacar que a presença de pessoas negras nos Tribunais de Contas é fundamental para tornar essas instituições mais representativas e sensíveis às desigualdades sociais do país. Como órgãos que exercem o controle externo sobre a Administração Pública, os Tribunais de Contas devem refletir a diversidade da sociedade que fiscalizam. A ampliação das cotas para negros corrige desigualdades históricas e fortalece a legitimidade e a eficiência dessas instituições.

Embora a política de cotas nos concursos dos Tribunais de Contas represente um avanço, os dados demonstram que ainda há muito a ser feito para ampliar a inclusão de pessoas negras nessas carreiras de Estado. É essencial que haja uma regulamentação mais

uniforme sobre a aplicação das cotas, garantindo que todos os concursos contemplem essa política de maneira efetiva.

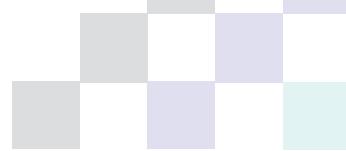
A luta pela equidade racial no serviço público não pode se limitar a avanços pontuais. É necessário um compromisso contínuo para expandir as oportunidades destinadas à população negra, garantindo que as carreiras de Estado sejam, de fato, um reflexo da diversidade do Brasil.

Além do Acesso – Construindo a Presença Negra no Serviço Público

A discussão sobre cotas raciais no serviço público frequentemente concentra-se na questão do acesso, ou seja, na garantia de oportunidades iguais para PPP em concursos públicos. No entanto, é fundamental reconhecer que o acesso é apenas o primeiro passo em um processo mais amplo de transformação social. Como destacam Júnior *et al.* (2024), a mera entrada de indivíduos negros em instituições públicas não garante, por si só, sua plena integração ou ascensão profissional. A construção de uma presença negra significativa no serviço público exige políticas contínuas que promovam a inclusão inicial, o desenvolvimento na carreira, a retenção e a progressão desses servidores ao longo de suas jornadas. Sem isso, as cotas podem se limitar a um impacto superficial, sem alterar de maneira estrutural as dinâmicas de poder e exclusão que caracterizam esses espaços.

Assim, um dos principais desafios após o acesso é a criação de ambientes institucionais que acolham e valorizem a diversidade racial. Conforme apontado por Oliveira e Sadek (2024), muitos órgãos públicos ainda enfrentam resistências culturais e práticas discriminatórias que dificultam a adaptação e o crescimento profissional de servidores negros. Essas barreiras podem se manifestar de diversas formas: desde a falta de representatividade em cargos de liderança e a ausência de redes de apoio, até microagressões cotidianas que minam a autoestima e a confiança desses profissionais. Para superar esses obstáculos, é necessário implementar programas de sensibilização e capacitação voltados a toda a equipe, além de criar canais eficazes para denúncia e combate ao racismo institucional.

Outro aspecto crucial é a promoção da equidade na progressão funcional. Diniz, Nunes e Salustiano (2021) ressaltam que, mesmo quando conseguem ingressar no



serviço público, muitos servidores negros enfrentam dificuldades para ascender hierarquicamente, devido a critérios subjetivos ou à falta de oportunidades de qualificação.

Nesse sentido, as políticas afirmativas devem ser acompanhadas por mecanismos que garantam igualdade de condições para todos os servidores, como programas de formação continuada, incentivos à especialização e critérios transparentes de promoção. Além disso, conforme observado por Nogueira e Nascimento (2023), é fundamental que os órgãos públicos monitorem sistematicamente a trajetória profissional de seus servidores, identificando e corrigindo desigualdades que possam surgir ao longo do tempo.

A presença negra no serviço público também deve ser vista como uma oportunidade para enriquecer as instituições com perspectivas e experiências diversas. Vargas e Leal (2023) argumentam que a diversidade racial contribui para a tomada de decisões mais justas e inclusivas, pois amplia o espectro de visões e abordagens dentro das organizações.

Nos Tribunais de Contas, por exemplo, a participação de servidores negros pode ajudar a identificar e combater práticas que perpetuam desigualdades sociais, garantindo que as políticas públicas sejam formuladas e implementadas de maneira mais equitativa. Isso reforça a importância de não apenas incluir, mas também valorizar e empoderar esses profissionais, reconhecendo suas contribuições para a melhoria das instituições.

Para consolidar essa presença, é essencial que os órgãos públicos adotem uma abordagem interseccional, considerando como diferentes formas de discriminação – como racismo, sexism e classismo – se cruzam e impactam a experiência dos servidores. Gonzalez Júnior (2024) destaca que a luta pela equidade racial deve estar alinhada com outras agendas de inclusão, como a promoção da igualdade de gênero e a redução das desigualdades socioeconômicas. Essa perspectiva permite identificar e atender às necessidades específicas de grupos que enfrentam múltiplas vulnerabilidades, garantindo que políticas afirmativas sejam verdadeiramente inclusivas e transformadoras.

Além disso, a construção de uma presença negra no serviço público requer o engajamento ativo de lideranças institucionais e gestores. Lima e Leal (2021)

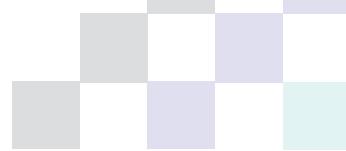
enfatizam que o compromisso com a diversidade deve partir dos níveis mais altos das organizações, com a adoção de metas claras e a alocação de recursos para iniciativas de inclusão. Isso inclui a criação de comitês de diversidade, a implementação de planos de ação específicos e a realização de avaliações periódicas para medir o progresso. A transparência e a *accountability* são fundamentais para garantir que essas iniciativas não se limitem a discursos vazios, mas resultem em mudanças concretas e mensuráveis.

Procedimentos Metodológicos

Para analisar a política de cotas nos concursos para carreiras de controle externo no país, foi realizada uma pesquisa documental, baseada na revisão sistemática de editais. Inicialmente, o foco previa a análise da reserva de vagas para pessoas negras. Entretanto, o escopo foi ampliado para incluir também as cotas destinadas a PCDs e candidatos em situação de hipossuficiência, ou seja, pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Essa ampliação permitiu uma abordagem mais abrangente das políticas de inclusão adotadas nos certames, possibilitando a identificação de padrões, discrepâncias e eventuais lacunas na aplicação dessas medidas.

O presente estudo adota uma abordagem sistemática e estruturada, com base na pesquisa documental, centrada na análise de editais de concursos públicos dos Tribunais de Contas. Para a coleta de dados, foram utilizados os portais das bancas examinadoras e buscadores especializados (PCI Concursos e QConcursos), com aplicação de filtros que selecionaram apenas certames destinados aos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e da União, no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2024, completando, assim, uma década de observação.

Foram examinados 46 editais de concursos, os quais, juntos, ofereceram 978 vagas para carreiras de Controle Externo. A seleção contemplou os cargos de conselheiro substituto, procurador do MPC, auditor de Controle Externo e técnico de Controle Externo. Para garantir a pertinência dos dados, foram excluídos os editais que abrangiam carreiras não relacionadas ao controle externo, seleções simplificadas,



contratos temporários e editais com previsão de vagas para áreas de apoio, como os concursos voltados à área de Informática.

Adotou-se a uniformização das nomenclaturas com o objetivo de facilitar a análise comparativa, tomando-se “auditor de Controle Externo” como referência para diversas denominações correlatas. Da mesma forma, os cargos de procurador do MPC, conselheiro substituto e técnico de Controle Externo foram agrupados sob designações padronizadas.

A coleta de dados foi conduzida de forma sistemática, permitindo avaliar a reserva de vagas para indígenas, pessoas negras, PCDs e candidatos em situação de hipossuficiência. Além da existência de cotas, foram analisados os percentuais de reserva em relação ao total de vagas oferecidas, o que evidenciou discrepâncias na aplicação das políticas de inclusão. Embora não estivesse previsto no escopo inicial da pesquisa, observou-se que nenhum dos editais analisados previa reserva de vagas para mulheres. Por fim, foram excluídos da amostra os Tribunais de Contas dos Estados de Mato Grosso (TCE/MT), do Amapá (TCE/AP) e do Maranhão (TCE/MA), cujos últimos concursos ocorreram antes de 2015, ou seja, fora do período analisado.

O rigor metodológico empregado possibilitou uma análise detalhada da implementação das políticas afirmativas nos concursos dos Tribunais de Contas, destacando avanços e desafios para a inclusão de pessoas negras em carreiras de Estado.

Resultados e Discussão

A análise dos dados revela uma significativa variação na aplicação da reserva de vagas para pessoas negras e pardas nos concursos públicos dos Tribunais de Contas. De um total de 46 editais examinados, constatou-se que, em 27 deles, aproximadamente 58,7%, não houve qualquer previsão de reserva para PPP. Desses, 12 foram publicados entre 2015 e 2017, enquanto os outros 15 ocorreram entre 2018 e dezembro de 2024, indicando a persistência de desafios na adoção dessa política afirmativa, mesmo nos anos mais recentes. Nos editais que contemplaram a reserva de vagas para PPP, os percentuais oscilaram entre 5% e 30%, com uma concentração

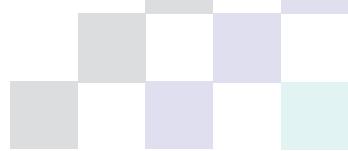
predominante em torno de 20%, em consonância com o modelo adotado na esfera federal pela Lei n. 12.990/2014.

Por outro lado, no que se refere às vagas destinadas a PCDs, apenas três editais deixaram de prever a reserva de vagas, sendo dois em 2015 e um em 2017, o que evidencia o fortalecimento dessa política nos últimos anos. Para os PCDs, portanto, há um cenário mais consolidado, com 93% dos editais contemplando a reserva, demonstrando maior adesão dos Tribunais de Contas a essa política inclusiva.

A expressiva quantidade de editais sem qualquer previsão de cotas raciais reforça a urgência de aprofundar o debate com vistas à implementação dessa política no contexto específico das instituições de controle, que parecem resistir à adoção de medidas consistentes de inclusão racial. Refletindo esse cenário, nenhum dos cinco editais publicados no país em 2017 reservou vagas para PPP, enquanto apenas um não destinou vagas para PCDs. Como resultado, das 136 vagas abertas naquele ano, 124 foram destinadas à ampla concorrência, 12 para PCDs e nenhuma vaga foi reservada para PPP, revelando resistência em adotar essas políticas afirmativas.

Em 2018, apenas três editais foram publicados, todos para a carreira de auditor. Naquele ano, houve oferta de 63 vagas, das quais 51 foram destinadas à ampla concorrência. Embora houvesse a previsão expressa de reserva para PCDs em todos os editais abertos, um dos editais trazia a observação de ausência de reserva de vagas para os candidatos com deficiência, “em razão do quantitativo oferecido”. Para as pessoas pretas, a mesma observação foi pontuada naquele edital. Outro edital, entretanto, não trouxe nenhuma vaga reservada para as PPP. Por isso, naquele ano, das 63 vagas, apenas cinco foram para esse grupo. Um cenário muito diferente teria ocorrido caso 20% das vagas daquele ano tivessem sido reservadas para as PPP: 13 vagas teriam sido preenchidas por esse grupo minoritário.

Em relação à justificativa de “não reserva de vagas, em razão do quantitativo oferecido”, observou-se que, em muitos editais, mesmo quando o total de vagas oferecido era elevado, a divisão do cargo em diferentes carreiras ou categorias resultava em uma pequena oferta de vagas por cada carreira, impedindo que o quantitativo mínimo necessário para a aplicação da reserva de vagas fosse atingido.



Na contramão dessa prática, destaca-se o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), que, no Boletim n. 831/2018, Seção II, publicou o edital para o cargo de auditor, prevendo expressamente a reserva fixa de uma vaga para PPP e uma vaga para PCDs em cada uma das vagas para as categorias funcionais (Administração Pública ou de Empresas, Ciências Econômicas e Ciências Jurídicas e Sociais) ofertadas. Naquele edital, cada categoria contava com um total de seis vagas. Caso tivesse sido aplicada apenas a reserva proporcional (fria) de 20% ou 10%, nenhum desses grupos teria garantido uma vaga.

No período 2019-2020, houve a publicação de quatro editais, todos com reserva de vagas para PCDs formalmente asseguradas. Naquele período, foram ofertadas 80 vagas nacionalmente. Apesar disso, apenas o edital publicado pelo TCE/RJ de 2020 trouxe expressa reserva de vagas para PCDs, com quatro vagas asseguradas em edital. Os demais editais abertos trouxeram a previsão de cadastro de reserva em razão do quantitativo de vagas, sem assegurar nenhuma vaga para as PCDs. No caso das PPP, a situação traz outro agravante, tendo em vista que dois editais sequer reservaram vagas para esse grupo. Como resultado, foram preenchidas 61 vagas pela ampla concorrência. Às PPP foram reservadas dez vagas e, para as PCDs, apenas quatro.

O cenário de 2021 revelou uma grave disparidade na reserva de vagas para as PPP nos concursos dos Tribunais de Contas estaduais. O dado mais alarmante é que três dos quatro editais não previram qualquer reserva para PPP, evidenciando um quadro de exclusão e desigualdade no acesso a essas carreiras. Com isso, apesar da abertura de quatro editais e da oferta de 81 vagas, apenas quatro vagas foram destinadas a PPP, todas no concurso do Tribunal de Contas da União (TCU). Naquele ano, nenhuma vaga foi reservada nos concursos estaduais realizados. Em contraste, todas as seleções contemplaram reserva para PCDs, o que demonstra que a ausência de vagas para PPP não decorreu de um problema técnico ou quantitativo, mas sim da falta de compromisso efetivo com a inclusão racial. O ano de 2021 termina com 66 vagas preenchidas pela ampla concorrência e 11 vagas, pelas PCDs.

Em 2022, embora quatro editais previssem percentuais entre 10% e 17% para indígenas e negros, outros quatro não contemplavam nenhuma reserva. Todos traziam

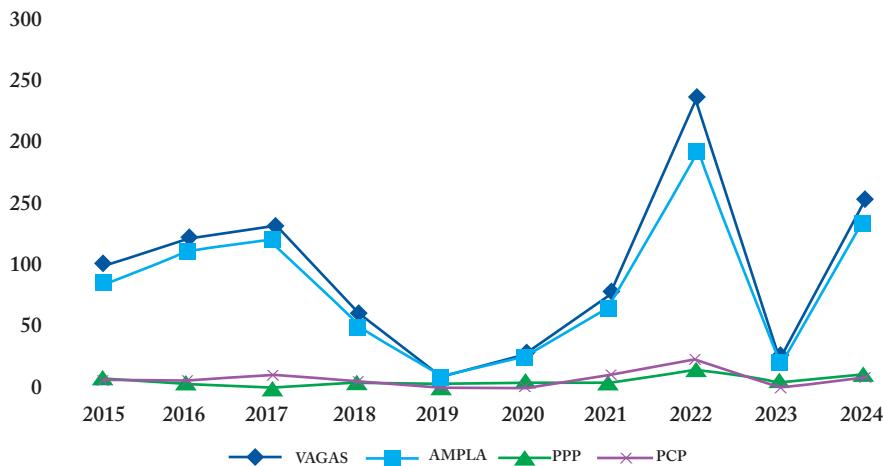
visão de vagas para PCDs. Assim, naquele ano, das 204 vagas ofertadas nacionalmente, 11 foram reservadas para pessoas pretas e 20, para PCDs.

Em 2023, foram publicados três editais para o cargo de procurador do MPC no país, dos quais dois não previam reserva de vagas para PPP. Embora todos os editais contemplassem a reserva para PCDs, as vagas destinadas a esse grupo foram direcionadas apenas para o cadastro de reserva. Como consequência, todas as sete vagas disponibilizadas naquele ano foram preenchidas exclusivamente pela ampla concorrência.

O ano de 2024 confirma a resistência dos órgãos de controle em adotar políticas que promovam a diversidade nos espaços públicos. Naquele ano, foram publicados seis editais para provimento de cargos nos Tribunais de Contas. Embora todos trouxessem a previsão de reserva para PCDs, metade deles não contemplava a reserva para PPP. Como consequência, das 158 vagas ofertadas nos editais, que previam reserva de cerca de 20%, apenas 11 foram destinadas a candidatos desse grupo, enquanto nove vagas foram destinadas ao grupo de PCDs. No geral, para as PCDs, os editais daquele ano aplicaram um percentual de 5% de reserva de vagas.

Essa evolução irregular mostra a necessidade urgente de uniformizar as políticas de inclusão nos Tribunais de Contas para garantir a efetiva promoção da igualdade racial. A Figura 1 abaixo ilustra, ano a ano, o total de vagas ofertadas para o acesso às carreiras dos Tribunais de Contas no país nos últimos dez anos.

Figura 1 – Total de vagas ofertadas em dez anos



Fonte: elaborada pelos autores (2025).

Nota-se que, apesar das políticas de inclusão, a proporção de vagas destinadas às PPP e às PCDs permaneceu baixa ao longo dos anos, com variações pontuais. A análise da tendência das vagas revela que enquanto a ampla concorrência acompanhou de forma consistente o crescimento ou a redução do total de vagas oferecidas ao longo dos anos, as vagas reservadas para PPP apresentaram um comportamento irregular. Em 2017 e 2021, por exemplo, o total de vagas aumentou, mas a reserva para PPP não acompanhou esse crescimento – em 2017, inclusive, não houve qualquer vaga destinada a esse grupo. Esse padrão contrasta com a ampla concorrência, que manteve sua proporção relativa ao total ofertado. Destaca-se que, em 2017, foram garantidas no país 12 vagas aos integrantes do grupo minoritário das PCDs.

Essa oscilação na reserva de vagas para PPP e PCDs sugere que a política de inclusão não foi aplicada de maneira sistemática, dependendo possivelmente de decisões pontuais em cada edital. Enquanto a ampla concorrência seguiu uma tendência previsível, garantindo um crescimento proporcional ao total de vagas, as oportunidades para PPP e PCDs permaneceram instáveis, comprometendo a efetividade das ações afirmativas ao longo do período analisado.

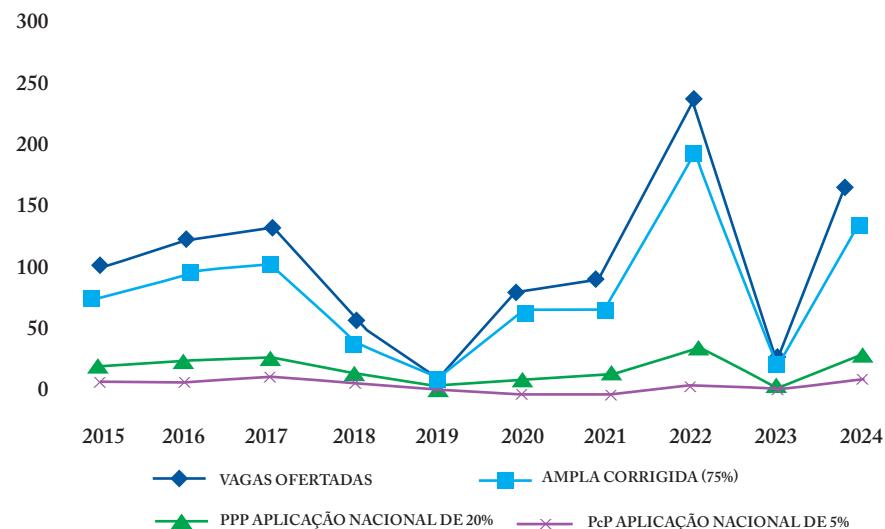
A análise demonstra ainda que das 978 vagas ofertadas para as carreiras de controle no período analisado, 834 foram reservadas para a ampla concorrência e 60 reservadas a PPP. A distribuição revelou, portanto, que 6,13% das vagas estabelecidas em edital foram reservadas às PPP, evidenciando uma deficiência na efetivação das políticas de inclusão.

Vale lembrar que os dados do Censo de 2021 indicam uma população total de 212,65 milhões de pessoas no Brasil, das quais 91,467 milhões se autodeclararam brancas e 119,20 milhões se identificaram como pretas ou pardas. Isso significa que o percentual de PPP em relação à população geral é de 56,05%, bem distante da realidade presente nos espaços, também públicos, dos Tribunais de Contas.

Sobre o percentual de PCDs no Brasil, dados do IBGE de 2019 demonstraram que 8,4% da população brasileira apresenta alguma deficiência. Os dados da pesquisa, entretanto, demonstram que, em relação às PCDs, houve a reserva de 78 vagas em edital no período de dez anos. A distribuição revelou que 7,97% das vagas estabelecidas em edital foram reservadas ao grupo de PCDs, evidenciando uma lacuna na efetivação das políticas de inclusão.

Com o intuito de ilustrar um cenário hipotético de correção das distorções no acesso às vagas ofertadas pelos Tribunais de Contas, a Figura 2 foi elaborada considerando a aplicação uniforme dos percentuais de 20% para PPP e 5% para PCDs em cada edital para o acesso às carreiras de auditor e técnico de Controle Externo no período analisado.

Figura 2 – Aplicação de 20% para PPP e 5% para PCDs para auditor e técnico de Controle Externo ao longo de dez anos



Fonte: elaborada pelos autores (2025).

Observa-se que, ao longo de dez anos, o resultado teria sido significativamente mais favorável para os candidatos negros e pardos caso os percentuais de reserva tivessem sido aplicados de forma uniforme. No caso das PPP, teriam sido ofertadas 189 vagas, em vez das 57 efetivamente disponibilizadas no período. Vale destacar que dos 33 editais voltados ao provimento dos cargos de auditor e técnico de Controle Externo, 19 não previam qualquer reserva de vagas para candidatos pretos e pardos.

Como consequência, haveria menor aderência da linha “ampla corrigida (75%)” à linha “vagas ofertadas”, e maior aproximação entre a linha “PPP aplicação nacional 20%” e a tendência nacional, evidenciando um cenário de maior inclusão.

Em contrapartida, a aplicação do percentual fixo de 5% de reserva para PCDs nos mesmos concursos resultaria em uma redução no número de vagas destinadas a esse

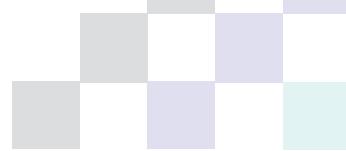
grupo: de 57 para 50. Esse decréscimo se justificaria pelo fato de que mais de um terço dos editais analisados previu reserva superior a 5% para as PCDs.

Em relação aos concursos destinados ao preenchimento de vagas para o quadro de membros dos Tribunais de Contas, abrangendo os cargos de procurador do MPC e conselheiro substituto, foram identificados 13 certames realizados ao longo do período de análise, com um total de 31 vagas ofertadas. Entre essas, 24 vagas foram destinadas à ampla concorrência. O conjunto desses editais trazia a previsão de reserva de três vagas para PPP, outras três para PCDs e uma vaga destinada à pessoa hipossuficiente. Observa-se que o percentual médio de vagas reservadas para PPP foi de 9,68%, assim como para PCDs.

A baixa oferta de vagas para o acesso aos cargos de membros ocorre porque todos os editais – com exceção do Edital n. 1, de 31 de outubro de 2022, do TCE/RJ e do Edital n. 1, de 27 de abril de 2015, do TCM/RJ – trazem a previsão de que, devido ao baixo quantitativo de vagas ofertadas, não haverá vagas destinadas às minorias, mantendo-se apenas o cadastro de reserva. Um exemplo é o Edital n. 1, de setembro de 2023, que prevê três vagas para procurador do MPC junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS). No item 4.1 do Edital n. 1, de 6 de setembro de 2023, é afirmado: *“Em razão do quantitativo de vagas, não haverá vagas reservadas às pessoas com deficiência para provimento imediato, mantendo-se o cadastro de reserva”*.

Esses dados indicam uma disparidade significativa entre a previsão normativa e a prática efetiva de inclusão nos cargos de alto escalão dos Tribunais de Contas. Ao longo dos últimos dez anos, o acesso às carreiras de membros foi restrito, com apenas três vagas reservadas em edital para pessoas pretas e igual número ofertado para candidatos com deficiência no país. Esse cenário expõe limitações na implementação de políticas afirmativas, indicando a necessidade de aprimoramento nas estratégias de inclusão e diversidade nos concursos para os cargos de membros dos Tribunais de Contas.

As barreiras institucionais e a falta de políticas públicas voltadas para a efetivação das cotas comprometem a inclusão real nos quadros das Cortes de Contas. Como resultado, a ocupação de vagas reservadas tem se mostrado, em números, abaixo do esperado, evidenciando a necessidade de ações mais robustas, com vistas a garantir que a reserva de vagas não apenas exista formalmente, mas se traduza em inclusão real nas carreiras de Estado.



Destaca-se que, para fortalecer a política de reserva de vagas nessas carreiras, é imprescindível a abertura de um amplo debate sobre o aprimoramento legislativo, com especial atenção à inclusão de vagas reservadas para os cargos de membros. Nesse sentido, a criação de um **Marco Regulatório Federal** surge como medida fundamental para uniformizar a legislação e estabelecer diretrizes mínimas para a efetivação das políticas afirmativas.

Para tanto, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), enquanto entidade criada para garantir a representação, a defesa, o aperfeiçoamento e a integração dos Tribunais de Contas e de seus membros em benefício da sociedade, pode desempenhar papel fundamental ao apoiar o desenvolvimento de estratégias e ferramentas para aprimorar o Sistema de Controle Externo do Brasil.

Reitera-se que os resultados desta pesquisa demonstram que estratégias devem ser adotadas para corrigir as lacunas observadas na efetiva implementação de políticas afirmativas, sobretudo nos cargos de alto escalão. Sugere-se que a Atricon reflita sobre a necessária **recomendação aos Tribunais de Contas** para que passem a adotar previsão expressa de reserva de vagas, tanto para PPP quanto para PCDs, quantificada e previamente definida em edital nos concursos para membros das carreiras nos Tribunais de Contas, em substituição à prática recorrente de afastar a reserva sob o argumento de número reduzido de vagas para provimento imediato.

Para ampliar a efetividade da medida, a recomendação da Atricon poderia contemplar um mecanismo de **prioridade cruzada entre grupos minoritários**, de modo que, na ausência de candidatos aprovados para as vagas reservadas a determinado grupo, estas sejam destinadas a outro grupo igualmente vulnerável, antes de retornarem à ampla concorrência. Tal abordagem alinha-se ao conceito de *Design Thinking Law*, que propõe a construção de soluções jurídicas criativas e inovadoras para problemas complexos, considerando as necessidades dos grupos sociais mais afetados, com foco na participação, na equidade e na inovação normativa. Além disso, a proposta dialoga com as dimensões social e institucional do desenvolvimento sustentável, na medida em que promove a redução das desigualdades, fortalece a inclusão social e contribui para a formação de instituições mais justas e representativas. Ao adotarem essa perspectiva, os Tribunais de Contas não apenas ampliariam

a diversidade em seus quadros, mas também reforçariam seu papel como agentes indutores de transformação social.

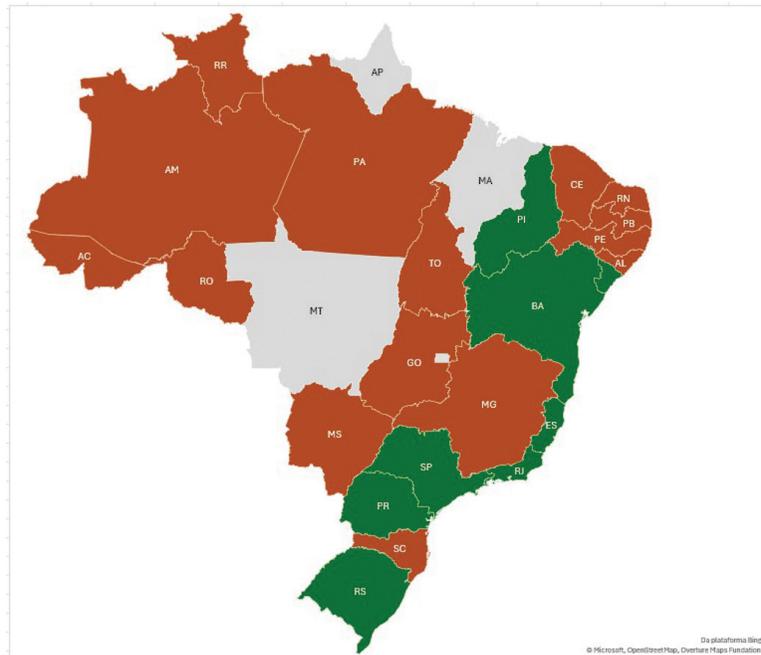
Destaca-se que tais medidas visam garantir não apenas a existência formal da política afirmativa, mas sua concretização prática, promovendo maior diversidade nos espaços de decisão e corrigindo a histórica sub-representação racial nos Tribunais de Contas. Sob esse aspecto, Bomfim e Araújo (2023) destacam que, para combater a desigualdade histórica,

[...] políticas públicas estruturadas são necessárias. Durante a II Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, em 2001, o Estado brasileiro comprometeu-se a adotar medidas para ajudar grupos minoritários historicamente discriminados. As ações afirmativas são medidas que não só buscam corrigir direitos negados social e historicamente, mas também promover a transformação social em um futuro prospectivo.

Como exemplo de boa prática, o Edital n. 1, de 27 de abril de 2015, para os cargos de procurador da Procuradoria Especial do TCM/RJ e de auditor substituto de conselheiro, representou um avanço na inclusão e na promoção da equidade no acesso a essas carreiras. O edital analisado previu a reserva de 20% das vagas para PPP e indígenas, e 5% para PCDs, distribuindo as três vagas ofertadas de forma equitativa: uma destinada à ampla concorrência, uma reservada para candidatos com deficiência e outra vaga para candidatos negros e indígenas. Ao adotar tal abordagem na distribuição de vagas, nota-se um esforço significativo para promover a inclusão e a representatividade naqueles órgãos de controle.

Outro ponto de destaque neste estudo é a distribuição da reserva de vagas para o acesso aos cargos dos Tribunais de Contas estaduais no país, voltada para PPP, conforme ilustrado na Figura 3 a seguir. Considerando o último concurso realizado em cada tribunal, foi adotada a cor verde para os estados que adotaram a política afirmativa; vermelha para aqueles que não a implementaram; e em branco para aqueles estados cujo último concurso foi anterior ao ano de 2015.

Figura 3 – Distribuição de reserva de vagas por estado



Fonte: elaborada pelos autores (2025).

A ausência de reserva de vagas para PPP em concursos públicos em 14 estados evidencia uma fragmentação na adoção de políticas afirmativas no Brasil. Embora a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 37, Inciso II, estabeleça o concurso público como critério de acesso ao serviço público, tal regramento deve ser interpretado em consonância com o princípio da igualdade material, previsto no Artigo 5º e operacionalizado pelo Artigo 3º, Inciso III, que prevê a erradicação da marginalização e das desigualdades sociais. A ausência de reserva de vagas em metade dos estados brasileiros, portanto, sugere um vácuo normativo que compromete a eficácia nacional das ações afirmativas no âmbito da rede de controle.

A inexistência de um padrão nacional para a aplicação da reserva de vagas reforça um cenário de desigualdade federativa na implementação de políticas de inclusão racial. Enquanto a Lei n. 12.990/2014 estabelece a reserva de 20% das vagas para candidatos negros nos concursos públicos federais, sua aplicação não é obrigatória nos âmbitos estadual e municipal, ficando tal decisão a critério de cada ente federado. Isso resulta em um modelo desigual, perpetuando uma sub-representação histórica em cargos públicos e enfraquecendo a capacidade do Estado de refletir a diversidade da sociedade brasileira.

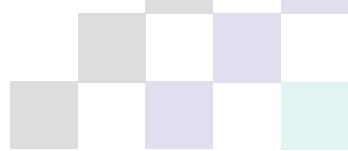
A análise revelou que apenas o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), o TCE/RJ, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA) e o TCM/RJ mencionam explicitamente a reserva de vagas para indígenas. Nos quatro editais analisados, essa reserva foi estabelecida em conjunto com a destinada a PPP. Além disso, o TCE/RJ é o único tribunal que prevê reserva de vagas para pessoas hipossuficientes, conforme a Lei Estadual n. 7.747/2017.

Apesar de exemplos como esses representarem boas práticas, diversas lacunas persistem na aplicação das políticas de reserva de vagas nos Tribunais de Contas. Entre os principais desafios, estão a ausência de legislação federal e de critérios padronizados para a alocação de cotas, a falta de transparência no preenchimento das vagas reservadas e a resistência institucional à adoção dessas medidas. Além disso, a maioria dos editais não inclui outras minorias sub-representadas, restringindo o alcance das políticas afirmativas.

Reflexões sobre avanços e desafios apontam para a necessidade de maior engajamento por parte dos formuladores de políticas nos órgãos responsáveis, bem como para a criação de mecanismos mais robustos de fiscalização e incentivo à participação de grupos historicamente marginalizados. Essas ações são fundamentais para garantir que as reservas de vagas cumpram seu propósito de democratizar o acesso e promover equidade nos espaços de poder.

Considerações Finais

As principais descobertas deste estudo revelam que, embora a reserva de vagas para pessoas pretas e outras minorias tenha sido adotada em diversos concursos dos Tribunais de Contas, sua implementação ainda enfrenta desafios significativos. Observou-se uma



variação considerável na aplicação dessas políticas entre os estados, com alguns órgãos demonstrando maior compromisso com a equidade racial do que outros.

Adicionalmente, as evidências levantadas demonstram que a implementação das políticas de cotas nos concursos para os cargos de membros dos Tribunais de Contas ainda enfrenta desafios relevantes. Ato contínuo, embora haja avanços pontuais, a ausência de normatizações federal e estadual uniforme, associada à falta de políticas públicas eficazes, perpetua a exclusão sistemática, especialmente nos cargos mais elevados. A baixa representatividade racial e de PCDs nesses cargos não apenas dificulta a equidade no acesso às carreiras, mas, sobretudo, empobrece a diversidade de perspectivas na fiscalização das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas às populações mais vulneráveis.

Para fortalecer a política de reserva de vagas nos Tribunais de Contas, é imprescindível a abertura de um amplo debate sobre o aprimoramento legislativo, com especial atenção à inclusão efetiva de vagas reservadas para acesso aos cargos de membros. Nesse sentido, a criação de um Marco Regulatório Federal surge como medida fundamental para uniformizar a legislação e estabelecer diretrizes mínimas para a efetivação das políticas afirmativas. Recomenda-se, ainda, que a Atricon emita recomendação aos Tribunais de Contas para que adotem a previsão expressa de reserva de vagas quantificada e previamente definida em edital – tanto para PPP quanto para PCDs –, em substituição à prática recorrente de afastar a reserva sob o argumento de número reduzido de vagas para provimento imediato.

Reforça-se que a ausência de um marco regulatório uniforme no país compromete a efetividade das cotas raciais como instrumento de reparação histórica e inclusão social. A criação de um modelo normativo federal que estabeleça diretrizes mínimas para a implementação da reserva de vagas poderia representar um avanço significativo na concretização do princípio da igualdade material. Tal medida garantiria maior segurança jurídica, prevenindo que a adoção das políticas afirmativas ficasse sujeita exclusivamente à vontade política de cada governo estadual, além de assegurar maior isonomia no acesso ao serviço público em âmbito nacional.

Com essas medidas, visa-se corrigir a exclusão de reserva de vagas sob o argumento de número reduzido de oportunidades, assegurando que a política afirmativa alcance também os cargos de alto escalão, como procuradores de contas e conselheiros substitutos. Dessa forma, um Marco Regulatório Federal não apenas fortaleceria a coerência na

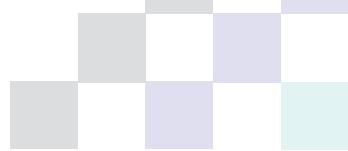
adoção dessas medidas pelos entes federativos, mas também ampliaria a diversidade nos órgãos de controle, tornando-os mais representativos da sociedade que fiscalizam. Nesse sentido, cabe aos legisladores e órgãos de controle assumirem o compromisso de estruturar mecanismos que consolidem a inclusão, tornando os Tribunais de Contas mais plurais e alinhados aos princípios constitucionais de igualdade e justiça social.

Para assegurar a efetividade da medida, a legislação poderia estabelecer que, na ausência de candidatos aprovados para as vagas reservadas de determinado grupo minoritário, essas vagas sejam destinadas a outro grupo igualmente vulnerável, evitando o retorno automático à ampla concorrência e promovendo a inclusão progressiva de segmentos historicamente marginalizados.

Sugere-se ainda a criação de programas de capacitação para candidatos com deficiência e para candidatos negros, além da ampliação dos mecanismos de monitoramento e *accountability* das cotas, garantindo sua efetiva aplicação, fiscalização e correções necessárias.

Recomenda-se que os Tribunais de Contas adotem cotas para minorias sub-representadas, garantindo uma abordagem interseccional que considere múltiplas formas de discriminação. Para pesquisas futuras, destacam-se a comparação entre regiões do país, o impacto das cotas na progressão funcional de servidores negros e o papel das lideranças institucionais na construção de ambientes mais inclusivos. Esses estudos podem fortalecer as políticas afirmativas, tornando-as ferramentas eficazes de transformação social e democratização do serviço público.

Com isso, apresenta-se um conjunto de recomendações voltadas ao aprimoramento da reserva de vagas e ao fortalecimento das políticas de inclusão racial, abordando desde a criação de um Marco Normativo Federal até ações práticas para monitoramento, capacitação e promoção da diversidade nos Tribunais de Contas. A implementação dessas diretrizes pode contribuir significativamente para a democratização do acesso ao serviço público e a construção de um ambiente institucional mais plural e representativo.



REFERÊNCIAS

ALVES, Débora dos Santos. Judicialização da política de cotas raciais: análise de decisões do Tribunal Regional Federal da 5^a região sobre o método da heteroidentificação no contexto das universidades públicas. *Repositório Institucional UFC*, Fortaleza, 2021.

BOMFIM, Daiesse Quenia Jaala Santos; ARAÚJO, Juçara Rosa Santos de. A educação que nos foi negada: a responsabilidade do setor público na equalização de oportunidades para população negra. In: BOMFIM, Daiesse Quenia Jaala Santos (coord.). *Políticas afirmativas de inclusão e equidade racial: reflexões acerca do papel dos setores público e privado*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 77-95.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 10 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018. Reserva às pessoas com deficiência percentual de cargos e de empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 25 set. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9508.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

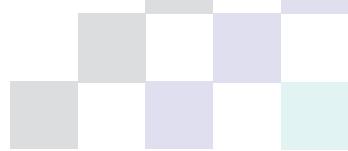
BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 738/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 05 de outubro de 2020. *Supremo Tribunal Federal*, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5997127>. Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41, de 8 de junho de 2017. Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do pedido. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>. Acesso em: 17 fev. 2025.

DANTAS, Magali *et al.* A política de cotas para negros nos concursos a magistratura: resultados na Justiça Federal 2016-2019. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, DF, n. 17, p. 171-186, 2022.

DINIZ, Murilo Pinheiro; NUNES, Daniel Baião; SALUSTIANO, João Paulo Aleixo. A eficácia do sistema de cotas raciais em universidades públicas no Brasil, nos cursos de direito, como mecanismo de acesso ao mercado de trabalho. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE*, 15., 2021, Aracaju. *Anais* [...]. Aracaju: UFS, 2021.

GONZALEZ JUNIOR, Francisco Fernandez. O CNJ e a igualdade de gênero na magistratura: formação de proposta divergente à luz dos precedentes europeus. *Revista Inclusiones*, Santiago, v. 11, n. 1, p. 256-282, 2024.



LIMA, Sabrina Santos; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. O controle de constitucionalidade e a atuação do Supremo Tribunal Federal na proteção das minorias: análise crítica da ADC nº 41 (cotas raciais em concursos públicos). *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 507-528, 2021.

NOGUEIRA, Alan Victor Costa Rios; NASCIMENTO, Isaac Rodrigues do. O Sistema de Cotas Raciais e a Magistratura Brasileira: uma democratização?. *Revista Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 9510-9538, 2023.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; SADEK, Maria Tereza Aina. Resolução do CNJ se cumpre? A ineficácia da política de cotas raciais no judiciário. *Revista Estudos Institucionais*, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 299-325, 2024.

RIBEIRO JUNIOR, Wanderley Moreira *et al.* Cotas Raciais: os desafios e importância das Cotas Raciais. *Revista Acadêmica Online*, [João Pessoa], v. 10, n. 51, p. 1-18, 2024.

TIMÓTEO, Marcela de Oliveira. Cotas raciais em concursos públicos para ingresso nos tribunais de contas brasileiros: por que estamos longe do ideal?. In: BOMFIM, Daiesse Quenia Jaala Santos (coord.). *Políticas afirmativas de inclusão e equidade racial: reflexões acerca do papel dos setores público e privado*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 29-56.

VALE, Eduarda Shirley Fernandes de Oliveira *et al.* Usurpação das cotas raciais em concursos públicos. *Revista Interdisciplinar do Direito-Faculdade de Direito de Valença*, Valença, v. 20, n. 2,

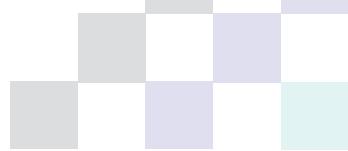
VARGAS, Eliziane Fardim de; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. Discriminação estrutural e cotas raciais para candidaturas negras em partidos políticos: análise da decisão do Supremo Tribunal Federal na arguição de descumprimento de preceito fundamental 738/DF. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 1-33, 2023.



PARTE II

INCLUSÃO E DIVERSIDADE NO CONTROLE EXTERNO: DIRETRIZES FORMATIVAS PARA UMA GESTÃO PÚBLICA MAIS JUSTA

Capítulo 5



Perspectivas Inclusivas na Auditoria do Setor Público a partir das diretrivas da Intosai

*Evandro Nunes Franco
Victor Rafael Fernandes Alves*

INTRODUÇÃO

Os trabalhos de auditoria envolvem notadamente a avaliação de determinadas situações fáticas à luz de critérios específicos de análise, permitindo a emissão de um juízo acerca da eventual conformidade do contexto apreciado. Essa constante aferência de adequabilidade da atuação do órgão auditado insta a uma melhoria perene de instituições, processos e programas, vez que tal trabalho redunda no fomento de estímulo às boas práticas.

Por sua natureza, o processo auditorial envolve uma série de normativas nacionais e internacionais, por meio de instituições que visam padronizar essa atuação. Quanto à auditoria do setor público, a Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai)¹⁴ é o principal órgão de emissão e disseminação de padrões.

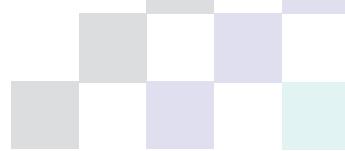
Contudo, ainda que seja vislumbrada como um processo, um método que transcorre dentro de formatos e ferramentas muito bem definidos, a auditoria pode – e deve – estimular a adoção de boas práticas, especialmente no sentido de agregar valor ao agir dos órgãos e das entidades sujeitos ao controle das Instituições Superiores de Controle (ISCs).

Nessa ótica, um trabalho auditorial tem o potencial de abranger as atividades governamentais voltadas à promoção da cidadania e de efetivação e universalização dos direitos humanos a todos os administrados, especialmente às populações mais vulneráveis.

É nesse contexto que o presente capítulo busca analisar a seguinte problemática: como as diretrizes da Intosai lidam com a perspectiva da inclusão nos trabalhos de auditoria e fiscalização? Diante disso, o presente trabalho realiza um levantamento dos diversos documentos emanados pela Intosai que abordam ou fomentam a perspectiva da inclusão nos trabalhos de auditoria.

Para tanto, em primeiro lugar, serão expostos os principais conceitos e elementos doutrinários a partir da noção de inclusão, eminentemente sob a ótica jurídica

14 *International Organization of Supreme Audit Institutions.*



e controladora, bem como a importância da atuação controladora na garantia da inclusão; após, serão contextualizadas a atuação e a função da Intosai na disseminação de normas e diretrizes relacionadas à auditoria do setor público; e, por fim, seu relacionamento direto no fomento à abordagem da atuação das ISCs no tema da inclusão a partir de seus próprios manuais e orientações.

Este trabalho, de caráter descritivo e exploratório, utilizará o método dedutivo, a ser fundamentado principalmente mediante pesquisa bibliográfica e documental, especialmente em normas e manuais. As traduções de documentos em língua estrangeira, quando necessárias, foram feitas diretamente pelos subscritores deste capítulo.

Objetiva-se, por fim, aprofundar o debate – acadêmico e profissional – acerca da internalização das diretrizes internacionais de fomento à inclusão como elemento relevante no processo de auditoria, incentivando boas práticas relativas ao tema no controle externo.

Direitos fundamentais, inclusão e controle

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é um documento-base na incessante busca pelo reconhecimento da dignidade da pessoa humana. Elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU), ela estabelece, em seu Artigo 2, a diretriz clássica e universal de que: “Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades [...] sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição” (ONU, 1948).

Tal normativo explicita a universalidade dos direitos fundamentais, de que a todas as pessoas devem ser garantidos os direitos necessários a uma vida digna, livre e saudável no corpo social, e que lhes seja conferido tratamento justo pelo Estado¹⁵.

Por tratamento justo, no entanto, não significa pontuar que para diferentes pessoas com diferentes características a atuação estatal deva ser idêntica; mas que o Estado possa

15 Rememore-se que, no âmbito do Brasil, entre os objetivos fundamentais da República, no Inciso III do Artigo 3º da Constituição Federal de 1988, está o de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

atuar de forma adequada e prover meios de fomento ao alcance do gozo dos direitos fundamentais a toda a população, em especial para as pessoas que se encontram à margem da sociedade (Moreira, 2020)¹⁶.

Dessa forma, o Estado não se limita apenas a estabelecer normativamente os direitos fundamentais à população em geral, mas age de forma ativa no sentido de torná-los efetivos para grupos que, pelos mais diversos motivos (históricos, culturais, raciais, de gênero etc.), não conseguem ultrapassar a barreira para a dignidade imposta pelo corpo social dominante. Para tanto, são estabelecidas, normativa e materialmente, medidas ou critérios de “proteção especial” (Moreira, 2020)¹⁷ que visam assegurar a inclusão dos grupos em situação de vulnerabilidade ou desvantagem no alcance da plenitude dos seus direitos básicos.

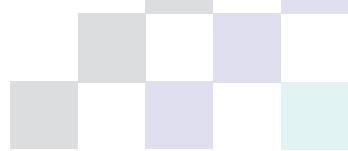
Nesse sentido, é estabelecida a noção de inclusão, em termos voltados à ótica das ISCs, como “o processo de melhoria das condições para que indivíduos e grupos, em particular aqueles marginalizados/em risco de serem deixados para trás, possam participar da sociedade e se beneficiar adequadamente da despesa pública” (Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai, 2021, p. 1, tradução nossa)¹⁸.

A temática de inclusão é uma tônica no cenário global atual. Nessa linha, a inclusão é um dos principais pontos presentes na Agenda 2030 pelo Desenvolvimento Sustentável, instituída pela Resolução n. 70/1 da Assembleia Geral da ONU no ano de 2015. A Agenda 2030 é uma iniciativa para promover o desenvolvimento sustentável, contendo 17 objetivos – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – interligados para

16 “A demanda por mesmo tratamento jurídico começou a ser acompanhada por exigências de medidas para a proteção social por meio de garantias materiais básicas, o que se tornou um elemento básico para a compreensão de como sociedades devem funcionar. A constatação de que diversas formas de discriminação recaem sobre pessoas que possuem formas de identidades estigmatizadas fez com que surgissem movimentos para que estas fossem transformadas em elementos especiais de proteção jurídica para que as pessoas pudessem ter uma vida digna” (Moreira, 2020).

17 “Um critério de tratamento diferenciado pode ser definido como uma característica utilizada para a classificação de pessoas em grupos. Ela deve ser suficientemente abrangente para incorporar diferentes segmentos de um universo de pessoas, o que permite identificar coletividades específicas que estão em uma relação de desvantagem em relação a outras designadas pela mesma característica. Esse traço se torna objeto de proteção especial porque opera como um meio a partir do qual membros de um grupo são sistematicamente submetidos a formas de tratamento desvantajoso” (Moreira, 2020)..

18 Disponível em: <https://www.idi.no/results/par-2021>



atingir a sua finalidade última, que é erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e garantir a paz e a prosperidade para pessoas de todos os lugares (ONU, 2015).

O princípio que norteia a Agenda 2030 é o de que “ninguém seja deixado para trás” (ONU, 2015, p. 1), no sentido de garantir que todas as pessoas, independente de qualquer fator, sejam contempladas pelos avanços pretendidos e que as ações dos países devem priorizar os mais vulneráveis e excluídos, assim expressado em diversos pontos do documento. Em matéria de inclusão, o princípio de que “ninguém seja deixado para trás” está plenamente definido na Meta 10.2, assim descrita: “empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independente de idade, sexo, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra” (ONU, 2015, p. 29).

A preocupação com a inclusão necessariamente se estende aos órgãos de controle, especialmente os de controle externo, cujos mandatos e independência possuem forte legitimização normativa. Afinal, é a atuação estatal que provê os mecanismos de inclusão, como exposto acima, e a sua execução e os seus resultados devem ser devidamente avaliados, pois “a atuação dos órgãos de controle de modo independente e efetivo revela um traço importante da institucionalidade de determinado regime; evidencia, inclusive, a saúde de seu sistema jurídico” (Moreira; Alves, 2024, n.p.).¹⁹

Sem uma atuação controladora nesses termos, a garantia de que há esforços estatais no sentido de garantia dos direitos mais básicos à sua população é contundentemente abalada. Mais ainda. O controle governamental por meio de auditorias e fiscalizações deve ser realizado com a finalidade de atingimento do interesse público, e de que seus produtos resultem em benefícios efetivos para a sociedade. A extensão do objeto de controle para as ações de inclusão tende a trazer perspectivas de melhoria na vida especialmente daqueles que mais necessitam. Nesse sentido, Einar Gørrissen afirma:

A auditoria não é um fim em si mesma. Trata-se, antes, da contribuição das auditorias para melhorias concretas na eficácia, responsabilização e inclusão das instituições do setor público, levando a sociedades melhores. Pesquisas adicionais em áreas

19 O conceito se refere especialmente à ótica das Auditorias de Transparência, Accountability e Inclusão (TAI), a serem tratadas no decorrer deste trabalho, no contexto da Covid-19. Porém, o trecho selecionado se aplica adequadamente ao conceito de inclusão sob qualquer cenário.

como a capacidade de resposta das EFS às necessidades dos cidadãos e a cooperação com as principais partes interessadas, bem como a mensuração do impacto dos relatórios de auditoria, podem agregar valor (Gørrissen, 2020, p. 731, tradução nossa)²⁰.

Levando em consideração a necessidade de que os órgãos de controle externo devem atuar no sentido de avaliar aspectos relacionados à inclusão no agir do Estado, no próximo tópico será abordado o papel da Intosai como organização legitimada para a disseminação de normas, padrões e diretrizes relacionadas ao agir das instituições de controle externo da Administração Pública.

A intosai e suas diretrizes para a auditoria do setor público²¹

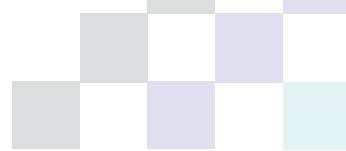
A Intosai é, de acordo com o seu estatuto, uma entidade de apoio às ISCs, especialmente em relação à representação global das ISCs na comunidade internacional e à melhoria contínua do desempenho das ISCs, mediante a definição de padrões para a auditoria do setor público e a disseminação de orientações voltadas à efetividade da atuação dos órgãos de controle externo ao redor do mundo (Intosai, 2022a).

A Intosai conceitua ISC como “um órgão público de um Estado ou de uma organização supranacional que [...], exerce, por força de lei ou de outra ação formal [...], a mais alta função de auditoria pública [...] de forma independente, com ou sem competência jurisdicional” (Intosai, 2022a, tradução nossa).

Levando em consideração a classificação estabelecida pela própria organização, a Intosai conta com 195 membros plenos, entre ISCs de todos os países que sejam membros da ONU e ISCs de organizações supranacionais específicas, como a União Europeia. Nota-se que a filiação à Intosai independe do regime político que vigora em cada um dos países de origem da ISC respectiva.

20 Disponível em: <https://www.emerald.com/jpbafm>.

21 Parte das ideias tratadas neste tópico foram desenvolvidas de modo aprofundado no artigo “O Direito Administrativo Global no controle externo da Administração Pública: a adoção das normas internacionais de auditoria governamental como standards pelos Tribunais de Contas brasileiros” (Franco; França, Moreira, 2023).



No Brasil, a única organização que detém a qualidade de membro é o Tribunal de Contas da União (TCU). Ademais, a Intosai possui, de fato, relevância internacional, tendo em vista que os princípios da Declaração de Lima (Intosai P-1), o documento referência da auditoria do setor público, emitido pela própria organização em 1977, foram reconhecidos pela Assembleia Geral da ONU, mediante as Resoluções A/66/209 e A/69/228.

Sendo uma organização que possui tanto a representação massiva das ISC (em número até mesmo maior do que de Estados-membros da ONU) quanto reconhecimento em relação à representatividade de seus membros, a Intosai detém alta relevância e influência na definição do dever-ser das ISC, especialmente em relação aos padrões e pronunciamentos profissionais por ela definidos, sem atuação estatal direta (a organização é de caráter privado, composta, no entanto, por representantes de entidades públicas).

A Intosai, então, pode ser considerada um organismo do Direito Administrativo Global, ou “órgão administrativo global”. Ela toma decisões de natureza administrativa que são seguidas por órgãos estatais locais, mesmo que não detenham a qualidade de membros da organização global (Franco; França; Moreira, 2023). Um exemplo disso é a adoção das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs) – traduções e convergência dos pronunciamentos profissionais da Intosai para a língua portuguesa – pelos Tribunais de Contas brasileiros em geral²².

O principal produto emitido pela Intosai é a sua Estrutura de Pronunciamentos Profissionais (IFPP)²³. A IFPP é composta por princípios, normas (ou padrões) e orientações a serem seguidos na execução de trabalhos de auditoria do setor público, observados a legislação local e o mandato da ISC ou Tribunal de Contas respectivo. A emissão dos pronunciamentos integrantes da IFPP se dá mediante um processo de elaboração, coleta de sugestões (consulta pública), revisão e, por fim, aprovação pelo órgão máximo de deliberação da entidade (Intosai, 2021).

22 As NBASPs são instituídas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), associação civil brasileira composta pelos Tribunais de Contas. Um dos objetivos do IRB é justamente a convergência das normas e trabalhos dos Tribunais de Contas com as recomendadas pela Intosai. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

23 Disponível em: <https://www.issai.org/professional-pronouncements/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

A IFPP é dividida em três categorias, de acordo com o seu *status* e propósito. A primeira delas contém os princípios da Intosai (Intosai-P)²⁴, que consistem nos princípios fundadores e nos princípios basilares. A segunda categoria abrange os Padrões Internacionais das ISCs (ISSAIs)²⁵. As ISSAIs contêm os princípios gerais relacionados à auditoria do setor público e aos diferentes trabalhos realizados pelas ISCs. A terceira categoria compreende as Orientações da Intosai (GUIDs)²⁶. O conteúdo das GUIDs consiste no auxílio à aplicação prática dos procedimentos de auditoria em trabalhos comuns de auditoria e aos diferentes trabalhos realizados pelas ISCs, bem como sobre a aplicação das ISSAIs em assuntos específicos.

Além da IFPP, a Intosai estabelece diretrizes e linhas de ação a serem observadas pelos seus membros por meio da publicação de Declarações ao fim dos seus congressos – Congresso Internacional das Instituições Superiores de Controle (Incosai) –, que são realizados a cada triênio e se constituem no órgão máximo de deliberação da entidade.

Ainda, há diversos outros meios de fomento à adoção e convergência aos padrões internacionais de auditoria, destacando-se a Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (IDI)²⁷, órgão que presta suporte às ISCs para a melhoria contínua e sustentável do seu desempenho e capacidade.

Em termos de documentação de apoio, a IDI produz diversos manuais, guias, orientações e modelos de boas práticas de trabalhos nas mais diversas áreas. Destacam-se, entre os produtos por ela produzidos, os Manuais de Implementação das ISSAIs nos três tipos de auditoria previstos na IFPP (auditoria financeira, auditoria de conformidade e auditoria operacional). Os manuais fornecem orientação prática para os profissionais de auditoria do setor público conduzirem os trabalhos de acordo com os normativos emitidos pela Intosai.

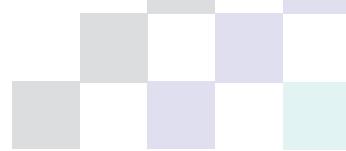
Em suma, há uma pluralidade de instrumentos utilizados pela Intosai para o atingimento dos seus objetivos, em especial o de constante aprimoramento das auditorias do setor público. E o foco da Intosai não é apenas metodológico. As questões sociais, especialmente as relativas à inclusão e ao gênero, estão entre os temas sobre

24 Equivalentes aos Princípios da NBASP.

25 Na NBASP, corresponde às Normas

26 Na NBASP, corresponde às orientações.

27 Intosai Development Initiative.



os quais a organização tem estabelecido diretrizes para atuação, no sentido de fazer com que as ISCs possam efetivamente impactar, de forma positiva, a vida da população, especialmente a marginalizada. É o que se verá no tópico a seguir.

Perspectivas de inclusão nas diretrivas da Intosai

Como exposto previamente, a atividade de controle e auditoria governamental tem um importante papel para a garantia da inclusão no seu campo de atuação. A própria ONU reconheceu que as ISCs são atores relevantes para a agenda de desenvolvimento proposta pela organização, de acordo com a Resolução A/69/228 (ONU, 2014)²⁸.

Nesse sentido, a Declaração de Moscou, lavrada no Incosai em 2019, buscou reforçar o impacto das ISCs ressaltando a importância de “encontrar mais formas de abordar o tema da inclusão ao realizar suas auditorias (fiscalizações) considerando que este é um ponto chave da Agenda 2030 que tem como princípio não deixar ninguém para trás” (Intosai, 2019, p. 10). Para isso, foram lavradas as seguintes declarações:

- As EFS podem se beneficiar de seu conhecimento transversal e contribuir para a boa governança e para políticas de inclusão nas políticas públicas em áreas socialmente importantes relacionadas aos ODS (meio ambiente, educação, saúde, igualdade de gênero, etc.).
- As EFS podem contribuir com o princípio “não deixe ninguém para trás” fiscalizando a igualdade de gênero e tópicos de inclusão. Ao fiscalizar questões de gênero e de inclusão, é fundamental entrar em acordo sobre seus significados no contexto nacional e tornar claro suas implicações na implementação da Agenda 2030 e dos ODS.

28 “8. Encourages Member States to give due consideration to the independence and capacity-building of supreme audit institutions in a manner consistent with their national institutional structures, as well as to the improvement of public accounting systems in accordance with national development plans in the context of the post-2015 development agenda” (ONU, 2014, p. 3).

- As EFS podem avaliar o grau de preparação dos sistemas nacionais de estatística para acompanhar as metas nacionais e a implementação dos ODS realizando fiscalização das informações de desempenho relacionadas.
- As EFS podem considerar a avaliação da inclusão enquanto examinam o grau de preparação dos mecanismos de implantação nacionais, metas governamentais, informação de desempenho e a implantação de ODS específicos e metas agregadas nacionalmente, etc. (Intosai, 2019, p. 10-11).

Ademais, é necessário dar cumprimento à Intosai P-12, “Valor e Benefícios das ISC - fazendo a diferença na vida dos cidadãos”²⁹, norma que estabelece a atuação das ISCs em prol do interesse público e que os seus trabalhos resultem em benefícios efetivos para a sociedade.

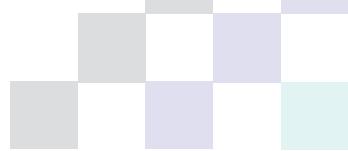
Como consequência das diretrizes emanadas pela Declaração de Moscou, os Manuais de Implementação das ISSAIs, elaborados pelo IDI, trazem em seus conteúdos considerações relativas à necessidade de considerar elementos de inclusão e gênero nos pontos a serem avaliados em uma auditoria.

No Manual de Implementação das ISSAIs de Auditoria de Conformidade, é apontada em seu intróito a reflexão sobre os impactos das auditorias e “a integração de considerações de gênero e inclusão nas auditorias de conformidade” (IDI, 2022, p. 16).

De modo específico, há um item que menciona a promoção da inclusão por meio da auditoria, especificando que “os auditores de conformidade podem verificar se as normas, regras e regulamentos que prevêem a inclusão em diferentes áreas são cumpridos pelos responsáveis pela governança” (IDI, 2022, p. 18), e exemplificando com a verificação do cumprimento de requisitos pelos beneficiários de programas socioeconômicos para grupos vulneráveis. Pontua ainda que as “auditorias de conformidade também podem comentar até que ponto as considerações de inclusão encontram lugar nos marcos de conformidade do governo” (IDI, 2022, p. 18).

Expressamente, há menção à importância de um olhar pontual para considerações na perspectiva inclusiva, discriminando a necessidade de um claro foco sobre o tema:

.....
29 Na NBASP, corresponde à NBASP 12.



Uma vez que os segmentos mais vulneráveis e marginalizados da população são os mais adversamente afetadas pela não conformidade com as normas, pela falta de integridade e pela corrupção nas instituições públicas, acreditamos que seja importante que as ISCs reflitam sobre considerações de gênero e inclusão em suas auditorias de conformidade. As ISCs podem fazer isso integrando tais considerações a auditorias de conformidade em todos os setores e/ou concentrando-se em áreas específicas de marginalização e vulnerabilidade como objeto de auditorias de conformidade (por exemplo, auditorias de medidas de apoio socioeconômico para mães solteiras durante a pandemia de Covid-19) (IDI, 2022, p. 20).

Já no Manual de Implementação de Auditoria Financeira, ao tratar da estrutura da Gestão Estratégica de ISCs, é apontado que dentro das capacidades institucionais e dos sistemas organizacionais da ISC devem ser englobadas na capacidade profissional dos funcionários as questões da cultura, liderança, inclusão e gênero (IDI, 2020, p. 24). Ademais, como resultados dos produtos apresentados pela ISC, esperam-se instituições nacionais eficazes, transparentes e inclusivas (IDI, 2020, p. 24).

De modo mais enfático, o Manual de Auditoria Operacional já trata da temática da inclusão na própria discussão de materialidade em um trabalho do tipo, definindo a inclusão como “a prática ou política de incluir pessoas que, de outra forma, poderiam ser excluídas ou marginalizadas, como pessoas com deficiência física ou mental e membros de grupos minoritários” (IDI, 2021, p. 45), e demarcando que os “auditores públicos devem considerar a inclusão como uma dimensão na auditoria” (IDI, 2021, p. 45).

Mais adiante, o documento estabelece a seguinte ponderação: nas “Considerações da IDI para integrar a inclusão e maximizar o impacto das auditorias operacionais”, o manual destaca as questões de inclusão e de impacto das auditorias operacionais, ressalvando que esses dois pontos “não são requisitos da auditoria operacional, ou seja, a auditoria operacional ainda pode estar em conformidade com as ISSAIs, mesmo que essas ações não sejam realizadas” (IDI, 2021, p. 59). Contudo, recomenda a integração desses dois itens (impacto e inclusão) “em todo o processo de auditoria operacional para aumentar o valor e os benefícios proporcionados pela entidade” (IDI, 2021, p. 59).

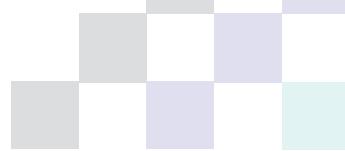
Ademais, o Manual de Implementação relativo às auditorias operacionais traz um ponto específico, denominado “Integração de considerações de inclusão em auditorias operacionais”. Nesse item, há uma descrição mais minudente das hipóteses que ensejam situações de vulnerabilidade, apontando a importância de que “os responsáveis pela governança se assegurem de que as políticas, programas e instituições públicas sejam inclusivas e respondam às necessidades dos grupos marginalizados” (IDI, 2021, p. 60). Destacando o papel relevante da auditoria operacional na construção de melhor governança e prestação eficaz de serviços, o documento prossegue ressaltando ser “importante examinar se os responsáveis pela governança têm sido inclusivos e receptivos às necessidades de grupos marginalizados em seu contexto nacional” (IDI, 2021, p. 60)³⁰.

Em seguida, o Manual de fato dissecava hipóteses relevantes a serem consideradas³¹, indicando aspectos de inclusão nas auditorias operacionais para, na execução dos trabalhos, o auditor:

- Examinar a inclusão como parte de cada tema da auditoria operacional. Em auditorias de sistemas nacionais de saúde pública robustos e resilientes, um dos temas examinados poderia ser a preparação de tais sistemas para responder às necessidades de setores marginalizados da população durante emergências (por exemplo, pessoas com deficiência, migrantes e refugiados).
- Selecionar temas que gerem impactos diretos para os marginalizados. Com base nas prioridades nacionais, é possível selecionar temas de alta prioridade

30 No detalhamento das “Considerações das opiniões dos cidadãos”, há um ótimo exemplo concreto de como trazer a ótica da inclusão nas ponderações auditoriais: “Em sua análise, o auditor deve considerar a inclusão - ou seja, como o desempenho da entidade auditada afeta diferentes setores da sociedade. Por exemplo, ao analisar um programa com foco em habilidades empresariais, o auditor pode considerar se homens e mulheres têm acesso semelhante ao programa e como os participantes homens e mulheres se sentem em relação a sua experiência no programa. Se o auditor identificar diferenças relevantes nas experiências e resultados de diferentes grupos sociais, poderá investigar se alguma alteração poderia tornar os serviços mais inclusivos” (IDI, 2021, p. 71).

31 O documento aborda ainda possíveis questões para examinar a inclusão, constando no rol: “Como os grupos marginalizados são identificados pelo governo e considerados na implementação das políticas públicas? Quem está sendo excluído e quais são as razões subjacentes para sua vulnerabilidade? Quais fontes desagregadas de dados estão disponíveis e quais são as lacunas de dados? Que ações estão sendo adotadas para determinar as necessidades dos marginalizados? Como o governo garante que os grupos marginalizados sejam incluídos nos processos decisórios? Como o governo garante que os grupos marginalizados sejam informados sobre as decisões e ações do governo? Que ação o governo tomou em relação às recomendações da ISC relacionadas a populações marginalizadas e vulneráveis?” (IDI, 2021, p. 62).



que impactem diretamente as pessoas marginalizadas. Por exemplo, em países com taxas muito altas de violência contra as mulheres, é possível selecionar a erradicação da violência contra as mulheres como tema de auditoria operacional.

- Interagir com partes interessadas e beneficiários de setores marginalizados. O próprio processo de auditoria pode ser inclusivo, envolvendo organizações da sociedade civil (OSCs) que representem grupos marginalizados relevantes, ou buscando contato direto com os setores marginalizados. Tal engajamento geraria muitos benefícios, como, por exemplo, contribuir para um melhor entendimento do assunto, garantindo que as vozes desses setores sejam ouvidas e consideradas em todas as fases da auditoria. Também seria benéfico para a capacidade do auditor de formular recomendações de auditoria relevantes.
- Compreender o impacto da auditoria nos setores marginalizados. A inclusão também pode ser considerada um fator para a compreensão do impacto da auditoria. Que diferença a auditoria fará para os setores marginalizados?
- Comunicar as mensagens-chave das auditorias para aumentar a conscientização sobre os problemas enfrentados por setores marginalizados (IDI, 2021, p. 61).

Além dos Manuais de Implementação das ISSAIs, no aspecto de inclusão e gênero se destacam, entre os produtos emitidos pela IDI, as Auditorias TAI, isto é, as Auditorias de Transparência, Accountability e Inclusão. De modo específico, o conceito de *Audit of Transparency, Accountability and Inclusiveness* vem estruturado em um manual endereçado às questões pandêmicas e aos recursos financeiros utilizados em seu enfrentamento³².

32 “À luz da pandemia de Covid-19, o IDI também tomou medidas para responder às necessidades emergentes das EFS. Isso envolveu, entre outras coisas, o reposicionamento do portfólio de iniciativas para incluir também áreas como a auditoria do ODS 3d sobre sistemas nacionais de saúde fortes e resilientes, a auditoria de compras sustentáveis com foco também no impacto da Covid-19, a auditoria da eliminação da violência contra as mulheres (a pandemia paralela), bem como uma auditoria cooperativa global sobre Transparência, Responsabilização e Inclusão (TAI) na utilização de fundos emergenciais para a Covid-19” (Gørrissen, 2020, p. 732)

O documento direciona as perspectivas das auditorias com princípios estruturantes para a complexa situação da emergência da Covid-19, desenhando os elementos básicos para formulação de questões que possam abranger os temas “transparência”, “accountability” e “inclusão”. Como exemplo, o Manual especifica: “Para considerar a inclusão, o auditor pode verificar se os benefícios em dinheiro são fornecidos, por exemplo, às mulheres, crianças e outros setores vulneráveis da sociedade no contexto do país em questão” (IDI, 2021, p. 34).

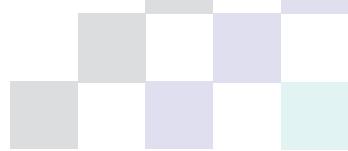
Particularizando melhor a atuação, o Manual prossegue indicando como o auditor pode trabalhar em uma perspectiva TAI na matriz de planejamento: ao avaliar, por exemplo, a conformidade de normas e atos relacionados a programas de transferência de renda, ele deve checar se os regulamentos, além da transparência e da responsabilidade (*accountability*), preveem aspectos de inclusão, como a prioridade na alocação desses recursos para grupos mais vulneráveis economicamente. Na execução, ao avaliar essa alocação, o auditor pode verificar se houve distorções em relação aos critérios normativos e apontar ações necessárias à correta destinação desses recursos (IDI, 2021, p. 35).

Ressalta-se que o documento pontua, mesmo após a emissão do relatório de auditoria, a possibilidade de tomada de medidas pela entidade para viabilizar um melhor impacto, entre as quais destaca que se deve: “Além das recomendações relacionadas com o aumento da transparência e da responsabilização, concentrar-se no acompanhamento das recomendações relacionadas com as disposições de inclusão para gastos emergenciais” (IDI, 2021, p. 47, tradução nossa)³³. Como se verifica, há um claro realce, um enfoque nas questões de inclusão. Não obstante, é possível transcender esse cenário para pensar em perspectivas mais abrangentes do debate sobre inclusão.

Nessa tônica, o próprio Plano Estratégico da Intosai 2023-2028 aponta como prioridades organizacionais uma “auditoria eficaz dos esforços do governo para abordar a igualdade e a inclusão” (Intosai, 2022b, p. 7, tradução nossa)³⁴. É importante

33 Disponível em: <https://idi.no/elibrary/professional-sais/tai-audit/1262-tai-audit-questions-bank-on-procurementdonations-and-supply/file>

34 Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2022/08/310822_EN_2023-2028_INTOSAI_Strategic_Plan.pdf.



register que dentro do mesmo objetivo priorizado pela organização a Intosai busca desenhar esse fomento à inclusão não só nas políticas públicas externas, mas também na mentalidade e nas práticas internas das próprias ISCs³⁵.

Considerações Finais

Este capítulo buscou verificar a atuação da Intosai na instituição de diretrizes voltadas à consideração do tema “inclusão” nos trabalhos de auditoria e fiscalização realizados pelas ISCs. Nesse sentido, constatou-se que a inclusão possui respaldo principiológico, como instrumento de garantia de efetivação dos direitos humanos a nível global, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com os ODS, e que a atuação controladora deve se dar no sentido de avaliar a atuação do Estado sobre o assunto, considerando ainda o potencial de se gerar benefícios à sociedade.

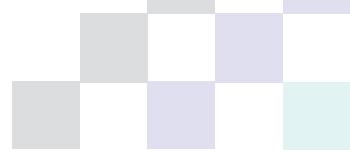
Após, verificou-se que a Intosai, sendo um órgão administrativo global e o principal órgão de representação das ISCs, apresenta um profundo respaldo institucional para emitir princípios, normas, padrões e orientações relacionados ao agir dos órgãos de controle externo. Denotou-se que essa atuação não se resume a meros procedimentos, vez que os principais documentos de diretrizes programáticas de atuação e de apoio às ISCs, em relação ao tratamento da temática da inclusão nas auditorias, apresentam forte vínculo com os ODS e com o princípio de que “ninguém seja deixado para trás”.

Filiando-se às diretrivas da Intosai, diante da vasta documentação apresentada em específico, resta patente que as diretrivas direcionam a importância do sopesamento de questões atinentes à inclusão na consecução de trabalhos auditoriais. Nesse sentido, é

35 “PRIORITY 4: Promote and Support Equality and Inclusiveness. INTOSAI promotes and supports equality and inclusiveness within its own operations, in the way its member SAIs manage themselves, and through SAIs’ knowledge sharing about their own audits on these topics. INTOSAI, through its working bodies and Regional Organizations, seeks to reflect the diversity of its members and supports its member SAIs’ efforts in providing equal opportunities to participate in, contribute to and benefit from INTOSAI initiatives; equal opportunities for SAI staff; and effective audit of government efforts to address equality and inclusiveness. While fully recognizing the different contexts in which SAIs operate, INTOSAI supports SAIs in applying responsive and inclusive policies, practices, and audits” (Intosai, 2022b, p. 7).

relevante que as ISCs se pautem por essa perspectiva, endossando em seus normativos internos essa importante diretriz inclusiva.

Como vincado, a perspectiva de inclusão está espalhada em toda a realidade jurídica brasileira – desde os princípios mais comezinhos de nossa Constituição Federal –, e os Tribunais de Contas – como ISCs (ou a elas equivalentes) e aderentes aos princípios, às normas e aos padrões instituídos e disseminados pela Intosai (diretamente ou por meio das NBSAPs) – devem considerar a temática “inclusão” na execução das suas auditorias e fiscalizações, como mecanismo não apenas de expressão da atividade controladora, mas principalmente de geração de benefícios em relação às camadas que mais precisam de atenção estatal para prosperarem.



REFERÊNCIAS

FRANCO, E. N.; FRANÇA, V. da R.; MOREIRA, T. O. O Direito Administrativo Global no controle externo da Administração Pública: a adoção das normas internacionais de auditoria governamental como standards pelos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*, São Paulo, v. 7, n. 6, p. 143-161, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.48143/RDAI.26.franco>. Acesso em: 14 jan. 2025.

GORRISSEN, E. The role of the Intosai Development Initiative (IDI) in strengthening the capacity and performance of supreme audit institutions in developing countries. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Bingley, v. 32, n. 4, p. 729-733, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-08-2020-0146>. Acesso em: 17 jan. 2025.

MOREIRA, A. J. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. *E-book*.

MOREIRA, T. O.; ALVES, V. R. F. Dever de prestar contas e cenários anticorrupção: uma análise de sua interface a partir de casos contenciosos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista General De Derecho Administrativo*, Madrid, n. 66, p. 1-34, 2024.

INICIATIVA DE DESENVOLVIMENTO DA INTOSAI. *Audit of Transparency, Accountability and Inclusiveness of the use of emergency funding for COVID-19 (TAI Audits)*: a practical guide for Supreme Audit Institutions. Oslo: IDI, 2021a. Disponível em: <https://www.idi.no/elibrary/professional-sais/tai-audit/1212-tai-practical-guide/file>. Acesso em: 17 jan. 2025.

INICIATIVA DE DESENVOLVIMENTO DA INTOSAI. *Manual de Implementação das ISSAIs de Auditoria de Conformidade*, versão 1. Oslo: IDI, 2022. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/11/>

Manual-de-Implementacao-das-ISSAIs- Auditoria-Conformidade.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

INICIATIVA DE DESENVOLVIMENTO DA INTOSAI. *Manual de Implementação das ISSAIs de Auditoria Financeira, versão 1.* Oslo: IDI, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Manual-de-Implementacao-das-ISSAIs-Auditoria-Financeira.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2025.

INICIATIVA DE DESENVOLVIMENTO DA INTOSAI. *Manual de Implementação das ISSAIs de Auditoria Operacional, versão 1.* Oslo: IDI, 2021b. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/11/Manual-de-Implementacao-das-ISSAIs-Auditoria-Operacional.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2025.

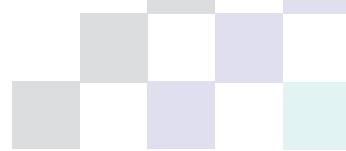
INICIATIVA DE DESENVOLVIMENTO DA INTOSAI. *TAIAudit Question Bank: emergency public procurement, management of donations & supply during COVID-19 pandemic.* Oslo: IDI, 2021c. Disponível em: <https://idi.no/elibrary/professional-sais/tai-audit/1262-tai-audit-questions-bank-on-procurement- donations-and-supply/file>. Acesso em: 17 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução nº69/228, 19 de dezembro de 2014. AG. Index: A/RES/69/228. *Organização das Nações Unidas*, Geneve, 2014. Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/intosai_and_united_nations/69_228_2014/EN_un_resol_69_228.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nossa Mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.* Tradução do Centro de Informações das Nações Unidas para o Brasil (UNIC RIO). Rio de Janeiro: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE. *Declaração de Moscou.* Tradução de Denise Gomel e Nelson Nei Granato Neto. Moscou: INTOSAI, 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES



DE CONTROLE. *Due process for INTOSAI Framework of Professional Pronouncements*. Viena: AUT: INTOSAI Generealsekretariat, 2016. Disponível em: www.intosaifipp.org/wp-content/uploads/2021/01/Due-process-IFPP1.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE. *INTOSAI Statutes*. Viena: AUT: INTOSAI Generealsekretariat, 2022a. Disponível em: <https://abre.ai/fPEL>. Acesso em: 14 jan. 2025.

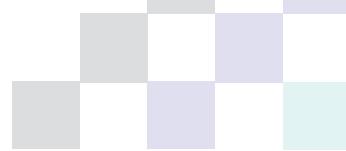
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE. *INTOSAI Strategic Plan 2023-2028*. Viena: AUT: INTOSAI Generealsekretariat, 2022b. Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/news/2022/08/310822_EN_2023-2028_INTOSAI_Strategic_Plan.pdf. Acesso em: 17 jan. 2025.



Capítulo 6

Diversidade e Auditoria: um olhar para as Pessoas com Deficiência - Como incorporar a perspectiva anticapacitista no ciclo de auditoria

Larissa de Macedo Almeida



INTRODUÇÃO

A construção de uma sociedade democrática pressupõe o enfrentamento crítico das estruturas normativas que historicamente marginalizaram sujeitos com base em padrões hegemônicos de corpo, mente e produtividade.

Nesse contexto, a deficiência não pode ser compreendida apenas sob a ótica biomédica e funcional – centrada na patologia e na reabilitação –, mas deve ser situada como uma construção social atravessada por barreiras físicas, institucionais, comunicacionais e simbólicas que obstaculizam a plena participação das pessoas com deficiência na sociedade. A atuação dos órgãos de controle externo deve refletir esse imperativo ético-político, alinhando-se aos marcos contemporâneos dos direitos humanos, da justiça social e da inclusão substantiva de pessoas com deficiência. É imprescindível que os Tribunais de Contas revisem seus referenciais teóricos e metodológicos à luz do modelo biopsicosocial da deficiência e da crítica ao capacitismo. Esse deslocamento implica reconhecer a deficiência não como um atributo individual, mas como resultado de relações sociais estruturadas por barreiras e exclusões que afetam de forma interseccional diferentes grupos sociais, sobretudo mulheres, pessoas negras, pobres e moradores de territórios periféricos.

O presente capítulo tem por objetivo propor diretrizes para uma atuação anticapacitista dos órgãos de controle, a partir de um cotejo dialógico entre as normas de auditoria aplicáveis ao setor público – em especial a Guidance (GUID) 3910 da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) e o Manual de Implementação das ISSAIs de Auditoria Operacional da Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (IDI) – com os marcos legais, como a Lei Brasileira de Inclusão (Lei n. 13.146/2015) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) da Organização das Nações Unidas (ONU), passando pelos aportes teóricos dos estudos da deficiência, da justiça cognitiva e da interseccionalidade.

A relevância da discussão reside na necessidade de que os órgãos de controle, especialmente em sua função fiscalizatória e pedagógica, deixem de reproduzir

lógicas de normalização e exclusão, passando a incorporar critérios de acessibilidade, participação social e equidade em todas as fases do ciclo de auditoria, de forma a ampliar a legitimidade e o impacto transformador de suas ações, reafirmando seu papel como agentes indutores de políticas públicas inclusivas e de promoção da justiça social.

Metodologia

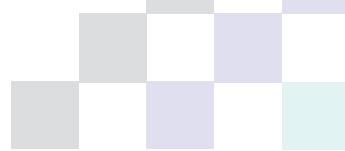
A presente pesquisa possui natureza qualitativa, de caráter exploratório e teórico, voltada à análise crítica e à sistematização de conceitos, normas e entendimentos já consolidados na literatura e na legislação pertinente.

O método de abordagem adotado é o dedutivo, partindo-se de conceitos gerais e referenciais teóricos amplamente aceitos nos campos do Direito Administrativo, políticas públicas, inclusão e controle externo para a análise específica do objeto de estudo proposto. A opção por esse método justifica-se pela necessidade de compreender, a partir de categorias teóricas e normativas, as implicações e os desdobramentos práticos do tema investigado.

Os procedimentos técnicos consistem em pesquisa bibliográfica e documental, com base em fontes secundárias. Foram consultados manuais técnicos, artigos científicos e obras literárias, buscando-se identificar os principais marcos teóricos e normativos que embasam a discussão do tema. A seleção do material considerou sua relevância, atualidade e contribuição para a construção do referencial analítico.

Fundamentação teórica

Durante décadas, a deficiência foi concebida majoritariamente pelo viés biomédico, reduzida à lesão corporal e à disfunção funcional. Tal perspectiva, centrada na reabilitação e na adaptação do corpo ao mundo, gerou políticas voltadas mais à correção do indivíduo do que à transformação do meio.



O conceito biomédico de deficiência consolidou-se como paradigma dominante ao longo do século XX, tendo como base a tradição médica ocidental e a racionalidade positivista, que buscava classificar, diagnosticar e intervir sobre os corpos considerados fora da norma. Nesse modelo, a deficiência é compreendida como uma anormalidade individual, decorrente de uma lesão, disfunção ou condição patológica, que compromete o funcionamento físico, mental ou sensorial da pessoa. O foco da abordagem biomédica recai sobre o corpo do indivíduo, considerado o lócus exclusivo do problema, a ser tratado, reabilitado ou corrigido pela medicina.

Essa forma de compreender a deficiência teve implicações diretas na produção de políticas públicas, que historicamente priorizaram ações de cunho terapêutico e assistencialista. A centralidade na cura e na reabilitação impôs às pessoas com deficiência o dever de adaptar-se aos contextos sociais existentes, e não o inverso. Isso gerou, por exemplo, modelos educacionais segregadores, institucionalização compulsória e práticas excludentes no acesso ao trabalho, à mobilidade e à vida comunitária.

Do ponto de vista epistemológico, o modelo biomédico apoia-se em uma lógica funcionalista e normatizadora, segundo a qual há um padrão ideal de corpo e mente e toda variação é percebida como falha, déficit ou anormalidade. Essa visão foi alimentada por avanços nas áreas da anatomia, da fisiologia e da psiquiatria, mas também por discursos eugênicos, que buscavam “corrigir” ou eliminar os corpos desviantes.

Em resposta a essas limitações, emergiram, a partir das décadas de 1960 e 1970, críticas provenientes dos movimentos de pessoas com deficiência e de pesquisadores alinhados aos estudos sociais da deficiência. Esses grupos denunciaram a invisibilidade das dimensões sociais e políticas da deficiência e propuseram sua reconceituação como uma construção social, estruturada por barreiras ambientais, comunicacionais, culturais e institucionais.

O modelo social da deficiência, surgido nas lutas do século XX, em especial a partir da *Union of Physically Impaired Against Segregation* (Upias), promove uma ruptura epistemológica ao entender que é a sociedade – e não o corpo – que precisa ser reabilitada. Nesse modelo, a experiência da deficiência deveria ser entendida não como um problema individual, mas sim como uma opressão provocada por barreiras arquitetônicas, comunicacionais, atitudinais e institucionais que impediriam a participação plena de pessoas com empecilhos.

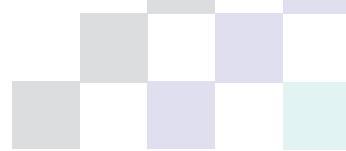
Diniz (2007) aduz que a primeira geração dos teóricos desse modelo tinha duas metas prioritárias: a primeira diretriz consistiu em ampliar a compreensão da deficiência, reconhecendo-a como uma questão multidisciplinar, e não restrita ao olhar médico centrado na lesão. O campo acadêmico, nesse contexto, empenhou-se em criar centros de pesquisa e cursos voltados ao estudo da deficiência nas áreas das humanidades. O segundo propósito foi o de consolidar uma leitura sociológica, segundo a qual a opressão vivida pelas pessoas com deficiência decorre das estruturas e ideologias próprias do sistema capitalista.

A grande contribuição do modelo social é justamente revelar o caráter construído da deficiência: não se trata de uma condição essencialmente individual, mas de um *status social* que resulta da interação entre características pessoais e ambientes excludentes. A partir disso, torna-se possível reivindicar políticas públicas que deixem de tratar pessoas com deficiência como objetos de assistência ou reabilitação e passem a reconhecê-las como sujeitos de direitos e de cidadania plena.

Em 2001, a Organização Mundial da Saúde (OMS) lançou a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), com o objetivo de superar as dicotomias entre os modelos biomédico e social e oferecer uma abordagem mais compreensiva. Segundo a CIF, a deficiência é compreendida como um fenômeno multidimensional, resultante da interação entre condições de saúde, fatores contextuais (ambientais e pessoais) e fatores relacionados à participação social (OMS, 2004).

Outro importante marco paradigmático é a CDPD, internalizada no Brasil com *status constitucional* por meio do Decreto Legislativo n. 186/2008. Ela não apenas reafirma os direitos humanos como universais, mas consolida o modelo biopsicossocial de deficiência e exige do Estado a remoção ativa de barreiras.

A CIF introduz uma importante mudança conceitual ao redefinir a classificação de corpos anormais para uma avaliação complexa da relação entre o indivíduo e a sociedade. Nos dizeres de Diniz *et al.* (2009), uma pessoa com deficiência não é simplesmente um corpo com impedimentos, mas uma pessoa com impedimentos vivendo em um ambiente com barreiras. As autoras compreendem essa mudança no vocabulário biopsicossocial proposto pela CIF também como resultado do modelo social. Vejamos: “O corpo com impedimentos não é uma tragédia individual ou a



expressão de uma alteridade distante, mas uma condição de existência para quem experimentar os benefícios do progresso biotecnológico e envelhecer" (Diniz *et al.*, 2009, p. 12).

Esse enfoque reconhece que duas pessoas com a mesma condição clínica podem vivenciar graus muito diferentes de limitação ou inclusão, a depender das barreiras e dos apoios presentes em seu ambiente.

A CIF, como destaca Diniz (2007), foi um marco ao superar a abordagem centrada exclusivamente na reabilitação e incorporar a perspectiva biopsicossocial da deficiência. A proposta apresentada nessa classificação insere a deficiência no campo dos direitos humanos e da justiça social, promovendo uma compreensão mais relacional da diferença corporal.

A CIF representa um avanço importante ao reconhecer que a deficiência não pode ser atribuída exclusivamente ao corpo da pessoa, tampouco pode ser compreendida sem considerar os determinantes sociais da exclusão.

Contudo, sua adoção ainda é um desafio, especialmente quando se trata de políticas públicas que persistem em operar com o modelo biomédico como referência. Esse reconhecimento do corpo com impedimentos como expressão da diversidade humana é recente e ainda um desafio para as sociedades democráticas e para as políticas públicas.

A aplicação da CIF requer um redirecionamento nos sistemas de avaliação, no desenho das políticas e na escuta das próprias pessoas com deficiência como protagonistas de suas histórias e agentes de transformação social.

Nesse contexto, a atuação dos órgãos de controle externo na promoção dos direitos das pessoas com deficiência demanda uma revisão crítica de suas práticas, metodologias e referenciais. Essa abordagem rompe com perspectivas assistencialistas ou meramente biomédicas, desvelando como os próprios mecanismos estatais – inclusive os de controle – podem reproduzir desigualdades estruturais quando operam com concepções normativas de funcionalidade e capacidade, refletindo um viés capacitista ainda socialmente imposto e culturalmente aceito.

O capacitismo, entendido como uma lógica que estabelece a funcionalidade corporal e mental normativa como critério de superioridade, estrutura as práticas sociais, institucionais e discursivas que excluem ou subordinam pessoas com deficiência.

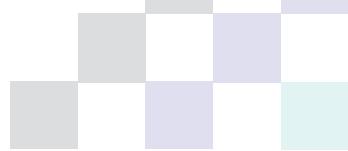
O capacitismo, aqui definido como a discriminação e o preconceito contra pessoas com deficiência, se baseia na suposta capacidade das pessoas sem deficiência como referência para mostrar a existência de limitações que seriam inerentes às pessoas com deficiência.

Essa forma de expressão, pautada em um modelo de sociedade que marginaliza e inferioriza quem escapa ao ideal de produtividade, autonomia e independência, reforça a existência das barreiras simbólicas, atitudinais, comunicacionais e físicas às pessoas com deficiência. Produz hierarquias, exclusões e violências – visíveis ou simbólicas – contra aqueles que não performam o ideal da corponormatividade. Trata-se, portanto, de um fenômeno estrutural, entrelaçado com outras formas de opressão, como o racismo, o machismo, a LGBTfobia e o classismo.

O capacitismo, portanto, é multifacetado. Ele se manifesta em práticas cotidianas, como a negação de matrícula em escolas regulares, a exclusão em concursos públicos, a ausência de acessibilidade em prédios públicos e a invisibilidade nos dados oficiais. Mas também está presente nas políticas públicas que desconsideram as especificidades da deficiência ou que relegam o cuidado à esfera privada, sobretudo às mulheres.

Sobre o tema, Di Marco (2020) nos alerta no sentido de que inclusão e exclusão deveriam ser assuntos de todas as pessoas, inclusive as sem deficiência, porque as relações são interdependentes, ou seja, se há alguém excluído, é porque alguém exclui. A deficiência também deve ser compreendida como uma construção social. É a sociedade que define o que é considerado deficiência. Para além das causas genéticas ou acidentais, o valor atribuído à deficiência tem natureza social. Em uma sociedade verdadeiramente inclusiva e livre de capacitismo, as deficiências não seriam percebidas como limitações, mas como diferenças inerentes à diversidade humana.

A crítica ao capacitismo, nesse contexto, não é uma abstração teórica, mas uma exigência normativa e ética. O corpo com impedimentos só é transformado em deficiência quando encontra barreiras impostas por uma sociedade que valoriza corpos produtivos, autônomos e performáticos. Deixar de enxergar essa pessoa com deficiência como um problema médico e passar a ver a deficiência não mais como uma condição individual desvinculada das relações sociais, mas sim como resultado da opressão, é essencial para a formulação de políticas públicas afirmativas.



Aqui, uma abordagem interseccional torna-se indispensável para identificar os múltiplos e sobrepostos marcadores de vulnerabilização que atravessam a vida das pessoas com deficiência, sobretudo das mulheres negras, indígenas, periféricas, trans e com deficiência. Mulheres com deficiência, por exemplo, vivenciam múltiplas formas de opressão ao serem afetadas simultaneamente por barreiras de gênero, deficiência e classe. Botelho (2022) demonstra, com base na Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), que as mulheres com deficiência apresentam taxas de participação no mercado de trabalho significativamente mais baixas do que outros grupos, revelando o impacto cruzado do capacitismo e do sexism.

Ampliando a discussão para toda a população com deficiência, Di Marco (2020) observa em seu livro que sua representatividade nos diversos espaços sociais dificilmente ultrapassa 1%. No mercado de trabalho, somos apenas 0,9%; nas universidades, 0,8%; e, no cinema, apenas 0,1%. Para se ter dimensão do contraste, o último censo do IBGE indica que pessoas com deficiência correspondem a cerca de 25% da população brasileira. Em outras palavras, os números não condizem com a realidade.

É imprescindível assumir que a negligência do Estado frente à diversidade humana constitui violação de direitos e exige respostas estruturantes. Para isso, o controle externo precisa ampliar sua atuação para abranger aspectos simbólicos, culturais e relacionais que determinam a exclusão. Isso inclui, por exemplo, fiscalizar práticas eugênicas veladas, como a negação de atendimento adequado a gestantes com deficiência, ou a exclusão sistemática de pessoas com deficiência de processos participativos sob a justificativa de “incapacidade” ou “falta de preparo”.

A atuação do controle externo deve, portanto, reconhecer o capacitismo como estrutura de opressão e considerá-lo em suas análises, diagnósticos e fiscalizações. Isso implica adotar o modelo biopsicossocial como parâmetro, exigir dados desagregados por deficiência, gênero e raça, e incluir as próprias pessoas com deficiência nos processos de controle e deliberação.

Importa ressaltar que não é incomum o capacitismo ser reproduzido na estrutura das instituições, inclusive no interior dos próprios Tribunais de Contas. Por essa razão, é imprescindível que os órgãos de controle se atentem à dimensão institucional no movimento de enfrentamento ao capacitismo. A acessibilidade atitudinal, comunicacional

e arquitetônica nas próprias sedes, bem como a inclusão de pessoas com deficiência em equipes de trabalho e instâncias deliberativas são pressupostos para uma atuação coerente com os princípios da equidade.

Os Tribunais de Contas devem revisar os próprios marcos de conhecimento que orientam as práticas de fiscalização, inclusive incorporando saberes produzidos por pessoas com deficiência, por meio de abordagens participativas e baseadas na justiça cognitiva. O controle externo não pode reproduzir a lógica da normalidade, mas deve ser instrumento de justiça social e transformação institucional.

Nesse novo contexto social, no qual as demandas das pessoas com deficiência passam a ser reconhecidas como uma questão de direitos humanos e em que assegurar a vida digna não se resume mais à oferta de bens e serviços médicos, mas exige também a eliminação de barreiras e garantia de um ambiente social acessível aos corpos com impedimentos físicos, intelectuais ou sensoriais, os Tribunais de Contas e as demais instituições de controle externo são chamados a adotar uma postura proativa na incorporação de marcos normativos e conceituais que reconheçam a deficiência como fenômeno relacional e social. Isso implica avaliar não apenas a legalidade formal das ações governamentais, mas, sobretudo, sua efetividade e aderência aos princípios da dignidade, da não discriminação e da acessibilidade universal (Brasil, 2009).

Ao incorporarem a perspectiva anticapacitista como categoria de análise, os órgãos de controle precisam reformular seus critérios de auditoria e indicadores de desempenho utilizados, considerando que estes podem conter viés normativo de funcionalidade.

Assim, auditar políticas voltadas à inclusão de pessoas com deficiência deve envolver critérios baseados nos princípios da CDPD/ONU, como acessibilidade, igualdade de oportunidades e participação plena. Indicadores que priorizam somente eficiência econômica (ex.: número de atendimentos ou custos *per capita*) devem ser reformulados para considerar a efetividade social, mensurando, por exemplo, o grau de autonomia conquistada, a superação de barreiras institucionais e a transformação de padrões discriminatórios.

Os tribunais devem também analisar as políticas públicas sob o prisma da interseccionalidade, compreendendo que os marcadores sociais de gênero, raça, pobreza e



território não apenas atravessam, mas intensificam os processos de exclusão vivenciados por pessoas com deficiência, conforme destaca Moraes (2019). Isso porque, de acordo com o autor, à medida que se interseccionam determinantes sociais como condição socioeconômica, deficiência, raça/etnia e gênero, intensifica-se a exposição do indivíduo à vulnerabilidade e à desproteção social.

Nesse contexto, a IDI recomenda que as instituições de controle integrem considerações sobre inclusão em todo o processo de auditoria operacional para aumentar o valor e os benefícios proporcionados pela entidade.

Assim dispõe o Manual de Implementação das ISSAIs de Auditoria Operacional (Capítulo 2, p. 59):

A IDI descreve ‘os impactos de auditoria’ como a contribuição de auditoria da ISC para geração de efeitos positivos a longo prazo para o planeta e as pessoas (sociedades/grupos/áreas), **especialmente aquelas deixadas para trás**. Esses impactos de auditoria são gerados por meio de uma cadeia de valor de produtos e resultados da ISC (grifos nossos).

As auditorias podem adotar abordagens avaliativas que utilizem matrizes de interseccionalidade para examinar se grupos mais vulneráveis estão efetivamente sendo alcançados pelos resultados prometidos pelas políticas.

Nesse sentido, a G UID 3910 avança ao reconhecer a equidade como um quarto “E” da auditoria operacional, ao lado da economicidade, da eficiência e da efetividade (GUID 3910/19, p. 13). Isso permite que as auditorias considerem desigualdades estruturais de modo transversal, observando como gênero, raça, território, idade e classe social interagem com a deficiência na produção de exclusões. Dessa forma, move-se uma noção ampliada de efetividade, atrelada ao alcance de públicos diversos e à transformação estrutural de padrões discriminatórios.

Ainda de acordo com o Manual (Capítulo 2, p. 61), é possível examinar aspectos de inclusão nas auditorias operacionais. Isso acontece quando se avalia a inclusão como parte de cada tema da auditoria operacional, quando são selecionados temas que gerem impactos diretos para as minorias e os vulneráveis, quando se comprehende

o impacto da auditoria nos setores marginalizados, e quando se comunica as mensagens-chave das auditorias, de forma a aumentar a conscientização sobre os problemas enfrentados por essas pessoas.

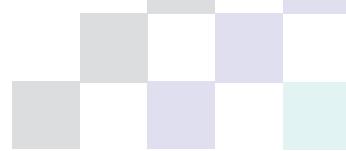
Ao considerar a interação com as partes interessadas e beneficiários de setores marginalizados, o próprio Manual de Implementação das ISSAIs de Auditoria Operacional (2021, p. 61) ressalta que o processo de auditoria:

[...] pode ser inclusivo, envolvendo organizações da sociedade civil (OSCs) que representem grupos marginalizados relevantes, ou buscando contato direto com os setores marginalizados. Tal engajamento geraria muitos benefícios, como, por exemplo, contribuir para um melhor entendimento do assunto, garantindo que as vozes desses setores sejam ouvidas e consideradas em todas as fases da auditoria. Também seria benéfico para a capacidade do auditor de formular recomendações de auditoria relevantes (Intosai, 2021, p. 61).

Ressalte-se que promover escutas qualificadas das organizações representativas de pessoas com deficiência nos processos fiscalizatórios, respeitando o princípio do “nada sobre nós, sem nós”, mais que uma recomendação, atende ao requisito da comunicação eficaz (ISSAI 3000/55), segundo a qual o auditor deve planejar e manter uma comunicação eficaz e adequada dos aspectos-chave da auditoria com a entidade auditada e as partes interessadas relevantes durante todo o processo de auditoria.

O princípio do “nada sobre nós, sem nós” deve ser aplicado como diretriz ética, assegurando a participação social como critério de qualidade da auditoria. Nesses casos, as entrevistas e a coleta de dados devem respeitar a acessibilidade comunicacional e a diversidade de perspectivas.

A G UID 3910 reafirma essa diretriz ao estabelecer que o auditor deve identificar os “usuários previstos” e considerar sua implicação para a condução apropriada da auditoria (GUID 3910/20). A inclusão de organizações representativas de pessoas com deficiência – desde a definição do tema até a elaboração do relatório – amplia o repertório crítico das auditorias e reforça o princípio democrático do “nada sobre nós, sem nós”.



Outra perspectiva de atuação dos órgãos de controle seria por meio da fiscalização das obrigações normativas impostas aos próprios órgãos públicos no que diz respeito à acessibilidade física, comunicacional e atitudinal desses órgãos, incluindo suas ferramentas digitais e espaços de participação social, nos moldes do conceito de acessibilidade trazido pela Lei Brasileira de Inclusão (Lei n. 13.146/2015), que, em seu Artigo 3º, define acessibilidade como sendo a possibilidade e a condição de uso, com segurança e autonomia, dos espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, serviços e dispositivos, bem como sistemas e meios de comunicação e informação.

A Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 3000 (Auditoria Operacional), por sua vez, orienta que a auditoria avalie a conformidade das políticas públicas com os princípios de legalidade, economicidade, efetividade e equidade, e a análise do grau de aderência a normas de acessibilidade se insere na verificação de equidade e efetividade. Auditorias operacionais podem, portanto, incluir indicadores de acessibilidade institucional como critério de avaliação da efetividade de políticas públicas. Isso inclui a análise da acessibilidade em *sites*, protocolos de atendimento, editais de concursos públicos, entre outros.

Além disso, recomenda-se que os próprios Tribunais de Contas sejam objeto de autoavaliação, adotando diretrizes de inclusão para seus sistemas, documentos e eventos. Isso reforça o papel pedagógico e exemplar do controle externo.

Ainda no ambiente institucional, cabe ao Tribunal de Contas estabelecer diretrizes correacionais e normativas que coibam práticas discriminatórias ou excludentes, inclusive na linguagem institucional, determinando ações corretivas, caso estas ocorram, como também proponham critérios de acompanhamento da inclusão e da transformação organizacional.

As auditorias que identificarem violações de direitos ou ausência de ações afirmativas devem apresentar recomendações claras, viáveis e com prazos definidos, para que os responsáveis pela governança do setor público cumpram suas responsabilidades e tomem as medidas corretivas apropriadas.

Importa, por fim, delinear diretrizes específicas que podem pautar a atuação fiscalizatória em áreas fundamentais, a saber: acesso à educação inclusiva, garantia do direito à saúde integral das pessoas com deficiência, inserção no mercado de trabalho e autonomia política, garantia no acesso à justiça e na participação política, e cuidado como direito social.

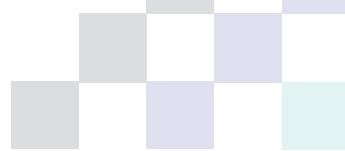
A educação constitui direito fundamental e condição necessária para o exercício pleno da cidadania. Nesse sentido, cabe aos órgãos de controle externo fiscalizarem o cumprimento das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial (PNEE) na Perspectiva da Educação Inclusiva, verificando se os sistemas de ensino têm promovido a inclusão de estudantes com deficiência em classes comuns do ensino regular. A existência de práticas segregacionistas, como a manutenção de salas ou escolas exclusivamente voltadas a esse público, deve ser objeto de atenção crítica, uma vez que contraria os princípios de inclusão, participação e igualdade de oportunidades.

Além disso, é essencial analisar a alocação de recursos públicos destinados à formação continuada de professores para o atendimento educacional especializado, bem como à produção e à disponibilização de materiais pedagógicos acessíveis. A ausência de investimentos nesses aspectos compromete a qualidade da educação oferecida e perpetua as barreiras à aprendizagem e à participação plena dos alunos com deficiência.

A atuação dos órgãos de controle deve abarcar também a garantia do direito à saúde integral das pessoas com deficiência, considerando suas especificidades e particularidades, especialmente no caso das mulheres. É imprescindível avaliar a estrutura e a adequação dos serviços de saúde quanto à acessibilidade física, comunicacional e atitudinal, identificando barreiras que dificultem ou impeçam o atendimento humanizado e eficaz.

Ainda nesse eixo, devem ser objeto de fiscalização situações de violação dos direitos sexuais e reprodutivos das pessoas com deficiência, como práticas de esterilização forçada, contracepção não consentida e negação de acesso a métodos anticoncepcionais. Essas violações, muitas vezes naturalizadas por discursos capacitistas e tuteladores, contrariam frontalmente os preceitos da autonomia corporal e da dignidade da pessoa humana e devem ser enfrentadas mediante a atuação diligente do controle externo.

A inserção no mercado de trabalho é aspecto central da emancipação social das pessoas com deficiência e de sua autonomia econômica. Para tanto, é dever dos órgãos de controle acompanharem a efetividade das cotas previstas no Artigo 93 da Lei n. 8.213/1991, que estabelece percentual mínimo de contratação de pessoas com deficiência por empresas com 100 ou mais empregados. A simples existência da norma não assegura sua implementação, sendo necessário, além de verificar a contratação no percentual proposto, mensurar o impacto dessa política sobre a população-alvo.



Outra diretriz importante consiste na exigência de dados desagregados por sexo, raça e deficiência nos programas e nas ações de promoção do emprego e da renda, permitindo a análise interseccional das desigualdades enfrentadas pelas pessoas com deficiência, principalmente mulheres com deficiência negras, indígenas ou em situação de pobreza. A transparência desses dados é fundamental para a formulação de políticas públicas mais eficazes e direcionadas.

Por fim, é recomendável o monitoramento de programas voltados à promoção da autonomia econômica das mulheres com deficiência, avaliando se esses programas consideram as múltiplas opressões vivenciadas por esse grupo e se oferecem suporte adequado, como capacitação profissional acessível e medidas de apoio ao empreendedorismo inclusivo.

A garantia do acesso à justiça é outro campo relevante de atuação do controle externo. A fiscalização deve abranger a acessibilidade dos serviços judiciais e a atuação de defensores públicos em casos que envolvam violações de direitos das pessoas com deficiência. Isso inclui a verificação da existência de estruturas físicas acessíveis, atendimento especializado, materiais em formatos acessíveis e capacitação adequada dos profissionais que atuam no sistema de justiça.

Além disso, o controle externo pode fomentar o fortalecimento da participação política e do controle social exercido pelas próprias pessoas com deficiência, estimulando sua presença em ouvidorias, conselhos de políticas públicas e demais espaços de deliberação. A participação cidadã ativa constitui elemento essencial para a democratização das políticas públicas e para a efetivação dos direitos humanos, devendo ser promovida e acompanhada pelos Tribunais de Contas e demais órgãos fiscalizadores.

Quando se pensa nas pessoas com necessidades específicas, parte-se do pressuposto de que estamos diante de pessoas cujo cuidado é de inteira responsabilidade de sua família, cabendo ao Estado contribuir tão somente naqueles casos em que a pessoa com deficiência não tem condições de prover suas necessidades nem a família consegue prover o seu sustento, numa visão assistencialista, que se materializa principalmente por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Essa responsabilização primária da família na provisão do bem-estar social dessas pessoas dificulta a problematização da demanda como uma necessidade social, inviabilizando o reconhecimento do Estado enquanto protagonista nas garantias dos

direitos sociais da pessoa com deficiência, nos termos do disposto no Artigo 8º do Estatuto da Pessoa com Deficiência³⁶.

Ressalte-se que, em que pese o ato de cuidar ser atribuído à família, é sabido que essa atribuição recai majoritariamente às mulheres e, assim como se observa no cuidado de crianças, idosos e doentes crônicos, o campo do cuidado de pessoas com deficiência também é historicamente demarcado pela desigualdade de gênero.

Nessa perspectiva, os órgãos de controle externo devem avaliar se as políticas públicas de cuidado estão estruturadas conforme os preceitos da Lei Brasileira de Inclusão e se oferecem alternativas públicas, comunitárias e acessíveis ao cuidado familiar. Isso inclui a oferta de serviços como cuidadores profissionais, centros-dia, serviços domiciliares e programas de apoio às famílias cuidadoras, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade socioeconômica.

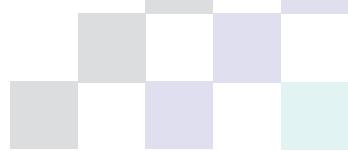
A sobrecarga atribuída às mulheres no cuidado de filhos e familiares com deficiência deve ser reconhecida e enfrentada como uma questão de justiça social e equidade de gênero, cabendo ao controle externo atuar na fiscalização e na recomendação de políticas que promovam a corresponsabilidade do Estado.

Resultados e discussão

A análise crítica das práticas de controle externo à luz das teorias contemporâneas sobre deficiência, capacitarismo e justiça social revela profundas limitações nos marcos tradicionais que ainda orientam parte significativa das auditorias realizadas por órgãos de controle.

Os dados examinados e a fundamentação teórica adotada demonstram que, embora avanços tenham sido conquistados – notadamente com a adoção da CIF e a incorporação

36 “Art. 8º. É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico”.



progressiva do modelo biopsicossocial –, ainda persiste uma hegemonia do paradigma biomédico nas formas de compreender e intervir sobre a deficiência.

Essa constatação tem implicações diretas para a efetividade e a equidade das políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência. Como revelado por Diniz (2007) e Diniz *et al.* (2009), o paradigma biomédico, ao focalizar a deficiência como uma patologia individual a ser tratada, marginaliza os fatores contextuais e sociais que estruturam a exclusão. Assim, políticas públicas pensadas sob essa lente tendem a reproduzir práticas assistencialistas e a invisibilizar os efeitos de barreiras institucionais, comunicacionais, atitudinais e arquitetônicas. O resultado é a perpetuação de uma lógica de normalização, segundo a qual a ausência de impedimentos corporais e a capacidade de adaptação aos padrões estabelecidos são requisitos para o exercício da cidadania.

A partir da introdução do conceito de capacitismo, entendido como a lógica que valoriza corpos funcionais e autônomos como superiores, observa-se que os mecanismos de exclusão são reproduzidos tanto em esferas normativas quanto operacionais. Botelho (2022) e Moraes (2019) demonstram que os impactos do capacitismo se intensificam de forma interseccional, afetando de maneira desproporcional mulheres, pessoas negras, pobres e moradores de territórios periféricos com deficiência. No campo da fiscalização, essa constatação exige a reformulação dos critérios e indicadores utilizados, de modo a captar não apenas a presença de políticas formais, mas sua aderência concreta aos princípios da equidade, da acessibilidade e da inclusão.

Os documentos que orientam e normatizam a prática auditorial, como os manuais da IDI e as NBASPs, em especial a G UID 3910, indicam caminhos metodológicos para superar essas limitações. A inclusão da equidade como um dos pilares da auditoria operacional e a recomendação expressa para o engajamento de grupos marginalizados nos processos de auditoria constituem recomendações importantes para a reorientação das práticas fiscalizatórias. A diretriz do “nada sobre nós, sem nós” reforça o imperativo ético e técnico de escutar e incorporar os saberes das próprias pessoas com deficiência na elaboração, execução e avaliação de políticas públicas.

Nesse sentido, os resultados apontam para a necessidade de que os Tribunais de Contas adotem uma postura institucional anticapacitista, promovendo autoavaliações

regulares, revisando seus instrumentos normativos e incluindo indicadores de acessibilidade e inclusão em seus próprios processos internos. A ausência de acessibilidade nos ambientes físicos e digitais, a sub-representação de pessoas com deficiência nos quadros institucionais e a reprodução de linguagens normativas excludentes comprometem a legitimidade e a efetividade das ações de controle. Assim, o papel pedagógico do controle externo se fortalece quando os próprios órgãos transformam suas estruturas, assumindo o protagonismo na promoção da equidade e da inclusão.

Ao incorporar de forma transversal o modelo biopsicossocial da deficiência, os marcos dos direitos humanos e a análise interseccional, os órgãos de controle ampliam sua capacidade de gerar impactos positivos para grupos historicamente deixados à margem das políticas públicas. As auditorias que integram esses referenciais são capazes de identificar desigualdades estruturais, propor recomendações mais precisas e fomentar uma cultura institucional comprometida com a justiça social. Em síntese, os resultados demonstram que o enfrentamento ao capacitismo, quando incorporado aos referenciais metodológicos e normativos do controle externo, contribui para auditorias mais justas, representativas e transformadoras.

Considerações finais

A trajetória argumentativa desenvolvida ao longo deste capítulo demonstrou que a atuação dos órgãos de controle externo demanda uma inflexão conceitual e metodológica urgente frente à temática da deficiência.

A permanência de referenciais biomédicos e assistencialistas na fiscalização de políticas públicas revela limitações que comprometem a efetividade e a equidade dessas ações. Ao se adotar uma postura anticapacitista e reconhecer a deficiência como um fenômeno social, relacional e interseccional, delineia-se um novo horizonte para o controle externo enquanto instrumento de justiça social.

Nesse sentido, a incorporação do modelo biopsicossocial da deficiência, somada aos marcos normativos nacionais (como a Lei Brasileira de Inclusão), bem como às diretrizes internacionais de auditoria, aponta para a necessidade de reformulação dos



critérios de auditoria, inclusão de indicadores de acessibilidade e equidade, bem como a escuta ativa de pessoas com deficiência nos processos fiscalizatórios. A aplicação do princípio “nada sobre nós, sem nós” e a valorização da justiça cognitiva fortalecem a legitimidade das auditorias e ampliam seu impacto transformador.

Uma atuação anticapacitista do controle externo exige ainda mudanças institucionais internas: a acessibilidade nos próprios tribunais, a inclusão de pessoas com deficiência nos quadros técnicos, a revisão das práticas comunicacionais e a adoção de protocolos de escuta e participação. Dessa forma, os órgãos de controle tornam-se protagonistas na promoção da inclusão e na superação de estruturas históricas de exclusão, contribuindo para a consolidação de uma democracia substantiva.

Portanto, mais do que uma adequação normativa, trata-se de um compromisso ético com a pluralidade humana. Tribunais de Contas que assumem essa agenda qualificam sua função fiscalizatória, transformam-se em indutores de políticas públicas inclusivas e reafirmam seu papel como garantidores de direitos. A crítica ao capacitismo, quando integrada às práticas de auditoria, desloca o foco da deficiência do corpo para a sociedade, da patologia para a barreira, e da conformidade formal para a justiça substantiva – inaugurando, assim, uma nova etapa na trajetória do controle externo no Brasil.

REFERÊNCIAS

BERNANDES, Vitória (org.). *Guia feminista Helen Keller: mulheres com deficiência*. Brasília, DF: Coletivo Helen Keller, 2021. Disponível em: <https://coletivohelenkeller.org>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BOTELHO, Luanda Chaves. Panorama de indicadores sobre as mulheres com deficiência no mercado de trabalho. *Synthesis: Cadernos do Centro de Ciências Sociais da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 45-57, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/69286>. Acesso em: 15 abr. 2025

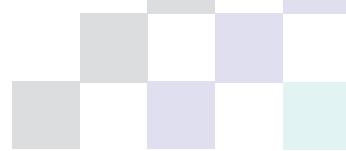
BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 ago. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

COMITÊ TÉCNICO DE AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO. *Manual de Implementação das ISSAIs de Auditoria Operacional*, versão 1. Brasília, DF: Instituto Rui Barbosa, 2021.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Nota Técnica nº 6/2019/GTEC/CG: nota técnica de orientação às(as) psicólogas(os) sobre avaliação da capacidade decisional de pessoas com deficiência e/ou com doenças crônicas. *Conselho Federal de Psicologia*, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/documentos/nota-tecnica-no-6-2019-gtec-cg-2/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

DINIZ, Debora; BARBOSA, Lívia; SANTOS, Wederson Rufino dos. Deficiência, direitos humanos e justiça. *Sur: Revista Internacional de Direitos*



Humanos, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 65-77, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1806-64452009000200004>. Acesso em: 15 abr. 2025.

DINIZ, Débora. *O que é deficiência*. São Paulo: Brasiliense, 2007. (Coleção Primeiros Passos).

DI MARCO, Victor. *Capacitismo: o mito da capacidade*. Belo Horizonte: Letramento, 2020.

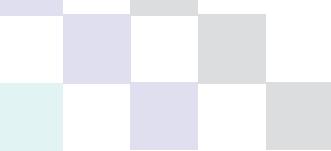
GESSER, Marivete; MORAES, Márcia Oliveira. Ofensivas capacitistas e o medo de um planeta aleijado: desafios para o ativismo defiça. *Athenea Digital: Revista de Pensamento e Pesquisa Social*, [Madrid], v. 23, n. 2, p. 1-20, 2023. Disponível em: <https://atheneadigital.net/article/view/v23-n2-gesser-moraes>. Acesso em: 15 abr. 2025.

MORAES, Maria Teresa Eglér (org.). *Estudos da deficiência, anticapacitismo e emancipação social*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2023.

MORAES, Patrícia Maccarini. Deficiência e cuidado: implicações para as políticas públicas. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 43, p. 325-348, 2019. Disponível em: https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_43_art_14.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde – CIF*. Lisboa: OMS, 2004. Disponível em: <http://www.crpssp.org.br/arquivos/CIF.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. New York: ONU, 2006. Disponível em: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.



Capítulo 7

Promovendo a Diversidade na Gestão Pública: formar para incluir

*Rocelly Dayane Teotonio da Cunha Souza
Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa*



INTRODUÇÃO

Este capítulo se dedica à discussão da formação de membros, servidores e colaboradores de instituições públicas de controle externo em diversidade, tomando como base a experiência de capacitação realizada no âmbito do Programa de Equidade, Diversidade e Cidadania do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) no ano de 2024. A temática central do estudo aborda a diversidade como um princípio fundamental da gestão pública, com especial ênfase no papel estratégico dos Tribunais de Contas do Estado (TCEs) como instituições promotoras de equidade. A partir de uma perspectiva interseccional, que considera as múltiplas dimensões das desigualdades (como raça, gênero, classe e território), investiga-se como o controle externo pode potencializar a efetividade de políticas públicas inclusivas, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030.

Nesse contexto, destaca-se o ODS 16 (*Paz, Justiça e Instituições Eficazes*), que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas, com instituições transparentes, responsáveis e capazes de assegurar o acesso à justiça para todos. O estudo combina uma revisão teórica robusta com a análise de experiência prática no TCE/RN, evidenciando o potencial transformador da diversidade na Administração Pública. A incorporação da diversidade na gestão pública brasileira vai além de uma mera demanda por representatividade: trata-se de um imperativo ético, político e institucional, essencial para a construção de um Estado Democrático de Direito verdadeiramente inclusivo. Em um cenário marcado por profundas desigualdades estruturais, que afetam de maneira desproporcional as pessoas pretas, pardas, indígenas e com deficiência, a revisão das práticas institucionais e dos mecanismos de controle que orientam a gestão pública se torna uma necessidade urgente.

Os TCEs, como órgãos responsáveis pelo controle externo da Administração Pública, desempenham um papel estratégico na promoção da boa governança. Sua

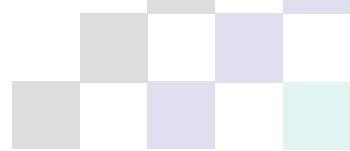
atuação vai além da fiscalização da legalidade e da conformidade orçamentária, estendendo-se à avaliação da eficácia das políticas públicas e à produção de conhecimento técnico sobre a gestão estatal. Diante desse amplo escopo, tais instituições possuem potencial não apenas para impulsionar a diversidade e a equidade no setor público, mas também para influenciar positivamente os órgãos fiscalizados, seja por meio de suas próprias práticas internas, seja pelas diretrizes que emitem.

Esse compromisso está em sintonia com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs). A NBASP 12 (*Entrega de Valor para a Sociedade e Liderança pelo Exemplo*) enfatiza a obrigação dos TCEs de gerar impacto social positivo, assegurando transparência, eficiência e *accountability*, além de servirem como modelo de boas práticas. Já a NBASP 130 (*Gestão da Ética nos Tribunais*) exige a implementação de mecanismos robustos de integridade, visando à promoção de uma cultura ética, à prevenção de conflitos de interesses e à garantia de conduta íntegra no exercício do controle externo.

Embora a atuação tradicional dos TCEs esteja centrada na verificação da legalidade, economicidade e eficiência dos atos administrativos, conforme o Artigo 71 da Constituição Federal, a complexidade das desigualdades brasileiras exige que o controle externo vá além desses critérios, incorporando uma análise interseccional.

Ao se auditar políticas públicas, por exemplo, não basta verificar os aspectos de conformidade à legislação aplicada ao tema e o atingimento de metas, por exemplo; é imprescindível avaliar se há uma distribuição equitativa de recursos entre regiões periféricas, majoritariamente negras e pobres, e áreas centrais. Além disso, programas de merenda escolar, entre outros, devem considerar as especificidades culturais de comunidades quilombolas. A Resolução do Tribunal de Contas da União (TCU) n. 242/2020, que orienta a inclusão de critérios de sustentabilidade e direitos humanos nas licitações, exemplifica como a fiscalização pode se alinhar ao princípio da equidade de modo a robustecer o rigor técnico.

Nesse sentido, a ausência de recortes de gênero, raça ou território em auditorias, bem como em todas as atividades desempenhadas por membros, servidores e colaboradores de TCEs, não deve ser interpretada como uma neutralidade,



mas como uma omissão que impede a observância ao Artigo 3º, Inciso IV, da Constituição Federal de 1988, que estabelece como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

De fato, a efetividade desse novo paradigma de controle externo esbarra em obstáculos estruturais, sendo o principal deles a formação tradicional exigida como requisito para ocupação de cargos públicos nos TCEs, predominantemente voltada ao Direito, à Administração, à Economia e à Contabilidade, frequentemente desconsiderando áreas como Sociologia Urbana ou estudos de gênero e étnico-raciais. E são capacitações com essas direções técnico-científicas, conforme realizadas no âmbito do Programa de Equidade, Diversidade e Cidadania do TCE/RN, no período da gestão do conselheiro Gilberto Jales, que propuseram debates com vistas a superar a perspectiva de que essas disciplinas são “ideológicas”, reconhecendo-as como competências técnicas imprescindíveis para a atuação pública.

Nesse sentido, este estudo justifica-se pela necessidade urgente de compreender como os TCEs podem integrar a diversidade como princípio orientador de suas ações, alinhando-se não apenas aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, mas também às diretrizes institucionais vigentes.

Atenta a essa direção, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) tem desempenhado um papel estratégico, orientando os TCEs a incorporarem os ODS em suas fiscalizações, especialmente por meio do Plano de Gestão 2024-2025, aprovado em junho de 2024. Esse documento reforça o compromisso do controle externo com a promoção de equidade, transparência e eficácia na gestão pública, em sintonia com metas como o ODS 16 (*Paz, Justiça e Instituições Eficazes*).

Além disso, visa contribuir para o preenchimento de uma lacuna significativa na literatura sobre controle externo, que tradicionalmente privilegia aspectos técnicos e legais, mas frequentemente negligencia uma análise mais ampla, considerando as dimensões sociais e políticas da atuação dessas instituições.

A proposta deste trabalho insere-se em um contexto mais amplo de reflexão sobre o papel das instituições públicas na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Ao analisar a diversidade como princípio de gestão e o papel dos TCEs na promoção da

equidade, busca-se oferecer uma contribuição significativa para o aprimoramento das práticas de controle externo e para a efetividade das políticas públicas voltadas à inclusão social.

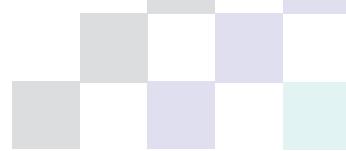
Fundamentação teórica

Panorama das Desigualdades Estruturais no Brasil

O Brasil é um país profundamente marcado por desigualdades estruturais que permeiam diversas dimensões sociais, econômicas, culturais e políticas. As desigualdades de gênero, raça, classe social e territorialidade são elementos centrais para a compreensão das disparidades que ainda afligem a sociedade brasileira, um cenário que, apesar de alguns avanços em políticas públicas inclusivas, continua a apresentar desafios substanciais para a promoção da equidade e da justiça social.

As desigualdades de gênero, por exemplo, se apresentam como uma das barreiras mais persistentes à participação plena das mulheres em diversas esferas sociais, econômicas e políticas. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que as mulheres, mesmo em posições de liderança ou com maior escolaridade, ainda recebem, em média, 20% a menos do que os homens. Para as mulheres negras, a situação se agrava, com taxas mais altas de violência doméstica e feminicídio (IBGE, 2024). O conceito de gênero como construção social, proposto por Scott (1989), é crucial para entender como essas desigualdades são perpetuadas pelas estruturas sociais, limitando a ascensão das mulheres, especialmente nas esferas de poder e decisão. Butler (2003), ao tratar o gênero como uma *performance*, amplia essa análise, destacando como as normas de gênero são reproduzidas e normatizadas ao longo do tempo, contribuindo para a perpetuação das desigualdades.

As desigualdades raciais, por sua vez, têm raízes profundas no período colonial, quando a escravização de pessoas africanas e seus descendentes estabeleceu as bases para uma sociedade estruturalmente desigual. A população negra, composta por negros (pardos e pretos), ainda ocupa posições de desvantagem em várias esferas, como no mercado de trabalho, em que eles recebem, em média, 50% a menos que



os brancos para a mesma função (IBGE, 2024). Além disso, essa população enfrenta taxas alarmantes de homicídios e encarceramento, em grande parte devido à intersecção entre racismo estrutural e violência policial. A teoria da interseccionalidade, proposta por Kimberlé Crenshaw, é fundamental para entender como as diversas identidades sociais se entrecruzam, resultando em formas de opressão que não podem ser analisadas isoladamente. No Brasil, a combinação de raça e classe social agrava a marginalização das pessoas negras, criando um ciclo de exclusão social que deve ser rompido.

As desigualdades de classe social no Brasil, embora apresentem algum alívio nas últimas décadas, continuam a ser uma característica central da estrutura socioeconômica do país. De acordo com dados do IBGE, a renda média dos 10% mais ricos é 32 vezes maior do que a dos 10% mais pobres, e a pobreza extrema afeta 24,6 milhões de brasileiros, que vivem com menos de R\$ 246,00 por mês. Essas desigualdades se manifestam de maneira acentuada no acesso a serviços essenciais como educação, saúde e moradia (IBGE, 2021). A educação, por exemplo, continua sendo marcada por um sistema desigual, em que crianças de famílias de classe baixa, especialmente nas regiões periféricas e rurais, enfrentam condições precárias de ensino e aprendizagem, prejudicando suas chances de ascensão social.

As desigualdades territoriais no Brasil também se destacam, com imensas disparidades regionais, com o Norte e o Nordeste enfrentando índices mais elevados de pobreza e falta de infraestrutura em comparação com as regiões Sul e Sudeste. Nessas regiões periféricas, habitadas majoritariamente por negros e indígenas, as condições de vida são precárias, com acesso limitado a serviços básicos e altas taxas de violência (IBGE, 2024). A análise de Milton Santos (1978) sobre a “territorialidade” é fundamental para entender como as desigualdades não se limitam à distribuição de recursos, mas envolvem questões de poder, em que os centros urbanos concentram oportunidades enquanto as periferias são relegadas a condições de subordinação.

A superação dessas desigualdades exige uma abordagem integrada e interseccional na formulação e na implementação de políticas públicas. Embora o Brasil tenha avançado em algumas áreas, como a adoção de políticas de ação afirmativa, por exemplo, as cotas raciais e de gênero nas universidades e no serviço público, os impactos dessas

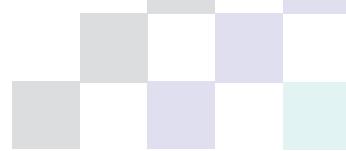
políticas ainda são limitados pela persistência das estruturas de poder, que favorecem os grupos historicamente privilegiados. A transformação efetiva das desigualdades no Brasil exige a reestruturação das instituições públicas e privadas, com a implementação de políticas públicas que não apenas busquem reparar as desigualdades, mas também desmantelar as estruturas que as sustentam. O conceito de “justiça social” é essencial nesse processo, pois implica uma redistribuição de recursos e poder, com o objetivo de garantir que todos, independentemente de sua origem racial, classe social ou gênero, tenham acesso a oportunidades e direitos iguais.

Em síntese, as desigualdades estruturais no Brasil são complexas e multifacetadas, refletindo uma combinação de fatores históricos, sociais, econômicos e políticos que continuam a impactar a vida de milhões de brasileiros. Para avançar na superação dessas desigualdades, é crucial adotar uma abordagem crítica e interseccional que leve em consideração as múltiplas formas de opressão e marginalização, buscando a construção de uma sociedade mais justa, equitativa e democrática, capaz de superar as divisões profundas que ainda marcam a realidade brasileira.

Diversidade como Princípio de Gestão na Administração Pública

A diversidade como princípio de gestão na Administração Pública representa um avanço significativo na busca por uma gestão mais inclusiva e equitativa, capaz de refletir a pluralidade da sociedade brasileira. Em um país marcado por profundas desigualdades estruturais, é imperativo que a Administração Pública adote práticas que considerem as múltiplas dimensões sociais, econômicas e culturais que caracterizam os cidadãos. Nesse contexto, a promoção da diversidade não é apenas uma questão ética e política, mas também um fator essencial para a eficácia das políticas públicas, que devem ser desenhadas para atender às necessidades de todos, especialmente os grupos historicamente marginalizados.

A Administração Pública brasileira, ao longo da sua história, foi marcada por práticas excludentes e desiguais, nas quais segmentos da população, como negros, mulheres, indígenas e pessoas com deficiência, foram sistematicamente marginalizados. A implementação da diversidade como princípio de gestão busca reverter essa lógica, criando



um espaço de governança onde as diferenças sejam reconhecidas e respeitadas e onde todos tenham igual acesso aos recursos e às oportunidades. Essa mudança, portanto, implica revisar as estruturas de poder, a composição das equipes administrativas e, principalmente, as políticas públicas direcionadas à promoção da inclusão social.

A adoção da diversidade como princípio de gestão pública tem como fundamento a ideia de que a representação de diferentes grupos sociais nos espaços de decisão é crucial para a construção de políticas públicas mais justas e eficazes. Isso envolve não apenas a promoção de ações afirmativas, como cotas raciais e de gênero, mas também a criação de um ambiente institucional que seja, de fato, acessível a todos. A diversidade, nesse sentido, transcende a simples inclusão numérica de grupos historicamente excluídos, representando uma mudança nas formas de fazer política, nas práticas de gestão e nas metodologias de controle e avaliação da Administração Pública.

Organizações internacionais, como a Organização Internacional das Entidades de Auditoria Superior (Intosai) e a Organização Latino-Americana e do Caribe das Entidades de Fiscalização Superior (Olacefs), têm se comprometido com a promoção de diversidade e equidade no âmbito da Administração Pública. A Intosai, por meio de seus princípios e diretrizes, reconhece que a diversidade é um componente essencial para garantir a integridade e a eficácia das auditorias públicas, uma vez que a inclusão de diferentes perspectivas contribui para a criação de uma gestão pública mais justa e democrática. A Intosai também enfatiza que a promoção da equidade deve ser um princípio orientador na formulação e na implementação de políticas públicas, garantindo que os recursos sejam distribuídos de forma justa e que as necessidades de todos os cidadãos sejam atendidas (Intosai, 2020).

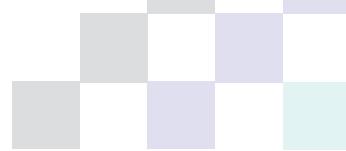
Da mesma forma, a Olacefs tem trabalhado para fortalecer a equidade nas auditorias públicas e nos processos de controle governamental. A organização adota como diretriz a integração de princípios de equidade nas práticas de fiscalização, considerando que a promoção da diversidade nos órgãos de controle é crucial para a construção de uma gestão pública mais transparente e inclusiva. A Olacefs também tem incentivado a implementação de políticas afirmativas e ações que visem reduzir as desigualdades estruturais, reconhecendo que as auditorias públicas podem e devem desempenhar um papel fundamental na promoção de justiça social e na construção de uma Administração Pública mais inclusiva (Olacefs, 2020).

Além disso, a gestão pública inclusiva busca integrar uma abordagem interseccional que compreenda as múltiplas formas de discriminação e opressão que os cidadãos podem enfrentar simultaneamente. O conceito de interseccionalidade, desenvolvido por Kimberlé Crenshaw (1989), é fundamental para entender como questões de raça, gênero, classe social e outras identidades sociais se entrecruzam e afetam de maneira distinta os indivíduos. Na Administração Pública, adotar essa abordagem significa reconhecer que a desigualdade não pode ser combatida de forma isolada, sendo necessário adotar políticas que considerem as diversas camadas de opressão e marginalização.

Em termos práticos, a gestão pública inclusiva exige mudanças em diversas áreas. Em primeiro lugar, nas práticas de recrutamento e seleção, que devem buscar ativamente garantir a diversidade nas equipes de servidores públicos. Em segundo lugar, na criação de políticas públicas que atendam às necessidades específicas de grupos marginalizados, como a implementação de políticas de saúde, educação e assistência social que considerem as particularidades culturais, sociais e econômicas desses grupos. A promoção da diversidade também se reflete em ações que garantem o direito à igualdade no acesso a cargos públicos, além da criação de espaços de capacitação e qualificação que atendam às demandas de todos os cidadãos, independentemente de sua origem ou condição social.

Em um cenário de desigualdade estruturada como o do Brasil, a diversidade na gestão pública se torna ainda mais urgente. As disparidades raciais, de gênero e de classe, entre outras, exigem uma Administração Pública que seja capaz de agir proativamente para reduzir essas desigualdades. A incorporação da diversidade na gestão pública não apenas atende a uma demanda moral e ética, mas também contribui para a construção de um Estado mais democrático e eficiente. A efetividade das políticas públicas depende diretamente de sua capacidade de compreender e atender às especificidades de todos os cidadãos, e isso só é possível quando a diversidade é vista como um princípio central de gestão.

Portanto, a diversidade na Administração Pública não é apenas uma questão de representatividade, mas uma estratégia fundamental para garantir que as políticas públicas sejam mais justas e eficazes. Quando as instituições públicas se comprometem com a diversidade, elas não só refletem as características da sociedade, mas também promovem uma gestão mais transparente, democrática e capaz de construir soluções



para as desigualdades estruturais que ainda persistem no Brasil. A inclusão e a promoção da diversidade devem ser vistas como instrumentos de transformação social, que possibilitam a construção de um Estado verdadeiramente democrático e inclusivo.

Resultados e discussão

Programa de Equidade, Diversidade e Cidadania do TCE/RN e a Capacitação em diversidade: a experiência do TCE/RN

Em 2024, com o objetivo de promover a inclusão e a equidade na Administração Pública, o TCE/RN implementou o Programa de Equidade, Diversidade e Cidadania, um programa planejado a partir de quatro ações estratégicas, cada uma com produtos específicos: (1) formação do Comitê Técnico de Equidade, Diversidade e Cidadania do TCE/RN – para institucionalizar a pauta e garantir a implementação de políticas afirmativas no tribunal e nos órgãos jurisdicionados; (2) capacitação em diversidade (interna e externa) – com treinamentos para servidores do tribunal e jurisdicionados, disseminando boas práticas em gestão pública inclusiva; (3) publicação do livro *Proposições para Diversidade no âmbito dos Tribunais de Contas* – consolidando conhecimento técnico e referências para a atuação dos TCEs; (4) proposição de um Programa de Residência Multiprofissional em Gestão e Políticas Públicas – em parceria com uma universidade pública, além da criação do Observatório Potiguar de Gestão e Políticas Públicas (ObservaRN), fomentando formação especializada e pesquisa aplicada.

No ano de 2024, as duas primeiras ações estratégicas foram realizadas. A iniciativa da primeira ação estratégica foi formalizada por meio da **Portaria n. 480/2024-GP/TCE**, de 17 de setembro de 2024, que instituiu o programa e criou o comitê técnico, com o objetivo de reforçar o compromisso do TCE/RN com a promoção contínua da equidade – seja de raça, gênero, etnia, idade ou pessoas com deficiência –, tanto no âmbito interno do tribunal quanto entre seus jurisdicionados. Nesses termos, o comitê é instituído com a finalidade de fomentar avanços nessas temáticas, sugerindo pautas, programas, ações e ferramentas que fortaleçam a diversidade e a cidadania na esfera administrativa do órgão.

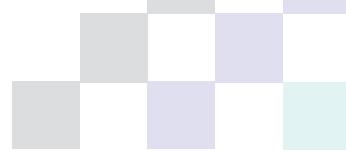
Para fortalecer a base de conhecimento dos representantes do próprio Comitê de Equidade, Diversidade e Cidadania, dos membros, servidores e colaboradores do TCE/RN e das equipes das unidades da Administração Pública fiscalizadas por esse tribunal, realizou-se a I Capacitação em Equidade, Diversidade e Cidadania, segunda ação estratégica, que detalharemos mais a seguir.

Os esforços empreendidos em 2024 se estenderam para o ano de 2025 – ano em que se empenhou a elaboração deste livro. No mesmo ano de 2025, colocou-se em pauta do comitê a viabilidade da criação de um Programa de Residência Multiprofissional em Gestão e Políticas Públicas – em parceria com uma universidade pública, além da criação do ObservaRN.

Sobre a proposição do Programa de Residência Multiprofissional, é válido destacar que, alinhado à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), objetiva-se qualificar profissionais para atuar na gestão e na avaliação de políticas públicas, com ênfase em metodologias e indicadores humanizados que permitam auditorias mais eficientes e sensíveis às demandas sociais, de modo a: (a) oferecer capacitação em áreas diversas das Ciências Sociais Aplicadas e Humanidades, fornecendo bases teóricas e práticas para o desenvolvimento de metodologias inovadoras em auditorias, em gestão de pessoas e em julgamentos; (b) criar indicadores sensíveis que reflitam o impacto real das políticas públicas na população; (c) integrar teoria e prática, fortalecendo a conexão entre academia e gestão pública; e (d) ampliar o papel do TCE/RN na promoção de políticas públicas alinhadas às necessidades sociais.

Nesse sentido, a residência, se for possível de ser consolidada, contribuirá para: (1) desenvolver métodos de coleta de dados mais atentos às desigualdades; (2) propor indicadores humanizados que avaliem o bem-estar da população; e (3) produzir análises intersetoriais alinhadas às metas estratégicas do TCE/RN.

A última ação estratégica do Programa de Equidade, Diversidade e Cidadania será objeto de apresentação em momento oportuno. No presente, dedicar-nos-emos à exposição da experiência adquirida na execução da segunda iniciativa: a “Capacitação em Diversidade (interna e externa)”, que, entre setembro e outubro de 2024, promoveu a qualificação de servidores do tribunal e jurisdicionados, fomentando a disseminação de boas práticas em gestão pública inclusiva.



No âmbito do TCE/RN, a **I Capacitação em Diversidade** foi uma iniciativa pioneira que alcançou um total de 320 pessoas certificadas, de um universo de 399 inscritos. Essa capacitação foi estruturada em três módulos complementares, abordando temas fundamentais para a compreensão das desigualdades estruturais e a promoção da diversidade. O Módulo I tratou de noções acerca das relações de gênero e sexualidade, oferecendo aos participantes uma visão ampla sobre os desafios enfrentados por mulheres e pessoas LGBTQIAPN+ no contexto da Administração Pública. O Módulo II versou sobre relações raciais e práticas antirracistas, proporcionando um entendimento crítico sobre o racismo estrutural e seus impactos nas políticas públicas. Já o Módulo III apresentou propostas concretas para a inclusão de pessoas com deficiência e neurodivergentes, destacando a importância da acessibilidade e do respeito às diversidades funcionais e cognitivas.

A capacitação foi integralmente ministrada pela profa. drª. Rocelly Cunha, à época assistente técnica da Secretaria de Controle Externo, com carga horária de mais de 30 horas de formação, integralmente na modalidade presencial. A metodologia adotada privilegiou aulas expositivas dialogadas, desenvolvidas a partir de referenciais teórico-técnicos, com estímulo à participação ativa dos membros, servidores, colaboradores e profissionais vinculados às unidades jurisdicionadas ao TCE/RN nas discussões, especialmente em relação às situações verificadas no cotidiano da atividade da Administração Pública. Essa abordagem pedagógica permitiu não apenas a transmissão de conhecimentos teóricos, mas também a reflexão crítica sobre práticas institucionais e a construção coletiva de soluções para os desafios identificados.

A capacitação foi organizada em seis turmas distintas, atendendo às especificidades dos diferentes setores do TCE/RN e seus jurisdicionados. Duas turmas foram direcionadas especificamente às unidades técnicas que compõem o controle externo – Secretaria de Controle Externo (Secex); Coordenadoria de Informações Estratégicas e Inteligência para o Controle Externo (Ciex); Coordenadoria de Soluções Tecnológicas para o Controle Externo (Coex); Coordenadoria de Normas, Métodos e Qualidade para o Controle Externo (CNMQ); Coordenadoria de Planejamento e Gestão do PFA (CPFA); Diretoria de Atos e Execuções (DAE); Diretoria de Administração Municipal (DAM); Diretoria de Registro de Atos de Pessoal (DAP); Diretoria de Administração

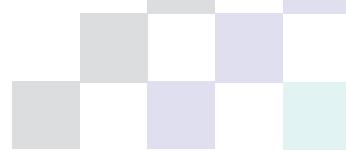
Direta (DAD); Diretoria de Administração Indireta (DAI); Inspetoria de Controle Externo (ICE); e Diretoria de Despesa com Pessoal (DDP) –, reconhecendo o papel estratégico desses setores na fiscalização e na orientação dos órgãos públicos.

Uma turma foi dedicada exclusivamente aos conselheiros e seus assessores, garantindo que a alta administração do tribunal estivesse alinhada com os princípios de equidade e diversidade. Houve também uma turma específica para os servidores e membros do Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte (MPC/RN), fortalecendo a integração institucional em torno da temática. Além disso, foram oferecidas turmas para os demais servidores, estagiários e terceirizados, bem como um evento de lançamento do programa, que contou com a participação expressiva de jurisdicionados e servidores da administração do TCE/RN, totalizando 167 certificações.

Na capacitação, buscou-se oferecer um panorama dos principais debates contemporâneos sobre os marcadores de gênero, raça e sexualidade, bem como compreender os desafios enfrentados por pessoas com deficiência e/ou neurodivergentes, com vistas a proporcionar conhecimento sobre as relações de gênero e sexualidade aos servidores do TCE/RN e aos profissionais de seus jurisdicionados; promover conteúdo sobre racismo e práticas antirracistas; e habilitar os participantes a métodos para a promoção de práticas inclusivas direcionadas a pessoas com deficiência e/ou neurodivergentes no cotidiano de trabalho.

A realização dessa capacitação representa um avanço significativo na incorporação da diversidade como princípio orientador das ações de controle externo. Ao formar seus membros e servidores públicos com uma visão mais ampla e crítica sobre as desigualdades estruturais, o TCE/ RN contribui para a construção de uma Administração Pública mais inclusiva e equitativa, capaz de responder adequadamente às necessidades de todos os cidadãos, especialmente aqueles pertencentes a grupos historicamente marginalizados. Essa iniciativa alinha-se aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, particularmente no contexto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, e estabelece um precedente importante para outras instituições de controle no país.

A formação de equipes de membros, servidores e colaboradores na Administração Pública, particularmente nos TCEs e órgãos de controle, demanda uma abordagem multidimensional que transcende a capacitação técnica tradicional. Embora a excelência



acadêmica em áreas como Direito, Contabilidade e Administração Pública permaneça fundamental, é imperativo complementá-la com perfis profissionais diversos e sensibilidades voltadas para questões humanas e sociais, conforme preconiza a NBASP 9020 (*Competências e Atributos Individuais*). Essa norma destaca a necessidade de equipes multidisciplinares com habilidades técnicas, comportamentais e éticas para compreender a complexidade do ambiente público em suas múltiplas dimensões.

Ao adotar esse enfoque inclusivo, os órgãos de controle potencializam sua capacidade analítica e ampliam o impacto social de suas fiscalizações. O auditor, nessa perspectiva estratégica, transforma-se em catalisador da diversidade, porque, ao examinar editais de licitação, critérios de acesso a programas sociais ou políticas setoriais, pode identificar vieses estruturais e recomendar ajustes que promovam inclusão. Dessa forma, fortalece-se o compromisso com uma gestão pública representativa da diversidade brasileira, assegurando que as auditorias avaliem simultaneamente a conformidade legal e os impactos sociais das políticas, gerando valor público efetivo.

O Brasil é um país caracterizado por profundas desigualdades estruturais, que se manifestam de maneira multifacetada, abrangendo questões de gênero, raça, classe social e territorialidade. Esses aspectos geram uma divisão entre os diversos grupos sociais, que, muitas vezes, possuem realidades de vida muito distintas. Nesses termos, a auditoria pública, por exemplo, com seu papel de fiscalizar e avaliar a execução das políticas públicas, não pode, portanto, limitar-se à simples verificação da conformidade legal e financeira. Para que seja realmente eficaz, a auditoria precisa ser sensível às diversas realidades sociais que ela busca avaliar. Nesse contexto, é fundamental que as equipes de auditoria contem com profissionais com diferentes formações acadêmicas e experiências, que possam proporcionar uma visão mais ampla e aprofundada sobre as questões sociais, culturais e econômicas que afetam os cidadãos.

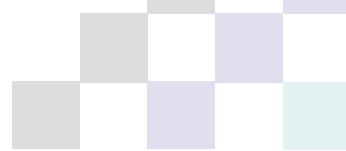
A formação de equipes diversificadas e interdisciplinares permite que o processo de auditoria leve em consideração não apenas a conformidade orçamentária e legal, mas também a efetividade das políticas públicas em relação às necessidades específicas de diferentes grupos. Por exemplo, uma auditoria sobre políticas de saúde deve ser capaz de avaliar, além dos números e da execução financeira, se as ações de saúde estão alcançando de fato as populações mais vulneráveis, como de pessoas negras, indígenas, mulheres

e pessoas com deficiência, que enfrentam barreiras estruturais no acesso aos serviços de saúde. Profissionais com formações em áreas como Sociologia, Psicologia, Estudos Étnico-Raciais e Direitos Humanos, por exemplo, podem contribuir significativamente para a identificação dessas desigualdades, oferecendo uma análise mais profunda sobre a implementação das políticas públicas.

Além disso, a sensibilização para causas humanas e sociais é uma característica essencial para a composição de equipes de auditoria eficientes e comprometidas com a promoção da equidade. A sensibilidade social, que envolve a compreensão das desigualdades históricas e das barreiras que certos grupos enfrentam para acessar direitos e oportunidades, é um elemento fundamental para que as auditorias identifiquem falhas nas políticas públicas que não seriam percebidas em uma abordagem exclusivamente técnica. Para isso, os profissionais precisam estar constantemente atualizados e capacitados para reconhecer as diferentes formas de opressão e discriminação que se cruzam em uma sociedade diversa e desigual.

Nesse sentido, a capacitação de membros, servidores e colaboradores deve ser entendida como um processo contínuo, que não se limita ao aprendizado de normas jurídicas ou técnicas contábeis, mas também envolve a formação em áreas que tratem da compreensão das desigualdades sociais e dos mecanismos de discriminação, como o racismo, o sexism, a LGBTfobia, o capacitismo, entre outros. Instituições como a Intosai e a Olacefs reconhecem a importância de uma abordagem diversificada e inclusiva na formação de auditores, defendendo que a diversidade nas equipes de auditoria é essencial para garantir que os processos de fiscalização sejam sensíveis às realidades sociais de todos os cidadãos. A Intosai, por exemplo, sugere a adoção de diretrizes que incentivem a inclusão de diferentes perspectivas nas auditorias, com o objetivo de assegurar que as políticas públicas sejam avaliadas não apenas sob uma ótica legal e financeira, mas também social e humana (Intosai, 2020).

Além disso, a Olacefs tem reforçado a necessidade de políticas públicas e auditorias que incorporem a equidade como princípio fundamental em seus processos de controle. Isso inclui a promoção de diversidade dentro dos órgãos de fiscalização, garantindo que as equipes de auditoria contem com profissionais capacitados para lidar com questões sociais e culturais de forma eficaz. A organização defende que, para que a auditoria seja verdadeiramente transformadora, ela deve se afastar de uma visão restrita e se abrir



para uma perspectiva que considere as múltiplas formas de marginalização e exclusão presentes na sociedade (Olacefs, 2020).

Diante do exposto, a formação de equipes pluralistas, diversificadas e atentas às questões humanitárias representa não somente um mandamento ético-social, mas condição essencial para a excelência do controle externo. Profissionais dotados de formação multidisciplinar e sensibilidade equitativa encontram-se habilitados a conduzir análises mais abrangentes e acuradas, as quais ultrapassam o exame meramente formal da legalidade e da gestão financeira, convertendo-se em instrumentos efetivos para a construção de políticas públicas mais justas e inclusivas.

Cumpre ressaltar que a omissão na incorporação desses critérios tanto nos requisitos de admissão quanto nos programas de formação continuada pode acarretar a cristalização de desigualdades estruturais, na medida em que preserva paradigmas homogêneos de fiscalização alheios às disparidades sociais. A edificação de uma administração pública genuinamente equânime e democrática impõe, de maneira incontornável, a capacitação de quadros profissionais aptos a diagnosticar e superar as assimetrias que perduram no tecido social brasileiro – desafio que somente será adequadamente enfrentado mediante a consolidação institucional desses preceitos, desde os processos seletivos iniciais até os mecanismos de educação profissional permanente.

Na I Capacitação em Equidade, Diversidade e Cidadania, direcionada a membros, servidores, colaboradores e jurisdicionados do TCE/RN, promoveu-se um aprofundado debate sobre as relações de gênero e raça, bem como as questões pertinentes às pessoas com deficiência e à neurodivergência. As discussões foram ancoradas em referenciais teóricos consagrados nessas áreas, conforme evidenciado pela exposição conceitual que se apresenta a seguir.

Relações de Gênero

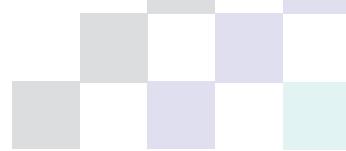
As relações de gênero, a partir dos conceitos desenvolvidos pela filósofa e teórica Judith Butler, são entendidas como uma construção social e performativa, em oposição à concepção tradicional de que o gênero seria uma expressão natural ou

biológica do sexo. Em sua obra, Butler (1990) introduz a ideia de que o gênero não é algo que se reflete na identidade do indivíduo, mas uma série de práticas repetidas que são normatizadas e reconhecidas pela sociedade. Em vez de ser uma característica estática, o gênero é uma *performance* contínua, executada por meio de atos e comportamentos que são socialmente prescritos para homens e mulheres. Assim, as relações de gênero não são vistas como relações entre “sexos naturais”, mas como construções culturais que se repetem e são legitimadas por meio da normatividade social. O gênero, para Butler, é uma maneira pela qual a sociedade organiza as diferenças e, ao mesmo tempo, mantém um sistema de poder que regula comportamentos e identidades.

Em outras palavras, as pessoas não são simplesmente “homens” ou “mulheres”, mas constroem suas identidades de gênero ao longo do tempo, conforme as expectativas culturais e sociais a que estão expostos. Assim, nos conformarmos com as normas de gênero e realizamos essas normas repetidamente, e é esse processo performativo que nos torna “homens” ou “mulheres”, ou qualquer outra identidade de gênero que possa existir dentro de um espectro mais fluido. Para Butler, o gênero não é uma expressão de algo que já existe dentro de nós, mas uma prática contínua de repetição e conformidade com as normas sociais que determinam o que é considerado “normal” ou “aceitável” em termos de comportamento masculino ou feminino.

A autora argumenta que relacionado ao conceito de gênero, o conceito de “sexo” de também é desafiador e fundamental. Ela argumenta que o sexo, tal como o gênero, também é uma construção social, embora muitas vezes seja tratado como uma categoria biológica e natural. Butler propõe que o sexo, assim como o gênero, não é dado de maneira rígida e fixa, mas é construído por meio de discursos e práticas culturais que o tornam visível e reconhecível dentro de uma sociedade. Ao enfatizar a ideia de que as categorias de “sexo” e “gênero” são moldadas culturalmente, Butler (1990) questiona a própria separação entre o que é biológico e o que é socialmente construído, mostrando que ambas as categorias são imbuídas de significados sociais que determinam como as pessoas são vistas e tratadas na sociedade.

Isso não implica negar a existência de diferenças anatômicas entre os corpos humanos, mas sim reconhecer que os discursos construídos a partir dessas distinções



são produtos de articulações socioculturais e, como tais, não podem ser naturalizados. Em outros termos, as categorias de “sexo” e “gênero” são mais fluidas e complexas do que muitas vezes são retratadas, reconhecendo a existência de uma ampla diversidade de experiências humanas que não podem ser facilmente enquadradas nas categorias rígidas de masculino/feminino ou homem/mulher.

Dentro desse contexto de fluidez de categorias, as pessoas intersexuais representam uma realidade que desafia ainda mais os conceitos tradicionais de sexo e gênero. As pessoas intersexuais são aquelas cujas características sexuais (como cromossomos, genitália ou hormônios) não se enquadram nas definições típicas de “masculino” ou “feminino”.

De acordo com dados da ONU, divulgados em 2019 no relatório “*Livres & Iguais*”, estima-se que aproximadamente 1,7% da população mundial (ou entre 1 em cada 2 mil a 1 em cada 1,5 mil nascimentos) apresente características intersexo visíveis ao nascer. No entanto, esse número pode ser subestimado, uma vez que muitas condições intersexuais não são imediatamente perceptíveis ao nascimento ou só se tornam evidentes mais tarde na vida.

As experiências de pessoas intersexuais são variadas, mas frequentemente envolvem questões significativas relacionadas ao tratamento médico, à identidade de gênero e à aceitação social. Muitas vezes, as pessoas intersexuais são submetidas a intervenções médicas não consensuais e desnecessárias para tentar “normalizar” suas características sexuais, o que pode ter implicações sérias para sua saúde física e mental. Além disso, as pessoas intersexuais frequentemente enfrentam marginalização e estigmatização devido à desconformidade com as normas tradicionais de sexo e gênero. Nesse sentido, o conceito de identidade de gênero proposto por Judith Butler, que vê o gênero como uma construção social e performativa, pode ser extremamente útil para entender as experiências das pessoas intersexuais e como elas desafiam as normas binárias de sexo e gênero. O reconhecimento e o respeito pelas identidades intersexuais, assim como o questionamento das normas rígidas de sexo e gênero, são passos essenciais para a construção de uma sociedade mais inclusiva e equitativa, que reconheça a diversidade humana em todas as suas formas.

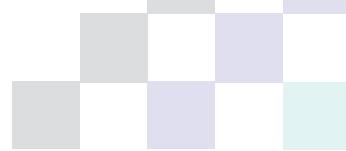
Desse modo, a teoria de Butler amplia a compreensão dessas categorias (gênero e sexo) como construções sociais e performativas, desafiando as definições rígidas e binárias que ainda dominam as práticas sociais. Ao considerar as pessoas intersexuais, essa teoria se torna ainda mais relevante, pois oferece uma perspectiva mais inclusiva e aberta às diversidades de experiências sexuais e de gênero, além de convidar à reflexão sobre a necessidade de mudanças nas práticas sociais e médicas para apoiar melhor as pessoas que não se conformam às normas tradicionais de sexo e gênero.

Relações Raciais

As relações raciais referem-se aos padrões de interação e convivência entre diferentes grupos raciais dentro de uma sociedade, formando um quadro que estabelece dinâmicas de poder e privilégio. Essas relações são marcadas por um conjunto de fatores históricos, sociais, culturais e políticos que perpetuam a marginalização de grupos racializados, em especial de pessoas negras e indígenas. No Brasil, as relações raciais possuem raízes profundas no período colonial, quando a escravização de pessoas africanas e seus descendentes constituiu uma base central para a formação das estruturas sociais e econômicas. A partir dessa base, a sociedade brasileira construiu um sistema de hierarquia racial que se perpetuou e se reflete nas desigualdades atuais.

O conceito de racismo estrutural é sistema de opressão racial enraizado nas próprias instituições e práticas da sociedade. Ao contrário do racismo individual, que se manifesta em atitudes preconceituosas de indivíduos, o racismo estrutural é um fenômeno coletivo e sistêmico, que permeia as normas sociais, as políticas públicas e as práticas institucionais, resultando em desigualdade e exclusão. Fanon, por exemplo, em *Os condenados da terra* (1961), argumenta que a colonialidade impôs um estigma racial que continua a gerar um ciclo de exclusão e marginalização das populações não brancas, particularmente nos contextos pós-coloniais.

No contexto global, o racismo estrutural se manifesta em desigualdades no acesso à educação, à saúde, ao trabalho e à moradia, com populações negras e indígenas frequentemente sendo marginalizadas. Nos países ocidentais, essas desigualdades



têm raízes na hierarquização racial que foi institucionalizada por meio do colonialismo, da escravidão e das políticas imperialistas. Stuart Hall (1997), em suas análises sobre identidade e raça, argumenta que a construção social da negritude é fruto dessas políticas de exclusão, que ainda ressoam nas sociedades contemporâneas, resultando em estruturas que sustentam a marginalização de populações racializadas.

No Brasil, o racismo estrutural é uma característica central da sociedade, refletindo-se nas disparidades entre brancos e negros. A população negra, composta por pretos e pardos, representa cerca de 56% da população, mas ocupa posições de desvantagem em várias áreas da vida social. Estudos como os de Silvio Almeida (2017), Djamila Ribeiro (2017) e Lélia Gonzalez (1984) revelam que o racismo no Brasil é uma estrutura que se manifesta nas disparidades educacionais, nas taxas de homicídios e na desigualdade no mercado de trabalho. Almeida (2017) aponta que o racismo estrutural brasileiro está intimamente ligado à invisibilidade e à subordinação da população negra, o que perpetua uma exclusão social que se reflete na pobreza e nas altas taxas de violência.

Além disso, a discriminação racial no Brasil é patente em setores-chave da sociedade, como o mercado de trabalho, em que negros ganham, em média, 50% menos que os brancos, mesmo ocupando as mesmas funções. Dados do IBGE (2022) indicam que a população negra enfrenta maiores dificuldades de acesso à educação de qualidade e à ascensão social. Esse quadro reflete a herança colonial que se perpetuou na sociedade brasileira, em que a desigualdade racial é um obstáculo central para a construção de uma sociedade justa e igualitária.

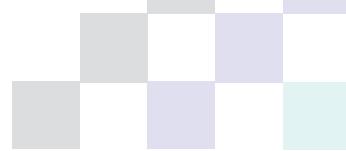
A teoria da interseccionalidade, desenvolvida por Kimberlé Crenshaw (1989), é fundamental para compreender como o racismo e outras formas de opressão se interseccionam e se reforçam mutuamente. A interseccionalidade propõe que, para entender as experiências de discriminação e desigualdade, é necessário considerar múltiplas dimensões da identidade, como raça, gênero, classe, sexualidade, entre outras. Crenshaw introduziu esse conceito ao analisar como a discriminação das mulheres negras nos Estados Unidos não poderia ser entendida apenas a partir do viés do racismo ou do sexism isoladamente, mas como a combinação de ambos cria uma experiência única de opressão.

No Brasil, essa análise interseccional se aplica de forma crucial às mulheres negras, que enfrentam uma dupla marginalização, tanto pelo racismo quanto pelo sexismo. bell hooks (2000), em seus estudos sobre feminismo e opressão, enfatiza que a experiência das mulheres negras não pode ser reduzida ao racismo ou ao sexismo, mas deve ser entendida a partir da intersecção desses dois fatores. As mulheres negras estão na base das pirâmides sociais e enfrentam violências de gênero e raciais que as colocam em uma condição ainda mais vulnerável. Elas sofrem não apenas com a violência de gênero, mas também com as discriminações advindas do racismo, o que demonstra como essas desigualdades de gênero e raça operam de maneira simultânea e exacerbada.

A interseccionalidade também se aplica ao entendimento das experiências de homens negros, que, embora compartilhem da discriminação racial, enfrentam uma dinâmica distinta de violência, estigmatização e criminalização. Como argumenta José Carlos L. de Freitas (2004), a construção social da negritude no Brasil associou historicamente os negros à criminalidade, o que resulta em altos índices de violência policial e encarceramento para essa população. Frantz Fanon também observou que a figura do homem negro foi estigmatizada, o que o torna um alvo constante da violência e da opressão.

Esses estudos mostram que as relações raciais e o racismo estrutural não podem ser compreendidos de forma isolada; é necessário adotar uma abordagem interseccional para entender como o racismo, o sexismo e outras formas de opressão se combinam para criar uma realidade complexa de exclusão e marginalização. A análise interseccional nos ajuda a compreender que a discriminação vivida por uma mulher negra, por exemplo, não pode ser explicada apenas pelo fato de ela ser mulher ou apenas pelo fato de ser negra, mas pela interação dessas duas condições, criando uma realidade única de exclusão. A perspectiva interseccional é essencial para a construção de políticas públicas que atendam às necessidades de forma mais efetiva e inclusiva, garantindo que as diversas formas de opressão sejam combatidas simultaneamente.

O entendimento das relações raciais no Brasil e o reconhecimento do racismo estrutural são fundamentais para a promoção de uma sociedade mais justa. A



interseccionalidade oferece uma ferramenta poderosa para entender como o racismo e outras formas de opressão interagem e geram desigualdades complexas, exigindo respostas políticas que considerem as múltiplas dimensões da experiência humana. Essa análise crítica deve ser incorporada em todos os níveis de intervenção social, visando não apenas à reparação das desigualdades históricas, mas também à construção de uma sociedade verdadeiramente equitativa.

Pessoas com deficiência e a neurodivergência

O conceito de “pessoa com deficiência” e o fenômeno da “neurodivergência” são temas centrais na discussão sobre inclusão social e na construção de uma sociedade acessível e igualitária. Esses conceitos envolvem uma análise das múltiplas formas de experiência humana, abordando a forma como as deficiências e as divergências neurocognitivas são entendidas e, muitas vezes, estigmatizadas pela sociedade. A compreensão adequada dessas categorias exige um olhar atento sobre as construções sociais, as normas de capacidade e as expectativas de “normalidade” que são impostas pelos sistemas culturais, médicos e educacionais (Ortega; Vidal, 2019, 2017; Oliver, 1990; Singer, 1998).

A definição de “pessoa com deficiência” tem evoluído ao longo do tempo, especialmente em resposta a movimentos sociais que advogam pelos direitos desse grupo. Tradicionalmente, a deficiência era vista sob uma ótica biomédica, sendo compreendida como uma condição patológica que necessitava de cura ou reabilitação. No entanto, a partir da década de 1970, com o fortalecimento dos movimentos de direitos civis, principalmente nos Estados Unidos e na Europa, o conceito de deficiência foi gradualmente sendo repensado para incluir uma perspectiva social. A deficiência deixou de ser entendida exclusivamente como uma limitação do corpo ou da mente e passou a ser reconhecida como uma consequência de barreiras sociais e ambientais impostas pela sociedade (Hunt, 1990).

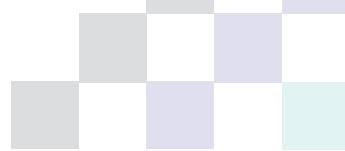
Essa visão é defendida por teóricos como Michael Oliver (1996) e Paul Hunt (1966), que enfatizam que a deficiência não está apenas na pessoa, mas na sociedade,

que não oferece acessibilidade, oportunidades e inclusão para esses indivíduos. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), da ONU, também reconhece essa abordagem social, afirmando que a deficiência é “um resultado da interação entre pessoas com deficiências e as barreiras atitudinais e ambientais que impedem sua plena e efetiva participação na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (ONU, 2006). Com isso, a deficiência é cada vez mais vista como uma construção social, que se dá no contato entre a pessoa e os contextos em que ela está inserida. Essa compreensão implica a necessidade de transformação das práticas e estruturas sociais para garantir que as pessoas com deficiência tenham plena participação nas vidas social, política, cultural e econômica.

O conceito de neurodivergência foi introduzido no final do século XX, principalmente por grupos de pessoas autistas, como uma forma de desafiar as normas tradicionais da psiquiatria e da neurologia, que vêm condições como o autismo, o Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), a dislexia, entre outras, como patologias que precisam ser tratadas ou corrigidas.

A palavra “neurodivergente” refere-se a pessoas cujas características neurológicas são diferentes das típicas ou “normais”, mas que não devem ser patologizadas ou vistas como defeitos. A noção de neurodivergência propõe que as variações neurológicas fazem parte da diversidade humana e, como tal, devem ser aceitas e respeitadas, e não tratadas como doenças a serem curadas (Carnielli, 2021; Belek, 2019).

Essa perspectiva é defendida por estudiosos e ativistas do movimento da Neurodiversidade, como Judy Singer (1999), que considera que as diferenças neurológicas devem ser compreendidas dentro do espectro da diversidade humana. Para a neurodiversidade, o autismo, o TDAH e outras condições similares não são “desvios” do desenvolvimento humano, mas sim diferentes formas de ser e de estar no mundo, com características próprias que merecem respeito e aceitação. No entanto, o conceito de neurodivergência vai além do autismo e do TDAH. Ele também abrange uma série de condições, como a dislexia, o Transtorno Obsessivo-Compulsivo (TOC), entre outras, que, embora possam apresentar desafios específicos, não devem ser vistos como distúrbios a serem corrigidos. A neurodiversidade, então, sugere que a sociedade deve aprender a se adaptar a essas diferentes formas



de cognição, criando ambientes que permitam a inclusão de pessoas cujas mentes funcionam de maneiras diferentes da norma.

Embora o conceito de deficiência e o de neurodivergência tenham origens e contextos distintos, ambos compartilham uma visão comum: a crítica às normas sociais de “normalidade” e a defesa do direito à inclusão e à igualdade de oportunidades. As pessoas com deficiência e os neurodivergentes enfrentam desafios semelhantes em um mundo que frequentemente privilegia formas de ser e de pensar tidas como “normais”. Em ambos os casos, as barreiras sociais, físicas e atitudinais são os principais obstáculos para a participação plena dessas pessoas na sociedade. A ideia de inclusão, que se tornou central nos debates sobre deficiência, também é aplicável à neurodiversidade. Em muitos casos, pessoas neurodivergentes enfrentam exclusão social devido à falta de compreensão e à estigmatização de suas diferenças cognitivas. Isso se reflete em ambientes educacionais e de trabalho, em que as expectativas de conformidade a padrões tradicionais de comportamento, aprendizagem e desempenho são elevadas, deixando pouco espaço para a diversidade neurológica.

A criação de políticas públicas e práticas sociais inclusivas deve, portanto, contemplar não apenas a eliminação de barreiras físicas para as pessoas com deficiência, mas também a criação de ambientes educacionais, de trabalho e de convivência mais inclusivos para as pessoas neurodivergentes. Isso implica uma transformação nas abordagens pedagógicas, nas práticas de saúde mental e nas formas de interação social, garantindo que todos, independentemente de suas características físicas ou cognitivas, possam participar da sociedade de maneira equitativa (Vidal; Ortega, 2019).

A inclusão de pessoas com deficiência e neurodivergentes em diferentes espaços sociais, como escolas, universidades e locais de trabalho, exige mudanças substanciais nas estruturas sociais. Para que as pessoas com deficiência possam participar ativamente da vida social, é necessário não apenas o fornecimento de equipamentos e recursos de acessibilidade, mas também a transformação das atitudes sociais, que muitas vezes tendem a marginalizar essas pessoas.

No caso da neurodiversidade, a criação de ambientes mais inclusivos também envolve a conscientização sobre as diferentes formas de cognição e a necessidade

de adaptar as práticas pedagógicas e profissionais para acomodar essas diferenças. Isso pode incluir, por exemplo, a implementação de métodos de ensino flexíveis, que permitam a aprendizagem em diferentes ritmos, e a criação de um ambiente de trabalho que valorize as habilidades e competências de indivíduos neurodivergentes, ao invés de penalizá-los por não se encaixarem nos moldes convencionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo principal relatar a experiência de capacitação de agentes públicos de uma instituição de controle realizada no âmbito do Programa de Equidade, Diversidade e Cidadania do TCE/RN em 2024. A formação abordou temas fundamentais para a promoção da diversidade na gestão pública, incluindo o panorama das desigualdades estruturais no Brasil (gênero, raça, classe social e territorialidade), a diversidade como princípio de gestão na Administração Pública e a interseccionalidade como abordagem necessária para compreender as múltiplas formas de discriminação e opressão. Os resultados da pesquisa evidenciaram que a formação tradicional desses agentes, predominantemente voltada ao Direito Administrativo e à Contabilidade, é insuficiente para enfrentar os desafios de uma sociedade marcada por profundas desigualdades estruturais, sendo necessária uma abordagem que incorpore conhecimentos de áreas como Sociologia, Estudos Étnico-Raciais e Direitos Humanos.

A análise da experiência de capacitação demonstrou que os TCEs, como órgãos responsáveis pelo controle externo da Administração Pública, ocupam posição estratégica na promoção da equidade e da inclusão, tanto por meio de suas práticas internas quanto pela orientação fornecida aos órgãos fiscalizados. Verificou-se que a atuação do controle externo não pode limitar-se à verificação da legalidade, da economicidade e da eficiência dos atos administrativos, sendo imprescindível incorporar uma análise interseccional que considere a distribuição equitativa de recursos e o atendimento às especificidades culturais e sociais de grupos historicamente marginalizados. Organizações internacionais, como a Intosai e a Olacefs, já reconhecem a

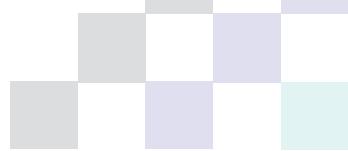


importância da diversidade nas equipes de auditoria para garantir que os processos de fiscalização sejam sensíveis às realidades sociais de todos os cidadãos.

Diante dos achados da pesquisa, defende-se a ampliação da formação do auditor de Controle Externo para além das competências técnicas tradicionais, incorporando conhecimentos interdisciplinares que permitam uma compreensão mais profunda das desigualdades estruturais e seus impactos nas políticas públicas. Adicionalmente, propõe-se a composição de equipes de fiscalização multiprofissionais que incluam profissionais com formações diversas e sensibilidades voltadas para causas humanas, sociais e de equidade. Como limitações do estudo, destaca-se a análise de uma experiência específica de capacitação, o que sugere a necessidade de pesquisas futuras que avaliem iniciativas semelhantes em outros TCEs, bem como o impacto efetivo dessas formações nas práticas de auditoria e na promoção da diversidade na gestão pública. Recomenda-se, ainda, o desenvolvimento de metodologias de auditoria que incorporem critérios de equidade e inclusão, contribuindo para a construção de um controle externo mais alinhado aos princípios democráticos e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente no contexto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007. Número especial.
- ARAÚJO, C. A. A. Os Tribunais de Contas e a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Revista do TCU*, Brasília, DF, v. 50, n. 141, p. 82-89, 2018.
- ATRICON. Resolução nº 03/2018: diretrizes de controle externo relacionadas à temática “Os Tribunais de Contas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030”. *Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil*, Brasília, DF, 2018.
- BRASIL. Comissão Nacional para os ODS. *Plano de Ação 2017-2019*. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Boletim Epidemiológico*: análise epidemiológica do suicídio no Brasil, 2011-2023. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2024.
- COLLINS, P. H. *Pensamento feminista negro*: conhecimento, consciência e a política do empoderamento. São Paulo: Boitempo, 2019.
- CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.
- CURIEL, O. Construindo metodologias feministas desde o feminismo decolonial. In: HOLLANDA, H. B. (org.). *Pensamento feminista hoje*: perspectivas decoloniais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 120-138.
- DAVIS, L. J. *The disability studies reader*. 5. ed. New York: Routledge, 2017.
- HOOKS, B. *Ensinando a transgredir*: a educação como prática da liberdade. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.



IBGE. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. (Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 41).

INTOSAI. *Guidelines on Diversity and Inclusivity in Public Sector Auditing*. Viena: INTOSAI, 2020.

GOMES, J. B. B. *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GONZALEZ, L. *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

OLIVER, M. *Understanding Disability: from theory to practice*. London: Macmillan Education, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. Geneve: ONU, 2006. Disponível em: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/convtexte.htm>. Acesso em: 14 dez. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nossa Mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Nova York: ONU, 2015.

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. *Principles for Promoting Equity and Diversity in Public Administration and Auditing*. Santiago: OLACEFS, 2020.

PNAD CONTÍNUA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: características gerais dos domicílios e dos moradores 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

SHAKESPEARE, T. *Disability: the basics*. London: Routledge, 2018.

SHAKESPEARE, T. *Disability Rights and Wrongs*. London: Routledge, 2006.

SINGER, J. Why Can't You Be Normal for Once in Your Life?. In: SINGER, J. *Disability Discourse*. Buckingham: Open University Press, 1999. p. 59-67.

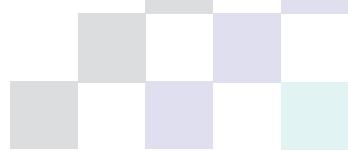
SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.



PARTE III

EQUIDADE, DIVERSIDADE E CIDADANIA: SABERES CIENTÍFICOS E PRÁTICAS INCLUSIVAS

Capítulo 8



Gênero e Ciência: o papel do TCU no combate às desigualdades no campo científico brasileiro

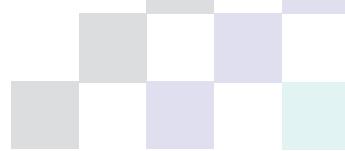
*Rocelly Dayane Teotonio da Cunha Souza
Magda Dimenstein*

INTRODUÇÃO

As desigualdades de gênero no campo científico representam um desafio persistente para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, especialmente no contexto brasileiro. Apesar dos avanços significativos nas últimas décadas quanto à inserção de mulheres em espaços de produção de conhecimento, observa-se que a participação feminina continua obstaculizada por barreiras estruturais, simbólicas e institucionais que limitam seu pleno desenvolvimento e reconhecimento. Esse cenário demanda não apenas a compreensão dos mecanismos que perpetuam tais desigualdades, mas também a formulação de políticas públicas efetivas e o estabelecimento de mecanismos de controle que garantam sua implementação adequada.

O presente capítulo tem como objetivo analisar as desigualdades de gênero na ciência brasileira, articulando três dimensões fundamentais: a excelência científica como construto social e institucional, as políticas públicas voltadas à equidade de gênero no campo científico e o papel do controle externo, especificamente do Tribunal de Contas da União (TCU), na fiscalização e no aprimoramento dessas políticas. Para tanto, parte-se dos achados da pesquisa de doutorado *Ciência e gênero: o cotidiano de mulheres pesquisadoras em Psicologia* (Souza, 2021), estabelecendo conexões com a atuação fiscalizadora do TCU no âmbito das políticas científicas nacionais.

A relevância deste estudo se justifica pela necessidade de compreender como o rigor científico-acadêmico pode e deve dialogar com as práticas da Administração Pública, especialmente no que tange à formulação, à implementação e à avaliação de políticas voltadas à promoção da equidade de gênero na ciência. Nesse sentido, o controle externo emerge como instância fundamental para garantir que os recursos públicos destinados ao fomento científico sejam distribuídos de forma justa e equitativa, considerando as especificidades e os desafios enfrentados por mulheres cientistas em suas trajetórias profissionais.



O texto está estruturado em quatro seções principais, além desta introdução. Na primeira seção, apresenta-se a metodologia utilizada na pesquisa que fundamenta este trabalho. A segunda seção aborda a fundamentação teórica que embasa a discussão sobre gênero, ciência e políticas públicas, destacando as contribuições dos estudos feministas e decoloniais para a compreensão das desigualdades no campo científico. Na terceira seção, são apresentados e discutidos os principais resultados, com ênfase nas desigualdades identificadas e nas possibilidades de atuação do TCU na fiscalização de políticas públicas voltadas à equidade de gênero na ciência. Por fim, nas considerações finais, sintetizam-se os principais achados e apresentam-se recomendações para o aprimoramento da atuação do controle externo nesse campo.

Espera-se, com este capítulo, contribuir para o fortalecimento do diálogo entre a academia e os órgãos de controle, evidenciando como o rigor científico pode informar e qualificar a atuação fiscalizadora do Estado, especialmente no que se refere à promoção da equidade de gênero no campo científico brasileiro.

PERCURSO METODOLÓGICO

A abordagem metodológica qualitativa, de caráter exploratório e descriptivo adotada neste trabalho fundamenta-se na análise documental e na revisão crítica da literatura especializada, articulando contribuições dos Estudos Feministas, da Sociologia da Ciência e do Direito Administrativo. A escolha por essa abordagem justifica-se pela natureza complexa do objeto de estudo, que demanda uma compreensão aprofundada dos fenômenos sociais e institucionais relacionados às desigualdades de gênero na ciência brasileira e ao papel do controle externo na fiscalização de políticas públicas nesse campo. Busca-se, assim, estabelecer um diálogo interdisciplinar que permita compreender as múltiplas dimensões do fenômeno estudado e propor caminhos para sua superação.

O percurso metodológico foi estruturado em três etapas principais. Na primeira etapa, realizou-se uma revisão sistemática da literatura sobre gênero e ciência, com

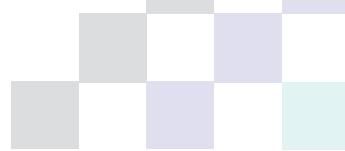
ênfase nas contribuições dos estudos feministas e decoloniais para a compreensão das desigualdades no campo científico brasileiro. Foram consultadas bases de dados nacionais e internacionais, como *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e *Web of Science*, utilizando descritores como “gênero e ciência”; “mulheres na ciência”; “desigualdades de gênero”; e “políticas científicas”.

Na segunda etapa, procedeu-se à análise dos principais achados da pesquisa *Ciência e gênero: o cotidiano de mulheres pesquisadoras em Psicologia* (Souza, 2021), que constitui a base empírica deste trabalho. Essa pesquisa, de abordagem multimétodo, desenvolveu cinco estudos com base em análise de dados secundários, aplicação de formulário eletrônico e entrevistas semiestruturadas com mulheres cientistas, oferecendo um panorama abrangente das desigualdades de gênero no campo científico brasileiro.

Por fim, na terceira etapa, realizou-se um levantamento e uma análise de documentos institucionais do TCU relacionados à fiscalização de políticas públicas com perspectiva de gênero, com ênfase naquelas voltadas ao campo científico. Foram consultados relatórios de auditoria, acórdãos, resoluções e outros documentos disponíveis no portal institucional do TCU, buscando identificar como o órgão tem incorporado a perspectiva de gênero em suas ações de controle.

A análise dos dados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2011), que permite identificar núcleos de sentido e categorias analíticas a partir do material coletado. Foram estabelecidas três categorias principais de análise: (1) manifestações das desigualdades de gênero na ciência brasileira; (2) políticas públicas para equidade de gênero no campo científico; e (3) possibilidades de atuação do controle externo na fiscalização dessas políticas.

É importante ressaltar que, em consonância com os princípios éticos da pesquisa científica, todos os dados utilizados neste estudo são de domínio público ou foram devidamente anonimizados, garantindo a confidencialidade das informações e o respeito aos sujeitos envolvidos.



CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS

A discussão sobre desigualdades de gênero na ciência brasileira requer uma abordagem teórica multidimensional, capaz de articular contribuições dos Estudos Feministas, da Sociologia da Ciência e das análises sobre políticas públicas e controle externo. Esta seção apresenta os principais referenciais teóricos que fundamentam a análise desenvolvida neste capítulo, organizados em três eixos principais: a construção social da ciência sob uma perspectiva de gênero; as políticas públicas para equidade de gênero no campo científico; e o papel do controle externo na fiscalização dessas políticas.

Gênero e Ciência: Uma Perspectiva Crítica

A ciência moderna, historicamente construída como um projeto pretensamente universal e neutro, tem sido objeto de críticas contundentes por parte dos Estudos Feministas, que denunciam seu caráter androcêntrico, racializado e excluente. Conforme aponta Schiebinger (2001), a exclusão das mulheres do campo científico não foi um mero acidente histórico, mas parte de uma construção institucionalizada que privilegiou a experiência masculina como norma universal. Essa exclusão sistemática resultou não apenas na sub-representação feminina nos espaços de produção de conhecimento, mas também na própria configuração epistemológica da ciência, que tende a invisibilizar questões e perspectivas associadas às experiências das mulheres.

Harding (1996) avança nessa discussão ao propor a ideia de uma epistemologia feminista, que reconhece os saberes localizados e questiona a suposta neutralidade da ciência. Para a autora, todo conhecimento é situado, ou seja, produzido a partir de um lugar social específico, marcado por relações de poder e hierarquias. Nesse sentido, a objetividade científica não seria alcançada pela negação da subjetividade, mas pelo reconhecimento explícito das posições a partir das quais o conhecimento é produzido.

Complementando essa perspectiva, autoras decoloniais, como Lugones (2008) e Curiel (2014), argumentam que a construção do saber científico moderno também se

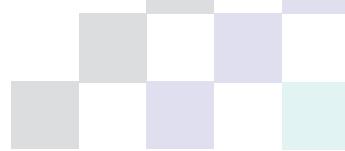
deu em alicerces coloniais, racializando e hierarquizando saberes e sujeitos. Segundo essa abordagem, a colonialidade do saber opera como um mecanismo de poder que deslegitima formas de conhecimento não ocidentais e estabelece uma hierarquia epistêmica que privilegia o pensamento eurocêntrico. Nesse contexto, mulheres negras, indígenas e outras identidades não brancas são as mais afetadas pela exclusão e pela invisibilização no campo da produção acadêmica.

No Brasil, as desigualdades de gênero na ciência têm sido objeto de diversas pesquisas, que apontam para um cenário complexo e multifacetado. Estudos como os de Valentova *et al.* (2017) e Barros e Mourão (2018) evidenciam a concentração de mulheres em áreas consideradas “femininas”, a sub-representação em cargos de liderança e a penalização relacionada à maternidade. Dados do movimento Parent in Science (2018) demonstram como a maternidade impacta negativamente a produtividade acadêmica das pesquisadoras, especialmente em um contexto que valoriza a produção contínua e intensiva de publicações.

Além disso, a produção científica contemporânea é marcada por um regime de excelência individualizada, alinhado a valores neoliberais, que intensifica desigualdades e ignora as demandas relacionais e coletivas das mulheres cientistas. Esse modelo de excelência, conforme discutido por Biroli (2018), tende a privilegiar trajetórias lineares e ininterruptas, penalizando aqueles que dedicam tempo a atividades de cuidado e reprodução social, historicamente atribuídas às mulheres.

Políticas Públicas para Equidade de Gênero na Ciência

As políticas públicas voltadas à promoção da equidade de gênero na ciência brasileira têm apresentado avanços significativos nas últimas décadas, embora ainda insuficientes para superar as desigualdades estruturais. Conforme argumenta Bandeira (2005), a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas pode ocorrer de duas formas principais: por meio de políticas específicas, direcionadas exclusivamente às mulheres; ou pela transversalidade de gênero, que busca incorporar essa dimensão em todas as políticas setoriais.



No campo científico brasileiro, observa-se uma predominância de políticas específicas, como editais direcionados a mulheres cientistas ou extensão de prazos para bolsistas em período de maternidade. Embora importantes, essas iniciativas tendem a ter alcance limitado, uma vez que não alteram as estruturas institucionais que produzem e reproduzem as desigualdades. A transversalidade de gênero, por sua vez, ainda é incipiente nas políticas de ciência e tecnologia, demandando um esforço mais amplo e coordenado entre diferentes órgãos e instâncias decisórias.

Lima (2017) destaca que as políticas de equidade de gênero na ciência brasileira enfrentam desafios significativos, entre os quais a resistência institucional, a escassez de recursos e a falta de mecanismos efetivos de monitoramento e avaliação. Além disso, a autora aponta para a necessidade de uma abordagem interseccional, que considere não apenas o gênero, mas também outras dimensões da desigualdade, como raça, classe e regionalidade.

Nesse contexto, o papel das agências de fomento, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Capes, é fundamental para a promoção da equidade de gênero na ciência. Essas instituições, responsáveis pela distribuição de recursos e pelo estabelecimento de critérios de avaliação e reconhecimento acadêmico, têm o potencial de induzir transformações significativas no campo científico, seja por meio de políticas afirmativas, seja pela revisão de critérios que, embora aparentemente neutros, podem reproduzir desigualdades.

Controle Externo e Fiscalização de Políticas Públicas

O controle externo da Administração Pública, exercido pelo TCU no âmbito federal, constitui um mecanismo fundamental para garantir a legalidade, a eficiência e a efetividade das políticas públicas. Conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o TCU tem como atribuições fiscalizar a aplicação de recursos públicos, avaliar o desempenho de programas governamentais e promover a transparência e a *accountability* na gestão pública.

No que se refere às políticas de equidade de gênero, o TCU tem pautado esse tema como estratégico em suas ações de controle, conforme estabelecido em sua Política de

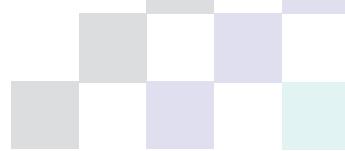
Equidade de Gênero, Raça e Diversidade (Portaria TCU n. 175/2022). Essa política está alinhada aos compromissos assumidos pelo Brasil em instrumentos internacionais, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, especialmente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5 – Igualdade de Gênero.

Além disso, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) orienta, por meio da sua iniciativa de Igualdade de Gênero (Intosai Gender Initiative), que os órgãos de controle promovam auditorias com perspectiva de gênero e monitorem os ODS. Essa abordagem implica não apenas verificar se as políticas públicas estão sendo implementadas conforme planejado, mas também avaliar se estão efetivamente contribuindo para a redução das desigualdades de gênero.

No contexto das políticas científicas, a atuação do TCU pode se dar em diferentes frentes, como a fiscalização dos critérios de distribuição de recursos por agências de fomento, a avaliação da efetividade de programas voltados à inclusão de mulheres na ciência e o monitoramento de indicadores de equidade de gênero no sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação. Essa atuação, quando orientada por uma perspectiva de gênero, tem o potencial de induzir transformações significativas nas políticas públicas, promovendo maior justiça e equidade na distribuição de recursos e oportunidades.

Exemplos de auditorias conduzidas pelo TCU nessa linha incluem o levantamento sobre equidade de gênero no serviço público (TC 033.342/2020-9), que apontou a necessidade de políticas ativas para aumentar a presença feminina em cargos de liderança, e a auditoria operacional sobre a implementação dos ODS no Brasil (TC 006.070/2018-6), que destacou a importância de integrar o enfoque de gênero nas metas e nos indicadores de políticas públicas. Essas experiências evidenciam como o controle externo pode atuar de forma propositiva para o fortalecimento da equidade, inclusive no campo científico.

A articulação entre rigor científico-acadêmico e controle externo representa, assim, um caminho promissor para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à equidade de gênero na ciência. Ao incorporar evidências científicas em suas análises e recomendações, o TCU pode contribuir para políticas mais efetivas e alinhadas às necessidades reais das mulheres cientistas, promovendo um sistema de ciência, tecnologia e inovação mais justo e inclusivo.



Desigualdades de gênero no campo científico e possibilidades de atuação do controle externo

Esta seção apresenta e discute os principais resultados da análise sobre as desigualdades de gênero na ciência brasileira, articulando-os com o papel do TCU na fiscalização de políticas públicas voltadas à equidade nesse campo. Os resultados estão organizados em três subseções, correspondentes às categorias analíticas estabelecidas na metodologia: manifestações das desigualdades de gênero na ciência brasileira; políticas públicas para equidade de gênero no campo científico; e possibilidades de atuação do controle externo.

Manifestações das Desigualdades de Gênero na Ciência brasileira

A análise dos dados provenientes da pesquisa *Ciência e gênero: o cotidiano de mulheres pesquisadoras em Psicologia* (Souza, 2021) revela um cenário de desigualdades persistentes no campo científico brasileiro. Embora as mulheres constituam maioria nos cursos de graduação e pós-graduação em Psicologia, elas ainda são minoria entre os bolsistas de produtividade em pesquisa do CNPq, representando apenas 35,6% do total. Esse dado evidencia o fenômeno conhecido como “efeito tesoura” ou “*pipeline leaky*” (Lima, 2013), caracterizado pela diminuição progressiva da participação feminina à medida em que se avança na carreira científica.

Além da sub-representação quantitativa, observa-se também uma homogeneidade no perfil das mulheres que conseguem alcançar posições de prestígio no campo científico. Conforme apontado por Souza (2021), as bolsistas de produtividade em pesquisa na área de Psicologia são predominantemente brancas, cisgênero, heterossexuais, casadas e residentes da região Sudeste. Esse perfil homogêneo revela como as desigualdades de gênero se articulam com outras dimensões da desigualdade, como raça, sexualidade e regionalidade, configurando o que Crenshaw (2002) denomina de “interseccionalidade”.

Um aspecto particularmente relevante identificado na pesquisa refere-se à construção social da excelência científica e seus impactos diferenciados sobre homens e mulheres. A excelência, longe de ser um critério neutro e objetivo, é vivenciada

pelas pesquisadoras como uma exigência que impõe uma sobrecarga intensa, muitas vezes incompatível com outras dimensões da vida. A atuação acadêmica se expande para além do ensino e da pesquisa, abarcando funções administrativas, orientações e produção contínua de publicações, sem que haja uma redistribuição equitativa dessas responsabilidades.

Esse volume de trabalho colide diretamente com as demandas familiares e domésticas, que ainda recaem predominantemente sobre as mulheres. Conforme apontado por Souza (2021), a maior parte das bolsistas relata jornadas estendidas, inclusive nos finais de semana, com prejuízo às saúdes física e mental, e à vida social. Os dados também indicam altos índices de sofrimento psíquico, ansiedade e sentimento de culpa relacionados à dificuldade de conciliação entre os papéis profissionais e familiares.

A pandemia de Covid-19 evidenciou de forma ainda mais aguda essas desigualdades. Durante esse período, as pesquisadoras relataram redução significativa na produção científica, enquanto aumentavam as tarefas de cuidado e a gestão da vida familiar. Esse fenômeno, documentado por estudos como os do movimento Parent in Science (2020), revela como situações de crise tendem a aprofundar desigualdades preexistentes, afetando de forma desproporcional grupos já vulnerabilizados.

Um aspecto paradoxal identificado na pesquisa refere-se à adesão de muitas pesquisadoras a uma lógica meritocrática individualizante, que dificulta a identificação dos processos estruturais que produzem desigualdade. Essa adesão pode ser compreendida como parte do que Bourdieu (2007) denomina de “violência simbólica”, em que os dominados incorporam as categorias de pensamento dos dominantes, naturalizando relações de poder assimétricas.

Políticas Públicas para Equidade de Gênero no Campo Científico

A análise das políticas públicas voltadas à equidade de gênero no campo científico brasileiro revela avanços significativos nas últimas décadas, embora ainda insuficientes para superar as desigualdades estruturais identificadas. Entre as iniciativas mais relevantes, destacam-se as políticas de extensão de prazos para bolsistas em período



de maternidade, implementadas pelo CNPq e pela Capes, e os editais específicos para mulheres cientistas, como o Programa Mulher e Ciência.

Essas políticas, embora importantes, caracterizam-se como ações pontuais e específicas, que não alteram substancialmente as estruturas institucionais que produzem e reproduzem as desigualdades. Conforme argumenta Bandeira (2005), a incorporação efetiva da perspectiva de gênero nas políticas públicas demanda não apenas ações específicas, mas também a transversalidade de gênero, que implica considerar essa dimensão em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, desde a formulação até a avaliação.

No caso das políticas científicas, a transversalidade de gênero implicaria, por exemplo, a revisão dos critérios de avaliação e reconhecimento acadêmico, que, embora aparentemente neutros, podem reproduzir desigualdades. Critérios como produtividade contínua, internacionalização e dedicação exclusiva tendem a privilegiar trajetórias lineares e ininterruptas, penalizando aqueles que dedicam tempo a atividades de cuidado e reprodução social, historicamente atribuídas às mulheres.

Além disso, as políticas existentes tendem a focar na dimensão de gênero de forma isolada, sem considerar adequadamente sua articulação com outras dimensões da desigualdade, como raça, classe e regionalidade. Essa abordagem limita o alcance e a efetividade das políticas, uma vez que não contempla a diversidade de experiências e necessidades das mulheres cientistas.

Outro aspecto crítico refere-se à falta de mecanismos efetivos de monitoramento e avaliação das políticas implementadas. Conforme apontado por Lima (2017), muitas iniciativas são implementadas sem a definição clara de indicadores e metas, dificultando a avaliação de seus resultados e impactos. Essa lacuna compromete não apenas a transparência e a *accountability* das políticas, mas também sua capacidade de aprendizado e aprimoramento contínuo.

Possibilidades de Atuação do Controle Externo

A análise dos documentos institucionais do TCU revela um crescente reconhecimento da importância da perspectiva de gênero nas ações de controle, embora sua aplicação específica ao campo das políticas científicas ainda seja incipiente. A

Política de Equidade de Gênero, Raça e Diversidade do TCU (Portaria TCU n. 175/2022) representa um marco importante nesse sentido, ao estabelecer diretrizes para a incorporação dessas dimensões nas atividades de fiscalização e controle.

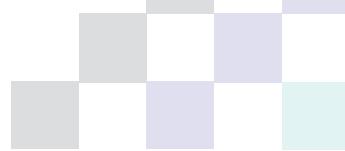
No que se refere às políticas científicas, identificam-se diversas possibilidades de atuação do TCU que poderiam contribuir para a promoção da equidade de gênero. Uma primeira possibilidade refere-se à incorporação de indicadores específicos de gênero e raça nos instrumentos de auditoria de políticas científicas, permitindo analisar a distribuição de recursos por perfil dos beneficiários e identificar possíveis disparidades.

Outra possibilidade refere-se à fiscalização dos critérios de avaliação de mérito utilizados por agências de fomento como o CNPq. Conforme discutido anteriormente, esses critérios, embora aparentemente neutros, podem reproduzir desigualdades ao privilegiar trajetórias lineares e ininterruptas. Uma auditoria com perspectiva de gênero poderia avaliar se esses critérios reconhecem e acomodam as desigualdades estruturais enfrentadas por mulheres, especialmente em contextos de maternidade, cuidado e desigualdade regional.

O TCU também poderia recomendar a adoção de ações afirmativas por parte dos órgãos de fomento, como editais específicos ou pontuações adicionais para pesquisadoras negras, indígenas, mães e residentes em regiões historicamente marginalizadas. Essas recomendações, fundamentadas em evidências científicas sobre as desigualdades no campo acadêmico, poderiam induzir transformações significativas nas políticas de distribuição de recursos para pesquisa.

Ademais, o TCU poderia promover a capacitação interna de seus auditores com foco em análise interseccional e perspectiva de gênero, garantindo avaliações mais sensíveis às múltiplas dimensões da desigualdade. Essa capacitação poderia ser realizada em parceria com instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil especializadas no tema, fortalecendo o diálogo entre o controle externo e a produção científica.

O estabelecimento de parcerias com instituições como o CNPq, a Capes e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) também se apresenta como uma possibilidade promissora, permitindo alinhar critérios de equidade e aprimorar a governança pública da ciência com base em justiça social. Essas parcerias poderiam resultar em



protocolos conjuntos de avaliação e monitoramento, facilitando a identificação de boas práticas e a correção de distorções.

Por fim, o TCU poderia realizar auditorias periódicas sobre o Plano Nacional de Pós-Graduação e o Plano Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, avaliando o cumprimento de metas relacionadas à inclusão de mulheres na ciência. Essas auditorias permitiriam não apenas identificar lacunas e desafios, mas também formular recomendações concretas para o aprimoramento das políticas públicas nesse campo.

Exemplos concretos de auditorias já realizadas pelo TCU que poderiam servir de modelo para essa atuação incluem o levantamento sobre equidade de gênero no serviço público (TC 033.342/2020-9) e a auditoria operacional sobre a implementação dos ODS no Brasil (TC 006.070/2018-6). Essas experiências demonstram como o controle externo pode contribuir para o fortalecimento da equidade de gênero em diferentes áreas da Administração Pública, incluindo o campo científico.

A articulação entre rigor científico-acadêmico e controle externo emerge, assim, como um caminho promissor para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à equidade de gênero na ciência. Ao incorporar evidências científicas em suas análises e recomendações, o TCU pode contribuir para políticas mais efetivas e alinhadas às necessidades reais das mulheres cientistas, promovendo um sistema de ciência, tecnologia e inovação mais justo e inclusivo.

Considerações finais

A análise desenvolvida neste capítulo evidencia que as desigualdades de gênero na ciência brasileira constituem um fenômeno complexo e multidimensional, que demanda não apenas a compreensão de seus mecanismos de reprodução, mas também a formulação de políticas públicas efetivas e o estabelecimento de mecanismos de controle que garantam sua implementação adequada.

Nesse contexto, o papel do TCU emerge como fundamental para assegurar que os recursos públicos destinados ao fomento científico sejam distribuídos de forma justa e

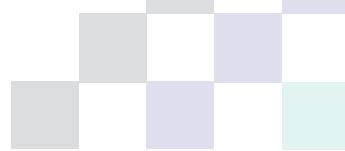
equitativa, considerando as especificidades e os desafios enfrentados por mulheres cientistas em suas trajetórias profissionais.

Os resultados apresentados demonstram que a desigualdade de gênero na ciência não se limita ao acesso, mas se expressa fortemente na permanência, nas condições de trabalho e nos processos de reconhecimento acadêmico. A excelência científica, longe de ser um conceito neutro, opera como um mecanismo de seleção que favorece aqueles que estão mais distantes das obrigações de cuidado, historicamente atribuídas às mulheres. Esse cenário é agravado pela intersecção com outras dimensões da desigualdade, como raça, classe e regionalidade, configurando um quadro de exclusões múltiplas e sobrepostas.

As políticas públicas voltadas à equidade de gênero no campo científico, embora tenham apresentado avanços significativos nas últimas décadas, ainda se caracterizam predominantemente como ações pontuais e específicas, que não alteram substancialmente as estruturas institucionais que produzem e reproduzem as desigualdades. A transversalidade de gênero, que implica considerar essa dimensão em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, ainda é incipiente no campo científico brasileiro, demandando um esforço mais amplo e coordenado entre diferentes órgãos e instâncias decisórias.

Nesse contexto, a atuação do TCU pode contribuir significativamente para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à equidade de gênero na ciência. Ao incorporar a perspectiva de gênero em suas ações de controle, o TCU pode não apenas identificar lacunas e desafios, mas também formular recomendações concretas para o aprimoramento dessas políticas. Essa atuação pode se dar por meio da incorporação de indicadores específicos de gênero e raça nos instrumentos de auditoria, da fiscalização dos critérios de avaliação de mérito utilizados por agências de fomento, da recomendação de ações afirmativas e do estabelecimento de parcerias com instituições acadêmicas e de fomento.

É importante ressaltar que a articulação entre rigor científico-acadêmico e controle externo representa um caminho promissor para o aprimoramento das políticas públicas. Ao fundamentar suas análises e recomendações em evidências científicas sobre as desigualdades no campo acadêmico, o TCU pode contribuir para políticas mais efetivas e alinhadas às necessidades reais das mulheres cientistas, promovendo um sistema de ciência, tecnologia e inovação mais justo e inclusivo.

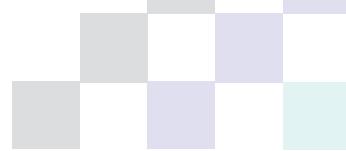


Diante do exposto, é urgente repensar os sistemas de avaliação e incentivo à pesquisa de forma a contemplar a diversidade de trajetórias e experiências, valorizando a pluralidade epistêmica e promovendo condições mais justas para a atuação das mulheres cientistas no Brasil. Nesse esforço, o papel do TCU como fiscalizador das políticas públicas de ciência e tecnologia é essencial. Sua atuação crítica pode induzir maior justiça na distribuição de recursos públicos, promover ações afirmativas nos órgãos de fomento e garantir que as políticas de apoio à pesquisa sejam, de fato, inclusivas, equitativas e transformadoras.

Por fim, cabe destacar que o enfrentamento das desigualdades de gênero na ciência brasileira demanda um compromisso coletivo e institucional que envolve não apenas os órgãos de controle e as agências de fomento, mas também as universidades, os institutos de pesquisa e a sociedade civil organizada. Somente por meio de uma atuação coordenada e fundamentada em evidências científicas será possível construir um sistema de ciência, tecnologia e inovação que reflita a diversidade da sociedade brasileira e contribua efetivamente para o desenvolvimento social, econômico e cultural do país.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, L. Brasil: fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas. In: MELO, H. P.; BANDEIRA, L. (org.). *A pobreza e as políticas de gênero no Brasil*. Santiago: CEPAL, 2005. p. 43-76.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARROS, S. C. V.; MOURÃO, L. Panorama da participação feminina na educação superior, no mercado de trabalho e na sociedade. *Psicologia & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 30, p. 1-11, 2018.
- BIROLI, F. *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BOURDIEU, P. *A dominação masculina*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1968/2019-TCU-Plenário. Auditoria operacional sobre a implementação dos ODS no Brasil. TC 006.070/2018-6. Relator: Ministro Augusto Nardes. *Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, 21 ago. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2766/2020-TCU-Plenário. Levantamento sobre equidade de gênero no serviço público. TC 033.342/2020-9. Relator: Ministro Augusto Nardes. *Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, 14 out. 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria TCU nº 175, de 9 de março de 2022. Institui a Política de Equidade de Gênero, Raça e Diversidade do Tribunal de Contas da União. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 10 mar. 2022.
- CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.



CURIEL, O. Construindo metodologias feministas desde o feminismo decolonial. *In: HOLLANDA, H. B. (org.). Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais.* Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 120-138.

HARDING, S. *Ciencia y feminismo*. Madrid: Morata, 1996.

LIMA, B. S. O labirinto de cristal: as trajetórias das cientistas na Física. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 883-903, 2013.

LIMA, B. S. *Políticas de equidade em gênero e ciências no Brasil: avanços e desafios*. 2017. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

LIMA, M. P. As mulheres na ciência da computação. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 793-816, 2013.

LUGONES, M. Colonialidade e gênero. *Tabula Rasa*, Bogotá, n. 9, p. 73-102, 2008.

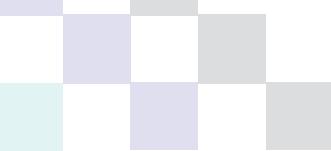
PARENT IN SCIENCE. Maternidade e ciência: impactos da maternidade na carreira científica. Levantamento realizado pelo movimento Parent in Science. *Parent in Science*, [s. l.], 2018. Disponível em: <https://www.parentinscience.com/> maternidade-e-ciencia. Acesso em: 20 abr. 2025.

PARENT IN SCIENCE. Produtividade acadêmica durante a pandemia: efeitos de gênero, raça e parentalidade. Levantamento realizado pelo movimento Parent in Science durante o isolamento social relativo à Covid-19. *Parent in Science*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://www.parentinscience.com/resultados-da-pesquisa>. Acesso em: 20 abr. 2025.

SCHIEBINGER, L. *O feminismo mudou a ciência?*. Bauru: EDUSC, 2001.

SOUZA, R. D. T. C. *Ciência e Gênero: o cotidiano de mulheres pesquisadoras em Psicologia*. 2021. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

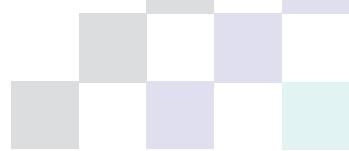
VALENTOVA, J. V. *et al.* Underrepresentation of women in the senior levels of Brazilian science. *PeerJ*, Califórnia, v. 5, 2017. Não paginado.



Capítulo 9

Por que precisamos falar de Relações de Gênero?

Maria Fernanda Cardoso Santos



INTRODUÇÃO

“Ô mãe, me explica, me ensina, me diz o que é feminina?

- Não é no cabelo, no dengo ou no olhar, é ser menina por todo lugar.

- Então me ilumina, me diz como é que termina?

- Termina na hora de recomeçar, dobra uma esquina no mesmo lugar.”

Joyce Moreno (1980).

Que é ser feminina? E, por outro lado, o que é ser masculino? O que diferencia uma caracterização da outra? Há uma essência da mulher e outra do homem? Essas perguntas nos remetem ao conceito de gênero, que discutiremos aqui. Começamos com o trecho da canção “Feminina” porque ele é bem sugestivo para incitar a reflexão. Joyce Moreno, compositora da canção, contou em uma entrevista³⁷ que a letra surgiu porque sua mãe sempre insistia para que ela se arrumasse mais, pois a considerava “pouco feminina”. Joyce explica aos entrevistadores que atribuía essas críticas da mãe ao fato de ela ser de outra geração, com padrões diferentes acerca de beleza e feminilidade. Assim, trabalhou essa questão poeticamente na canção, perguntando “o que é feminina” à mãe e brincando com as diferenças geracionais acerca das ideias de feminilidade, diferenças que se mostrariam outra e outra vez – terminando “na hora de recomeçar” –, a cada geração.

Historicidade e relações de gênero

Joyce Moreno traz, nos seus versos, um primeiro componente importantíssimo para pensarmos sobre o binarismo homem-mulher: a historicidade. Cada geração

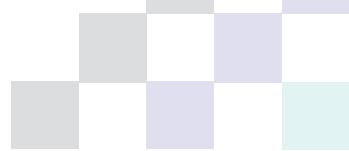
³⁷ Entrevista concedida ao canal de YouTube “Fica a Dica Premium”, em 2020. Disponível em: Falando de Música com Joyce Moreno - YouTube. Acesso em: 6 fev. 2025.

conta com certas expectativas sobre o que é ser homem e o que é ser mulher. O ideal de mulher do século XIX, por exemplo, difere do que temos hoje, e mesmo hoje, a depender do contexto cultural, vamos encontrar variadas ideias sobre como homens e mulheres devem ser. Os estudiosos da área das Ciências Sociais entendem que isso se dá porque a masculinidade e a feminilidade são construídas culturalmente. Além disso, parte-se também do pressuposto de que não há como falar sobre o que socialmente se entende como “ser homem” sem mencionar a definição de mulher. Por isso, referir-se a gênero é, nessa perspectiva, falar de relações de gênero.

Uma forma interessante de observar as mudanças históricas nas relações de gênero é analisar as revistas femininas do século XX. Por exemplo, a mulher ideal descrita no “Decálogo da esposa”, publicado em 1924, na *Revista Feminina*, deveria amar o esposo “acima de tudo na terra”, esperando-o no lar “sempre em ordem”, com o “semblante risonho” e os filhos “sempre bem arranjados e limpos”. (*Revista Feminina*, outubro/1924, *apud* Maluf; Mott, 1998, p. 394-396). Da mesma maneira, o *Jornal das Moças* também ensinava, na década de 1950, que “a mulher deve fazer o marido descansar nas horas vagas, servindo-lhe uma cerveja bem gelada”, sem incomodar com “serviços ou notícias domésticas”, e que, se ele voltar tarde ao sair com os amigos, deve esperá-lo “linda, cheirosa e dócil” (*Jornal das Moças*, 1958, 1959).

Podemos dizer que as revistas femininas, de antes e de agora, operam como tecnologias de gênero – mecanismos culturais e sociais que produzem e reproduzem normas de gênero (De Lauretis, 1987) – quando atribuem, em suas matérias, determinados lugares e expectativas sociais às mulheres, definidos, por sua vez, em relação aos lugares sociais dos homens. Não é coincidência que encontremos semelhanças entre os textos das revistas e determinados trechos do Código Civil de 1916, que define o marido como o “chefe da sociedade conjugal” e detentor do pátrio poder, com o dever legal de prover sua esposa e seus filhos, decidindo se ela deve ou não ingressar no mundo laboral³⁸ e administrando os bens da família

38 A prerrogativa do marido para autorizar a mulher a trabalhar só caiu em 1962, com o Estatuto da Mulher Casada (Lei n. 4121/62).



(o que inclui os bens pessoais da mulher). Tanto o campo legal como a produção cultural da primeira metade do século XX, no Brasil, expressam e anunciam o que esperar de homens e mulheres naquele tempo. E o mesmo acontecerá se analisarmos a produção cultural e a legislação de hoje.

Relações de gênero e interseccionalidade

Além das diferenças históricas, temos as especificidades de cada cultura e o entrelaçamento das relações de gênero com outros marcadores sociais da diferença, como a raça e a classe social. Dessa forma, as desigualdades de gênero são amplificadas ou mitigadas em função de outros fatores sociais e culturais (Zamboni, 2014). Os marcadores sociais da diferença identificam os indivíduos com determinadas categorias sociais, por meio de práticas sociais e discursos, e produzem, com isso, subjetividades. Assim, quando nos construímos a partir das relações de gênero, também nos situamos em relação a outros marcadores.

Como nos diz a filósofa estadunidense Angela Davis (2016), é preciso “desconstruir a ideia de que há uma única maneira de ser mulher”, e a essa necessidade acrescentamos a de desconstruir a noção de uma masculinidade única. A perspectiva interseccional ressalta que os marcadores sociais da diferença – gênero, raça, classe, sexualidade, geração e deficiência – interagem para produzir experiências singulares de sujeição ou privilégio e, por isso, permitem compreender de forma mais profunda as desigualdades sociais. Por exemplo, uma mulher negra e pobre enfrenta desafios distintos daqueles vivenciados por uma mulher branca e de classe média, mesmo que ambas estejam submetidas a normas de gênero. Da mesma forma, no mercado de trabalho, mulheres negras enfrentam discriminação de gênero e racismo simultaneamente, enquanto homens negros vivenciam um tipo distinto de discriminação, associado à masculinidade racializada.

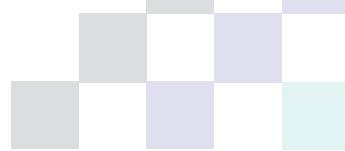
Subjetividade e dispositivos de gênero

Se as relações de gênero, articuladas aos demais marcadores sociais da diferença, operam produzindo subjetividades, de que forma podemos pensar esse processo? Como, efetivamente, vamos nos subjetivando a partir dessas noções? Para pensar nessas questões, a filósofa e teórica feminista brasileira Tânia Navarro Swain (2010, 2011, 2017) foi pioneira na aplicação do conceito de “dispositivo”, originalmente proposto pelo filósofo Michel Foucault, para analisar as relações de gênero, usando como base o conceito de dispositivo da sexualidade desenvolvido por esse autor.

O conceito foucaultiano de dispositivo refere-se a uma rede heterogênea de elementos (discursos, instituições, leis, normas, práticas, saberes, tecnologias etc.) organizados em torno de estratégias de poder e saber. Foucault introduz esse conceito para mostrar como as relações de poder se materializam em práticas concretas e cotidianas, moldando as condições de existência das pessoas. Para ele, a constituição do sujeito se dá a partir de dispositivos e é tão mais eficiente quanto mais “interna” parecer ser. Como diz o autor, “a eficácia das práticas disciplinares é maior quando não são vividas como demandas externas ao sujeito, mas como comportamentos auto-gerados e auto-regulados” (Foucault, 1977, p. 136 *apud* Zanello; Fiúza; Costa, 2015, p. 239).

Assim como Swain, a psicóloga e pesquisadora Valeska Zanello parte da ideia de que as subjetividades de mulheres e homens se constroem por esses atravessamentos sociais, muito embora sejam vividos, vistos e sentidos como altamente pessoais e privados. Por isso, a produção da subjetividade por meio dos dispositivos de gênero não apenas normatiza comportamentos, mas também impacta diretamente a saúde mental, configurando modos de sofrimento distintos entre gêneros. Refletir sobre tais processos de subjetivação é essencial para pensar sobre como internalizamos expectativas de gênero em contextos concretos.

Segundo Zanello (2018), os dispositivos que constituem as mulheres são o amoroso – ligado à centralidade do amor na vida feminina – e o materno – relacionado à importância e à naturalização da maternidade compulsória para as mulheres. A força desses dispositivos é tanta que sentimentos, pensamentos e comportamentos fora dessas normas são vivenciados como inadequados pelas mulheres, mobilizando-as



emocionalmente. Frequentemente socializadas para desempenhar papéis de cuidado emocional, muitas sofrem com sobrecarga psíquica e desigualdades no acesso ao cuidado da saúde, além de serem continuamente cobradas para atenderem às expectativas de uma beleza ideal, sendo mais suscetíveis a transtornos como depressão e ansiedade.

Já os homens crescem sendo desencorajados a expressar vulnerabilidades e são continuamente cobrados em relação a uma *performance* de força e virilidade, a partir do que Zanello nomeou como “dispositivo da eficácia”. Como acontece com as mulheres, sentimentos, pensamentos e comportamentos que se distanciam desse padrão são vivenciados de forma conflituosa pelos homens, que tendem a reprimir manifestações de vulnerabilidade e sensibilidade e se constituem a partir de um intenso nível de cobrança acerca de ter e demonstrar potência. Isso contribui para altos índices de suicídio entre os homens, por exemplo.

Vale lembrar que esses processos são atravessados também por outros marcadores, como classe e idade, que definem quem tem acesso a recursos de saúde mental e quem enfrentará as maiores barreiras. Por exemplo, mulheres negras são frequentemente representadas socialmente a partir de estereótipos racistas e sexistas, enquanto mulheres brancas tendem a ser associadas a padrões eurocêntricos de feminilidade. É para falar desse contexto que Zanello (2020) utiliza a metáfora da “prateleira do amor”, que é desenvolvida em livro homônimo.

Prateleira do amor: narrativas sobre mulheres, saúde mental e relações de gênero (Zanello, 2020) é uma análise crítica das narrativas sociais sobre o amor e as suas implicações na vida das mulheres. Nele, a autora propõe que o amor é uma construção cultural que regula comportamentos e expectativas de gênero. Zanello ressalta que o que mantém o sistema da prateleira é justamente o dispositivo amoroso que produz subjetividades femininas com o objetivo central de estar em um relacionamento. Nas palavras da autora, “os homens aprendem a amar muitas coisas e as mulheres aprendem a amar, sobretudo, e principalmente, os homens” (Zanello, 2018, p. 84).

Na parte mais alta e acessível à escolha por parte dos homens, estão, segundo Zanello, as mulheres brancas, magras e jovens, de forma que é a partir desse padrão que se estabelecerá uma hierarquia competitiva entre mulheres pela construção cultural que associa o sucesso feminino a “ser escolhida” por um homem. Nessa prateleira,

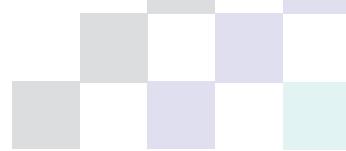
mulheres que não se encaixam no padrão estético eurocêntrico já saem perdendo. O que a autora destaca é a vulnerabilidade inevitável que essa prateleira impõe: estar na parte alta da prateleira requer constante dedicação e empenho das mulheres e, no fim das contas, a “desvalorização” termina sendo inevitável, pois mesmo a mulher padrão sofrerá eventualmente com a perda da juventude. Isso para não mencionar o quanto os critérios para avaliar o padrão feminino de beleza são cada vez mais rigorosos e inalcançáveis, haja vista a quantidade crescente de procedimentos disponíveis para transformar as mulheres de acordo com o padrão imposto na prateleira.

Assim, quando falamos de um modelo de relação heterossexual, nesse contexto, estamos nos referindo à complementariedade entre os dispositivos: da mesma forma que o feminino se constrói a partir do “dispositivo amoroso” e do “dispositivo materno”, podemos dizer que o masculino se forja por meio do “dispositivo de eficácia” ou “virilidade”. Tais atribuições de papéis a um gênero e a outro correspondem, inclusive, conforme vimos, aos antigos institutos do direito da família, que entendiam ser o homem “o chefe da unidade familiar”, encarregado de prover a todos.

No modelo hegemônico de masculinidade, homens se constituem sob a demanda de serem ativos e de exercerem funções de dominação e sujeição (que podem incluir agressões e violência), enquanto mulheres constroem-se compreendendo que devem valorizar a família e o relacionamento, esforçando-se por preservá-los ainda que sofram violência por seus parceiros. Em outras palavras, por meio dos dispositivos, que se articulam em torno da heterossexualidade compulsória, as relações de sujeição consolidam-se e fortalecem-se cotidianamente, tornando a violência de gênero um fenômeno tão arraigado na cultura que por vezes sequer é percebido como tal.

Violência contra a mulher: para além da Lei Maria da Penha

A Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/06), instituída em 2006, estabelece uma série de medidas voltadas à prevenção da violência de gênero, garantindo direitos e promovendo mecanismos de proteção às vítimas de agressão. Resultado de décadas de mobilização dos movimentos feministas, essa legislação se destaca por abordar,



de maneira política e pública, uma questão historicamente tratada como de âmbito privado: a violência nos relacionamentos afetivos. Ao definir a violência contra a mulher como um tipo específico de agressão, que exige ações direcionadas, a lei reconhece que o contexto de afetividade contribui para a invisibilização e a naturalização dessas violações. Esse fenômeno está profundamente ligado às concepções culturais sobre os papéis de gênero – o que significa ser homem ou mulher – e às expectativas sociais em torno da família e das funções atribuídas a cada um de seus membros, como pai, mãe e filhos.

Dessa forma, ao reconhecerem que a violência de gênero é resultado de um processo histórico e cultural, os movimentos feministas têm se dedicado a analisar e questionar criticamente a construção social do masculino e do feminino. Essa reflexão é entendida como um caminho essencial para compreender as raízes da violência e das desigualdades entre os gêneros: a lei por si só não é capaz de transformar relações tão profundas e arraigadas em nossa cultura.

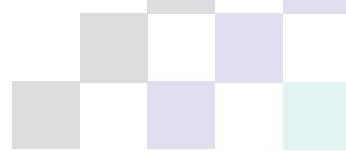
Em *The battered woman syndrome* (“Síndrome da mulher espancada”), livro clássico da Psicologia e do feminismo, publicado pela primeira vez em 1979, Lenore Walker introduz o conceito da “síndrome da mulher espancada” para descrever os padrões psicológicos e emocionais vivenciados por mulheres em relacionamentos abusivos. A pesquisa, conduzida nos Estados Unidos, foi baseada em entrevistas e estudos aprofundados para identificar padrões comportamentais e psicológicos recorrentes entre as mulheres que vivenciavam ciclos de abuso e foi pioneira ao dar visibilidade à violência doméstica como um problema sistêmico e não apenas individual. Foram centenas de casos analisados que serviram de base para a formulação do conceito de “ciclo da violência” e da “síndrome da mulher espancada”.

Ao escutar as mulheres em sua pesquisa, Walker pôde identificar um padrão recorrente nas relações abusivas, dividido em três fases: a acumulação de tensão, em que pequenas discussões e comportamentos controladores começam a gerar um clima de ansiedade e medo; a explosão, quando há a agressão física, emocional ou sexual, com maior intensidade e imprevisibilidade; e, por fim, a lua de mel, quando, após a violência, o agressor pede perdão, promete mudar e oferece gestos de afeto, criando a ilusão de que o comportamento violento não se repetirá.

Os dispositivos de gênero descritos por Swain e Zanello ajudam a entender por que muitas mulheres permanecem presas ao ciclo da violência proposto por Walker. A construção cultural que prioriza o cuidado, o amor e a dependência emocional como centrais na identidade feminina contribui para a manutenção dessas dinâmicas de violência. Por meio dos dispositivos amoroso e materno, as mulheres aprendem a priorizar as necessidades dos outros (sobretudo dos homens) em detrimento de si mesmas, frequentemente centralizando sua existência no papel de “esposa” ou “mãe”. Dessa forma, muitas acreditam que é sua responsabilidade manter a relação, mesmo em situações de violência. Isso alimenta a “lua de mel” do ciclo da violência, pois podem se sentir culpadas e responsáveis pela “redenção” do parceiro agressor.

Além disso, os dispositivos de gênero reforçam a ideia de que suportar dificuldades no casamento ou em relacionamentos amorosos faz parte do papel feminino. Esse discurso pode levar à naturalização ou à minimização da violência sofrida, especialmente na fase de acumulação de tensão. A socialização feminina no amor (como descrito por Zanello) cria dependência emocional, enquanto estruturas patriarciais podem gerar dependência econômica. Essas condições dificultam a ruptura com o ciclo da violência, normalmente sustentado por uma divisão de poder em que o homem é visto como dominante e controlador, enquanto a mulher é subordinada. Esse desequilíbrio é reforçado pelos dispositivos culturais de gênero, que valorizam comportamentos masculinos agressivos e desvalorizam a autonomia feminina.

As situações de violência contra a mulher estão, também, intimamente ligadas à construção de uma masculinidade hegemônica, que valoriza características como força, dominação, controle e sucesso. Essa masculinidade, moldada pelo dispositivo da eficácia, tem implicações profundas na dinâmica das relações de gênero. Em primeiro lugar, o dispositivo da eficácia reforça a ideia de que o homem deve ser o provedor e o protetor da família, desempenhando papéis tradicionalmente associados ao poder e à autoridade. Essa expectativa cria uma pressão constante para que o homem demonstre sua eficácia por meio do controle sobre o ambiente doméstico e sobre as pessoas ao seu redor, especialmente as mulheres. Quando esse controle é ameaçado ou questionado, seja por conflitos conjugais, seja por mudanças nas dinâmicas de gênero, a violência pode surgir como uma forma de reafirmar a



autoridade masculina. Nesse sentido, a violência contra a mulher pode ser entendida como uma resposta à percepção de “falha” ou “ineficácia” do homem em cumprir os papéis socialmente esperados.

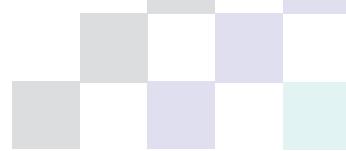
Além disso, o dispositivo da eficácia contribui para a naturalização da violência emocional e psicológica. A cobrança por um desempenho impecável em todas as áreas da vida pode levar os homens a reprimirem emoções como medo, insegurança ou vulnerabilidade, consideradas “fraquezas” incompatíveis com a masculinidade hegemônica. Essa repressão emocional muitas vezes se transforma em frustração, raiva e agressividade, que são direcionadas para as mulheres, especialmente em contextos de intimidade. A violência, nesses casos, funciona como uma válvula de escape para as pressões impostas pelo dispositivo da eficácia, mas também como mecanismo de manutenção do poder masculino.

Outro aspecto relevante é a forma como o dispositivo da eficácia influencia a hierarquia de gênero. Ao valorizar a eficiência e o sucesso como atributos masculinos, a sociedade reforça a ideia de que os homens são naturalmente superiores às mulheres. Essa hierarquia justifica e normaliza práticas violentas, pois a mulher é vista como subordinada e, portanto, merecedora de correção ou punição quando não cumpre as expectativas do homem. A violência, nesse contexto, não é apenas uma expressão de poder, mas também uma forma de garantir que a mulher permaneça em seu “lugar” dentro da estrutura familiar e social. Ao mesmo tempo, a pressão para ser um homem “eficiente” pode impedir que os agressores reconheçam seus atos como violentos, pois a violência é vista como uma ferramenta legítima para manter o controle e a ordem.

Em síntese, a masculinidade construída pelo dispositivo da eficácia está profundamente relacionada à violência contra a mulher, pois reforça padrões de comportamento que valorizam o controle, a dominação e a repressão emocional. Para combater essa violência, é essencial desconstruir esses padrões de masculinidade e promover uma cultura que valorize a igualdade de gênero, a expressão emocional saudável e a distribuição equitativa de papéis e responsabilidades. A violência contra a mulher não é um problema individual, mas sim um reflexo de estruturas sociais que precisam ser transformadas.

Por que precisamos falar de relações de gênero?

Talvez possamos então, agora, para ir finalizando nossa reflexão, responder à questão do título deste capítulo. Sim, precisamos falar de relações de gênero se queremos eliminar a violência contra a mulher, rompendo com o ciclo da violência e promovendo novos modelos de subjetividade. Precisamos falar de relações de gênero porque a violência não se dá somente no ambiente doméstico e das relações afetivas: está nos ambientes educacionais e profissionais, bem como no espaço público, constituindo-se como problema social e cultural que demanda transformação. E precisamos falar de relações de gênero, também, porque as desigualdades que elas reproduzem e reiteram causam intenso sofrimento a homens e mulheres. Em suma, se queremos um mundo melhor: sim, precisamos falar de relações de gênero!



REFERÊNCIAS

DAVIS, Angela. *Mulheres, Raça e Classe*. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE LAURETIS, Teresa. *The technologies of gender: essays on theory, film, and fiction*. Bloomington: Indiana University Press, 1987.

DECÁLOGO da esposa. *Revista Feminina*, São Paulo, n. 47, p. 12-13, 1923. Disponível em: <http://hemeroteca.digital/revistafeminina>. Acesso em: 5 fev. 2025.

HEMEROTECA NACIONAL. *Jornal das Moças*, Rio de Janeiro, [19--]. Disponível em: <http://hemeroteca.bn.br>. Acesso em: 5 fev. 2025.

SWAIN, Tânia Navarro. “Desfazendo o ‘natural’: a heterossexualidade compulsória e o continuum lesbiano”. *Bagoas: revista de estudos gays*, Natal, v. 4, n. 5, p. 1-17, 2010.

SWAIN, Tânia Navarro. Diferença sexual: uma questão de poder. In: SIMPÓSIO DE GÊNERO E LITERATURA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, 1., 2011, Fortaleza. *Anais* [...]. Fortaleza: UFC, 2011. Disponível em: <https://www.tanianavarroswain.com.br/brasil/diferenca%20sexual.htm>. Acesso em: 6 fev. 2025.

SWAIN, Tânia Navarro. O dispositivo amoroso e tutti quanti: as artimanhas do patriarcado.

Caderno Espaço Feminino, Uberlândia, v. 36, n. 2, p. 264-279, 2024.

WALKER, Lenore E. *The battered woman syndrome*. 4. ed. New York: Springer, 2017.

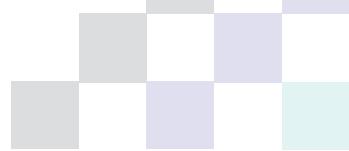
ZAMBONI, Márcio. Marcadores sociais da diferença. *Sociologia: grandes temas do conhecimento (Especial Desigualdades)*, São Carlos, v. 1, p. 14-18, 2014.

ZANELLO, Valeska. *Prateleira do Amor*: narrativas sobre mulheres, saúde mental e relações de gênero. São Paulo: Editora Appris, 2020.

ZANELLO, Valeska. *Saúde mental, gênero e dispositivos*: cultura e processos de subjetivação. Curitiba: Appris, 2018.

ZANELLO, Valeska; FIUZA, Gabriela; COSTA, Humberto Soares. Saúde mental e gênero: facetas gendradas do sofrimento psíquico. *Fractal: Revista de Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 238-246, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-02922015000300238&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 9 set. 2019.

Capítulo 10



Gênero, Práticas Sociais e Relações de Poder: perspectivas teóricas e implicações

*Maria Laís dos Santos Leite
Geovane Gesteira Sales Torres*

INTRODUÇÃO

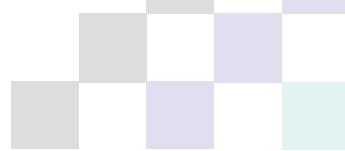
Ao longo da história da humanidade, a religião, a filosofia, a biologia e um grande número de estudiosas(os) de distintas áreas do conhecimento buscaram conceituar “gênero”. Este tem sido um dos temas de estudo que acumula mais produções nas últimas décadas e os “estudos de gênero” já têm se estabelecido, inclusive, como área transinterdisciplinar. Um grande volume de páginas foi e é produzido ano a ano em relação aos diversos pontos de análise sobre as mulheres e os feminismos, as sexualidades e os gêneros dissidentes, as masculinidades etc.

Para além da relevância científica deste tipo de estudo, ressaltamos que os esforços de compreensão e as diferentes visões sobre gênero também nos permitem enxergar – ou melhor, perceber e entender – uma série de questões que foram sendo vistas como naturais e impossíveis de serem modificadas, por mais inadequadas que sejam, como a violência – em suas distintas formas – dirigidas às mulheres e à população LGBTQIAPN+³⁹.

Escolhemos aqui adotar a sigla LGBTQIAPN+: Lésbicas, *Gays*, Bissexuais, Transexuais, *Queer*, Intersexo, Assexuais, Pansexuais, Não Binárias e mais, utilizada também pela Comissão LGBTQIAPN+ da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) (2024).

Buscando contribuir com a proposta do livro, este capítulo apresenta como objetivos: 1. (re)conhecer diferentes abordagens teóricas sobre gênero e suas implicações na maneira como vemos a nós e as outras pessoas; 2. compreender, a partir da teoria da performatividade, como as questões de gênero influenciam na violência dirigida a mulheres e pessoas LGBTQIAPN+, a partir de uma pesquisa que associa a revisão narrativa de literatura (Rother, 2007) e a análise de documentos de domínio público (Spink, 2013).

³⁹ Ressalta-se que no seio deste grupo populacional, há pessoas que performam feminilidades, como as mulheres lésbicas, transexuais e travestis. Isso possibilita refletir que, além de estímulos sociais acarretados pelo machismo, essas pessoas também sofrem violências LGBTQIAPN+fóbicas.



A relevância do tema é extrema, já que, de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), sigla original em inglês *World Health Organization* (WHO, 2013), cerca de 35% das mulheres no mundo já sofreram violência física e/ou sexual, sendo a maioria dos casos cometida por parceiros íntimos.

No Brasil, o enfrentamento à violência contra a mulher ganhou maior visibilidade com a implementação da Lei n. 11.340 (Brasil, 2006), conhecida como Lei Maria da Penha, que visa proteger as vítimas e punir agressores. Embora no primeiro ano de sua vigência tenha havido uma redução nos homicídios femininos, os índices voltaram a crescer e, em 2010, atingiram 4,6 mortes para cada 100 mil mulheres, um dos mais altos já registrados no país. Além disso, a violência doméstica continua sendo uma das formas mais recorrentes, representando aproximadamente 55% dos casos registrados. Dados do Sistema Único de Saúde (SUS) indicam que a agressão física corresponde a 44,2% dos atendimentos a vítimas de violência de gênero (Bernardino *et al.*, 2016; Schraiber; Barros; Castilho, 2010; Waiselfisz, 2012).

A violência contra pessoas LGBTQIAPN+ também apresenta dados preocupantes – especialmente por compreender-se que ainda há insuficiência das fontes de dados, como tem alertado, desde 2019, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2024), que também destaca a necessidade de aprimoramento das estatísticas para uma melhor compreensão do problema.

O Atlas da Violência, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o FBSP (2024), com base nas notificações do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), identificou que, em 2022, 4.170 pessoas trans e travestis foram vítimas de violência no país. Além disso, segundo o Dossiê do Grupo Gay da Bahia (GGB), o Brasil manteve, pelo 15º ano consecutivo, a posição de país com o maior número de assassinatos de pessoas trans no mundo. Em 2023, foram registrados 145 homicídios, o que representa um aumento de 10% em relação a 2022 (Benevides, 2024).

Abordagens teóricas sobre gênero e suas implicações

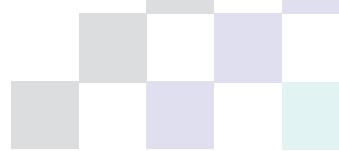
Partindo do entendimento de que o conceito de gênero não é uniforme e, por isso, é objeto de intensos debates e disputas teóricas e, mais recentemente, até mesmo da política partidária, nesta seção buscaremos apresentar diferentes abordagens teóricas sobre gênero e suas implicações na maneira como vemos a nós e as outras pessoas.

Para nos auxiliar nessa tarefa, nos embasaremos no trabalho do autor De Tilio (2014), que apresenta um panorama sobre o conceito de gênero a partir de diferentes perspectivas: essencialismo biológico, antropologia estrutural, psicanálise, teorias estruturalistas ou modernas (funcionalismo estrutural, patriarcado e marxismo) e teorias pós-estruturalistas ou pós-modernas (performatividade e *queer theories*), que pontuaremos de maneira sintética nos parágrafos seguintes.

Essencialismo biológico

Compreendemos que as perspectivas essencialistas atribuem as diferenças de gênero a características biológicas inatas. Fundamentado no darwinismo social, na neurobiologia e na psicologia evolucionista, esse modelo argumenta que as distinções anatômicas entre homens e mulheres determinam papéis sociais específicos. Os homens, por sua maior força física, seriam naturalmente predispostos à caça e ao sustento do lar, enquanto as mulheres, por sua capacidade reprodutiva, tenderiam ao cuidado da prole (Parisotto *et al.*, 2003; Knibiehler, 1993; Roudinesco, 2008).

Essa abordagem reforça um rígido binarismo de gênero, sustentando que a relação entre os sexos seria complementar e necessária para a sobrevivência da espécie. No entanto, essa perspectiva tem sido amplamente criticada por reduzir o gênero a uma consequência biológica, ignorando a influência de fatores históricos e culturais, além de justificar desigualdades estruturais (De Tilio, 2014).



Antropologia estrutural

Na antropologia estrutural, estudiosos como Lévi-Strauss e Bourdieu interpretam o gênero como parte de uma estrutura simbólica que organiza as sociedades. Segundo essa abordagem, a diferença anatômica entre os sexos se expressa culturalmente, criando hierarquias e papéis sociais distintos para homens e mulheres. A dominação masculina, portanto, seria um elemento recorrente em diversas culturas. Embora essa perspectiva tenha contribuído para o entendimento da construção social do gênero, ela também tem sido criticada por perpetuar o binarismo masculino/feminino e minimizar o papel da agência individual na transformação social (De Tilio, 2014).

Psicanálise

A psicanálise, por sua vez, baseia-se nas teorias de Freud e Lacan para explicar a construção da identidade de gênero. Segundo essa visão, o processo de identificação da criança com os pais determina a formação da subjetividade masculina ou feminina. O falo, como elemento simbólico central, orientaria as identificações, estabelecendo a heterossexualidade como norma. Essa perspectiva, no entanto, tem sido amplamente criticada por seu caráter falocêntrico e heteronormativo, além de desconsiderar a diversidade das experiências de gênero e sexualidade (De Tilio, 2014).

Teorias estruturalistas

As teorias modernas, por outro lado, buscam compreender o gênero a partir de diferentes estruturas sociais e, entre os estudos dessa abordagem, destacamos os de Scott (2018).

O funcionalismo estrutural, baseado em Talcott Parsons, sustenta que os papéis de gênero são necessários para a estabilidade social, com homens e mulheres desempenhando funções complementares. Essa visão reforça a ideia de que as distinções de gênero são naturais e imutáveis, o que tem sido amplamente contestado por estudiosas(os) que defendem a flexibilidade das identidades de gênero (De Tilio, 2014).

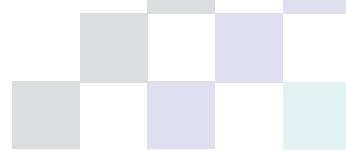
Já a teoria do patriarcado argumenta que a dominação masculina é uma estrutura histórica consolidada, sendo os homens responsáveis pelo controle da reprodução, da economia e da política. Apesar de sua importância para a crítica feminista, essa teoria tem sido questionada por algumas vertentes por assumir que a opressão de gênero é universal e atemporal (De Tilio, 2014).

O marxismo, por sua vez, associa as desigualdades de gênero à divisão sexual do trabalho dentro do modo de produção capitalista. Segundo essa perspectiva, as mulheres são relegadas ao trabalho doméstico não remunerado, enquanto os homens dominam o espaço público e econômico. Para essa abordagem, a emancipação das mulheres dependeria da superação do capitalismo. No entanto, críticas apontam que a opressão de gênero não pode ser explicada apenas pela exploração econômica, pois outras formas de dominação também operam nas relações de gênero (De Tilio, 2014).

Teorias pós-estruturalistas

Chegamos, então, ao advento das teorias pós-modernas, que questionam os conceitos tradicionais de gênero. Essas abordagens são as que mais se aproximam de nossas reflexões e que melhor detalharemos neste trabalho. Uma das grandes expoentes desse campo é a filósofa Judith Butler, que, em sua teoria da performatividade, propõe que o gênero não é um atributo fixo, mas sim um conjunto de *performances* reiteradas (De Tilio, 2014).

Para Butler (2009), a identidade de gênero não decorre do sexo biológico, mas sim das práticas discursivas e sociais que constroem a percepção da diferença sexual. Essa visão inverte a lógica tradicional, argumentando que não é o gênero que deriva do sexo, mas sim o sexo que é produzido pelas normas de gênero. Embora essa



abordagem tenha ampliado o campo dos estudos de gênero, críticas apontam que a ênfase na performatividade pode enfraquecer a mobilização política ao desestabilizar a identidade de “mulheres” como grupo social (De Tilio, 2014).

Como De Tilio (2014, p. 139) aponta gênero, para Butler, não é a expressão ou a compreensão da essência biológica (como propôs Scott), “nem é somente o resultado das pressões ambientais e socializatórias (como grande parte da psicanálise e a antropologia propuseram), mas inclui a constituição subjetiva da e na cultura”.

Por fim, as *queer theories* radicalizam a crítica à heteronormatividade, questionando a fixidez das identidades de gênero e das orientações sexuais. Essa abordagem defende que as categorias de “homem” e “mulher” são construções históricas e que a sexualidade é fluida. As *queer theories* buscam desnaturalizar as normas de gênero, ampliando o reconhecimento das identidades dissidentes. No entanto, algumas críticas apontam que essa perspectiva pode perder de vista a materialidade das desigualdades de gênero e seus impactos concretos na vida das pessoas (De Tilio, 2014).

Diante desse panorama, o artigo de De Tilio (2014) evidencia que o conceito de gênero é multifacetado e frequentemente contestado. Enquanto algumas teorias enfatizam determinantes biológicos, outras destacam fatores históricos e culturais. As perspectivas pós-modernas, ao desafiarem concepções tradicionais, abriram espaço para identidades mais plurais e fluidas. Compreender essas diferentes abordagens é essencial para pensar políticas públicas e práticas educacionais que promovam maior equidade de gênero.

Entendemos ainda, com base no pensamento construcionista (M. J. Spink; Frezza, 2013), que tais definições não “brotam” das universidades, elas se reatralimentam pelo que os movimentos sociais, as organizações e toda a sociedade produzem, sistematizando e analisando esses discursos. O que não é pouco, visto que a linguagem, e, de maneira mais específica, o discurso, é um dos lugares em que se exerce de maneira privilegiada os poderes, como nos aponta Foucault (1970/2014, p. 10): “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas é aquilo pelo qual e com o qual se luta, é o próprio poder de que procuramos assenhorear-nos”. Discursos esses que constituem e justificam as práticas sociais, incluindo a violência, como trataremos na seção seguinte.

Violência de gênero no Brasil: um olhar a partir da perspectiva pós-estruturalista

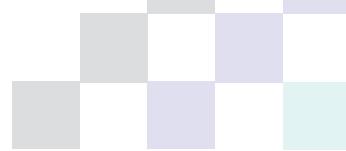
A violência de gênero – dirigida contra as mulheres e as pessoas LGBTQIAPN+ – se apresenta de distintas formas – física, psicológica, sexual, patrimonial e moral (Brasil, 2006) –, e em intersecção com outros marcadores sociais da diferença, tais como classe, geração, território, deficiência etc. (Moutinho, 2014).

A violência integra, muitas vezes, um contexto de múltiplas iniquidades sofridas por essas minorias de direito que, por vezes, limitam também seu acesso a direitos fundamentais, como educação, trabalho e participação política, afetando suas condições socioeconômicas, de moradia e de saúde (Torres; Leite; Lima, 2021).

Quanto à violência contra a mulher, podemos evidenciar, com base no FBSP (2023, p. 23) – no relatório da pesquisa *Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil* –, que a estimativa é que, “em média, 18,6 milhões de brasileiras, de 16 anos ou mais, sofreram alguma forma de violência ao longo de 2022”. O tipo mais frequentemente relatado de violência são as ofensas verbais, que vitimou 14,9 milhões de mulheres, e as “agressões físicas como socos, tapas e chutes atingiram 8 milhões de mulheres e ofensas sexuais 5,8 milhões” (FBSP, 2023, p. 23).

Dados do mais recente Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2024) apontam que o número de feminicídios no país atingiu 1.467 casos no último ano, representando o maior índice desde a promulgação da lei que tipificou esse crime, em 2015. Além disso, registros de ameaças, agressões e perseguições (*stalking*) também apresentaram um crescimento significativo. As mulheres negras continuam sendo as mais afetadas pela violência de gênero no Brasil, correspondendo a 63,6% das ocorrências registradas.

Quanto à população LGBTQIAPN+, os dados disponíveis, apesar da subnotificação expressiva, oferecem um retrato parcial da violência que afeta a população LGBTQIAPN+ no Brasil. Em 2023, foram registradas 3.673 ocorrências de lesão corporal dolosa, enquanto os homicídios dolosos contra essa população totalizaram 214 casos, representando um crescimento de 41,7% em relação ao ano anterior. No que se refere à violência sexual, foram contabilizados 354 registros de estupro (FBSP, 2024).



Diante desses dados assustadores, indagamos: como as teorias pós-estruturalistas e especialmente a obra de Butler podem nos auxiliar na análise dessa situação? Podemos primeiro mencionar que a humanidade e a sociedade – e, sem abstrair a quem podemos atribuir as culpas, nós – definem quais são as vidas dignas de serem protegidas de danos e vidas aptas à abjeção e à precariedade (Butler, 2021; Porto, 2016; Bento, 2017), ou seja, algumas vidas são valorizadas e outras não a partir do gênero e também de outros marcadores sociais da diferença anteriormente mencionados.

Infelizmente, ainda é frequente ouvirmos ou lermos que a mulher foi estuprada porque estava bebendo, com roupa curta ou por ficar até tarde na rua; que foi morta porque traiu o marido/namorado/companheiro; que alguém morreu porque se envolvia com gente sem futuro; que dois homens – ou duas mulheres – demonstrando ser um casal nas ruas estavam pedindo para apanhar; ou por estarem usando roupas ou acessórios fora do padrão socialmente imposto etc.

Ao fazermos isso, estamos reduzindo a relevância dessas mortes, como se estas não fossem vidas dignas de luto, como Butler (2021) examina em sua obra ao pensar o conceito de direito ao luto, ao refletir como o tratamento dispensado às vidas revela dinâmicas biopolíticas e impacta a forma como se pensa a igualdade entre os seres vivos. A autora questiona os critérios que determinam quais vidas são relevantes e quais são ignoradas, destacando que essa diferenciação opera de maneira aproximada nas sociedades contemporâneas.

Ao abordar esse tema, Butler (2021) sugere que há um contínuo na forma como as sociedades definem o que merece ser enlutado. No entanto, esse referencial não explica por que determinadas mortes são profundamente lamentadas dentro de uma comunidade específica, mas permanecem invisíveis em um contexto nacional ou global mais amplo, como é o caso de mortes decorrentes das violências de gênero e especialmente das pessoas trans. Nessas circunstâncias, são justamente os grupos que vivenciam o luto que frequentemente denunciam a falta de reconhecimento dessas perdas, mobilizando-se em redes sociais e manifestações públicas para exigir justiça por aqueles cujas mortes são justificadas, minimizadas ou até mesmo encobertas por instituições como a polícia, a mídia e o sistema judiciário.

Ao refletir sobre a noção de vidas precárias e aquelas reconhecidas como dignas de luto, Butler (2018) argumenta que a atribuição de valor à vida está condicionada a normas, categorias e estruturas sociais. Da mesma forma, a precariedade não é um estado inerente, mas sim o resultado das relações que a constituem. Em outras palavras, uma vida não é precária por natureza, mas torna-se tal em função de fatores sociais, econômicos e políticos que determinam sua possibilidade de existência digna.

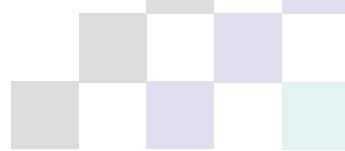
A precariedade, enquanto característica difusa, permeia todo o tecido social. No entanto, é fundamental distinguir o fato de que toda vida é vulnerável – visto que sua continuidade nunca é completamente assegurada – e a condição de precariedade, que, segundo Butler (2018), é politicamente influenciada, afetando determinadas pessoas de maneira desproporcional, com péssimas condições sociais e econômicas, as quais “ficam expostas de forma diferenciada às violações, à violência e à morte” (Butler, 2018, p. 46).

Butler (2019) argumenta que as identidades reconhecidas dentro da matriz heteronormativa são definidas por meio da abjeção daqueles(as) que não se enquadram nesse sistema. Essas pessoas, privadas do estatuto de sujeito, são essenciais para estabelecer os limites simbólicos que determinam quais corpos são considerados legítimos.

Para Porto (2016), essa lógica não se restringe a indivíduos isolados, mas atinge coletividades, na medida em que a manutenção de identidades socialmente coerentes exige a marginalização e a negação dos corpos que escapam às normas hegemônicas de gênero e sexualidade. Dessa forma, sujeitos cujas *performances* de gênero e orientações sexuais destoam da diferença sexual binária são frequentemente desumanizados e excluídos da condição plena de cidadania.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Neste capítulo, apresentamos distintas abordagens sobre o conceito de gênero e as implicações dessas abordagens, pensando que esses termos não são invenções de pessoas que estudam gênero, mas sim são coconstruídas com a sociedade de modo ampliado com atravessamentos históricos e culturais.



Examinando dados quantitativos e refletindo a partir da teoria de Butler e outras(os) autoras(es) pós-estruturalistas, observamos que a violência de gênero resulta de condições sociais e garantias de direitos díspares que já renegam mulheres e pessoas dissidentes sexuais e de gênero, considerando-as vidas secundárias.

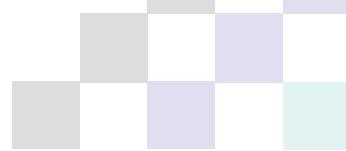
A teoria da performatividade se mostra importante para as reflexões e práticas políticas em torno dos direitos de grupos como as mulheres, porque o reconhecimento das teias políticas que produzem o gênero pode contribuir para o enfrentamento das formas de precarização de vida construídas pela dominação masculina, branca, ocidental, colonial, e das expressões/experiências religiosas que promovem o ódio e o preconceito.

Por isso, ressaltamos a relevância da produção de conhecimento sobre gênero e a necessidade de compreensões que promovam a tolerância e a aceitação de orientações sexuais e identidades de gênero distintas e da visão da mulher como sujeita completa e digna de condições de vida equânimes, e ao mesmo tempo que políticas públicas possam garantir os direitos sociais que permitam uma existência digna a todas as pessoas.

Os instrumentos legais para punir a violência precisam ser efetivos e oportunizar adequada proteção às vítimas. A informação sobre essas leis, especialmente, precisa chegar aos diversos níveis educacionais, faixas etárias e grupos sociais na busca de reduzir – e, quiçá, um dia extinguir – a violência de gênero.

REFERÊNCIAS

- ANAMATRA. Cartilha de Direitos da Comunidade LGBTQIAPN+: entendendo a diversidade e contribuindo para assegurar os direitos da comunidade LGBTQIAPN+. *Comissão LGBTQIAPN+*, [s. l.], 2023. Disponível em: https://www.anamatra.org.br/images/LGBTQIA/CARTILHAS/Cartilha_Comiss%C3%A3o_LGBTQIAPN.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.
- BENEVIDES, Bruna G. *Dossiê assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2023*. Brasília, DF: Distrito Drag: Associação Nacional de Travestis e Transexuais- ANTRA, 2024.
- BENTO, Berenice. *Transviad@s: gênero, sexualidade e direitos humanos*. Salvador: Edufba, 2017.
- BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1 de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, concluída em Belém do Pará, em 09 de junho de 1994. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 1996.
- BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004- 2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 08 nov. 2024.
- BUTLER, Judith. *A força da não violência*. São Paulo: Boitempo, 2021.
- BUTLER, Judith. *A vida psíquica do poder*: teorias da sujeição. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.
- BUTLER, Judith. *Corpos que importam*. São Paulo: n-1 edições: Crocodilo Edições, 2019.
- BUTLER, Judith. Performativity, precarity and sexual politics. *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana*, Madrid, v. 4, n. 3, p. 1-14, 2009.



DE TILIO, Rafael. Teorias de gênero: principais contribuições teóricas oferecidas pelas perspectivas contemporâneas. *Revista Gênero*, Niterói, v. 14, n. 2, p. 125-147, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FBSP, 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Atlas da violência 2024*. Coordenadores: Daniel Cerqueira; Samira Bueno. Brasília, DF: Ipea: FBSP, 2024.

KNIBIEHLER, Yvonne. Corpos e corações. In: DUBY, Georges; PERROT, Michele (org.). *História das mulheres no Ocidente: o século XIX*. São Paulo: Ebradil, 1993. p. 351-401.

MACHADO, Maria das Dores Campos. O discurso cristão sobre a “ideologia de gênero”. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 26, n. 2, p. 1-18, 2018.

MOUTINHO, Laura. Diferenças e desigualdades negociadas: raça, sexualidade e gênero em produções acadêmicas recentes. *Cadernos Pagu*, [São Paulo], n. 42, p. 201-248, 2014.

PARISOTTO, Luciana *et al.* Diferenças de gênero no desenvolvimento sexual: integração dos paradigmas biológicos, psicanalítico e evolucionista. *Revista de Psiquiatria*, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 75-87, 2003.

PORTO, Tiago da Silva. A incômoda performatividade dos corpos abjetos. *Idé*, São Paulo, v. 39, n. 62, p. 157-166, 2016.

ROTHER, Edna T. Revisão sistemática X revisão narrativa. *Acta Paulista de Enfermagem*, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 5-6, 2007.

ROUDINESCO, Élisabeth. *A parte obscura de nós mesmos: uma história dos perversos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

SCHRAIBER, Lilia B.; BARROS, Cláudia R. dos S.; CASTILHO, Euclides A. de. Violência contra as mulheres por parceiros íntimos: usos de serviços de saúde. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 237-245, 2010.

SCOTT, Joan W. *Gender and the Politics of History*. New York: Columbia University Press, 2018.

SPINK, Mary J.; FREZZA, Rose M. Práticas Discursivas e Produção de Sentido. In: SPINK, Mary J. (ed.). *Práticas discursivas e produção dos sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013. p. 1-21.

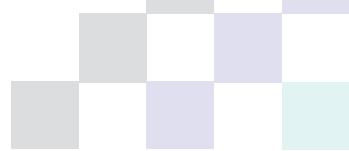
SPINK, Peter K. Análise de Documentos de Domínio Público. In: SPINK, Mary J. (ed.). *Práticas discursivas e produção dos sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013. p. 79-105.

TORRES, Geovane G. S.; LEITE, Maria Laís dos S.; LIMA, George J. S. A situação dos direitos LGBT+ no Brasil e México: uma análise comparativa em documentos de organizações internacionais. *Conexão Política*, Teresina, v. 10, p. 154-181, 2021.

WAISELFISZ, Julio J. *Mapa da violência 2012: atualização: homicídios de mulheres no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latino-americanos, 2012.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global and regional estimates of violence against women prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*. Geneva: WHO, 2013.

Capítulo 11



Mulher e Negra: resistindo ao Racismo e ao Sexismo no Brasil

*Brígida Cavalcanti Alves.
Ana Karenina de Melo Arraes Amorim.
Jessica Hozana Santos de Lima.
Martha Fernanda Souza Silva.*

INTRODUÇÃO

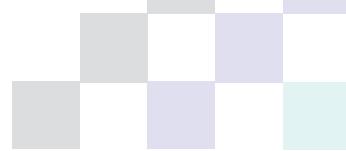
“E eu não sou uma mulher?” (Sojourner Truth, 1852).

A epígrafe que abre este capítulo, proferida por Sojourner Truth (1852) em seu famoso discurso “E eu não sou uma mulher?”, propõe caminhos para as questões em torno do lugar dado ao gênero, à raça e aos demais marcadores sociais. Ao proclamar a frase na Convenção dos Direitos da Mulher (1851), Sojourner Truth confronta um movimento que, propondo avanços e direitos ao gênero feminino branco, deixava de lado propositalmente mulheres negras, ex-escravizadas, norte-americanas que lutavam pela sobrevivência num sistema que constantemente as desfavorecia (Velasco, 2019).

Nesse cenário, enquanto nos Estados Unidos o feminismo negro tomava suas formas e adentrava em movimentos de resistência e contra-hegemônicos; no Brasil, devido ao golpe militar de 1964, com suas opressões e seus processos de segregação de pessoas negras e indígenas, maiores foram as dificuldades de as manifestações negras insurgirem, com mortes, desaparecimentos e tortura de lideranças desse movimento.

Contudo, antes mesmo de 1964, o Brasil esteve imerso em um sistema colonial-escravista e no seu período pós-colonial, que trouxeram e ainda trazem para o território brasileiro diversas formas de violências às mais diferentes identidades, sobretudo para mulheres e homens negras(os), e pessoas indígenas (Caceres, 2013).

Neste capítulo, nos propomos a caminhar a partir dos estudos das intelectuais feministas negras, com o feminismo decolonial e outras teorias decoloniais, que buscaram analisar a junção entre raça e gênero, ou seja, discussões acerca do lugar dado às mulheres racializadas pelo processo de colonização, seus efeitos e possibilidades de resistência. A identidade mulher e negra, que será discutida por nós aqui, foi/é atraída por diferentes tipos de violências, porém vem resistindo desde o movimento hostil de diáspora forçada, que retirou essas mulheres do continente africano e as



forçou a um sistema de dominação, repercutindo até hoje na vida das suas descendentes afro-brasileiras (Alves, 2024).

Assim, além dessas referências teóricas citadas, este capítulo busca trabalhar a escrita de três linhas de análise, denominadas de *linhas de encontro*, envolvendo duas pesquisas com mulheres negras, sendo elas: **i)** as rodas de conversa com mulheres quilombolas potiguares e; **ii)** o trabalho com um coletivo de Luta Antimanicomial situado na cidade de Natal, nomeado de Associação Potiguar Plural; **iii)** e a terceira e última linha com as narrativas das pesquisadoras, também mulheres negras, que realizaram as pesquisas com essas realidades tão familiares aos seus corpos e às suas vivências. Essas linhas, a partir da perspectiva cartográfica, procuram apresentar de distintas maneiras as marcas e cicatrizes das opressões difundidas a partir da colonialidade presente em nosso território.

As pesquisas descritas a seguir objetivaram encontrar no campo a realidade expressa a partir das falas das mulheres daquelas localidades, na perspectiva de saber, por meio delas, sobre as suas histórias, as suas participações nas coletividades em que se encontram e os seus modos de entender e transmitir as próprias vivências. Se por muito tempo tivemos as mulheres negras na parte mais inferior da pirâmide social, devido à dupla opressão causada por raça e gênero, como sinalizou Sueli Carneiro (1996/2019), em nossas pesquisas elas são personagens principais, protagonistas das narrativas sobre si, sobre as suas relações sociais, na construção de resistências e ideias de futuro.

Assim, a questão apresentada por Truth (1852) produz outras perguntas para este capítulo: a palavra “mulher” faz referência a qual mulher? Qual imagem de mulher fomos ensinadas a idealizar, amar, cuidar, ter empatia? E, por último, quais mulheres ficam, constantemente, fora dos nossos imaginários?

A relação entre raça, gênero, classe e, mais recentemente, território é uma agenda que não podemos mais ignorar. Devido ao passado de colonização, discussões como esta não se referem apenas ao poderio que Portugal manteve sobre as terras e populações escravizadas, mas sim aos efeitos e às perpetuações dessas formas de poder e dominação presentes ainda hoje nesse *modus operandi* que nomeamos de *colonialidade* (Alves, 2024).

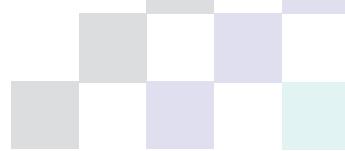
Como Lélia Gonzalez (1983-2020, p. 76) orienta: “O lugar em que nos situamos determinará nossa interpretação sobre o duplo fenômeno do racismo e do sexismo”, e, com base nesse ensinamento, entendemos e compactuamos com a reflexão de que é necessário nos indagarmos sobre o nosso lugar de participação ou não participação em desfazer, em nossas vivências diárias, as reproduções de racismo, sexismo e demais violências que foram ensinadas a serem normalizadas ou ignoradas. Refletir sobre os nossos discursos, práticas e disposição para construir relações com pessoas diferentes de nós mesmos é primordial enquanto análise crítica do lugar em que nos situamos e da lente que usamos para ler a realidade brasileira.

Este texto foi escrito a quatro mãos. As autoras aqui presentes se autodeclararam mulheres, sendo três de nós negras e uma branca, e nos situamos entre as muitas vivências, intersecções e diferentes percursos de vida como pesquisadoras, hoje ocupando juntas a universidade pública, em diferentes níveis de titulação e atuação acadêmica.

Mulheres, no plural

A quais mulheres nos referimos? A quem foi dado o lugar de marginalizada, primitiva, sexualizada e folclorizada? O processo de colonização na América Latina, e em especial no Brasil, forçou as mulheres negras e indígenas a viverem *violências sexuais coloniais*. Tais violências, exercidas a partir dos senhores brancos, construíram o que veio a ser a nossa identidade nacional: um país de corpos e cultura miscigenada. Contudo, essa mistura, ao contrário do que o *mito da democracia racial* quer fazer crer, foi na verdade fruto de opressões, abusos e desigualdade entre homens e mulheres, brancos e não brancos (Carneiro, 1996/2019).

Ao falarmos, especificamente, das mulheres-negras-brasileiras, não há como esquecer dos papéis impostos historicamente a estas: escravizadas, subjugadas à Casa Grande como trabalhadoras do campo, vítimas de violências sexuais, “babás” dos filhos dos senhores brancos, e uma “máquina de reprodução” de novos escravizados. Esses papéis não se perderam; muito pelo contrário, acharam novas formas de ressurgirem e continuarem sua perpetuação, com empregos majoritariamente domésticos e com a



hiperssexualização dessas mulheres, reformulando as funções da era colonial no país (Nascimento, 1976-2006).

O modo de pensar a categoria “mulher”, imposta pela colonialidade, suporta apenas um tipo universal de mulher, a mulher branca. Ao analisarmos os modos de hierarquização entre humanos e não humanos produzidos por esse sistema, ainda que em situação de inferiorização frente aos homens brancos, as mulheres brancas ocupam o segundo lugar de humanidade. Portanto, pensar essa mesma categoria em junção com outras categorias, ou melhor, extrapolar a categoria “mulher branca”, é estar na não existência, na não humanidade (Lugones, 2007-2019).

Nesse lugar de quebra com a universalização da categoria “mulher”, surge a pluralidade de mulheres presentes em nossa sociedade, sejam elas negras, indígenas, quilombolas, orientais, transgêneras e tantas outras formas e estéticas femininas contra-hegemônicas. Contudo, o critério racial, estruturado como o modo de diferenciar colonizadores e colonizados, promoveu/promove lógicas de segregação e hierarquização em nosso país. A humanidade, ligada apenas ao homem, branco, europeu, ou a pessoas de traços brancos, engendra para as demais características fenotípicas o espaço de exclusão e inferiorização. Outro ponto a destacar é que, se a criação da raça, como seleção social de pessoas, funcionou como essa armadilha que captura tudo o que é diferente do sujeito branco, o próprio branco criou para si um espaço que impede ele mesmo – e os(as) parecidos(as) com ele – de ser racializado (Alves, 2024).

Essa estratégia, lançada como ponto de dominação e poder, apresenta-se até hoje e traz sérias consequências aos que foram tomados como racializados e capturados pela raça e, em consequência, pelo racismo. No caso do gênero, um universal de mulher e ser humano ficou reservado apenas para as mulheres brancas e, dessa forma, o que vemos é, mais uma vez, o critério racial colocado em cena, unificando a experiência do que é ser mulher.

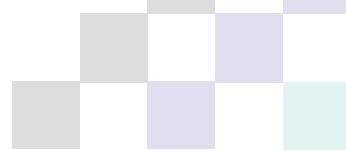
Os espaços sociais, portanto, contaminados por essa ideologia que estruturou toda nossa criação de nação, se formam para atender, conviver, dar espaço apenas aos de “boa aparência”, aos que parecem “humanos” e não “selvagens”, às “mulheres delicadas, sensíveis”, e não às “raivosas” e “sexualizadas”. Nessas concepções, mais uma vez, o mito da democracia racial comparece e boa parte das pessoas nega haver diferenças

estruturais, raciais e de gênero que imobilizam as mulheres, negras, periféricas a ocuparem melhores cargos de trabalho e estabilidade financeira. Outra armadilha da colonialidade sempre ativa é a *meritocracia*: “é só trabalharem que elas conseguem”, “aconteceu com tal pessoa que conheço, trabalhou muito e hoje está bem financeiramente”, com a convicção errônea de que a dificuldade de acessar as camadas mais abastadas da sociedade ou de “melhorar de vida” é responsabilidade apenas individual, ou seja, essas mulheres são as únicas responsáveis por seu lugar socioeconômico (Gonzalez, 1981/2020; Nascimento, 1976/2006).

Lugones (2007/2019), também participante dessas discussões sobre as manobras impostas a partir da colonialidade à produção de gênero, orienta: “[...] é necessário que sejamos muito cuidadosos com o uso dos termos mulher e homem, e que os coloquemos entre parênteses, quando necessário” (p. 366). A autora aqui destaca que se referir a alguém apenas por seu gênero, sendo este arquitetado para definir apenas uma forma de ser mulher e homem, pode nos levar a cair nas ciladas da colonização e repetir o que vem sendo feito há anos, mediante mecanismos de universalização do “ser mulher” e “ser homem, que invisibilizam e silenciam certas mulheres, homens e pessoas dissidentes de gênero. O poder colonial opera por homogeneização e apagamento das diferenças. Assim, Lugones (2007/2019) nos convida a perceber a *diferença colonial* existente em cada pessoa, ou seja, o que ficou/fica excluído de ser mencionado devido a essa lógica de poder.

Essas orientações, análises e cosmopercepções (as formas como pensamos, percebemos e sentimos o mundo), realizadas por nós e outras mulheres latino-americanas, norte-americanas, em parte ocupando o lugar de raça e gênero de modo estigmatizado pelo processo de colonização, convidam você leitora/leitor a romper com esse *modus operandi* tão violento com a maioria feminina da nossa população, com a maioria de nós que aqui escrevemos. O lugar, categoria importante, já citada aqui anteriormente, pode ser de uso *decolonial*.

Assim, enegrecer e tornar essas pautas decoloniais não são uma luta apenas das mulheres negras e das demais mulheres em suas pluridiversidades, e sim uma pauta coletiva, de toda a sociedade. A história do Brasil, construída por mãos negras, como sinaliza Beatriz Nascimento (2021), também mãos de mulheres negras, dependeu e depende do trabalho dessas pessoas. Estar próximo das questões que trazem a



pluralidade do nosso povo, da nossa gente, e a quebra com normativas que preconizam uma única forma de vida são se posicionar de forma ético-política e produzir novas narrativas e formas de relação social que instauram outros futuros que não o definido pela colonialidade.

No Rio Grande do Norte, estado em que as experiências de pesquisa narradas a seguir aconteceram, as marcas e os efeitos da colonização fazem parte desde cedo da constituição das pessoas. O *mito da democracia racial*, nesse estado, ganha outra nomeação e passa a ser chamado de *mito da miscigenação*, criado a partir de um escritor e folclorista chamado Câmara Cascudo.

Na posição de homem, branco, de classe abastada e com muitas formações acadêmicas, Cascudo também foi próximo de Gilberto Freyre, que disseminou o ideal de *democracia racial*, falseando as desigualdades presentes no país e os responsáveis por alimentar essa estrutura. Já em território potiguar, o escritor e folclorista escreveu sobre a história desse estado, a cultura e as marcas importantes para a construção do Rio Grande do Norte, mas negou as influências negras nesse território (Alves, 2024).

A ideia, portanto, do *mito da miscigenação* é a de que já aconteceram tantas misturas entre as diferentes raças e etnias que se tornava impossível falar de influências negras nessa região. Diante desses apagamentos de informações e inverdades contadas, desde os paradidáticos nas escolas até o uso dessa mesma literatura como oficial sobre o território, a cultura negra e as pessoas negras vêm sendo invisibilizadas, inferiorizadas, silenciadas, quando não mortas e violentadas.

Os principais veículos de notícias do estado apresentam reportagens ano após ano sobre as violências que acometem pessoas negras e, mais especificamente, mulheres negras na região. Em 2021, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) apresentou um levantamento realizado pela rede de pesquisa Observatório da Violência da UFRN (OBVIO) sobre o cenário de violência contra as mulheres no estado, a partir dos registros de ocorrências realizadas entre os anos de 2011 a 2020.

Os dados revelaram que a principal causa da morte das mulheres foi por feminicídio, quando a vítima é morta em razão do gênero, morta por ser mulher, e que 72,9% das vítimas eram mulheres negras. A professora e pesquisadora Jordana Cristina, do Programa de Pós-Graduação em Demografia (PPGDEM/UFRN)

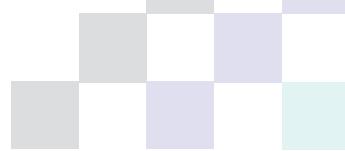
afirmou: “A superação do quadro de violências por razões de gênero que atinge meninas, mulheres adultas e idosas, depende de políticas que encarem as situações de desigualdades e assimetrias entre os gêneros, sobretudo quando se inclui o recorte racial” (Torres, 2021).

O *Diário do RN*, em 2023, publicou uma matéria referente à média de casos de racismo no estado, e as informações apresentadas apontaram que “a cada três dias um caso de racismo é registrado”, conforme os dados divulgados pela Secretaria da Segurança Pública e da Defesa Social do Rio Grande do Norte (Sesed/RN) (Diário do RN, 2023). Apesar de a discriminação ou o preconceito envolvendo raça, sexo, cor, idade ser crime no Brasil, com a Lei n. 7.716/89, em informes como esse, percebemos que há uma contínua e incessante violência voltada às pessoas negras.

Além dos veículos de comunicação citados, a notícia mais recente apresentada e publicizada no Agora RN, em 2024, foi a matéria “RN é o 4º estado com maior taxa de homicídios de pessoas negras no país”. As informações foram dadas a partir da publicação do Atlas de Violência 2024, de cobertura nacional, e expressaram que 89,56% das vítimas por homicídio no estado eram negras (Souza, 2024). Um dos promotores de justiça do Rio Grande do Norte, Eduardo Cavalcanti, afirmou ao jornal:

A população que enfrenta a pobreza econômica e vive à margem dos serviços públicos essenciais do Estado vivencia, diariamente, atos de violência. Nota-se também, o fato social ligado diretamente ao extenso tempo escravocrata no Brasil, que a maior parte ou até mesmo quase que a totalidade da população mais desfavorecida social e economicamente corresponde a pessoas negras ou afrodescendentes (Souza, 2024, p. 3).

Perceber a morte e o silenciamento de pessoas negras e mulheres negras é estarmos atentas ao fato de que, para essas pessoas, os processos de escravização, subalternização e violações permanecem. O extermínio de mulheres negras, por serem elas mulheres e negras, nos dá indícios de que o passado colonial não se findou e que os seus corpos ainda são vítimas de um projeto de país que não as reconhece como humanas e as diferencia racialmente para estigmatizá-las, explorá-las e matá-las.



Portanto, encontrá-las em luta por acesso a direitos básicos, como saúde, educação, vida digna para si e para os seus, é não mais permitir que lutem só. Avançar junto a essa população, a essas mulheres, por uma sociedade antirracista, livre de feminicídios e aberta à diversidade de corpos, histórias, vidas, é remar contra a onda colonial, racista, patriarcal, machista que quer destruí-las e que, se não nos unirmos, logo mais destruirá todo e qualquer sinal da diferença.

Assim, parafraseando Audre Lorde (1983, p. 236):

[...] não posso me dar o luxo de lutar contra uma única forma de opressão. Não tenho como achar que estar livre da intolerância é direito de apenas um grupo específico. E não tenho como escolher em que frente vou lutar contra as forças discriminatórias, independente de que lado elas estejam vindo me derrubar. E quando elas aparecerem para me derrubar, não irá demorar a que apareçam para derrubar você.

Linhos de encontro: mulheres negras em pesquisa com mulheres negras

As escritas das experiências aqui presentes são frutos de encontros com mulheres negras em territórios e momentos distintos, mas que conseguiram reunir, para este trabalho, contribuições no que se refere às problemáticas antes citadas, em especial mencionando falas e desvios que elas conseguiram realizar diante de cenários de desamparos.

Por se tratar de pesquisas já realizadas, cujas informações foram produzidas no ano de 2024, foi possível descrever recortes de cenas e situações observadas por duas de nós, pesquisadoras negras. Nós, ao nos depararmos com esses dois campos de atuação, sendo eles um quilombo potiguar e a Associação Potiguar Plural, sentimos os efeitos de testemunhar falas e momentos das participantes ali presentes e, *a posteriori*, escrevemos aqui sobre o que mais nos tocou. Um outro ponto importante é a preservação da identidade dessas mulheres, então os nomes aqui mencionados são fictícios.

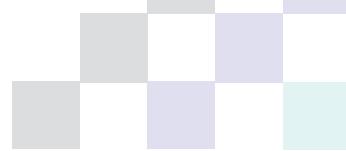
Além dessa experimentação trazida à pessoa leitora, a partir das descrições compartilhadas, apresentaremos por último como esses encontros foram vivenciados por nós, enquanto mulheres negras e também alvos do racismo e do sexismocompartilhados pelas demais. Apesar de terem sido experiências ora de tristeza e indignação, ora de afirmação de vida e identidade, o saldo final nos implicou cada vez mais nos posicionarmos de modo ético-político junto a essas histórias, realidades e lutas.

Por coerência ética, não poderíamos nos posicionar como pesquisadoras no lugar de neutralidade, perpetuando as formas de silenciamento que nos atravessam historicamente. É a partir dos lugares da condição de mulheres e de mulheres negras que nos situamos nos cenários institucionais de pesquisa e produzimos nossas análises. Para tanto, buscamos um método que nos permitisse essa coerência.

O método da cartografia ou pesquisa-intervenção – como método que se faz na imanência da vida, parte da análise de implicação dos lugares sociais e políticos das pesquisadoras, com base na não separação entre a gêneses social e a gênese teórica dos conhecimentos e da não separação entre sujeito e objeto de conhecimento (Nobre; Amorim; Frangella, 2019) – nos oportunizou mapear os afetos, os olhares, os silêncios e as falas disruptivas nesses espaços, que chacoalharam todas nós. Assim, mediante a *atenção cartográfica*, fez-se possível reconhecer os encontros, os desencontros, as potencialidades, as desestabilidades e os desejos que emanavam ou impediam vida nos encontros realizados (Paulon; Romagnoli, 2010).

O *programa cartográfico* também nos permitiu circunscrever pontos importantes, em um primeiro momento, mas que logo foram substituídos pelos contornos que o território delimita, ou, como de costume, amplia. Os planos de pesquisa, antes construídos, abriram espaço para as surpresas e os movimentos insurgentes que o campo apresentou, e então a pesquisa se fez em experiência com a realidade, e não antes desta (Hur, 2023).

No texto intitulado “Racismo e sexism na cultura brasileira”, de 1983, Lélia Gonzalez já falava sobre a abordagem problemática da academia ao se dirigir à população negra, sobretudo às mulheres negras, numa postura vertical, retirando-lhes a voz e o lugar de fala, em uma perspectiva extrativista de pesquisar suas realidades e “falar por elas” ou “falar sobre elas”, já que estas seriam incapazes de falar por si mesmas.



Outro modo de fazer pesquisas/trabalhos e explorar essas mulheres, já em posição de subalternidade por questões histórico-sociais, é sinalizar que, graças a determinada pesquisa, essas participantes “ganharam voz” ou que “a pesquisa deu voz às mulheres”. Trata-se de um outro modo de atualizar o lugar do colonizador ao colonizado, colocando-se como salvadora/salvador de uma determinada população, ou seja, realizando o apagamento dos seus saberes, suas articulações e suas lógicas, existentes antes mesmo de receberem a universidade/os trabalhos/as ações em seus territórios.

Gonzalez (1983/2020) nos alerta sobre como o trabalho com populações atraídas por vários marcadores sociais pode incorrer em reproduções de mais violências, uma vez que adentrar seus territórios, seus cotidianos, impondo um suposto saber ou um fazer bem sem consultar as demandas, sem ouvir as necessidades desses locais, é também uma prática violenta.

A *primeira linha de encontro* se deu em um território quilombola, no estado do Rio Grande do Norte, onde atualmente está registrado, a partir do último diagnóstico situacional envolvendo comunidades tradicionais, o total de 40 comunidades remanescentes quilombolas, algumas ainda em processo de autodeclaração e reconhecimento definitivo dos seus territórios por parte do Governo Federal (Semjidh, 2024).

O convite para estar na comunidade surgiu de um projeto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Rio Grande do Norte (IFRN) que abarcava mulheres de comunidades tradicionais em seus diversos territórios, fossem estes indígenas, quilombolas e comunidades de pescadoras, porém aqui estaremos nos detendo à experiência com uma comunidade quilombola localizada a 65 km de distância da capital potiguar. Entre um ano de visitas ao local, e trabalhando diretamente com as mulheres, usufruímos dos espaços abertos da comunidade ou na associação desta, em rodas de conversa, para falar das questões que as incomodavam ou que viessem à tona a partir das temáticas apresentadas.

As temáticas sobre racismo, sexism, baixa escolaridade e falta de autoestima surgiiram em diferentes momentos, por diferentes mulheres, com o racismo e o sexism como pontos em comum, e um exemplo disso é quando uma delas narra os insultos que recebia ao chegar na escola, quando mais nova. As palavras em tom violento, advindas de outros colegas, apesar dos anos passados, não saíram da memória de

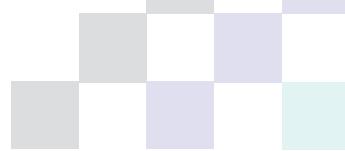
algumas delas, e para essa parcela de mulheres foram impedimentos para a continuação do percurso escolar.

Em um outro momento dessa experiência, uma profissional, também convidada para participar do projeto com as mulheres locais, oferece “*benefícios e melhores condições para empreender*”, sinalizando que “*o número de mulheres empreendedoras foi o que mais cresceu no país*”. Lembro que durante essa fala me perguntei a quais mulheres ela se referia, porque mesmo com boas intenções, trazer um dado que universaliza as mulheres, partindo do ponto de que todas as mulheres têm a mesma condição, possibilidades e desejos, é não estar sensível às mulheres em sua diversidade de classe, raça, etnia, gênero, idade, território, ou seja, atravessadas por diferentes problemáticas. Nesse momento, lembro-me de olhar para as mulheres participantes, todas em roda, em estado de total silêncio.

Situações como essas são importantes para não cometermos os mesmos erros e, por consequência, não gerarmos incômodos e apagamentos das singularidades e das vidas. A quebra do silêncio, descrito anteriormente, veio a partir da voz de Margarida (nome fictício de uma liderança local), presente no encontro, mencionando que a oferta já teria sido feita por outros profissionais, mas que, para elas estarem encaixadas no modo empreendedora, precisavam abrir mão de direitos e políticas que as reconhecem como quilombolas: “*Você me desculpe o atrevimento, mas não abro mão da minha identidade quilombola para empreender, porque precisaria que fosse assim, procurei saber. Eu sou quilombola!*”.

A afirmação “*Eu sou quilombola!*”, e de outras vezes que escutei lá “*Eu sou negra mesmo, qual o problema? Não me importo mais com o que dizem*”, nos emocionou e fez perceber que, ao mesmo tempo que relatam sofrimentos, dificuldades em acessar direitos e serem respeitadas por quem são e o modo como vivem, ainda assim há uma certeza quanto à própria origem e consciência racial, ainda que imersas em uma sociedade que tenta fragilizá-las e silenciá-las.

A *segunda linha de encontro* se deu a partir da pesquisa com a Associação Potiguar Plural, realizada dentro do Programa Institucional de Iniciação Científica (Pibic) do curso de graduação em Psicologia da UFRN. Os encontros aconteceram nos espaços da própria universidade, onde, semanalmente, o coletivo se encontra para a organização



política na luta pela reestruturação da Rede de Atenção Psicossocial de Natal (RAPS) e pelo cuidado em liberdade, constantemente ameaçado pela precarização de suas vidas. A pesquisa, que se deu pelo método cartográfico, teve o objetivo de reunir as histórias dos participantes do coletivo, em sua maioria formado por pessoas negras e em vulnerabilidade socioeconômica.

A produção da pesquisa cartográfica com a Associação Potiguar Plural foi atravessada por ouvir suas inquietações, dificuldades que até hoje enfrentam na luta pelo cuidado em saúde mental humanizado, mas também por seus processos de resistência diante desse cenário. O que se vê nos encontros do grupo é a força e a importância que a coletividade tem no atravessamento dos adoecimentos mentais enfrentados por alguns de seus componentes.

No interior desse coletivo, formado por usuários da RAPS, estudantes universitários, militantes da causa e profissionais da área, a composição majoritária dos “plurais”, como se identificam, é negra. Sujeitos a quem o letramento racial não foi oportunizado, mas que sentem na pele as marcas coloniais de opressão e discriminação pelas suas existências, acentuadas pela dor, sobretudo, aquelas produzidas durante as internações em hospitais psiquiátricos do estado, trazidas nos relatos pela memória de agressões e violências.

As mulheres se fazem presentes tanto como usuárias da rede quanto como acompanhantes de seus familiares nas articulações políticas do coletivo. Em seus relatos, durante estes encontros, em várias vezes retornaram aos episódios de racismo aos quais foram expostas ao longo da vida, que vão desde questões com o cabelo afro, no período escolar, até a percepção do olhar de não serem bem-vindas em certos espaços elitizados, fazendo-as sentir que existem lugares que não foram pensados para elas ocuparem, como a universidade, por exemplo, onde o coletivo se encontra, por vezes um espaço de manutenção de hierarquias.

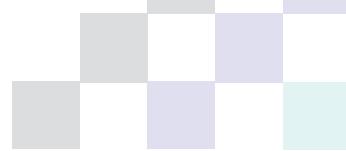
A pesquisa com esse grupo nos fez ter uma percepção que muitas vezes é desconsiderada em espaços institucionalizados: o conhecimento que os “plurais” adquiriram nas suas experiências de vida precisa ser ouvido com maior atenção e cuidado. Nesse sentido, o relato de uma mãe que diz “*não querer e não vai ver*” a filha voltar para a internação em um hospital psiquiátrico, por causa das violências sofridas, revela que tipo de “cuidado”

ainda estamos reproduzindo nesses espaços e o lugar que a sociedade reserva para pessoas com transtornos mentais, sempre isolados, sem convívio com a comunidade, limitando as suas vidas e o exercício dos seus direitos. Há a sobreposição de estigmatizações e formas de exclusão e violência que se atualizam cotidianamente na vida dessas mulheres.

Essa mesma mãe, ao detalhar como é sua rotina diária, relata seu trabalho como catadora de materiais recicláveis em um bairro periférico de Natal, trabalhando das 6h às 21h, para lucrar, na maioria das vezes, dez reais com o trabalho diário. Pensamos que essa história de vida se assemelha a tantas outras realidades de mulheres negras, como a reconhecida escritora Carolina Maria de Jesus, mulher, negra, também catadora de lixo, desde a década de 1960 falando sobre as mesmas coisas que essa mãe fala hoje, vivendo a mesma realidade árdua que muitos, por causa do *mito da democracia racial*, dirão que assim é porque “*elas são mulheres fortes e aguentam o tranco*”. No entanto, o estereótipo de fragilidade imposto às mulheres não se aplica às negras, pois elas não podem ser frágeis (Carneiro, 1996/2019). Elas têm que continuar fortes, permanentemente, porque o Estado é omisso e violento (Ribeiro, 2021).

Outro episódio que nos marcou no encontro com essas pessoas foi quando um dos “plurais” fala da surpresa que o invadiu quando chegou a um dos dispositivos da rede, o Centro de Convivência e Cultura (Cecco), e se deparou, pela primeira vez em décadas de vida, com uma psicóloga negra. E ainda fala da felicidade que é ver outros estudantes negros ocupando o espaço da universidade para se tornarem futuros profissionais da área. Momentos como esses representam a conquista de anos de lutas construídas pelo Movimento Negro, com a materialização da Lei de Cotas, de 2012, mas também dizem respeito a anos de ausência de pessoas negras em determinados espaços, sobretudo aqueles de maior instrução acadêmica, por consequência da herança colonial que nos retirou possibilidades.

A terceira e última linha de encontro aqui elencada descreve o que os campos, tão pluridiversos, geraram e construíram em nós. As experiências, apesar de acontecerem com públicos diferentes, se encontram a partir da perspectiva de raça e gênero. Foram as participantes mulheres, negras, com as suas subjetividades afetadas pela herança colonial, aquelas que enunciaram as marcas presentes nas instituições de poder e como elas se propagam. Não incomuns, os relatos de racismo, sexism e silenciamento se



repetem a partir da chave desta discussão, sendo as mulheres que foram racializadas socialmente e, portanto, inferiorizadas historicamente.

A dominação e o poder, que, para uns, garantem e beneficiam direitos e acessos e, para outros, enfraquecem, impedem e mortificam, foram as manifestações de colonialidade, mãos visíveis de um país ainda racista e sexista, na vida das mulheres negras que escutamos. Givânia Silva (2021) nos alerta sobre a composição do mercado de trabalho, os acessos à educação, as possibilidades profissionais, os bens materiais, os bens imateriais e os espaços de representatividade, afirmando que há apenas um grupo racial que acumula os recursos e o capital, assim como os seus descendentes: o grupo de brancos e brancas.

Questões como essas falam do campo, da pesquisa, mas de uma realidade vivida também em pele por nós. Termos conseguido abrir frestas e passar entre as barreiras que as violências raciais e sexistas impõem aos nossos corpos nos possibilita hoje letramento racial, consciência e memória sobre os fatos que antecederam e construíram essas estruturas. Porém, não há como fazer rasgos, furos e aberturas aparecerem apenas com as próprias mãos, com as próprias forças, como afirma Jurema Werneck (2010) quando adverte que “nossos passos vêm de longe”.

Portanto, campos e pesquisas como essas demandam cuidado e letramento ético-político para com essas populações. E as lutas travadas por elas, por nós, por nossas antepassadas, pedem união de forças, mais corpos juntos aos nossos, alianças com as pessoas brancas conscientes desses processos, pedem coletividade.

Considerações finais

A junção entre as teorias e as experiências vivenciadas por nós, pesquisadoras, oportunizou, nesta discussão, ressaltar as operações de poder e dominação ainda presentes na realidade da maioria das mulheres brasileiras. Sendo essa maioria mulheres, no plural, com diversos atravessamentos de raça, gênero, classe e território.

Apesar de este capítulo discutir um dos modos possíveis de intersecção entre raça e gênero e o lugar dado à mulher negra, outras operações e pluralidades existem. Diante

disso, as questões aqui apresentadas ainda podem ser desdobradas e trabalhadas em outras perspectivas, considerando as *diferenças coloniais*, ou seja, a quebra do lugar hegemônico, universal, produzido no processo de colonização e perpetuado ainda hoje a partir da colonialidade.

A diminuição nos investimentos, os cortes orçamentários, o apagamento de realidades continuam sendo entendidos por nós como manobras de poder da colonização, a fim de tornar frágeis e matáveis as vidas que não condizem com o ideal de humanidade, raça e gênero proposto nesse regime. Assim, posicionar-se *a favor de* e *para* ampliar as diferenças é reivindicar pela melhoria, pela atualização e pela aplicabilidade das políticas públicas e dos direitos para essa categoria tão pluridiversa.

Por fim, acreditamos que a aliança e a coletividade entre as diferenças, incluindo as pessoas brancas, beneficiadas por seu lugar racial diante desse sistema de colonialidade, permitirão o avanço dessas pautas e lutas. Apesar das violências, dos racismos e dos sexismos, as mulheres, em especial as mulheres negras, resistem e se reafirmam dia após dia, e com elas estamos, lutamos e celebramos.



REFERÊNCIAS

ALVES, B. C. *Psicanalistas e a escuta do racismo à brasileira: escrevivências, po-éticas e política*. 2024. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/60035/1/Psicanalistasescutaracismo_Alves_2024.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

CACERES, J. G. Feminismos negros no Brasil e Estados Unidos: Responsabilidades éticas na pesquisa acadêmica. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 10., 2013, Florianópolis. *Anais* [...]. Florianópolis: UFSC, 2013.

CARNEIRO, S. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: HOLLANDA, H. B. (org.). *Pensamento feminista - conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019. p. 325-333.

DIÁRIO DO RN. RN tem média de um caso de racismo a cada três dias em 2023. *Diário do RN*, Natal, 17 nov. 2023. Disponível em: <https://diariodorn.com.br/rn-tem-media-de-um-caso-de- racismo-a-cada-3-dias-em-2023/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

GONZALEZ, L. Democracia Racial? Nada disso!. In: RIOS, F.; LIMA, M. (org.). *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020a. p. 201-203.

ZALEZ, L. Racismo e sexism na cultura brasileira. In: RIOS, F.; LIMA, M. (org.). *Por um feminismo afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020b. p. 75-93.

HUR, D.U. *Esquizoanálise e Esquizodrama: clínica e política*. Campinas: Editora Alínea, 2023.

LORDE, A. Não existe hierarquia de opressão. In: HOLLANDA, H. B. (org.).

Pensamento feminista - conceitos fundamentais. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019. p. 235-236.

LUGONES, M. Rumo a um feminismo decolonial. In: HOLLANDA, H. B. (org.). *Pensamento feminista - conceitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019. p. 357-374.

NASCIMENTO, B. A mulher negra no mercado de trabalho. In: RATTI, A. *Eu sou Atlântica: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento*. São Paulo: Imprensa Oficial: Instituto Kuanza, 2006. p. 126-129.

NASCIMENTO, B. *Uma história feita por mãos negras*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

NOBRE, M. T.; AMORIM, A. K. A.; FRANGELLA, S. Ethnography, Cartography, Ethnomapping: dialogues and compositions in the field of research. *Estudos de Psicologia*, Natal, v. 24, n. 1, p. 54-64, 2019. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413294X2019000100007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 jan. 2025.

PINHO, O. E eu não sou uma mulher? Sojourner Truth. *Portal Geledés*, Salvador, 8 jan. 2014. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/e-nao-sou-uma-mulher-sojourner-truth/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

SEMJIDH. *Relatório da Pesquisa para o Diagnóstico Situacional e Socioterritorial para Subsidiar a Elaboração do Plano Estadual de Promoção da Igualdade Racial*. Mossoró: FUNCITERN, 2024. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/SEMJIDH/DOC/DOC000000000329889.PDF> 2024. Acesso em: 10 jan. 2025.

SILVA, G. M. Mulheres quilombolas: afirmando o território na luta, resistência e insurgência negra feminina. In: DEALDINA, S. S. (org.). *Mulheres quilombolas: territórios de existências negras femininas*. São Paulo: Jandaíra, 2021. p. 52-58.

SOUZA, K. RN é o 4º estado com maior taxa de homicídios de pessoas negras no Brasil. *Agora RN*, Natal, 29 jun. 2024. Disponível em: <https://agorarn.com.br/ultimas/rn-4o-estado-maior-taxa-homicidio-negras/>. Acesso em: 20 jan. 2025.



TORRES, V. Pesquisa mostra cenário de violência contra a mulher no RN. *Portal UFRN*, Natal, 8 mar. 2021. Disponível em: <https://ufrn.br/imprensa/noticias/44912/pesquisa-mostra-cenario-de-violencia-contra-a-mulher-no-rn#:~:text=Embora%20as%20mulheres%20negras%20representam,dos%20casos%20de%20mortes%20violentas>. Acesso em: 20 jan. 2025.

VELASCO, M. J. Construindo pontes: diálogos a partir do/com o feminismo negro. *Revista Ártemis*, João Pessoa, v. 27, n. 1, p. 89-114, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/artemis/article/view/46700>. Acesso em: 20 jan. 2025.

WERNECK, J. Nossos passos vêm de longe! Movimento de mulheres negras e estratégias políticas contra o racismo e sexismo. *Revista da ABPN*, Goiânia, v. 1, n. 1, p. 7-17, 2010.

Deficiência, Autismo e Neurodiversidade: representações sociais e práticas inclusivas na educação superior

Narjara Medeiros de Macedo⁴⁰

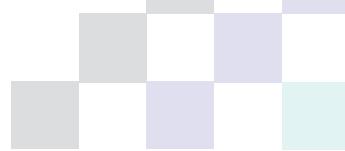
Elda Silva do Nascimento Melo⁴¹

Katia Regina Lopes Costa Freire⁴²

40 UFRN

41 UFRN

42 UFRN



INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, houve um aumento dos casos registrados de Transtorno do Espectro Autista (TEA), fenômeno atribuído não só ao crescimento do número de pessoas com essa condição, mas à revisão dos critérios diagnósticos pela psiquiatria na quinta edição do *Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais*, o *DSM-5* (APA, American Psychiatric Association, 2013) e à maior visibilidade dada à questão. A perspectiva psiquiátrica contemporânea conceitualizou o autismo no grupo diagnóstico de transtornos do neurodesenvolvimento, cuja organização demonstra uma abordagem cronológica do ciclo vital. Os transtornos do neurodesenvolvimento agrupam também as deficiências intelectuais, os transtornos específicos de aprendizagem, o Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH), os transtornos de comunicação e os transtornos motores.

No plano jurídico, da garantia de direitos sociais, a Lei Berenice Piana, Lei n. 12.764/2012, institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, considerando tal condição enquanto deficiência persistente e clinicamente significativa da comunicação e da interação sociais, para todos os efeitos legais (Brasil, 2012). Nessa perspectiva, a Lei Brasileira de Inclusão (LBI), Lei n. 13.146/2015 (Brasil, 2015, p. 8), em consonância com o campo dos estudos da deficiência, tem como objetivo assegurar e promover a inclusão social e a cidadania, e considera pessoa com deficiência “aquela que tem impedimento de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições”.

Outro dado relevante, do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), aponta que, ainda que em pequena proporção, é crescente o número de estudantes matriculados em cursos de graduação declarantes de deficiência, transtornos de neurodesenvolvimento ou altas habilidades/

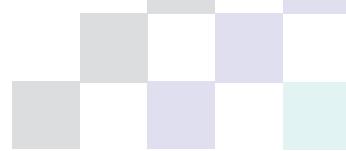
superdotação. Os dados de 2022 indicam 63.404 matriculados, ou seja, 0,7% do total de estudantes (Inep, 2022). Tais dados são indicativos do crescimento populacional de pessoas que declaram deficiência, bem como da busca de políticas afirmativas para acesso à educação superior e formação para o mercado de trabalho.

No âmbito educacional, a Política Nacional de Educação Especial (PNEE) na Perspectiva da Educação Inclusiva (Brasil, 2008) estabelece que os sistemas de ensino devem garantir acesso equitativo, inclusivo e com aprendizado ao longo da vida aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, desde a educação infantil ao ensino superior.

Observa-se que a perspectiva neurodesenvolvimentista presente no diagnóstico do TEA passa a atravessar os discursos médicos, jurídicos e educacionais, deslocando os diferentes modelos de compreensão da deficiência para a apropriação pelos diferentes grupos da sociedade, produzindo representações sociais que orientam modos de agência dos sujeitos.

O presente estudo objetiva discutir as representações sociais de docentes do ensino superior acerca dos estudantes com TEA, por meio de revisão bibliográfica integrativa de textos científicos publicados nos últimos dez anos. Considera-se que as condições de acesso e permanência de pessoas com deficiência na educação superior passam não só pela implementação de políticas institucionais pertinentes às ações afirmativas e pela gestão de recursos assistivos e de suporte, como também pela construção de uma cultura inclusiva na comunidade e pela formação docente. A partir de diálogo crítico-reflexivo, buscou-se compreender a configuração histórica das representações capacitistas e reducionistas da deficiência, ancoradas pelo saber e pelo poder médicos e em conformidade com os pressupostos de uma sociedade neoliberal.

O texto parte da discussão dos estudos críticos do autismo e do movimento da neurodiversidade, localizando o papel emancipador de práticas reflexivas, despatologizantes e anticapacitistas, para, em seguida, situar a pesquisa no contexto da educação superior.



Fundamentação teórica

A conceitualização do autismo advém do saber científico. A maneira pela qual o senso comum se apropria do conhecimento científico, por meio de uma construção complexa de trocas entre dimensões sociais e subjetivas, culturais e experienciais, produto e processo da interação cotidiana em dado contexto histórico, constitui o interesse investigativo de uma representação social.

Representar socialmente algo não significa apenas conceituar um objeto, mas ancorá-lo numa determinada rede de interpretações e posicionamentos, para objetivá-lo enquanto reinvenção no âmbito das práticas sociais (Jodelet, 2009). A compreensão dos discursos sociais sobre o autismo para além do universo médico parte da contextualização histórica e conceitual desse saber reificado no contexto dos grupos sociais diversos. Ademais, o estudo das representações sociais tem contribuído para o campo da pesquisa em educação, elucidando os modos de apropriação dos saberes e do posicionamento nas relações sociais cotidianas pelos professores, pertinentes à formulação de políticas de formação docente (Camargo, 2017).

Atualmente, o autismo é definido como TEA no *DSM-5* (APA, 2014), um transtorno do neurodesenvolvimento de etiologia múltipla, cujas principais características indicam dificuldade persistente e clinicamente significativa da comunicação e da interação sociais, bem como padrões restritivos e repetitivos de comportamentos, interesses e atividades, apresentando-se desde a infância e persistindo ao longo da vida do indivíduo (Klein; Lima, 2020). No espectro do TEA, também foi incluído o que a versão do *DSM-IV* classificava como autismo infantil, síndrome de Asperger, transtorno desintegrativo da infância e transtorno global do desenvolvimento sem outra especificação, por entender-se que são de uma mesma condição, com gradações diferentes. De maneira alinhada, a Classificação Internacional de Doenças (CID), na sua 11^a revisão (CID-11), unificou os diagnósticos que anteriormente eram classificados como transtornos globais do desenvolvimento para composição do atual diagnóstico do TEA (Silva; Gesser, Nuernberg, 2019).

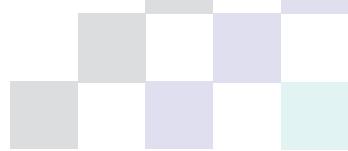
Tal perspectiva configura um projeto da psiquiatria contemporânea por abarcar categorias diagnósticas à égide de uma etiopatogênese ligada ao desenvolvimento

neuronal, com noções da biologia, da epigenética e da plasticidade cerebral (Klein; Lima, 2020). Nesse viés, a compreensão das patologias mentais toma como indicativos as diferenças quantitativas (no sentido de excessos, desvios e déficits) e longitudinais em relação ao desenvolvimento neurotípico. Assim, as proposições embasadas no modelo médico passam a incluir a agenda da prevenção de riscos genéticos, a estimulação precoce na lógica das competências e a ampliação do mercado psicofarmacológico a partir da infância (Silva; Gesser, Nuernberg, 2019; Klein; Lima, 2020).

Historicamente, a deficiência vem sendo constituída no Ocidente como sinônimo de déficit ou de incapacidade, tendo instaurado nas práticas sociais uma assimetria entre a deficiência e a capacidade, um lugar superior àquele que “nada falta” e uma busca de restaurar as perdas “àquele que falta” (Alves; Moraes, 2019). Em uma sociedade moderna, progressista e, portanto, normatizada para a construção da eficiência, eugenista e higienista (Canguilhem, 2009), a deficiência foi associada à condição do anormal e do desviante, da deformidade e da degenerescência, da inutilidade e do fardo social, a que se atribuíram dispositivos médicos, jurídicos e pedagógicos de correção e controle (Foucault, 2010). Assim como os pobres, os negros, os escravizados, os loucos, os viciados, as pessoas com deficiência foram colocadas na condição infame de deficitárias, do critério negativo que a falta firma (Lobo, 2015). Os estudos da deficiência indicam que esse é um processo social que corresponde à maneira hegemônica de pensar sobre os corpos considerados normais e corresponde à recusa da sociedade em aceitar a variabilidade humana.

Em 1975, a *Union of the Physical Impaired against Segregation* (Upias) publicou o texto “*Fundamental Principles of Disability*”, que lançou as bases do chamado “modelo social da deficiência” (*social model of disability*). O posicionamento acerca da deficiência aponta para a concepção de que é a sociedade que desabilita pessoas com alguma lesão física, estigmatizando, oprimindo e obstaculizando sua participação social.

Nesse contexto, o termo “corponormatividade” refere o ideal de corpo fisicamente capaz, sem lesão ou impedimento, e o termo “capacitismo” define o sistema estrutural e estruturante de opressão que opera por meio de crenças, práticas e processos de atribuição de incapacidade às pessoas com deficiência (Campbell, 2001), de modo



equivalente aos termos “sexismo”, “racismo” e “homofobia”, que aludem à desigualdade de gênero, raça, entre outros marcadores sociais da diferença (Mello, 2016). “A dicotomia ‘lesão/deficiência’ (*impairment/disability*) é construída de maneira análoga à dicotomia ‘sexo/gênero’, sendo o primeiro um atributo biológico e o segundo, uma construção social” (Ortega, 2009, p. 68).

Os discursos biomédicos acerca da deficiência quanto desvio, déficit ou transtorno, seja físico, sensorial, cognitivo ou comportamental, constituem a base histórica do capacitismo e uma referência identitária estigmatizada (Goffman, 1963), negando às pessoas com deficiência a condição de humanidade plena, perpetuando, por um lado, os impedimentos socialmente constituídos, instituídos e naturalizados e, por outro, a suposta responsabilidade individual de negociar continuamente barreiras atitudinais e físicas que impedem o acesso e a participação social cotidiana (Connor; Vale, 2024).

A atribuição de preconceitos e o estabelecimento de discriminações explícitas ou veladas em relação à figura dos significativamente diferentes os impedem de vivenciar determinadas experiências e de ter garantia sobre os seus direitos fundamentais. A estereotipia é a “concretização/personificação do preconceito” (Amaral, 1998), manifestando-se por meio das atitudes classificatórias e romantizadas, nas expressões capacitistas cotidianas, bem como na suposição da necessidade e do tipo de ajuda, sem se perguntar diretamente à pessoa com deficiência. O modelo social da deficiência desloca o olhar sobre um corpo alvo de ações de prevenção, reabilitação ou caridade para interrogar os impedimentos implicados na sua inscrição social (Diniz, 2003) e para o alejamento da própria sociedade em responder às diferenças humanas existentes para além do modelo normativo (Mello, 2016).

Sem desconsiderar a dívida histórica e a responsabilidade social para com as pessoas com deficiência, entende-se que um posicionamento crítico, inquieto, descontente e desejante pode questionar a ordem, tensionar posições diferentes, protagonizar uma luta e reivindicar direitos invisibilizados dentro e fora dos aparatos institucionais, do Estado e do mercado (Moscovici, 2011). São as minorias, os grupos marginais diante da ordem sociojurídica instituída, que constituem dispositivos simbólicos com objetivos ético-políticos contra-hegemônicos, por meio de movimentos reivindicatórios de direitos sociais (Moscovici, 2011).

O processo de anunciar uma ideia divergente da ideologia hegemônica rompe com o naturalizado e instaura espaços de diálogo, de luta e de tensão, realçando as antinomias percebidas junto à esfera pública. Assim, os estudos da deficiência colocaram visibilidade onde havia apagamentos e possibilitaram aberturas nas representações sociais que refletem a maneira como os indivíduos e a sociedade pensam sobre determinado assunto, categoria ou grupo social (Baptista, 2004). O desafio assumido foi o da positividade discursiva: mais do que um corpo com lesão, expressão da restrição funcional, há a experiência social da desigualdade, que invisibiliza a diversidade por meio de uma identidade contrastiva pautada em uma suposta normalidade.

O deslocamento do modelo biomédico de deficiência e do modelo relacional mãe-bebê do autismo para o crescente avanço das neurociências trouxe a compreensão etiológica do autismo como multicausal, com ênfase nos fatores genéticos e ambientais. Com isso, por um lado, surgiram os movimentos de pais e profissionais em busca da cura e da adaptação social para o autismo, com apoio de terapias comportamentais e psicofarmacológicas. Por outro lado, a procura pela cura levou a uma série de críticas de adultos no espectro do TEA, os quais se sentiam incompreendidos e desconsiderados pelos especialistas e pelos familiares, mobilizando a busca de lugar de fala, decisão e respeito em causa própria.

Assim, em 1992, surgiu a Autism Network International (ANI), criada por Jim Sinclair e Donna Williams, ambos com TEA, na Austrália e nos Estados Unidos. A perspectiva adotada cresceu a partir da percepção da potência da socialização entre as pessoas com autismo para a produção de sentidos comuns e do autoentendimento, compreendendo que o papel ativista consiste em assumir lugar de voz e de tomada de decisões quanto à participação e à reivindicação dos seus direitos sociais, “por autistas para autistas”, a exemplo da máxima dos estudos da deficiência “nada sobre nós, sem nós”.

O movimento social, político e acadêmico da “diversidade neurológica” (O’dell, 2016) ou “neurodiversidade”, como foi nomeado pela ativista e socióloga australiana Judy Singer, em 1998, tem seu surgimento ligado à trajetória do movimento de luta pelos direitos das pessoas com autismo.



Assim, ao deslocar a problemática do autismo para um enquadre da diversidade humana e das variações mentais na produção de diferentes formas de pensar, processar e experienciar o mundo, o movimento se reconhece enquanto contribuição referente aos direitos humanos e à justiça social, possibilitando diálogos e construção de um movimento comum com outras “minorias neurológicas” (Singer, 1999), compreendidas como quaisquer outras particularidades humanas, e não como doenças/ déficits a serem tratados.

Nesse campo, de modo antagônico ao movimento “pró-cura”, há o movimento “anticura”, considerando as diferenças a serem respeitadas e cultivadas, recusando explicações psicológicas negativistas/culpabilizantes e afirmando um autismo enquanto diversidade cerebral constitutiva, na “base de uma identidade autista vivenciada com orgulho” (Ortega, 1999, p. 70). Tal processo fortaleceu nas comunidades ativistas formadas por adultos com autismo o incômodo com o enquadramento que definia o TEA como tragédia pessoal (Chapman, 2021) e com o enquadramento médico da patologização (Menezes, 2023).

O desdobramento de tais debates, amparados no modelo social da deficiência, evidencia que um mesmo objeto ou acontecimento, visto por horizontes diferentes, dá lugar a negociações de interpretação, confrontos de posição pelos quais os indivíduos exprimem uma identidade e uma pertença (Jodelet, 2009), definindo uma luta pela construção de espaços de participação, representação e negociação, como também pelas ações consistentes que revelam e dialogam com os conflitos percebidos (Moscovici, 2011).

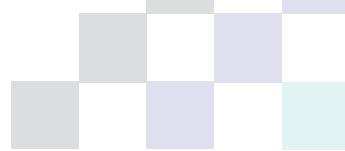
Considerando que movimentos sociais e novos enquadres acontecem dentro do processo interativo, cada terminologia e cada gramática não só afirmam o movimento emergente dentro das lutas intersubjetivas, como também abre possibilidades de produção de sentido para outros atores, com interesses diversos e até antagônicos. Nessa dinâmica linguageira (Jodelet, 2011), ao mesmo tempo em que emergem outras formas de nomear a diferença, como o termo “neurodivergente” (Asasumasu, 2015), a popularização do termo por perspectivas antagônicas, no contexto neoliberal, traz o risco de esvaziamento de conceitos caros aos movimentos sociais para “conciliar” o termo com processos de mercantilização da normalidade, por meio da venda de produtos e serviços terapêuticos (Menezes, 2023).

Além disso, alguns grupos de pais e profissionais objetam a abrangência terminológica da neurodiversidade sob o argumento de que tais movimentos são protagonizados por pessoas no extremo mais funcional do espectro, em situação não representativa da condição de crianças com autismo com comorbidades e/ou que não possuem condições cognitivas e emocionais para participação social e decisória (Ortega, 2009).

Outra crítica à gramática da neurodiversidade está em seu suposto reducionismo em construir identidades pautadas em noções totalizantes sobre o cérebro e as suas alterações, reforçando o paradigma do “sujeito cerebral” (Ortega, 2008). Contudo, isso requer uma análise mais aprofundada sobre as estratégias e dinâmicas de movimentos sociais emergentes, em seu processo de cumplicidade subversiva da perspectiva médica, de negociação entre o movimento e as gramáticas até então vigentes (Menezes, 2023).

Assim, neurodiversidade não é um movimento em si, mas um paradigma que possibilita a construção de um movimento ou a reorientação de movimentos já existentes. Sua potência está na articulação de gramáticas comuns para o enfrentamento de estigmas sofridos por pessoas “atípicas”, conectando grupos de pessoas com autismo, com TDAH, entre outros grupos historicamente invisibilizados (Menezes, 2023). Seguindo os pressupostos políticos e epistemológicos dos estudos feministas e de gênero (Diniz, 2003), a autodeclaração da identidade, pela afirmação “sou deficiente” (surdo, com autismo, neurodiverso, entre outros), pela participação em discussões e decisões que os impactassem e pela afirmativa “nada sobre nós, sem nós”, constitui “um processo de subjetivação e de formação de identidade, que permite um deslocamento do discurso dominante da dependência e anormalidade para a celebração da diferença e o orgulho da identidade deficiente” (Ortega, 2009, p. 69).

Isso posto, além dos antagonismos referidos, alguns entendimentos comuns se fazem presentes. Em primeiro lugar, o de que o autismo não é uma entidade unificada, mas um conjunto de condições e necessidades distintas, que se manifestam de diversas formas e que diferem de um indivíduo para outro. A variedade que compõe um espectro demanda diferentes formas de suporte familiar, educacional e social (Silva; Gesser; Nuernberg, 2019). Além disso, é fundamental o aprofundamento



de pesquisas e ações em face da “maré iatrogênica” do diagnóstico clínico-médico na organização dos espaços e das ações educativas (Orrú; Silva, 2009).

Nessa perspectiva, emergem os Critical Autism Studies (CAS), a partir de encontros de pesquisadores no Canadá em 2012. O termo foi cunhado na obra *Worlds of autism: across the spectrum ou neurological difference* (Davidson; Orsini, 2013) e, assim como o movimento da neurodiversidade, os CAS compreendem o autismo para além do modelo médico, enquanto uma rede de significados construída a partir de múltiplas realidades forjadas a partir do contexto social compartilhado.

A análise crítica das relações de poder implicadas na produção de conhecimento sobre o autismo convoca à construção de novos pressupostos teórico-metodológicos, pela via de análise interseccional e discussão da questão capacitista nos espaços públicos e privados para o estudo da natureza e da cultura do autismo (Wuo *et al.*, 2019). Apesar de recentes, os CAS e o movimento da neurodiversidade vêm crescendo a partir da difusão da terminologia, da ampliação da presença de ativistas em audiências públicas, da consolidação de associações relacionadas com a causa e da presença expansiva da questão nas redes sociais (Menezes, 2023). É pertinente destacar a concentração de estudos sobre o tema na área da educação superior, possivelmente relacionada à participação ativa das pessoas com autismo na produção de pesquisas (Wuo; Brito, 2023).

Enquanto arena social, a universidade é lugar de debate, contestação e proposição, o que torna de importante consideração a circulação do tema do TEA nesse contexto.

Procedimentos metodológicos

O presente estudo, de caráter exploratório e qualitativo, consiste em revisão bibliográfica integrativa acerca das representações sociais de docentes do ensino superior sobre o TEA, presentes em publicações científicas dos últimos dez anos. Para tal, elegeu-se como eixo de investigação o capacitismo presente nas atribuições levantadas.

As bases de dados selecionadas foram: o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. Utilizou-se os descritores “representações sociais”,

“transtorno do espectro autista”, “neurodiversidade”, “docência” e “educação superior”. Os descriptores foram inseridos utilizando o operador booleano *AND* para as diferentes combinações. Os critérios de inclusão foram produções apenas em língua portuguesa que estavam disponibilizadas na íntegra e respondiam à questão orientadora deste estudo. Foram excluídas produções duplicadas e que não abordavam o ensino superior.

Foram encontradas 28 produções, analisadas conforme natureza e tipo de pesquisa, instrumento de construção dos dados, tipo de análise, participantes da pesquisa, objetivos do trabalho e resultados encontrados, sendo selecionados dois trabalhos, que serão discutidos na sequência.

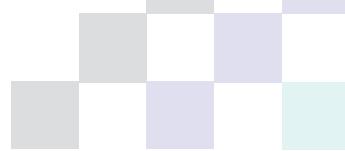
Resultados e discussões

O Quadro 1 apresenta a distribuição dos trabalhos que compuseram o *corpus* da pesquisa, a partir da base de dados, data de publicação, título e autoria.

Quadro 1 – Publicações sobre o tema

Tipo	Ano	Fonte	Título	Autoria
Tese	2021	Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás)	Eu, tu, ele: ancoragens da representação social do aluno com transtorno do espectro autista no ensino superior	França, N. R. M.
Artigo	2021	Revista Educação Especial	Neurodiversidade no meio acadêmico: reflexos das falhas educacionais em uma instituição de ensino superior no interior do Paraná	Bolsoni, C. L.; Macuch, R. S.; Bolsoni, L. L. M.

Fonte: elaborado pelas autoras (2025).



Vale destacar que a escassez de publicações nacionais sobre o tema corrobora o levantamento de literatura realizado por Wuo e Brito (2023), o qual indicou ampla divulgação de pesquisas sobre neurodiversidade e educação em periódicos de relevância internacional.

De acordo com o quadro, a pesquisa de França (2021) propôs a discussão das ancoragens a respeito da construção das representações sociais do estudante com autismo no ensino superior, a partir da experiência de ingresso desses estudantes em três diferentes instituições de ensino superior em Goiás, a Universidade Federal de Goiás (UFG), a PUC Goiás e o Centro Universitário de Anápolis – Universidade Evangélica de Goiás (UniEvangélica).

Os participantes da pesquisa foram três professoras, sendo duas de Psicologia e uma de História, uma de cada instituição, os três estudantes referidos anteriormente e suas respectivas famílias. A análise decorrente indicou desconhecimento por parte das professoras a respeito da condição dos estudantes com TEA e um processo de ancoragens em processo de construção, por meio de sucessivas formas comparativas em torno da eficácia acadêmica. As principais evocações presentes nas narrativas das professoras faziam alusão à comparação dos estudantes com TEA com alunos neurotípicos, referindo os termos “participativos”, “prometidos”, “inteligentes” e “eficientes”, em contraste de efeito justificativo para o termo “esquisito”. As narrativas dos estudantes evidenciaram a percepção de atitudes preconceituosas por parte das professoras, atribuídas às barreiras na relação professor-aluno e à falta de flexibilidade pedagógica.

Os dados analisados evidenciam que, diante do estranhamento e do não saber docente, as atribuições reproduziram a lógica da meritocracia, sendo esperado que um estudante com deficiência se autogerencie e construa estratégias para garantir o seu acesso ao conhecimento, o que reflete tomada de posição, orientação e justificação de comportamentos com base no capacitismo.

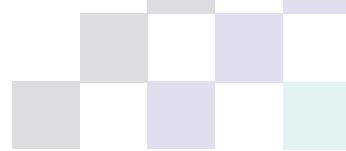
A pesquisa de Bolsoni, Macuch e Bolsoni (2021) teve como objetivo compreender as representações sociais de docentes do ensino superior acerca de pessoas neurodiversas. A amostra foi constituída por 25 professores de uma instituição de ensino superior na cidade de Maringá, no Paraná. Os resultados indicaram o desconhecimento do conceito de neurodiversidade, bem como percepções discriminatórias sobre a realidade do estudante neurotípico no contexto da universidade. Entre os colaboradores da pesquisa, 80%

da amostra entrevistada atribuíram causas individuais para o fracasso escolar, como o baixo nível de motivação, o pouco tempo de dedicação, a dificuldade em permanecer em sala de aula, a gravidade da demanda e a dificuldade de adesão à normativa institucional, enquanto maior interferência no desempenho do universitário, evidenciando a tentativa de adequar o aluno a um padrão social e a manutenção das metodologias tradicionais.

Apesar da compreensão de avaliação enquanto componente do processo de ensino-aprendizagem e da necessidade de adaptações institucionais e pedagógicas, os educadores relataram dificuldade na avaliação e na atribuição de notas, bem como na formulação de novas metodologias que atendam às demandas desses alunos. Os educadores apontaram ainda sobrevida trabalhista em extensa carga horária, diversidade de atribuições, grande quantidade de alunos e discrepâncias na equação tempo-salário, o que impossibilita o desenvolvimento de um olhar específico para cada estudante, trazendo prejuízos tanto para o professor como para o estudante e constituindo um mal-estar da docência e o senso de “falsa inclusão”, marcada pela ausência de reflexão crítica. Evidenciou-se a necessidade de constante reflexão sobre a atuação do professor, dos métodos utilizados, bem como as teorias que os embasam.

No campo do ensino superior, apesar das exíguas pesquisas e debates, tais questões urgem discussão, considerando que pessoas com deficiência são frequentemente vistas como não acadêmicas ou intelectualmente mais frágeis (Gilberg, 2020), o que legitima o modelo biomédico da deficiência e tende a individualizar as estratégias de acomodar as deficiências, desconsiderando as barreiras estruturais da instituição e propondo o modelo de inclusão pela via da evidenciação laudada, da medicalização, da normalização das pessoas e da noção de capacitação (Gesser, Block; Leite, 2023).

Sabe-se que o capacitismo acadêmico é endêmico, assim como é estrutural na sociedade, influindo em uma série de práticas, crenças, políticas, fazeres e identidades em que os grupos minoritários são sub-representados na condição de objetos de estudos, no âmbito da pesquisa, ou sujeitos às intervenções de diversos campos de saber e poder, no âmbito da extensão (Gesser; Block; Leite, 2023). Além disso, a lógica da meritocracia e da excelência individual invisibiliza o trabalho extra de criar acesso para si mesmo num contexto com muitas barreiras, privilegiando “sujeitos capazes” em detrimento de pessoas com corporalidades múltiplas e diversas (De Mozzi, 2020).



Assim, discutir sobre o capacitismo possibilita reconhecer como este produz invisibilidades ou hipervisibilidades da deficiência. Invisibilidade no sentido de produção de “apagamentos” de pessoas com deficiência, como uma “tentativa de homogeneização cultural das corporalidades que compõem a universidade, podendo produzir a domesticação dos corpos, de modo que tentem performar a capacidade de se afastar da abjeção” (Gesser, Block; Leite, 2023, p. 93). Já a hipervisibilidade da pessoa com deficiência ocorre quando esta passa a ser vista apenas em sua deficiência e incapacidade, ao invés de seu lugar enquanto sujeito de direitos. Pessoas com deficiências visíveis ou invisíveis relatam sofrer essa atenção indesejada, que apaga outras características identitárias e hipervisibiliza o *status* da deficiência em suas próprias realizações e publicações (Gesser, Block; Leite, 2023). Diante disso, ocorre o fenômeno de camuflagem, no qual a pessoa busca minimizar sua deficiência e performar a capacidade, em lugar de requerer a remoção de barreiras, gerando sofrimento psíquico (De Mozzi, 2020).

O ativismo acadêmico revela que, sob efeito do modelo biomédico, as instituições fazem antecipações e iniciações a respeito da pessoa com deficiência, utilizando códigos de linguagem e dispositivos de poder que, apesar das ações afirmativas para fortalecimento da inclusão e da acessibilidade, produzem barreiras atitudinais de efeitos limitantes (Abramowicz; Rodrigues; Cruz, 2011). Considerando que esse modelo toma como parâmetro um ideal de capacidade e normalidade, reduz-se a deficiência aos impedimentos corporais, circunscrevendo o olhar e a intervenção ao campo dos estudos *Sobre* a deficiência, ao invés de produzir conhecimentos e práticas *COM* as pessoas com deficiência (Gesser; Moraes, 2024).

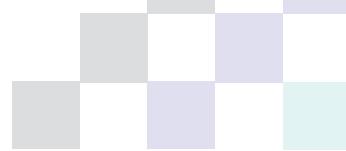
Esse processo dificulta o reconhecimento do capacitismo como um sistema opressivo (Campbell, 2001), perpetuando a objetificação das pessoas com deficiência, e sua redução à condição de passividade diante das intervenções planejadas por pessoas sem deficiência nos campos da saúde, da educação, da assistência social e da justiça (Gesser, Block; Nuernberg, 2019). O desafio ético-político é a despatologização da deficiência, a produção de conhecimentos e práticas comprometidos com o rompimento do capacitismo e demais sistemas opressivos presentes no cenário brasileiro, os quais marginalizam as pessoas com deficiência.

Considerações finais

Diante das discussões apresentadas acerca do TEA e do decorrente diálogo tensional entre o modelo biomédico e o modelo social da deficiência, pode-se considerar que representações produzidas e os estereótipos circulantes, tanto nos movimentos ativistas como nas perspectivas de docentes na educação superior, convocam ao compromisso social com práticas reflexivas, despatologizantes e anticapacitistas.

Diante dessa perspectiva, urge a articulação da deficiência, do capacitismo e da interseccionalidade como categorias de análise no cenário da pesquisa brasileira para sustentação de políticas públicas na área da deficiência e como forma de resistência aos discursos capacitistas neoliberais, pautados na meritocracia, na redução dos direitos sociais e na construção do sujeito empreendedor de si mesmo.

As ações afirmativas consistem em políticas públicas e privadas voltadas à concretização do princípio constitucional que visam combater a desigualdade social e a discriminação estrutural, por meio do estabelecimento de condições de equidade para os grupos historicamente excluídos terem acessibilidade a bens materiais, à saúde, à empregabilidade e à educação. Para tanto, é fundamental atentar à produção e à reprodução de concepções sobre as diferenças, bem como as suas implicações na manutenção de estereótipos, preconceitos e violência.



REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, A; RODRIGUES, T. C; CRUZ, A. C. J. A diferença e a diversidade na educação. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*. São Carlos, n. 2. pp. 85- 97, 2011

AMARAL, Lígia Assumpção. Sobre Crocodilos e Avestruzes: Falando de Diferenças Físicas, Preconceitos e sua Superação. In: AQUINO, Julio Groppa. (Org.). *Diferenças e preconceito na escola: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo: Summus, 1998, p. 11-30.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION (APA). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders – DSM-V*. 5. ed. Washington, 2013.

AUTISM & UNI. *Best practice for professionals supporting autistic students within or outside HE Institutions*. UK: Autism&Uni, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/pPrILS>. Acesso em: 15/09/2024.

ARANHA, M. S. Paradigmas da relação da sociedade com as pessoas com deficiência. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, Brasília, DF, v.11, n.21, p. 160-173, 2001.

BAGLIERI, S. Ensino, Cuidado e Educação Inclusiva: uma perspectiva dos estudos da deficiência. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 49, 2024.

BAPTISTA, Maria Manuel. Estereotipia e representação social: uma abordagem psicosociológica. In: BARKER, Anthony David. *O Poder e a Persistência do Estereótipo*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2004. p.103-116.

BLIACHERIS, M. W.; HERNANDEZ, A. R. C. O movimento social da neurodiversidade e a consciência política autista. *Revista Psicologia Política*. vol. 24, 2024

BOLSONI, C. L.; MACHUCH, L. G.; BOLSONI, L. L. M. Neurodiversidade no meio acadêmico: reflexos das falhas educacionais em uma instituição de ensino superior no interior do Paraná. *Revista Educação Especial*. Santa Maria, v. 34, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva 2008**. Brasília: MEC/SEESP.

BRASIL. **Decreto nº 6.949 de 2009**. Promulga a Convenção internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência e seu protocolo facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 20/02/2024.

BRASIL. **Lei 12.764, de 27 de dezembro de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm Acesso em: 23/11/2024.

BRASIL. **Programa Incluir Acessibilidade na Educação Superior - 2013**. Documento orientador Programa Incluir Acessibilidade na Educação Superior SECADI/Sesu. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13292-doc-ori-progincl&category_slug=junho-2013-pdf&Itemid=3019. Acesso em 15/12/2024.

BRASIL, **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm Acesso em: 02/12/2024.

CABRAL, L. S A. Inclusão do público-alvo da Educação Especial no Ensino Superior brasileiro: histórico, políticas e práticas. *Revista de Educação PUC*, Campinas, v. 22, n. 3, pp. 371-387, 2017.

CAMARGO, P. S. A. S. Representações sociais de docentes da EJA: afetividade e formação docente. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 1567-1589, out./dez. 2017.



CAMPBELL, F. K. "Inciting Legal Fictions: Disability's Date with Ontology and the Ableist Body of the Law." *Griffith Law Review*, London, v. 10, n. 1, p. 42-62, 2001.

CANGUILHEM, G. **O normal e o patológico**. 6^a. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

CONNOR. D. J.; VALLE, J. Estudos da deficiência na educação: presente, passado e futuro. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 49, 2024

DAVIDSON. J.; ORSINI, M. *Worlds of Autism: Across the Spectrum of Neurological Difference*. University of Minnesota Press, 2013.

DE MOZZI, G. Para desestabilizar deficiências: uma análise implicações aleijada. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 49, 2024

DINIZ, Débora. **O que é deficiência?** (coleção Primeiros Passos). São Paulo, Brasiliense, 2007.

FRANÇA, N. R. M. *Eu, tu, ele: ancoragens da representação social do aluno com transtorno do espectro autista no ensino superior*. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica- PUC – Goiás, 2021.

FOUCAULT, M. **Os anormais**: curso no Collège de França (1974-1975). Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

GESSER, M.; MELLO, A. G. Estudos da Deficiência na Educação: algumas contribuições para a realidade brasileira. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 49, 2024

GESSER, M.; AYDOS, V.; BLOCK, P.; SILVA, P. X. Capacitismo nas trajetórias educacionais e a produção da fadiga de acesso. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 49, 2024.

GESSER, M.; MORAES, M. Psicologia e políticas da deficiência: ativismos, aleijamentos e a luta anticapacitista. *Revista psicologia política*. v. 24, 2024.

GESSER, M.; BLOCK, P.; MELLO, A. G. Interseccionalidade, anticapacitismo e emancipação social. In. GESSER, M.; BÖCK, G. L. K.; LOPES, P. H. (Orgs.) *Estudos da deficiência: anticapacitismo e emancipação social*. Curitiba: CRV, 2020.

GOFFMAN, E. **Estigma**. Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1988.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados do censo da Educação Superior**, 2022: Manual do Usuário.

Brasília: Inep, 2023.

JODELET, D. O movimento e retorno ao sujeito e a abordagem das representações sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 3, p. 679-712, set./dez. 2009

LOBO, L. F. (2015). **Os infames da história**: pobres, escravos e deficientes no Brasil. Rio de Janeiro: Lamparina.

MALLIPEDDI, N. V.; VANDAALEN, R. A. Intersectionality within critical autism studies: a narrative review. **Autism in adulthood**. v. 4, n. 4, 2022.

MELLO, A. G. Deficiência, incapacidade e Vulnerabilidade: do capacitismo ou a preeminência capacitista e biomédica do Comitê de Ética em Pesquisa da UFSC. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 10, p. 3265-3276, 2016.

MELO, S. C. CONSTANT, E.; FERREIRA, A. T. Acesso e permanência de pessoas com autismo no ensino superior. **Revista Teias**. V. 24, n. 73, abr./jun. 2023.

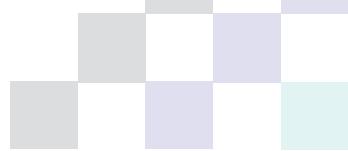
MINGUS, Mia. Forced Intimacy: An Ableist Norm. **Leaving Evidence**, 2017a. Disponível em: <https://leavingevidence.wordpress.com/2017/08/06/forced-intimacy-an-ableist-norm/>. Acesso em: 12 set. 2024.

MOREIRA, L.C. In(ex)clusão na universidade: o aluno com necessidades educacionais especiais em questão. **Revista Educação Especial**, Santa Maria, n. 25, 2005.

MOSCOVICI, S. **Psicologia das minorias ativas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais**: investigações em psicologia social. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

O'DELL, L.; BERTILSDOTTER, H.; ORTEGA, F.; BROWNLOW, C.; ORSINI, M. Critical autism studies: exploring epistemic dialogues and



intersections, challenging dominant understandings of autism. **Disability & Society**, 31(2) pp. 166–179, 2016.

ORTEGA, F. Deficiência, autismo e neurodiversidade. **Ciência e Saúde Coletiva**. v. 14, n. 1, pp. 67-77, 2009.

ORRU, S.E.; SILVA, V. A escola e a mará iatrogênica do diagnóstico no trabalho junto a estudantes com autismo. **Ensino em Re-Vista**, v.22, n.1, p.59-66, jan./jun. 2009.

RIOS, C.; CAMARGO JUNIOR, K. R. Especialismo, especificidade e identidade – as controvérsias em torno do autismo no SUS. **Ciência e Saúde Coletiva**. v. 24, n. 3, mar. 2019

RIOS, C. “Nada sobre nós, sem nós”? O corpo na construção do autista. **Sexualidad, Salud y Sociedad**. n. 25, pp.212-230, abr. 2017.

SILVA, V. C. *O estudante com Transtorno do Espectro Autista nas universidades brasileiras*. Tese (doutorado). Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação. 2020.

SILVA, S. C; GESSER, M; NUERBERG, A. H. A contribuição do modelo social da deficiência para a compreensão do transtorno do espectro autista. **Revista Artes, educação e inclusão**. v.15, n.2, abr./jun.2019.

SINGER, J. “Why can’t you be normal for once in your life?” From a ‘problem with no name’ to the emergence of a new category of difference”. In: M. Corker & S. French (orgs.). **Disability discourse**. Buckingham, Philadelphia: Open University Press. pp. 59-67, 1999.

VIANA, K.; BRITO, M.; TREBISACCE, D. Histórias de um dispositivo clínico: cartas ao capacitismo que nos habita. **Revista psicologia política**. vol. 24, 2024.

WOODS, R.; MILTON, D. ARNOLD, L.; GRABY., S. Redefining critical autism studies: a more inclusive interpretation. **Disability & Society**, 33(6) pp. 974-979, 2018.

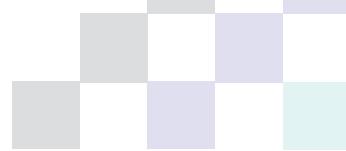
ORGANIZADORES(A) DA OBRA

Rocelly Dayane Teotonio da Cunha Souza

Assistente Técnica-Administrativa da Diretoria de Gestão de Pessoas do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (TCE/RN). Doutora e Mestre em Psicologia pelo Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Atuou na docência dos cursos de Psicologia e Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). Atuou na assistência técnica-administrativa da Secretaria de Controle Externo do TCE/RN (2024). Coordenou a linha Educação, Gênero e Desigualdade do Laboratório de Estudos em Políticas Públicas, Territorialidade e Diferença – UNÉ, vinculado à Universidade Federal do Cariri (UFCA/CNPq) (2023-2024). Exerceu função de chefia no setor de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e coordenou o Programa Maria da Penha vai às Escolas da Secretaria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres de Natal (RN) (2018). Atua como Psicóloga Clínica em consultório particular, orientada pela psicanálise, e realiza graduação em Direito pela Universidade Potiguar (UNP).

Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) desde 2001. Atualmente ocupa o cargo de Diretor da Corregedoria do TCE/RN, preside a Comissão de Ética e é membro do Comitê de Equidade, Diversidade e Cidadania, ambos do TCE/RN. Doutorando em Ciências Jurídicas na Universidade do Museu Social Argentino (UMSA). Pós-graduado em Auditoria Governamental pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e em Gerência de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN) e Psicologia pela



Universidade do Rio Grande do Norte (Uni-RN). Ocupou o cargo de Secretário de Controle Externo no TCE/RN e de Diretor de Controle Externo de diferentes áreas no TCE/RN. Participa ativamente de iniciativas nacionais, com destaques para o Grupo de Consciência Cidadã da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) e o Comitê Técnico de Auditoria do Instituto Rui Barbosa (IRB).

Antonio Gilberto de Oliveira Jales

Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (TCE/RN) desde 2013. Atual Conselheiro-Corregedor do TCE/RN. Graduado em Geologia pela Universidade de Fortaleza (1986). Especialista em Educação Ambiental pela UERN (2002) e em Gestão de Recursos Hídricos pela UFSC (2006). Mestre em Irrigação e Drenagem pela UFERSA (2009). Professor da Universidade Potiguar - Campus Mossoró e Natal. Presidiu o TCE/RN nos biênios 2017/2018 e 2023/2024. É Presidente do Comitê Técnico das Corregedorias, Ouvidorias e Controles Interno e Social do Instituto Rui Barbosa desde 2019. Coordenador do Comitê Técnico de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Instituto Rui Barbosa. Diretor de Defesa de Direitos e Prerrogativas e Assuntos Corporativos da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

Antonio Ed Souza Santana

Conselheiro Vice-presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN). Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Contabilidade e Auditoria pela Universidade de Brasília (UNB). Bacharel em Administração pela UFBA. Tem ainda no currículo Anticorruption Program (Parceria CGU/George Washington University, The Center Of Latin America Issues – CLAI). Atuou como Auditor Federal de Finanças e Controle na Controladoria Geral da União (2002-2016) e Analista do Banco Central do Brasil (200). Coordenou o MARCCO/RN (Movimento Articulado de Combate à Corrupção), no período de 2017 a 2019. Atualmente é Presidente do Comitê de Equidade, Diversidade e Cidadania do TCE/RN.

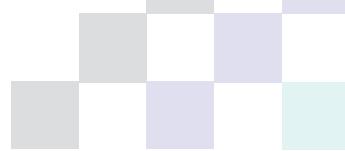
AUTORES(AS) DOS CAPÍTULOS

Ana Karenina de Melo Arraes Amorim

Psicóloga, graduada pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Psicologia Clínica pela Universidade de Brasília (UnB). Doutora em Psicologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora Associada do Departamento de Psicologia da UFRN e do Programa de Pós-graduação em Psicologia da UFRN. Coordenadora do Grupo de Estudos em Política, Produção de Subjetividades e Práticas de Resistência (Gentileza/GPPR/UFRN). Desenvolve atividades de pesquisa, ensino e extensão nas áreas de saúde mental coletiva e direitos humanos, no diálogo da Filosofia da Diferença e Análise Institucional com outras teorias, com trabalhos na interface política, clínica e estética, nos campos da reforma psiquiátrica, da atenção psicossocial no SUS, das práticas de cuidado em saúde, das práticas de resistência e do uso de drogas junto a pessoas, grupalidades e coletivos vulnerabilizados (pessoas com história manicomial, mulheres, população em situação de rua, população negra, comunidades tradicionais, usuários de múltiplas drogas, entre outras).

Andrea Maria Lucas Ferreira

Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), com atuação voltada à fiscalização dos gastos públicos na área da saúde. Graduada em Enfermagem e Obstetrícia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Cursa Bacharelado em Direito pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). Possui ampla experiência na área da saúde, tendo atuado como enfermeira de reabilitação e centro cirúrgico na Rede Sarah de Hospitais, em Brasília, e como enfermeira no Centro de Hemodinâmica do Hospital Antônio Pedro, em Niterói. Pós-graduada em Auditoria em Organizações do Setor Público (Uni-FCV) e em Ciência de Dados (PUC-Rio). Pós-graduanda em Direito Administrativo pela PUC-Minas. Desde 2023, é membro efetivo da Comissão de Diversidade do TCE/RJ.



Anne Emilia Costa Carvalho

Graduada em Administração, com mestrado em Gestão Pública e doutorado em Administração. Professora Adjunta do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Auditora de Controle Externo do TCE/RN.

Brígida Cavalcanti Alves

Psicóloga, graduada pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Especialista em Saúde Mental e Rede de Atenção Psicossocial pelo Instituto de Ensino Superior Múltiplo (IESM). Mestra em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Doutoranda em Psicologia pela UFRN. É membro do Grupo de Pesquisa em Política, Produção de Subjetividade e Práticas de Resistência (Gentileza - UFRN), vinculada à linha de Política do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da UFRN. Realiza, atualmente, pesquisa com mulheres quilombolas e negras, na perspectiva de investigar a produção de resistência construída por elas em seus respectivos territórios. Apresenta interesse e atuação nas áreas: clínica psicanalítica brasileira; clínica e questões étnicos raciais, escritas poéticas, feminismos negros, epistemologias decoloniais e afro-brasileiras.

Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa (vide currículo Organizador da Obra)

Daiesse Quênia Jaala Santos Bomfim

Chefe da Divisão de Auditoria de Licitações e Contratos na Advocacia-Geral da União. Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP). Presidente da Comissão de Diversidade Racial do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Membro do Comitê Gestor da Plataforma JurisRacial (Ministério da Igualdade Racial e Advocacia-Geral da União). Advogada,

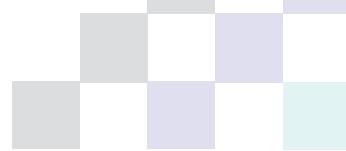
professora e palestrante. Bacharel em Direito pela UFBA. MBA em Diversidade e Inclusão pela Business Behaviour of Chicago (em andamento). Mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho em São Paulo. Membro do Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial (IBDEE).

Elda Silva do Nascimento Melo

Pós-doutora em Educação pela Universidade de Valencia/UV/Espanha. Graduada em Pedagogia. Mestrado e Doutorado em Educação (UFRN). Professora do Departamento de Práticas Educacionais e Currículo e do Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da UFRN. Foi Coordenadora de Gestão Educacional do PIBID/UFRN entre 2012 e 2015 e vice-coordenadora do curso de Pedagogia da UFRN. Participa de grupos de pesquisa na área de Educação, assim como coordena projetos de pesquisa envolvendo temas como a Formação Docente, Teoria das Representações Sociais e Praxiologia de Pierre Bourdieu. Ministra as disciplinas de Estágio Supervisionado no curso de Ciências Sociais, atuando também como avaliadora de cursos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). De 2017 a 2022 desempenhou as funções de Diretora de Desenvolvimento Pedagógico (DDPEd) e Pró-reitora Adjunta de Graduação da Pro-reitoria de Graduação da UFRN. Faz parte da Comissão Própria de Avaliação (CPA) e da Comissão de Graduação da UFRN. Atualmente, ocupa o cargo de Pró-reitora de Graduação da UFRN.

Evandro Nunes Franco

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), no exercício da função de Diretor de Registro de Atos de Pessoal (2025-2026). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em Direito Constitucional pela UFRN.



Fladjane Raquel Soares de Souza

Graduada em Ciências Contábeis e Especialista em Auditoria e Perícia Contábil. Auditora de Controle Externo do TCE/RN.

Geovane Gesteira Sales Torres

Doutorando em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal do Cariri. Coordenador da linha de pesquisa Políticas públicas, Direitos Humanos e Diferenças no Laboratório de Estudos em Políticas Públicas, Territorialidade e Diferenças- Uné.

Indira Celli Gomes

Graduada em Ciências Contábeis e Especialista em Lei de Responsabilidade Fiscal e Direito Administrativo. Auditora de Controle Externo do TCE/RN.

Jessica Hozana Santos De Lima

Graduanda em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro do grupo de pesquisa em Política, Produção de Subjetividade e políticas e práticas de resistência (Gentileza - UFRN), com foco nas mulheres negras e quilombolas. Atuou junto ao coletivo de Luta Antimanicomial de Natal, cartografando a história de seus componentes.

Kátia Regina Lopes Costa Freire

Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), no Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação do Centro de Educação (DFPE/CE). Atua nos Programas de Pós-graduação em Educação (PPGED), na linha de pesquisa Educação e Inclusão em contextos educacionais e em Educação

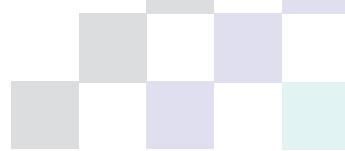
especial (PPGEsp), ambos do Centro de Educação. Graduada em Pedagogia (UFS). Mestrado e doutorado em Educação (PPGED/UFS). Membro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial (Abpee) e da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa (Anped). Supervisora na Rede Pode Falar de apoio à saúde mental de adolescentes e jovens (UNICEF Brasil). Vice-coordenadora do Laboratório de Tecnologia Assistiva do Centro de Educação (Latece) e do Programa de formação continuada do Centro de Educação (Profoco). Possui experiência na área da Psicologia Educacional e Educação Especial na perspectiva da inclusão, com ênfase nas perspectivas foucaultiana e psicanalítica.

Larissa de Macedo Almeida

Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Pós-graduada em Auditoria e Perícia Contábil pela UNIFACEX. Auditora de Controle Externo do TCE/RN. Atualmente é Assistente Técnica da Corregedoria do TCE/RN. Coordenadora do Coletivo MäesT21 RN e Doutoranda em Ciências Jurídicas na Universidad Del Museo Social Argentino.

Magda Dimenstein

Professora Titular vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e UFDPAR. Bolsista PQ1-A/ CNPq. Graduada em Psicologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) (1986). Mestre em Psicologia Clínica pela PUC/RJ (1994) e Doutora em Saúde Mental pelo Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (1998). Pós-doutorado em Saúde Mental na Universidad Alcalá de Henares (Espanha, 2010) e em Saúde Coletiva no Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da UFC (2018). Atua na área de Saúde Coletiva com ênfase em Saúde Mental, Atenção Primária e Psicosocial. Desenvolve pesquisas sobre iniquidades sociais, vulnerabilidades étnico raciais, desigualdades nos cuidados em saúde e cuidados culturais em saúde mental. Participa do grupo de pesquisa Modos de Subjetivação, Políticas Públicas e Contextos



de Vulnerabilidades/UFRN (diretório de GP/CNPq) e do GT/ANPEPP Políticas de subjetivação e invenção do cotidiano.

Marcela de Oliveira Timóteo

Auditora do Tribunal de Contas da União (TCU) e Coordenadora do Comitê de Equidade, Diversidade e Inclusão do órgão. Representante do TCU na Rede Equidade. Atua na Comissão de Gênero e Diversidade da Organização Latino-Americana e do Caribe de Instituições Superiores de Controle. Graduada em Administração Pública, pós-graduada em Direitos Humanos e Responsabilidade Social e em Educação Corporativa. Faz parte do Coletivo de Servidores negros e servidoras negras Maria Firmina e da Rede de mulheres negras líderes no setor público.

Marcelo da Silva Conceição

Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ). Atua como mentor para candidatos que desejam aprovação em concursos públicos. Graduado em Direito pela Faculdade Anísio Teixeira (FAT). Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e em Docência do Ensino Superior pela Faculdade de Minas Gerais (Facuminas). Possui experiência de cinco anos como Policial Penal na Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia. Membro efetivo da Comissão de Diversidade do TCE/RJ, colaborando com iniciativas voltadas à equidade, inclusão e valorização da diversidade no serviço público.

Maria Fernanda Cardoso Santos

Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Psicóloga, doutora e mestre em Filosofia pela Universidade Federal Rio Grande do Norte (UFRN). Servidora da SEMTAS (Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social) de Natal-RN.

Maria Laís dos Santos Leite

Psicóloga. Doutora em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Desde 2014 atua como servidora técnico-administrativa da Universidade Federal do Cariri. Líder do Grupo de Pesquisa e Laboratório de Estudos em Políticas Públicas, Territorialidade e Diferenças-Uné (UFCA/CNPq).

Martha Fernanda Souza Silva

Graduanda em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro do grupo de pesquisa em Política, Produção de Subjetividade e políticas e práticas de resistência (Gentileza - UFRN), com foco nas mulheres negras e quilombolas.

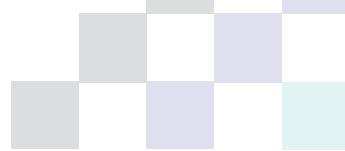
Narjara Medeiros de Macedo

Graduada em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN, 2002). Especialização e mestrado em Psicologia pela UFRN (2005). Doutoranda em Educação pela UFRN. Pesquisadora do Laboratório em Políticas Públicas, Territorialidade e Diferenças (Universidade Federal do Cariri). Professora e supervisora de estágios em psicologia clínica, psicologia escolar e acompanhamento terapêutico de orientação psicanalítica no Centro Universitário do Rio Grande do Norte UNIRN. Membro do Grupo Winnicott do Rio Grande do Norte (GWRN). Psicóloga clínica e institucional.

Rocelly Dayane Teotonio da Cunha Souza (vide currículo Organizadora da Obra)

Rosicleide Ramos Alves

Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM/SP). Mestranda em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Bacharel em Ciências Contábeis pela Fundação Visconde de Cairu.



Victor Rafael Fernandes Alves

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), no exercício da função de Coordenador de Fiscalização de Pessoal (2025-2026). Pós-doutor em Direito pela UFRN. Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba.

Este livro foi composto com as tipografias Adobe Caslon Pro e Britannic, impresso em papel Offset Alta alvura, gramatura 120, em dezembro de 2025. Produzido pelo Instituto Rui Barbosa.