

Título em português: Interseccionalidade na auditoria governamental: uma possibilidade viável? Um estudo de caso na Controladoria-Geral da União.

Título em inglês: Intersectionality in governmental auditing: a feasible possibility? A case study at the office of the comptroller general of brazil

Título em espanhol: Interseccionalidad en la auditoría gubernamental: ¿una posibilidad viable? Un estudio de caso en la controladoria-geral da união

GT02 - Finanças Públicas e Accountability

Júlia Heide Pires Rocha Ribeiro, Auditora Federal de Finanças e Controle e Mestre em Governança e Inovação em Políticas Públicas – Universidade de Brasília

Ludmila de Melo Souza, Professora no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais e no Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas, ambos na Universidade de Brasília

Paulo Ricardo da Costa Reis, Professor no Departamento de Gestão de Políticas Públicas e nos Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas e em Administração Pública, todos na Universidade de Brasília

RESUMO: Nas últimas décadas, a auditoria no setor público ampliou seu escopo, superando a fiscalização financeira tradicional para incorporar funções mais abrangentes de avaliação de desempenho e governança. Apesar desse movimento, permanecem incipientes as discussões sobre a integração de abordagens analíticas sensíveis às desigualdades estruturais. Este artigo analisa como auditores e auditoras da Controladoria-Geral da União (CGU) percebem a incorporação da perspectiva interseccional na auditoria governamental, especialmente na avaliação de políticas públicas sociais. O estudo adota abordagem qualitativa, com a realização de três grupos focais com 15 servidores da Secretaria Federal de Controle. Os dados foram examinados por meio de análise temática, com apoio do software ATLAS.ti. Os resultados evidenciam desafios institucionais, metodológicos e culturais para integrar a interseccionalidade ao ciclo de auditoria, incluindo o predomínio de uma cultura técnico-formalista, a ausência de critérios técnicos claros, diretrizes institucionais e capacitação especializada. Ao mesmo tempo, identifica-se potencial para qualificar a identificação de riscos sociais e ampliar a análise de impacto das políticas públicas. Conclui-se que o avanço dessa agenda requer orientação institucional, desenvolvimento metodológico e fortalecimento de capacidades, a fim de alinhar a auditoria governamental às realidades sociais complexas e às demandas por equidade.

Palavras-chave: Interseccionalidade; Auditoria governamental; Controle interno; Equidade; Políticas públicas sociais.

ABSTRACT: Over the past decades, public sector auditing has expanded beyond traditional financial oversight to incorporate broader performance evaluation and governance functions. Despite this shift, discussions on integrating analytical approaches sensitive to structural inequalities remain limited. This article examines how auditors from the Office of the Comptroller General of Brazil (CGU) perceive the incorporation of an intersectional perspective into governmental auditing, particularly in the evaluation of social public policies. The study adopts a qualitative approach based on three focus groups conducted with 15 auditors from the Federal Secretariat of Internal Control. Data were analyzed through thematic analysis supported by ATLAS.ti. Findings reveal institutional, methodological, and cultural challenges to integrating intersectionality into the audit cycle, including

the predominance of a formalistic audit culture, the absence of clear technical criteria, institutional guidance, and specialized training. At the same time, results indicate potential to enhance social risk identification and improve impact assessment of public policies. Advancing this agenda requires institutional guidance, methodological development, and capacity building to align governmental auditing with complex social realities and equity concerns.

Keywords: Intersectionality; Governmental auditing; Internal control; Equity; Social public policies.

RESUMEN: En las últimas décadas, la auditoría en el sector público ha ampliado su alcance, superando la fiscalización financiera tradicional para incorporar funciones más amplias de evaluación de desempeño y gobernanza. A pesar de este avance, siguen siendo limitadas las discusiones sobre la integración de enfoques analíticos sensibles a las desigualdades estructurales. Este artículo analiza cómo auditores y auditoras de la Controladoria-Geral da União (CGU) perciben la incorporación de la perspectiva interseccional en la auditoría gubernamental, especialmente en la evaluación de políticas públicas sociales. El estudio adopta un enfoque cualitativo basado en tres grupos focales realizados con 15 servidores de la Secretaría Federal de Control. Los datos fueron examinados mediante análisis temático con apoyo del software ATLAS.ti. Los resultados evidencian desafíos institucionales, metodológicos y culturales para integrar la interseccionalidad en el ciclo de auditoría, incluyendo el predominio de una cultura técnico-formalista, la ausencia de criterios técnicos claros, directrices institucionales y capacitación especializada. Al mismo tiempo, se identifica potencial para fortalecer la identificación de riesgos sociales y ampliar el análisis de impacto de las políticas públicas. El avance de esta agenda requiere orientación institucional, desarrollo metodológico y fortalecimiento de capacidades para alinear la auditoría gubernamental con realidades sociales complejas y demandas de equidad.

Palabras clave: Interseccionalidad; Auditoría gubernamental; Control interno; Equidad; Políticas públicas sociales.

1. Introdução:

Nas últimas décadas, observa-se um fenômeno descrito por Power (1994) como a "explosão das auditorias", caracterizado pela ampliação das práticas de monitoramento e avaliação nos mais diversos setores da administração pública. Esse movimento global também atingiu o Brasil, resultando na expansão de estruturas e mecanismos de auditoria e controle. Sob uma perspectiva crítica, argumenta-se que a intensificação das práticas de auditoria pode ser contraproducente, especialmente quando se torna um fim em si mesma, priorizando o cumprimento de procedimentos em detrimento de promover a transformação das realidades que pretende avaliar (Medeiros, 2021).

A auditoria interna governamental consiste em uma atividade independente e objetiva, voltada a avaliar, aconselhar e agregar valor às instituições públicas, utilizando métodos sistemáticos e disciplinados para aperfeiçoar a governança, a gestão de riscos e os controles internos. No âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro, essa prática é normatizada pela Instrução Normativa nº 3/2017 da Controladoria-Geral da União (CGU), que estabelece parâmetros para a atuação baseada em risco (Brasil, 2017a).

Estudos recentes destacam o papel da auditoria governamental como instrumento estratégico para apoiar a tomada de decisão, Noch e Sonjaya (2024) apontam que a prática evoluiu de uma função tradicionalmente focada na supervisão financeira para um modelo mais holístico, que incorpora dimensões sociais, ambientais e de desempenho organizacional. Esse novo enquadramento exige abordagens metodológicas que ampliem o escopo da auditoria, priorizando a relevância e aplicabilidade dos achados para fomentar decisões baseadas em evidências.

É importante lembrar aspecto destacado pelo Instituto de Auditores Internos (IIA, 2020) sobre a necessidade de um planejamento preciso da auditoria baseada em riscos para garantir que as prioridades da auditoria interna

estejam alinhadas aos objetivos organizacionais e que os riscos com maior potencial de impacto sejam abordados de forma eficaz. Esse planejamento permite que a atividade de auditoria interna aloque seus recursos de maneira estratégica.

Nesse contexto, o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 assume papel relevante ao indicar prioridades de governo e, consequentemente subsidiar a avaliação de riscos para a seleção de objetos de auditoria por parte da CGU. Publicado contendo cinco agendas transversais — mulheres, crianças e adolescentes, povos indígenas, igualdade racial e meio ambiente —, o PPA reconhece que as desigualdades estruturais permeiam todos os campos da ação estatal (Brasil, 2023c). Essas agendas também se relacionam diretamente aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU), em especial aos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os ODS constituem um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima, e assegurar que todas as pessoas possam desfrutar de paz e prosperidade (ONU, 2024). Alinhado ao ODS 5 (Igualdade de Gênero), políticas e programas governamentais devem incorporar a perspectiva de gênero em todas as etapas de seu ciclo para garantir eficácia e sensibilidade às diversas necessidades e experiências das mulheres e meninas, promovendo uma sociedade mais inclusiva e justa.

No Brasil essa meta tem particular relevância, considerando-se dados divulgados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023, p. 4), que apontam para o aumento dos feminicídios, e dados recentes do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher – RASEAM, que não indicam de forma inequívoca melhora desse contexto (Brasil, 2025, p. 117). Além disso, a Organização Mundial da Saúde (WHO, 2021, p. 18) destaca a necessidade de políticas e programas adaptados a contextos específicos, dada a variação da prevalência da violência entre países e regiões.

Nesse cenário em março de 2024 foi lançado o Plano de Ação do Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios (PNPF), derivado do Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios, instituído em agosto de 2023 pelo Decreto nº 11.640/2023 (Brasil, 2023a), com o propósito de prevenir todas as formas de discriminação, misoginia e violências de gênero por meio de ações intersetoriais e que considerem a perspectiva de gênero e suas interseccionalidades. O PNPF, portanto, constitui um caso relevante para analisar como políticas sociais complexas desafiam os instrumentos tradicionais de planejamento e controle.

Para o efetivo enfrentamento da violência contra as mulheres, é importante compreender os múltiplos marcadores sociais que afetam as experiências de mulheres e meninas, como raça, classe social e outras categorias que produzem vulnerabilidades específicas. Assim, o conceito de interseccionalidade destaca-se no âmbito das políticas públicas como fundamental para compreender e enfrentar as desigualdades vivenciadas por grupos específicos, analisando como diferentes identidades sociais interagem e criam formas únicas e complexas de discriminação (Hankivsky; Cormier, 2011). Contudo, apesar do crescente reconhecimento do conceito de interseccionalidade no planejamento das políticas públicas, há desafios para sua tradução em práticas concretas e eficazes (La Barbera et al., 2023).

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

2. Referencial Teórico

Esta seção apresenta o referencial teórico que fundamenta a análise quanto à percepção dos auditores sobre a adoção da interseccionalidade nos serviços de auditoria governamental. Para isso, são discutidos os conceitos de interseccionalidade, transversalidade, intersetorialidade e, por fim, auditoria governamental e sua contribuição para o valor público.

2.1 A perspectiva interseccional nas políticas públicas e implicações para a auditoria

O conceito de interseccionalidade, difundido por Crenshaw (1991) e aprofundado por Collins (1993) e Manuel (2006), ressalta que diferentes marcadores sociais (gênero, raça, classe, etnia, orientação sexual etc.) se sobrepõem, gerando experiências específicas de discriminação ou privilégio. No contexto das políticas públicas, a interseccionalidade possibilita a superação de visões isoladas, viabilizando a análise de como múltiplos fatores influenciam a vulnerabilidade e o acesso a direitos (Hankivsky; Cormier, 2011).

Estudo recente de La Barbera et al. (2023) indica que as equipes técnicas, muitas vezes, carecem de metodologias adequadas para incorporar múltiplos marcadores de desigualdade na formulação, execução e avaliação das políticas. No caso do enfrentamento à violência de gênero, por exemplo, fatores como raça, idade, localização e condição socioeconômica podem agravar a situação de risco sem serem devidamente identificados e tratados (Ipea, 2023; WHO, 2021).

Diante dos desafios apontados, a adoção de uma lente interseccional nos serviços de auditoria, incluindo consultorias, pode aprimorar a análise de políticas públicas sensíveis. Como demonstrado por Manuel (2006), considerar múltiplos marcadores sociais simultaneamente permite revelar desigualdades estruturais que seriam invisibilizadas por análises unidimensionais. La Barbera et al. (2023) reforçam essa compreensão ao destacar que a integração da interseccionalidade em processos de avaliação amplia o alcance e a justiça das intervenções públicas.

Quando associada às auditorias, essa perspectiva pode qualificar a atuação do controle no que diz respeito à equidade, e com isso, as orientações e recomendações resultantes dos trabalhos podem se tornar mais abrangentes e responsivas às demandas de populações historicamente marginalizadas, e quando implementadas podem potencializar a transformação por meio das políticas públicas, como propõem La Barbera et al. (2023) e Manuel (2006), ao defenderem a interseccionalidade como chave para políticas mais inclusivas e justas.

O alinhamento entre auditoria e interseccionalidade aperfeiçoa a capacidade do controle interno governamental de atuar não apenas como instrumento técnico de verificação, mas como ferramenta estratégica de promoção da equidade nas políticas públicas. Ao ser incorporada desde a fase de planejamento dos trabalhos, a perspectiva interseccional contribui para que os trabalhos de auditoria identifiquem riscos e barreiras que afetam desigualmente distintos grupos sociais, permitindo a formulação de perguntas de auditoria que considerem a complexidade dos contextos e objetos analisados.

2.2 Interseccionalidade, Intersetorialidade e Transversalidade em Políticas Públicas

A crescente complexidade dos problemas públicos tem exigido das políticas públicas respostas mais integradas, colaborativas e orientadas pelas múltiplas dimensões da realidade social. Nesse contexto, destacam-se as abordagens da interseccionalidade, transversalidade e interseccionalidade, que surgem como alternativas à lógica fragmentada da gestão pública tradicional (Marcondes et al., 2024; Bronzo, 2023).

Para Nogueira e Forte (2019), a efetividade das políticas públicas está relacionada à capacidade dos governos de promover articulações entre diferentes setores e atores, superando estruturas setoriais e ampliando a capacidade de coordenação. Bronzo (2023) complementa ao caracterizar a interseccionalidade como uma estratégia de gestão colaborativa que responde aos desafios impostos por sistemas de ação interdependentes e por problemas com múltiplas causas e efeitos.

O reconhecimento da interdependência entre setores, níveis de governo e populações atendidas evidencia que muitos problemas enfrentados pelas políticas públicas são, em si, complexos, pois apresentam múltiplas causas, efeitos inter-relacionados e interpretações concorrentes quanto à sua natureza e às possíveis soluções (Bronzo, 2023). Essa complexidade limita a eficácia de respostas isoladas e reforça a necessidade de estratégias colaborativas de gestão. Como destacam Nogueira e Forte (2019), a integração de políticas públicas requer ajustes estruturais e institucionais, sobretudo em contextos locais com baixa capacidade técnica e escassez de recursos. Os autores também ressaltam o papel da regulação e dos sistemas de incentivos na harmonização de interesses diversos, tornando possível a ampliação dos efeitos interseccionais e transversais. Nesse cenário, torna-se indispensável a adoção de abordagens capazes de lidar com a pluralidade e a interdependência que caracterizam as demandas sociais contemporâneas.

A interseccionalidade tem sido definida como uma estratégia que articula diferentes setores da administração pública para o enfrentamento de problemas que extrapolam os limites de uma única política ou área (Bronzo, 2023; Marcondes et al., 2018). Seu potencial reside na construção de respostas integradas, capazes de mobilizar saberes distintos e alinhar esforços em torno de finalidades comuns. Busca-se, com isso, reorganizar a ação estatal mediante cooperação entre setores, superando a lógica fragmentada da gestão pública (Marcondes et al., 2024).

No entanto, sua implementação encontra obstáculos, como a dificuldade de coordenação entre entes federativos, a assimetria de capacidades institucionais e a fragilidade das estruturas colaborativas. Para Nogueira e Forte (2019), a efetivação de arranjos intersetoriais exige mudanças nos modelos de gestão e depende da capacidade dos governos de promover articulações horizontais e verticais consistentes.

Já a transversalidade é compreendida como uma diretriz de gestão que busca incorporar determinados temas ou públicos a todas as fases do ciclo de políticas públicas, promovendo o compartilhamento de objetivos entre setores e a superação da lógica de compartimentalização institucional (Marcondes et al., 2018). No Brasil, observa-se um esforço de institucionalização dessa abordagem, como o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, que incorporou cinco agendas transversais: mulheres, crianças e adolescentes, povos indígenas, igualdade racial e meio ambiente (Brasil, 2023d). Esse compromisso também se materializou na reorganização administrativa promovida pela Lei nº 14.600/2023 (Brasil, 2023b), que estabeleceu pastas temáticas como os Ministérios das Mulheres, da Igualdade Racial, dos Povos Indígenas e dos Direitos Humanos.

Mesmo com os avanços, persistem desafios para a efetivação dessas agendas, como a dificuldade de identificar entregas com recortes interseccionais e territoriais, bem como a ausência de metas e indicadores capazes de capturar as múltiplas dimensões das desigualdades (Brasil, 2023d). Ainda que os termos intersectorialidade e transversalidade sejam, por vezes, utilizados de forma intercambiável (Marcondes et al., 2018), ambos compartilham o objetivo de integrar ações governamentais de maneira coerente, participativa e sensível às desigualdades estruturais.

A interseccionalidade, por sua vez, distingue-se das abordagens anteriores por seu caráter analítico. Inicialmente apresentada a partir dos estudos de raça e gênero, a perspectiva interseccional passou a ser progressivamente incorporada ao campo das políticas públicas como instrumento para compreender as múltiplas e simultâneas formas de opressão que afetam grupos historicamente marginalizados (Filice; Muller, 2024; Marcondes et al., 2024). Essa abordagem permite explicitar como diferentes dimensões sociais interagem de maneira estrutural nas experiências dos sujeitos, exigindo, portanto, a revisão dos parâmetros de formulação, implementação e avaliação das políticas.

Apesar de seu potencial, a interseccionalidade ainda é pouco institucionalizada e encontra limitações em sua aplicação prática, que vão desde a escassez de recursos e formação técnica até a existência de propostas genéricas (Filice; Muller, 2024). Marcondes et al. (2024) indicam que, no contexto brasileiro, a presença da interseccionalidade nas políticas públicas ocorre, em muitos casos, de forma superficial, por meio de “traços” ou referências pontuais, sem que haja uma transformação mais profunda da lógica de direitos, coalizões e arranjos institucionais.

Embora intersectorialidade, transversalidade e interseccionalidade apresentem fundamentos e finalidades distintas, há entre elas convergências, sobretudo no reconhecimento da inadequação dos modelos fragmentados frente à complexidade das desigualdades sociais. Todas propõem, em alguma medida, uma gestão pública mais articulada e responsiva à interdependência entre problemas, populações e instituições (Bronzo, 2023; Marcondes et al., 2024). No entanto, suas trajetórias de institucionalização e seus níveis de operacionalização são distintos. A intersectorialidade e a transversalidade já se consolidaram como estratégias reconhecidas de gestão, enquanto a interseccionalidade ainda carece de maior amadurecimento para uma efetiva implementação (Filice; Muller, 2024; Marcondes et al., 2024). Soma-se a isso a dificuldade de delimitar fronteiras claras entre os conceitos, uma vez que a literatura e a prática frequentemente os sobrepõem ou utilizam de maneira intercambiável (Marcondes et al., 2018).

A incorporação dessas abordagens representa um avanço na construção de políticas públicas mais eficazes e justas, especialmente em contextos de exclusão persistente. Para além de alterações pontuais, sua adoção exige investimentos em capacidades institucionais, revisão dos processos de planejamento e avaliação, e o fortalecimento de mecanismos de governança voltados à articulação e à participação social. Como demonstram as agendas transversais do PPA 2024–2027 e o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios há uma disposição do governo federal em institucionalizar essas perspectivas.

2.3 A Auditoria Governamental e sua contribuição para o valor público

A auditoria no setor público desempenha papel importante para a promoção da transparência, accountability e boa gestão dos recursos públicos. Os serviços de auditoria governamental estendem-se além da mera verificação de registros contábeis e contratuais, pois também envolvem a avaliação de resultados, processos e conformidade

com princípios constitucionais, assegurando que as ações do Estado sejam orientadas pelos valores de economicidade, eficiência e efetividade (INTOSAI, 2019, ISSAI 100).

Importante lembrar que a Constituição Federal em seu artigo 74, estipulou que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deveriam manter um sistema de controle interno de forma integrada, com o importante dever de supervisionar o Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal e promover as condições necessárias para o controle gerencial da Administração Pública (Brasil, 1988).

De acordo com a ISSAI 100, as auditorias do setor público podem ser classificadas em três tipos principais: auditoria financeira, auditoria de conformidade e auditoria operacional. A auditoria financeira se concentra na elaboração e apresentação das demonstrações financeiras, com o objetivo de atestar se os registros contábeis refletem, de maneira fidedigna, a situação patrimonial e orçamentária da entidade pública. Já a auditoria de conformidade verifica se as operações estão de acordo com a legislação e demais normativos, garantindo o cumprimento de princípios constitucionais e legais. Por fim, a auditoria operacional (ou de desempenho) examina a economicidade, a eficiência e a efetividade de políticas, programas e instituições, propondo recomendações para o aprimoramento da gestão e o alcance dos objetivos públicos (INTOSAI, 2019, ISSAI 100).

A avaliação de políticas e programas não se restringe à conformidade normativa, mas busca evidenciar sua efetividade e valor público. Nesse tipo de serviço, os profissionais analisam os objetivos estabelecidos, a economicidade dos gastos, a qualidade dos controles internos e os resultados alcançados. Essa lógica fortalece a governança estatal e amplia as possibilidades de intervenção propositiva nas políticas públicas.

Além dos fundamentos apresentados na ISSAI 100, a ISSAI 300 complementa a visão acerca da auditoria operacional. Inicialmente, destaca-se que a auditoria de desempenho (ou auditoria operacional) que avalia se as intervenções, programas ou instituições alcançam seus objetivos de modo econômico, eficiente e efetivo, contribuindo para melhorias na administração pública. Mais do que verificar a adequação normativa, o foco recai na qualidade dos resultados obtidos e nas oportunidades de aperfeiçoamento (INTOSAI, 2019, ISSAI 300).

Aspecto relevante na ISSAI 300 diz respeito à seleção dos objetos de auditoria e aos critérios de avaliação. Recomenda-se que a escolha seja pautada na relevância social do tema, no nível de risco e nos recursos envolvidos. Adicionalmente, os critérios devem ser transparentes e compreensíveis, podendo se apoiar em leis, regulamentos, padrões e boas práticas para fundamentar conclusões (INTOSAI, 2020, ISSAI 300).

Por fim, a ISSAI 300 ressalta a necessidade de uma metodologia estruturada, alicerçada em princípios de suficiência, relevância e confiabilidade das evidências. Isso implica o uso de técnicas variadas – análise documental, entrevistas, observações em campo – adequadas à natureza do objeto auditado. Após a coleta e análise, cabe ao auditor comunicar os resultados de maneira clara, apresentando achados e recomendações úteis. Além disso, é recomendável acompanhar a implementação dessas recomendações, fortalecendo o ciclo de aprendizado e melhoria contínua na administração pública (INTOSAI, 2020, ISSAI 300).

Além de suas funções típicas de verificação e avaliação, a atividade de auditoria, especialmente no controle interno governamental, pode incluir serviços de consultoria e assessoramento. O International Professional Practices Framework (IPPF) do Institute of Internal Auditors [IIA] reconhece que a auditoria interna compreende tanto serviços de asseguarção quanto de advisory (IIA, 2020), cabendo ao auditor interno auxiliar gestores com recomendações e orientações voltadas ao aperfeiçoamento de processos e controles.

Embora o foco mais conhecido das auditorias públicas, inclusive as operacionais, seja a avaliação independente, o Manual de Orientações Técnicas (MOT) da Controladoria-Geral da União (CGU) reconhece a possibilidade de serviços de consultoria e assessoramento, desde que mantidos a independência e o rigor técnico necessários (Brasil, 2017a). Em alinhamento às normas do IIA (2020), esses serviços procuram apoiar gestores no aperfeiçoamento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos. Essa dimensão consultiva, especialmente relevante em contextos complexos e de alta sensibilidade social, pode apoiar gestores na formulação de respostas mais efetivas.

Estudos recentes, como o de Teixeira e Contrera (2024), analisando os Relatórios Anuais de Atividades de Auditoria Interna (RAINT) dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia entre 2018 e 2021, indicam um aumento na adoção de atividades de consultoria voltadas à gestão de riscos, integridade e apoio à governança. Os autores também alertam para os riscos de confusão entre consultoria e cogestão, reforçando a importância de delimitar com clareza os limites da atuação da auditoria, sobretudo frente às atribuições de outras unidades, como a assessoria jurídica.

Por outro lado, estudos recentes sugerem a adoção de uma estrutura de auditoria mais abrangente que incorpore fatores financeiros, ambientais e sociais, enfatizando a necessidade de transparência e comunicação eficaz nas

conclusões da auditoria (Noch; Sonjaya, 2024). Essas perspectivas reforçam a compreensão de que a auditoria moderna deve responder a contextos sociais complexos, sendo adaptada à realidade institucional em que se insere.

A ISSAI 3100 e, principalmente, a ISSAI 3200 reforçam a importância de que auditorias em políticas públicas considerem o contexto social, os riscos associados e a relevância dos temas auditados. Ambas destacam a necessidade de adaptação dos métodos de auditoria para capturar a complexidade de intervenções governamentais e seus impactos. Esse direcionamento normativo sustenta a adoção de abordagens analíticas mais sensíveis — como a perspectiva interseccional — em políticas voltadas à equidade, como aquelas direcionadas à prevenção da violência de gênero.

3. Procedimentos metodológicos

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

Foram realizados três grupos focais, com duração aproximada de 1h30 cada. As sessões seguiram três etapas: (i) apresentação dos participantes; (ii) exposição introdutória sobre o estudo e o conceito de interseccionalidade; e (iii) debate orientado por cinco a sete perguntas-chave, previamente elaboradas.

A amostra foi composta por 15 servidores da Controladoria-Geral da União (CGU), distribuídos conforme o nível hierárquico: Gerentes (n=6), Supervisores (n=4) e Executores (n=5). Todos atuavam em diretorias da Secretaria Federal de Controle (SFC) responsáveis pelo acompanhamento de políticas públicas sociais. O grupo contou com quatro mulheres (26%), proporção próxima à representatividade feminina na SFC (31%).

Quanto ao perfil dos participantes, observou-se idade média de 40,3 anos (mediana de 38), com variações entre grupos: 42,5 anos entre gerentes (GF1) e 38,6 anos entre executores (GF3). O tempo médio de serviço público foi de 15,3 anos, sendo maior entre supervisores (17,2 anos) e menor entre executores (13,2 anos). Em relação à experiência em funções de liderança, a média geral foi de 5,2 anos, com destaque para os supervisores (9 anos) e os executores (1 ano), refletindo o perfil mais recente de ingresso na instituição.

A etapa analítica consistiu na codificação manual no software ATLAS.ti, orientada pelos princípios da análise temática de Braun e Clarke (2006) e complementada por procedimentos de Bardin (2011). O processo envolveu leitura exaustiva, definição e refinamento de códigos, agrupamento em categorias e construção de blocos temáticos, com o objetivo de evidenciar padrões discursivos e variações relevantes entre os grupos.

4. Apresentação e Discussão dos Resultados

4.1 Desafios na execução de Auditoria em Políticas Públicas: Unidades Executoras

A análise demonstrou a percepção dos auditores quanto a um conjunto de desafios associados às unidades responsáveis pela execução das políticas públicas. Tais desafios envolvem aspectos estruturais, institucionais e contextuais que dificultam tanto a implementação das políticas quanto sua avaliação pela auditoria interna.

Esses achados sinalizam um ponto crítico: a atuação da auditoria governamental em contextos de complexidade social e a fragmentação institucional. Como indicam La Barbera *et al.*, (2023), análises que desconsideram marcadores sociais múltiplos tendem a obscurecer desigualdades estruturais, o que fragiliza tanto a formulação quanto o monitoramento de políticas públicas. Este ponto de vista é reforçado pelas falas dos participantes, que sugerem a necessidade de rever os instrumentos e critérios utilizados nas auditorias para lidar com a realidade multifacetada dos territórios auditados, conforme fala a seguir.

“Os nossos procedimentos, os nossos critérios, as questões de auditoria são vinculados, a parâmetros mais objetivos, a normas específicas e tal, sem ter uma compreensão de que talvez o resultado daquela intervenção, ela precisa ser ponderada com outras políticas públicas para ter uma análise mais fidedigna ao fenômeno. O aspecto do social que está sendo observado, na nossa avaliação, e aí eu penso que é o desafio, a gente fazer um desenho de uma avaliação que possa articular vários conceitos, várias dimensões de análise, né?” (Gerente 3, GF2)

O Quadro 1 apresenta os subcódigos que compõem esse bloco, acompanhados de suas respectivas frequências por grupo focal. O mapa de calor aplicado permite visualizar os padrões de ocorrência entre os grupos. Observa-se que os desafios são compartilhados entre os três grupos, embora com variações de intensidade, o que reflete a percepção diferenciada conforme o papel ocupado pelos participantes no processo de auditoria (supervisão, gerência ou execução). A predominância das menções entre os supervisores (GF1, 44%) pode indicar que este grupo, por ocupar posição intermediária entre planejamento e execução, está mais exposto às limitações práticas das políticas nos territórios.

Quadro 1 – “Desafios – Unidades Executoras” frequência por grupo focal

Código	Descrição Analítica	GF1	GF2	GF3	Total
Assimetrias na execução das políticas devido às realidades locais	Diferenças regionais ou locais na implementação das políticas impactam a efetividade e a comparabilidade dos resultados.	2	1	3	6
Capacidade de articulação entre entes e instâncias responsáveis pela política	Limitações na cooperação entre órgãos federais, estaduais e locais para a coordenação e o alcance das políticas públicas.	4	1	3	8
Complexidade dos fatores sociais e limitações práticas nos contextos auditados	Os contextos auditados apresentam múltiplos fatores sociais interseccionais que desafiam a padronização metodológica e a análise objetiva.	2	4	5	11
Diagnóstico desatualizado ou insuficiente sobre o objeto auditado	A ausência de diagnósticos atualizados compromete a definição adequada de escopos, critérios e estratégias de auditoria.	5	2	3	10
Falta de institucionalização da interseccionalidade	A interseccionalidade ainda não está formalmente incorporada aos instrumentos e rotinas institucionais da gestão e do controle.	0	4	1	5
Fragilidade institucional dos órgãos executores da política (Orçamento/Recursos Humanos)	A carência de recursos humanos e financeiros limita a capacidade de implementação das políticas e dificulta sua avaliação.	6	0	0	6
Transversalidade temática e intersetorial das políticas públicas	A abordagem interseccional demanda articulação entre setores e políticas, o que nem sempre se observa na prática institucional.	5	2	2	9
Totais		24	14	17	55

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

A recorrente menção à falta de diagnósticos atualizados converge com Noch e Sonjaya (2024), que destacam a coleta de dados contextualizados como pré-requisito para auditorias responsivas. A carência de informações compromete a seleção do objeto, a definição do escopo e a elaboração de estratégias adequadas, limitando a capacidade da auditoria de alinhar seus objetivos às metas organizacionais e prioridades estratégicas. Sem esse alinhamento, reduz-se o potencial da auditoria de contribuir para decisões mais efetivas.

Essas limitações, muitas vezes estruturais e externas à CGU, refletem a natureza burocrática e compartimentada da administração pública, que dificulta o tratamento de fenômenos multidimensionais (Nogueira & Forte, 2023). Assim, a auditoria precisa adotar critérios mais flexíveis e adaptados à realidade local, capazes de refletir a complexidade dos problemas públicos, que são heterogêneos e territorialmente diferenciados (Bronzo, 2023; Marcondes et al., 2018). Como sintetizou um auditor:

“Uma das principais dificuldades é a questão de definição de critérios (...) às vezes a gente tem que juntar normativos, pegar referências de outras áreas e tentar concatenar para montar um critério.” (Executor 4, GF3)

A transversalidade das políticas públicas, mencionada pelos participantes, reforça a necessidade de articulação intersetorial. Como destaca Bronzo (2023), a intersetorialidade constitui uma estratégia colaborativa voltada à resolução de problemas complexos, por meio da cooperação e interação contínua entre múltiplos atores, permitindo a troca de recursos e o estabelecimento de objetivos compartilhados.

A transversalidade das políticas, também mencionada pelos participantes, reforça a necessidade de articulação intersetorial. Como destaca Bronzo (2023), a intersetorialidade constitui estratégia colaborativa voltada à resolução de problemas complexos, por meio da cooperação entre múltiplos atores e do estabelecimento de objetivos compartilhados. Essa perspectiva é corroborada por Ahmeti e Vladi (2017), que defendem a adaptação de estruturas como a ISO 31000 ao setor público, dadas a multiplicidade de stakeholders e a complexidade organizacional. Em áreas sensíveis, como a prevenção da violência de gênero, tais desafios se tornam ainda mais evidentes.

4.2 Desafios Internos da CGU na Auditoria de Políticas com Enfoque Interseccional

Outro aspecto identificado refere-se aos desafios enfrentados pela CGU na auditoria de políticas públicas sociais, conforme apresentado no Quadro 2, os quais sugerem limitações institucionais, metodológicas e culturais que impactam sua atuação como órgão de controle.

Quadro 2– “Desafios Internos da CGU” frequência por grupo focal

Código	Descrição Analítica	GF1	GF2	GF3	Totais
Adequação metodológica ao objetivo e às necessidades da auditoria	Dificuldade em adaptar técnicas e abordagens tradicionais às especificidades das auditorias com foco em políticas públicas sociais.	1	3	1	5
Ausência de critérios e métodos adequados à abordagem interseccional	Falta de diretrizes e parâmetros operacionais que orientem de forma clara como aplicar a abordagem interseccional em auditorias.	1	5	3	9
Compreensão e comunicação pública da atuação da auditoria	Desconhecimento por parte de gestores e da sociedade sobre o papel, os limites e os resultados das auditorias da CGU.	3	2	0	5
Cultura técnico-formalista predominante na auditoria	Predomínio de uma cultura de auditoria baseada em normas e procedimentos objetivos.	2	7	3	12
Fragilidades na priorização, proatividade e tempestividade da atuação da CGU	Dificuldades na definição de prioridades, na atuação preventiva e na intervenção em momento oportuno por parte da CGU.	3	4	1	8
Fragmentação temática e organizacional da CGU	Estrutura organizacional segmentada que dificulta abordagens transversais.	6	1	3	10
Influência do contexto político-institucional nas políticas e auditorias	Fatores externos e conjunturais influenciam decisões sobre o que auditar, como auditar e com que enfoque.	4	7	3	14
Insuficiência de conhecimento e preparo técnico da equipe de auditoria	Lacunas na formação e capacitação dos auditores sobre temas sociais complexos e abordagens interseccionais.	3	5	0	8
Monitoramento e Medição de Impacto/Resultados	Dificuldade em avaliar o impacto real das políticas públicas devido à ausência de sistemas de monitoramento eficazes.	0	0	5	5
Perfil técnico e repertório dos auditores da CGU	A formação e trajetória técnica dos auditores influenciam sua sensibilidade para temas relacionados a desigualdades sociais.	0	2	0	2
Totais		23	36	19	78

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

Entre os desafios mencionados, destaca-se a cultura técnico-formalista predominante, que pode limitar a adaptação metodológica das auditorias em contextos sociais diversos. Essa cultura parece estar fortemente ligada



ARTIGO

à tradição de objetividade, normatização e padronização da auditoria pública, como ilustram as contribuições dos participantes:

“Respeitando a nossa cultura, que é mais formalista, que é mais objetiva. Não é toda a instituição aqui que tem um lugar de fala. Para isso, talvez algumas pessoas conseguissem ter uma carga, seja ela intelectual ou de vivência para trazer um olhar diferente sobre o tema e incorporar na auditoria. Aí não é o padrão assim da casa, né?” (Gerente 6, GF2)

“Então a gente tem que ficar preso no MOT para dar tudo certo formalmente e a gente acaba com um, com um trabalho que é praticamente inútil para o gestor.” (Executor 5, GF 3)

Esse achado dialoga diretamente com as reflexões de Hankivsky e Cormier (2011), que defendem a necessidade de metodologias responsivas à complexidade social para a efetividade das políticas públicas. Na auditoria governamental, isso implica superar resistências a métodos qualitativos e ampliar o repertório técnico, de modo a captar nuances que abordagens estritamente normativas não alcançam, conforme recomendado pela ISSAI 3200.

Outro ponto recorrente refere-se à ausência de critérios e métodos adequados à abordagem interseccional, o que indica uma lacuna metodológica. Essa limitação está associada à percepção de que os instrumentos atualmente disponíveis na CGU não são suficientes para lidar com a complexidade de uma avaliação voltada à equidade social, como destaca a fala a seguir,

“E para que isso realmente tenha um caráter uma contribuição técnica para que as políticas sociais melhorem nesse aspecto, a gente tem que ter desenvolvido cada vez mais critérios técnicos que envolvam esse aspecto.” (Gerente 4, GF2)

Essa ausência de critérios tangíveis compromete a capacidade de identificar riscos e impactos diferenciados, especialmente em políticas voltadas à prevenção da violência de gênero. La Barbera et al. (2023) identificaram as dificuldades enfrentadas pelas equipes técnicas em traduzir a interseccionalidade em práticas concretas, apontando para a necessidade de maior clareza metodológica. Para que essa perspectiva seja incorporada de forma sistemática, é necessário investir em mudanças institucionais e capacitação das equipes, como propõe Manuel (2006).

Por sua vez, a fragmentação temática e organizacional da CGU foi mencionada dez vezes como um obstáculo à abordagem interseccional, e aparece com força na seguinte contribuição:

“No âmbito da CGU, eu acho que ela tem que estar também muito relacionada a transversalidade dos temas, sabe? Eu acho que a gente não consegue pensar numa perspectiva interseccional enquanto trabalharmos em caixinhas estanques, sabe?” (Supervisor 2, GF1)

Esse conjunto de limitações reflete o que Noch e Sonjaya (2024) identificam como uma tensão entre os modelos tradicionais de auditoria, voltados à conformidade normativa, e a crescente demanda por avaliações que apoiem decisões estratégicas em ambientes sociais dinâmicos. Para os autores, a auditoria pública deve evoluir para um papel mais propositivo e integrado às necessidades dos gestores de políticas, o que requer estruturas menos compartimentalizadas e maior articulação intersetorial.

Por fim, aspectos relacionados à comunicação pública da atuação da CGU, à tempestividade das ações e ao perfil técnico dos auditores foram citados como fatores que afetam a efetividade das auditorias em políticas públicas sociais, como ilustra a fala abaixo.

“Até recente, o pessoal nos procurou, mas assim para coisa de assessoramento em um contrato, na área meio, né? Mas eu acho que por causa da própria fama da CGU, o pessoal associa muito com isso. [...], Mas eu tenho a oportunidade de trabalhar na área mais finalística, de dar algum tipo de apoio. Depende de uma aproximação maior da CGU mostrar o que é esse peixe, né?” (Supervisor 4, GF1)

Essa questão também se relaciona à função orientadora da auditoria, que, segundo o Manual de Orientações Técnicas da CGU (Brasil, 2017b), não se limita à detecção de falhas, mas inclui funções de aconselhamento e disseminação de boas práticas. Quando a atuação da auditoria não é bem compreendida por gestores e pela sociedade, perde-se a oportunidade de promover um diálogo qualificado sobre os limites e as potencialidades da função de controle.

Os achados indicam que o avanço da CGU na incorporação da perspectiva interseccional demanda, além da elaboração de referenciais técnicos, a revisão de aspectos organizacionais, culturais e estratégicos que condicionam

o planejamento e a execução das auditorias. A predominância das contribuições de gerentes (GF2, 46%) reforça o papel central dessa instância hierárquica na identificação de entraves internos.

4. 3 Aplicabilidade e Escopo da Abordagem Interseccional em Auditorias

Este item aborda as percepções dos participantes quanto à incorporação da interseccionalidade nas auditorias, seja como eixo estruturante ou como dimensão complementar de aprofundamento analítico (Quadro 3).

Quadro 3 – “Aplicabilidade e Escopo” frequência por grupo focal

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

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

Entre os aspectos mais destacados está a “identificação de públicos e discrepâncias”, entendida como contribuição concreta da abordagem interseccional, pois permite mapear grupos em diferentes condições de vulnerabilidade e ampliar a contextualização das auditorias. Essa compreensão converge com Crenshaw (1991), ao demonstrar como sistemas de opressão interagem e produzem experiências singulares de marginalização, frequentemente invisibilizadas por análises unidimensionais. No campo da auditoria pública, isso exige critérios e metodologias capazes de captar tais interseções, em linha com Hankivsky e Cormier (2011), que defendem abordagens analíticas sensíveis à complexidade social.

Quanto ao escopo, emergiu ambivalência: em cinco falas, a interseccionalidade foi defendida como foco principal; em sete, como elemento acessório, incorporado de forma situacional. Essa divergência aparece nos depoimentos: um supervisor apontou viabilidade sobretudo no uso complementar, ao mapear públicos e discrepâncias; outro participante ressaltou a utilidade de adotá-la como eixo estruturante, favorecendo articulação interna e empatia institucional.

“Eu vejo viável. A segunda opção, sempre [Complementar]. A primeira opção [Estruturante] eu vejo um pouco mais complicado, porque daí a gente teria que estar dentro de um contexto também, [...] teria que estar dentro do planejamento [...] eu não vejo problema nenhum em qualquer auditoria da nossa área de colocar uma questão de auditoria relacionada ao tema, buscar entender como é. Identificar quais são os públicos que são alvos, né? E como eles são afetados pelo programa, pela política, talvez até fazer uma identificação clara das discrepâncias.” (Supervisor 3, GF 1)

“Acho que dá para fazer os dois [Estruturante e Complementar]. [...] Já partindo da interseccionalidade [Estruturante], e aí facilitaria muitas vezes que as coordenações [da CGU] entendessem o papel entre elas. Mais ainda, entender os desafios desse trabalho nas nossas coordenações traz empatia até com os próprios órgãos, a gente acaba entendendo, como para eles é difícil, não é?” (Executor 1, GF 3)

Manuel (2006) alerta que, sem apoio institucional e metodológico, a interseccionalidade corre o risco de permanecer no plano retórico. Sua efetividade depende da tradução em critérios, instrumentos de diagnóstico e práticas de monitoramento capazes de orientar políticas equitativas.

Assim, os posicionamentos indicam uma tensão entre reconhecimento da importância da abordagem e as dúvidas sobre sua aplicação prática, indicando a necessidade de diretrizes claras e capacitação para integrá-la de forma consistente ao ciclo das auditorias. Destaca-se ainda o protagonismo dos supervisores (cerca de 60% das menções), possivelmente em função de sua posição intermediária na cadeia decisória, que lhes confere uma visão simultaneamente estratégica e operacional sobre a aplicabilidade da interseccionalidade.

4.4 Sugestões para Integrar a Interseccionalidade ao Processo de Auditoria

Este bloco reúne proposições práticas dos participantes sobre a incorporação da perspectiva interseccional no planejamento e execução das auditorias da CGU, conforme sistematizado no Quadro 4.

Quadro 4 – “Sugestões para integração” frequência por grupo focal

Código	Descrição Analítica	GF1	GF2	GF3	Totais
Abordagem do tema de forma incremental	Sugere que a integração da interseccionalidade nas auditorias ocorra de forma gradual, com avanços progressivos e ajustes ao longo do tempo.	2	0	1	3
Articulação interna e uso da estrutura matricial para temas transversais	Destaca a necessidade de fortalecer a cooperação entre áreas da CGU e aproveitar a estrutura matricial para lidar com temas intersetoriais, como a interseccionalidade.	1	1	4	6
Consideração na Fase de Planejamento	Sugere que a interseccionalidade seja incorporada desde o planejamento da auditoria, orientando definição de escopo, critérios e técnicas.	2	2	1	5
Disponibilidade de materiais de orientação	Enfatiza a importância de instrumentos padronizados para apoiar a aplicação da abordagem interseccional.	2	6	4	12
Necessidade de capacitação dos auditores	Ressalta a importância de ações formativas voltadas a temas sociais, metodologias qualitativas e enfoque interseccional, ampliando o repertório técnico das equipes.	1	3	1	5
Necessidade de diretriz estratégica institucional (“top-down”)	Aponta a importância de que a adoção da perspectiva interseccional seja orientada pela alta gestão da CGU, com respaldo formal e priorização institucional.	3	3	0	6
Orientações amplas e flexíveis	Defende que as diretrizes para uso da interseccionalidade não sejam engessadas, permitindo adaptações conforme os contextos auditivos e a complexidade dos objetos analisados.	2	2	3	7
Orientações específicas	Complementa as orientações gerais com instruções objetivas sobre quando, como e com que profundidade aplicar a abordagem interseccional em auditorias.	0	2	4	6
Técnicas Qualitativas e Trabalho de Campo	Aponta a relevância de incorporar métodos qualitativos, como entrevistas, grupos focais e observação direta, sobretudo em contextos sociais complexos.	4	1	2	7
Utilizar na análise preliminar do objeto	Sugere que a abordagem interseccional seja aplicada desde o início, durante a análise inicial do objeto a ser auditado.	1	1	1	3
Totais		18	21	21	60

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

Entre os pontos mais recorrentes, destaca-se a demanda por materiais de orientação e guias práticos que ofereçam referências claras para aplicação da interseccionalidade no ciclo da auditoria. Essa necessidade envolve tanto diretrizes amplas e flexíveis, capazes de dialogar com diferentes contextos, quanto orientações específicas

sobre quando e como utilizar a abordagem. Como destacou um participante, ferramentas simples — como listas de perguntas — poderiam apoiar os auditores sem exigir domínio prévio do conceito:

“O que veio na minha cabeça seria alguma forma de facilitar para que o auditor não tenha que explorar necessariamente o termo em si. Ah, então todo mundo vai ter que estudar o que é interseccionalidade? Mas perguntas, talvez uma lista de perguntas que leve o auditor a chegar nisso por si só.” (Executor 1, GF3)

Conforme Collins (1993), a interseccionalidade deve ser entendida como processo contínuo de mapeamento de desigualdades, o que reforça a ideia de adoção incremental, com avanços progressivos conforme equipes se familiarizam com a abordagem. Essa distância entre expectativa normativa e realidade prática foi sintetizada na seguinte fala:

“Quando você chega no município, por exemplo, a LRF. Eles estão preocupados com coisas mais pragmáticas assim. Ter que mirar a interseccionalidade, é um alvo que está muito distante da realidade deles ainda, na minha visão.” (Executor 1, GF3)

Os participantes também ressaltaram a necessidade de incorporar a interseccionalidade já na fase de planejamento, influenciando a definição de escopo, critérios e estratégias metodológicas, além de ser considerada na análise preliminar do objeto auditado. Outras sugestões enfatizaram o fortalecimento da articulação interna da CGU, o aproveitamento da estrutura matricial para lidar com temas transversais e a capacitação de auditores em metodologias qualitativas e temas sociais.

De modo geral, o conjunto de propostas revela entendimento compartilhado sobre requisitos técnicos e institucionais necessários para a adoção sustentável da abordagem. A distribuição equilibrada das contribuições entre os três grupos (GF1 = 30%, GF2 = 35%, GF3 = 35%) reforça que o consenso atravessa diferentes níveis hierárquicos, legitimando a interseccionalidade como diretriz transversal de controle.

5. Considerações finais

Este estudo demonstrou que a incorporação da perspectiva interseccional nas auditorias conduzidas pela CGU demanda não apenas o reconhecimento da complexidade social dos contextos auditados, mas também transformações institucionais, metodológicas e na estrutura de controle interno governamental. A análise qualitativa dos grupos focais identificou um conjunto de desafios, e de propostas concretas, sinalizando que há, entre os auditores que participaram dos grupos focais, uma percepção da importância de se avaliar políticas públicas com foco em equidade.

Os achados demonstram que a ausência de critérios técnicos claros, de capacitação especializada e de diretrizes institucionais limita a adoção da interseccionalidade no ciclo das auditorias. Ao mesmo tempo, destaca-se um potencial de inovação no campo do controle, especialmente quando se considera a auditoria não apenas como instrumento de conformidade, mas como atividade estratégica capaz de contribuir para o aperfeiçoamento de políticas públicas mais equitativas. Nesse sentido, a perspectiva interseccional pode ampliar a sensibilidade analítica das auditorias, orientando o planejamento e a execução de trabalhos a partir de realidades sociais multifacetadas e desiguais.

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

Este artigo contribui para o campo de políticas públicas ao oferecer evidências empíricas sobre a viabilidade e os limites da integração da interseccionalidade em processos de auditoria governamental. Ao fazê-lo, responde a uma lacuna teórico-prática ainda pouco explorada na literatura, reforçando a necessidade de que o controle se alinhe às demandas de justiça social e de responsividade estatal em contextos marcados por desigualdades complexas.

Dada a natureza exploratória deste estudo e a complexidade do tema, recomenda-se que futuras pesquisas aprofundem a análise da interseccionalidade no âmbito do controle governamental por meio de estudos comparativos entre instituições de auditoria ou entre diferentes níveis da administração pública. Além disso, investigações que envolvam a alta gestão das entidades fiscalizadoras superiores poderiam esclarecer as

possibilidades e os limites institucionais para a adoção da perspectiva interseccional como diretriz estratégica. Estudos de caso em auditorias específicas, com análise longitudinal de práticas e resultados, também seriam relevantes para compreender como a interseccionalidade pode ser operacionalizada ao longo do ciclo de auditoria. Por fim, pesquisas voltadas à avaliação do impacto da atuação da CGU sobre a equidade nas políticas públicas auditadas poderiam contribuir para consolidar evidências sobre o potencial transformador da abordagem interseccional no campo do controle.

Limitações

Além das restrições metodológicas da modelagem de tópicos, o estudo apresenta limitações associadas à condução dos grupos focais. A relação institucional prévia entre pesquisadores e parte dos participantes pode ter condicionado a espontaneidade das falas, ainda que a situação tenha sido conduzida com transparência ética. Soma-se a isso a ausência de representantes da alta gestão da CGU, o que restringe a compreensão sobre as possibilidades de institucionalização da interseccionalidade como diretriz estratégica, dependente não apenas de avanços técnicos, mas também de alinhamento organizacional.

Referências

- Ahmeti, R.; Vladi, B. (2017). Risk management in public sector: A literature review. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 2(5), 190–196. <https://doi.org/10.26417/ejms.v5i1.p323-329>
- Barbour, R. (2007). Doing focus groups. London: SAGE Publications.
- Bardin, L. (2011). Análise de conteúdo. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70.
- Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil. Controladoria-Geral da União. (2017a). Instrução Normativa n.º 3, de 9 de junho de 2017a: estabelece o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília, DF. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33409/19/Instrucao_Normativa_CGU_3_2017.pdf.
- Brasil. Controladoria-Geral da União. (2017b). Manual de orientações técnicas. Brasília, DF..
- Brasil. Decreto n.º 11.640, de (2023a). Institui o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11640.htm
- Brasil. Lei n.º 14.600, de (2023b). Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm
- Brasil. Presidência da República. Mensagem Presidencial PPA 2024–2027. Brasília, DF, (2023c). https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/mensagem-presidencial-ppa-2024-2027/2_mensagem-presidencial_web-1-1.pdf.
- Brasil. (2023d). Senado Federal. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nota Técnica Conjunta n.º 1/2023: Agendas do PPA 2024–2027: Parte I – Agendas Prioritárias: eixo social. Brasília, DF. <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstreams/dc234707-14f5-42c9-a4a1-9f89b7b70fbe/download>

ARTIGO

- Brasil. (2024). Ministério do Planejamento e Orçamento. Agenda Transversal Mulheres PPA 2024–2027. Série Planejamento Nacional. Brasília, DF. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/relatorios-planejamento-nacional/relatorio-agenda-transversal-mulheres.pdf>
- Brasil. (2025). Ministério das Mulheres. Relatório Anual Socioeconômico da Mulher – RASEAM 2025. Brasília, DF: Ministério das Mulheres. <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/publicacoes/raseam-2025.pdf>
- Braun, V.; Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Bronzo, C. (2023). Complexidade, pensamento sistêmico e intersetorialidade: aproximações teóricas e desafios práticos. *Revista Campo de Públicas: conexões e experiências*, Belo Horizonte, 2(1), 41–59. <https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/21>
- Caravantes, P.; Lombardo, E. (2024). Feminist democratic innovations in policy and politics. *Policy & politics*, 52(2), 177–199. <https://doi.org/10.1332/03055736y2023d000000009>
- Collins, P. H. (1993) Toward a new vision: race, class, and gender as categories of analysis and connection. *Race, sex & class*, 1(1), 25–45. <http://www.jstor.org/stable/41680038>
- Crenshaw, K. W. (1991). Mapping the margins: intersectionality, identity politics and violence against women of color. *Stanford law review*, v. 43, p. 1241–1299, jul. Republicado em: fineman, m. A.; mykitiuk, r. (org.). The public nature of private violence. New York: Routledge, 1994. 93–118. <https://www.jstor.org/stable/1229039>
- Crenshaw, K. W. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1(8). <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Filice, R. C. G.; Muller, C. B. (2024). Transversalidade e interseccionalidade em políticas públicas LGBTQIA+ em Florianópolis. *Revista Estudos Feministas*, 32(3). <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2024v32n387784>
- Fórum Brasileiro De Segurança Pública. (2023). Violência contra meninas e mulheres no 1º semestre de 2023. https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/violencia-contra-meninas-e-mulheres-no-1o-semester-de-2023/
- Hankivsky, O.; Cormier, R. (2011). Intersectionality and public policy: some lessons from existing models. *Political Research Quarterly*, 64(1), 217–229. <https://doi.org/10.1177/1065912910376385>
- Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.(20233). Atlas da violência 2023. Brasília, DF: IPEA. <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/274/atlas-2023-em-infograficos>
- Intosai. (2019). Issai 100 – Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público. https://portal.tcu.gov.br/data/files/80/04/47/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_100_principios_fundamentais_auditoria_setor_publico.pdf
- Intosai. (2019). Issai 300 – Princípios de Auditoria Operacional. International Organization of Supreme Audit Institutions. <https://www.issai.org/pronouncements/issai-300-performance-audit-principles/>
- Intosai. (2019). Issai 3000: Normas para auditoria operacional baseada nos princípios fundamentais da auditoria do setor público. Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores.



ARTIGO

https://portal.tcu.gov.br/data/files/54/04/AD/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_3000_norma_auditoria_operacional.pdf

Intosai. (2019). Issai 3100: Diretrizes sobre os conceitos fundamentais da auditoria operacional. Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores. https://portal.tcu.gov.br/data/files/85/04/3F/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_3100_orientacoes_conceitos_centrais_auditoria_operacional.pdf

Intosai. (2019). Issai 3200: Diretrizes sobre o processo de auditoria operacional. Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores. https://www.tce.ba.gov.br/images/Controle_Externo/ISSAI_3200.pdf

Krueger, R. A.; Casey, M. A. (2015). Focus groups: a practical guide for applied research. 5. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications.

La Barbera, M.; Cassain, L.; Caravantes, P. (2023). The discursive construction of intersectionality in public policy implementation. *Critical discourse studies*. 1–18, <https://doi.org/10.1080/17405904.2023.2228937>

Manuel, T. (2006). Envisioning the possibilities for a good life: exploring the public policy implications of intersectionality theory. *Journal of women, politics & policy*, 28(3-4), 173–203. https://doi.org/10.1300/j501v28n03_08

Marcondes, M. M.; Sandim, T. L.; Diniz, A. P. R. (2018). Transversalidade e intersectorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 22–33. <https://doi.org/10.21118/apgs.v0i0.5289>

Marcondes, M. M.; Araujo, M. A. D.; Lima, A. R. C.; Nascimento, C. C. (2022). Desigualdades e ações públicas para seu enfrentamento: uma proposta de abordagem conceitual para o campo de públicas. *Administração pública e gestão social*, 14(3). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351571681013>

Medeiros, B. A. (2021). A “explosão de auditoria” e o Tribunal de Contas da União. *Direitos e Democracia, Maringá*, 9, 11–33. <http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.9.esp.001>

Morgan, D. L. Focus groups. (1996). *Annual Review of Sociology*, 22(1), 129–152. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.22.1.129>

Noch, M. Y.; Sonjaya, Y. (2024). Leveraging governmental auditing for strategic decision-making and policy evaluation. *Advances in Managerial Auditing Research*, 2 (1). <https://doi.org/10.60079/amar.v2i1.286>

Nogueira, C. A. G.; Forte, S. H. A. C. (2019). Efeitos intersectoriais e transversais e seus impactos sobre a efetividade das políticas públicas nos municípios do Ceará. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 53(1), 64–83, jan./fev. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170087>

Organização Das Nações Unidas – ONU. (2024). <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

Power, M. (1994). The audit explosion. London: Demos. <https://demos.co.uk/wp-content/uploads/files/theauditexplosion.pdf>

World Health Organization – WHO. (2021) Violence against women prevalence estimates, 2018: global, regional and national prevalence estimates for intimate partner violence against women and global and regional prevalence estimates for non-partner sexual violence against women. Geneva: WHO. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240022256>