

O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE A EVOLUÇÃO DAS MULHERES NA LIDERANÇA NO GOVERNO FEDERAL

- **Carolina Beserra Pfeilsticker**
- **Wanessa Carvalho Amorim de Mello**
Tribunal de Contas da União (TCU)

1. INTRODUÇÃO

A participação das mulheres em posições de liderança tem sido um tema central no debate sobre equidade de gênero, especialmente no setor público. Ao longo das últimas décadas, avanços significativos foram alcançados, mas desafios persistem, refletindo desigualdades estruturais e barreiras culturais profundamente enraizadas. No governo federal, observa-se uma evolução gradual na presença feminina em cargos estratégicos, resultado de esforços institucionais, políticas públicas direcionadas e ações de controle externo que buscam garantir a implementação efetiva de medidas voltadas para a igualdade de gênero.

O controle externo, exercido por Instituições Superiores de Controle (ISC), desempenha um papel crucial nesse processo. Essas instituições não apenas fiscalizam e auditam políticas públicas voltadas para equidade, mas também funcionam como agentes de transformação, oferecendo diagnósticos precisos e recomendações específicas para aprimorar a inclusão e representatividade feminina em cargos de liderança. Através de auditorias especializadas, as ISC identificam barreiras institucionais e propõem ajustes que contribuem para uma administração pública mais inclusiva e equitativa.

Além disso, políticas públicas orientadas pela perspectiva de gênero desempenham um papel essencial na promoção da igualdade. Iniciativas bem estruturadas garantem não apenas o aumento numérico da presença feminina, mas também condições efetivas para que essas lideranças sejam respeitadas, ouvidas e valorizadas. A análise dessas estratégias, sob a ótica do controle externo, revela não apenas os avanços conquistados, mas também as áreas que ainda demandam atenção e melhorias estruturais.

Nesse cenário, torna-se indispensável refletir sobre como os mecanismos de controle podem ser aprimorados para fortalecer a participação feminina nos espaços de decisão, garantindo que as políticas públicas e práticas institucionais sejam, de fato, efetivas e transformadoras.

2. MULHERES EM CARGOS DE LIDERANÇA NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A presença feminina em posições de liderança no Poder Executivo Federal é um reflexo das transformações sociais, políticas e culturais pelas quais o Brasil tem passado nas últimas décadas. Apesar dos avanços registrados, a trajetória das mulheres nesses espaços ainda é marcada por desafios significativos, resultado de fatores históricos, culturais e estruturais profundamente enraizados.

A inclusão feminina nos espaços de poder no Brasil ganhou impulso a partir de marcos legais e políticas públicas específicas. A Constituição Federal de 1988 representou um divisor de águas ao garantir a igualdade de gênero como princípio fundamental. Desde então, políticas afirmativas e dispositivos legais, além das metas associadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), têm buscado assegurar a presença das mulheres em posições de tomada de decisão. Um exemplo de política adotada com o objetivo de promover maior representação feminina é a Lei de Cotas no âmbito do sistema de partidos políticos do Brasil.

Além do arcabouço jurídico, programas específicos foram implementados para capacitar e incentivar a participação feminina em posições estratégicas, embora muitos deles ainda enfrentem desafios na efetiva implementação e monitoramento.

Auditoria do TCU com vistas a verificar a implementação da Meta 5.5 do ODS 5 (Igualdade de Gênero) demonstra que, no âmbito do Poder Executivo Federal, as mulheres ainda enfrentam obstáculos significativos para ascenderem a cargos de liderança mais elevados. Dados revelam que, enquanto as mulheres representam aproximadamente 40% **dos cargos de baixa, média e alta liderança**, sua participação despenca para aproximadamente **25% nos cargos de grande poder decisório**, geralmente ocupados por nomeações políticas, tais como: Ministros de Estado, presidentes de Autarquias e Fundações, Secretários executivos de Ministérios, Diretores de Agências Reguladas, dentre outros.

Essa redução na representatividade feminina à medida que se sobe na hierarquia revela não apenas um gargalo estrutural, mas também um reflexo das barreiras culturais e institucionais que persistem dentro do setor público. Fatores como estereótipos de gênero, falta de políticas de apoio à maternidade e à divisão equitativa das responsabilidades familiares, além da ausência de programas de mentoria e capacitação, continuam a ser desafios significativos.

A desigualdade de gênero se torna ainda mais evidente quando o recorte racial é considerado. As mulheres negras enfrentam formas interconectadas de discriminação – como o machismo e o racismo estrutural – que limitam ainda mais suas oportunidades de ascensão. Nos cargos de alta liderança, essa sub-representação é alarmante. Mulheres negras ocupam uma parcela ínfima desses postos, o que reforça a necessidade de políticas públicas e programas específicos voltados para esse grupo.

Além disso, estudos apontam que a ocupação de cargos de liderança por mulheres, especialmente negras, é frequentemente marcada por salários inferiores aos de seus colegas homens e brancos, mesmo quando desempenham funções semelhantes.

Apesar dos desafios, há iniciativas importantes em curso. A recente Lei nº 14.965/2024, que regula normas gerais para concursos públicos, trouxe dispositivos que proíbem discriminações baseadas em gênero e abrem caminho para ações afirmativas. Embora ainda haja desafios na implementação prática dessas normas, elas representam um passo importante rumo à equidade.

A Portaria TCU nº 67/2023, por exemplo, representa um avanço significativo ao disciplinar o preenchimento das funções de liderança de nível estratégico e tático com o objetivo de garantir proporcionalidade de gênero. Além disso, políticas de incentivo, programas de capacitação e redes de apoio têm surgido como ferramentas importantes para reduzir as desigualdades.

Os principais desafios para ampliar a participação das mulheres em cargos de liderança no governo federal são diversos e refletem barreiras culturais, estruturais e sociais profundamente enraizadas.

Um dos obstáculos mais persistentes são as barreiras culturais, onde estereótipos de gênero ainda influenciam negativamente os processos de seleção e nomeação, perpetuando a ideia equivocada de que mulheres possuem menos capacidade ou aptidão para cargos estratégicos. Além disso, há uma evidente falta de capacitação estruturada voltada para o desenvolvimento de lideranças femininas, já que programas de mentoria e treinamento específicos ainda são limitados e pouco acessíveis.

Outro fator determinante é a sobrecarga enfrentada pelas mulheres devido à tripla jornada de trabalho, que inclui suas responsabilidades profissionais, domésticas e familiares, impactando diretamente sua disponibilidade e energia para assumir posições de alta responsabilidade. Esses desafios exigem ações estruturadas e contínuas para serem superados, a fim de garantir uma participação feminina mais robusta e equitativa nos espaços de tomada de decisão.

Superar as barreiras que dificultam a participação das mulheres em cargos de liderança no governo federal exige uma abordagem sistêmica e integrada, capaz de enfrentar as desigualdades de forma estruturada e duradoura. Nesse sentido, é fundamental que políticas públicas mais eficazes sejam implementadas e monitoradas regularmente, garantindo que suas diretrizes sejam cumpridas de maneira consistente.

Além disso, programas regulares de capacitação e mentoria para mulheres líderes devem ser fortalecidos, oferecendo suporte contínuo para o desenvolvimento de habilidades estratégicas e de liderança. É igualmente importante que existam instâncias formais dedicadas ao monitoramento da equidade de gênero, responsáveis por acompanhar de perto os avanços, identificar gargalos e sugerir melhorias.

A busca pela equidade de gênero nesses espaços de poder não deve ser vista apenas como uma questão de justiça social, mas como um elemento essencial para garantir processos decisórios mais representativos, eficazes e alinhados às necessidades reais da sociedade brasileira.

3. A ESTRATÉGIA DO CONTROLE EXTERNO PARA FOMENTAR A EQUIDADE DE GÊNERO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A promoção da equidade de gênero nas políticas públicas tem se consolidado como uma agenda prioritária para instituições de controle externo, dada a sua capacidade de monitorar, avaliar e recomendar ajustes em programas e ações governamentais. No Brasil, o **Tribunal de Contas da União (TCU)** tem avançado de forma significativa nessa pauta, por meio de iniciativas estruturadas que buscam garantir uma administração pública mais inclusiva, transparente e justa.

Em 2023, o TCU deu um passo importante com a criação da **Diretoria de Fiscalização de Políticas de Equidade e Direitos Humanos (DT1)**, vinculada à Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEduc). Essa diretoria foi responsável por estruturar e propor a Estratégia de Controle da Equidade em Políticas Públicas, que foi oficialmente aprovada em março de 2024.

Essa estratégia visa integrar de forma sistemática a dimensão da equidade nas ações de fiscalização do Tribunal, com foco especial em grupos historicamente marginalizados, como mulheres, pessoas com deficiência, população negra, povos indígenas, população LGBTQIAP+, entre outros. O objetivo central é garantir que políticas públicas sejam eficazes, inclusivas e capazes de reduzir desigualdades sociais e econômicas.

A Estratégia de Equidade do TCU está alinhada a marcos internacionais, como a **Declaração de Moscou (2019)** e a **Carta de Foz do Iguaçu (2019)**, que orientam instituições de controle externo a adotarem abordagens inclusivas em suas fiscalizações. Além disso, o **Tribunal reafirma seu compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)** da **Agenda 2030 da ONU**, com destaque para a **Meta 5.5 do ODS-5**, que propõe garantir a participação plena e efetiva das mulheres em igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis.

Neste sentido cabe destacar a realização, pelo TCU de Fiscalização Coordenada com o objetivo de conhecer a situação e as iniciativas da administração pública federal na implementação da Meta 5.5 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS-5, Igualdade de Gênero), quanto à ocupação de cargos públicos pelas mulheres em diferentes níveis de gestão, com ênfase aos cargos de liderança.

A estratégia também inclui um esforço contínuo para fortalecer capacidades internas, promover cursos de capacitação e sensibilizar equipes de auditoria sobre a importância de considerar a equidade em todas as fases dos processos de fiscalização.

Desde a implementação da estratégia, o TCU tem adotado diversas iniciativas para promover a equidade nas políticas públicas:

- **Capacitação e Sensibilização:** estão sendo desenvolvidos materiais autoinstrucionais e presenciais, como o curso "O olhar do controle e sua contribuição para a promoção da equidade", destinado a auditores e equipes de fiscalização.

- **Produção de Conhecimento:** O Tribunal produziu sumários executivos e fichas-síntese abordando as situações-problema enfrentadas pelos grupos priorizados.
- **Webinários e Diálogos Técnicos:** Eventos e discussões têm sido promovidos para disseminar conhecimento e boas práticas relacionadas à equidade.
- **Mapeamento de Desafios:** Foram identificadas as principais barreiras enfrentadas pelos grupos vulneráveis, permitindo que futuras auditorias sejam mais direcionadas e eficazes.

Essas ações refletem não apenas o compromisso institucional do TCU com a equidade, mas também seu esforço em criar mecanismos concretos para transformar diretrizes em práticas efetivas.

O diálogo constante com o Comitê Técnico de Equidade, Diversidade e Inclusão (CTEDI) tem sido uma ferramenta essencial para garantir a implementação bem-sucedida da estratégia. Esse comitê atua no fortalecimento da articulação interna, facilitando a integração das diretrizes de equidade nas práticas cotidianas das unidades técnicas.

Além disso, o CTEDI desempenha um papel central na criação de indicadores para medir o progresso das iniciativas, assegurando que os resultados sejam monitorados de forma transparente e que os ajustes necessários sejam realizados tempestivamente.

A implementação dessa estratégia visa tornar políticas públicas mais eficazes e inclusivas, e espera-se que as auditorias do TCU, além da identificação de falhas e oportunidades de melhorias, também atuem de forma proativa na promoção da equidade e na redução das desigualdades estruturais.

Além disso, essa estratégia tem o potencial de se tornar uma referência para outros órgãos de controle, contribuindo para fortalecer o compromisso global com a Agenda 2030 e seus objetivos.

Entre os próximos passos para a promoção da equidade no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) está a oferta de Curso e Guia on-line voltados para auditores e servidores, buscando fortalecer suas competências e sensibilização para a importância da equidade em políticas públicas.

Além disso, o compartilhamento de boas práticas surge como uma estratégia essencial, permitindo que o TCU troque experiências com outros órgãos de controle, fortalecendo redes de colaboração tanto no cenário nacional quanto internacional. Essas iniciativas representam um compromisso sólido com a construção de uma abordagem estruturada e contínua, garantindo que as políticas públicas auditadas pelo Tribunal alcancem, de forma efetiva, os grupos mais vulneráveis e historicamente marginalizados.

4. CONCLUSÃO

A promoção da igualdade de gênero e da equidade em cargos de liderança no setor público é um desafio que transcende fronteiras e contextos sociais, exigindo esforços estruturados e contínuos. No Brasil, os avanços alcançados, tanto no âmbito do Poder Executivo Federal quanto no controle externo exercido pelo **Tribunal de Contas da União (TCU)**, demonstram que mudanças significativas estão em curso, mas também revelam que desafios persistentes ainda impedem uma transformação plena e efetiva.

A **Estratégia de Controle da Equidade em Políticas Públicas**, aprovada pelo TCU em 2024, representa um marco importante ao estruturar uma abordagem integrada para monitorar políticas públicas com foco na equidade. A criação da Diretoria de Fiscalização de Políticas de Equidade e Direitos Humanos (DT1), os programas de capacitação contínua e o alinhamento com os **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)** da **Agenda 2030** reforçam o compromisso institucional com a inclusão e a representatividade.

Apesar dos avanços alcançados, persistem desafios significativos que precisam ser enfrentados para garantir a efetiva promoção da equidade de gênero no setor público. Um dos principais obstáculos está relacionado à capacitação contínua, uma vez que a necessidade de treinamentos periódicos e especializados para auditores e servidores permanece como um ponto crítico, afetando diretamente a eficácia das ações implementadas. Além disso, a cultura organizacional ainda é marcada por barreiras culturais e estereótipos de gênero que influenciam negativamente os processos de seleção, nomeação e ascensão a cargos de liderança, perpetuando desigualdades históricas.

Por outro lado, também existem oportunidades promissoras que podem ser aproveitadas para acelerar esses avanços. O fortalecimento de instâncias internas, como a atuação do **Comitê Técnico de Equidade, Diversidade e Inclusão (CTEDI)**, representa um importante mecanismo de articulação e governança interna, contribuindo para o alinhamento das ações institucionais com os princípios de equidade. O intercâmbio de boas práticas, por sua vez, se mostra essencial para ampliar o impacto das iniciativas, permitindo que experiências bem-sucedidas sejam compartilhadas com outros órgãos de controle, tanto em nível nacional quanto internacional. Por fim, a ampliação das capacitações, com a oferta contínua de cursos voltados para equidade, pode consolidar uma nova cultura organizacional mais inclusiva e representativa, criando um ambiente institucional mais preparado para enfrentar os desafios da desigualdade de gênero.

A implementação efetiva da **Estratégia de Equidade do TCU** tem potencial para transformar não apenas a atuação do próprio Tribunal, mas também influenciar políticas públicas em escala nacional. A integração da perspectiva de gênero nas auditorias, a identificação de lacunas estruturais e a proposição de soluções concretas são ferramentas essenciais para promover uma administração pública mais inclusiva, transparente e justa.

Por fim, garantir a igualdade de gênero em cargos de liderança não é apenas uma questão de justiça social, mas também uma condição essencial para aprimorar a qualidade das decisões estratégicas e das políticas públicas implementadas. A participação significativa das mulheres em todos os níveis de liderança fortalece não apenas as instituições, mas também a confiança da sociedade nos processos governamentais e democráticos.

O compromisso com a equidade deve ser contínuo, estruturado e monitorado, para que, no futuro, não apenas celebremos números e indicadores positivos, mas, principalmente, uma cultura institucional efetivamente inclusiva e representativa.

5. BIBLIOGRAFIA

ATRICON; IRB; ABRACOM; AUDICON; CNPTC. Carta de Foz Iguaçu. Foz do Iguaçu, 14 nov. 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Carta-de-Foz-do-Igua%C3%A7u-I-Cl-TC.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.965, de 09 de setembro de 2024. Dispõe sobre as normas gerais relativas a concursos públicos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 09 set. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14965.htm. Acesso em: 9 jan. 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 9 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria nº 67, de 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. BTCU nº 45: Atos do Presidente, Brasília, DF, 08/03/2023. Disponível em: Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União. Acesso em: 9 jan. 2025.

INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA. Curso: O olhar do controle e sua contribuição para a promoção da equidade. Brasília, 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). Declaração de Moscou. Tradução de Denise Gomel e Nelson Nei Granato Neto. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, 23., 2019, Moscou. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2019/10/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Moscou-traduzido.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Agenda 2030. Meta 5.5: Assegurar a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/pt/2015/09/objetivo-5-igualdade-de-genero/>. Acesso em: 9 jan. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Estratégia de Controle da Equidade em Políticas Públicas. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/81/A2/B7/4B/C72519105E366F09E18818A8/Estrategia%20de%20Controle%20de%20Equidade%20em%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.