



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

CECÍLIA RIBEIRO GUIMARÃES

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS PARA MULHERES NO
BRASIL:** desigualdades territoriais, governança local e mensuração da capacidade estatal.

BELÉM-PA
2026

CECÍLIA RIBEIRO GUIMARÃES

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS PARA MULHERES NO
BRASIL:** desigualdades territoriais, governança local e mensuração da capacidade estatal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Administração. Linha de pesquisa: Organizações governamentais, não governamentais e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Marinalva Cardoso Maciel

BELÉM-PA
2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G963i Guimarães, Cecília Ribeiro.
Institucionalização das Políticas Municipais para mulheres no
Brasil : desigualdades territoriais, governança local e mensuração da
capacidade estatal. / Cecília Ribeiro Guimarães. — 2026.
121 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Marinalva Cardoso Maciel
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-
Graduação em Administração, Belém, 2026.

1. Capacidades Estatais. 2. Políticas Públicas. 3.
Governança Pública. 4. Federalismo. 5. Desigualdades
Territoriais. I. Título.

CDD 305.409811

CECÍLIA RIBEIRO GUIMARÃES

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS PARA MULHERES NO
BRASIL:** desigualdades territoriais, governança local e mensuração da capacidade estatal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Administração. Linha de pesquisa: Organizações governamentais, não governamentais e Desenvolvimento Regional.

Data de defesa: 02 de abril de 2026.

Banca examinadora

Profa. Dra. Marinalva Cardoso Maciel
Presidente/Orientadora

Prof. Dr. Thiago Poletto
Membro Interno – PPGAD

Profa. Dra. Diana Cruz Rodrigues
Membro Externo – PPAD - Unama

RESUMO

A institucionalização das políticas públicas para mulheres constitui elemento fundamental para a promoção da igualdade de gênero e para o fortalecimento das capacidades estatais locais. Esta dissertação analisa a capacidade estatal municipal para implementação de políticas voltadas às mulheres no Brasil, com ênfase nas desigualdades territoriais e na Região Norte. O objetivo foi construir e analisar o Indicador de Capacidade Estatal Municipal para Políticas Públicas Voltadas às Mulheres (ICEM), utilizando dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE). A pesquisa adotou abordagem quantitativa e utilizou a Teoria de Resposta ao Item (TRI) para mensurar a capacidade estatal como construto latente. Os resultados evidenciam profundas desigualdades territoriais na institucionalização dessas políticas, com diferenças significativas entre regiões, estados e municípios. Observou-se que municípios de maior porte tendem a apresentar maiores níveis de capacidade estatal, embora existam importantes heterogeneidades intrarregionais. A pesquisa contribui para os estudos sobre capacidades estatais e políticas públicas para mulheres ao propor uma medida inédita de mensuração da institucionalização municipal dessa agenda, oferecendo subsídios para o monitoramento e fortalecimento das políticas de equidade de gênero no Brasil.

Palavras-chave: Capacidades estatais; Políticas públicas para mulheres; Governança pública; Desigualdades territoriais; Federalismo.

ABSTRACT

The institutionalization of public policies for women is a key element for promoting gender equality and strengthening local state capacities. This dissertation analyzes municipal state capacity for implementing women-oriented public policies in Brazil, with emphasis on territorial inequalities and the North Region. The study aimed to develop and analyze the Municipal State Capacity Indicator for Women's Public Policies (ICEM) using data from the Brazilian Municipal Basic Information Survey (MUNIC/IBGE). A quantitative approach was adopted, and Item Response Theory (IRT) was used to measure state capacity as a latent construct. The findings reveal significant territorial inequalities in the institutionalization of these policies, with substantial differences across regions, states, and municipalities. Larger municipalities tend to present higher levels of state capacity, although important intraregional heterogeneity was identified. The study contributes to the literature on state capacities and women's public policies by proposing an innovative measure for assessing the municipal institutionalization of this agenda, providing evidence to support the monitoring and strengthening of gender equality policies in Brazil.

Keywords: State capacities; Women's public policies; Public governance; Territorial inequalities; Federalism.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ARTIGO I – EQUIDADE DE GÊNERO NA GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES À LUZ DA META 5.C NA REGIÃO NORTE DO BRASIL	14
2.1 Introdução	15
2.2 Referencial Teórico	17
2.2.1 Empoderamento, Desigualdades de Gênero e Interseccionalidade	17
2.2.2 Políticas Públicas para Mulheres no Brasil: Panorama Federal e Estadual na Região Norte	18
2.2.3 Desenvolvimento Sustentável, Equidade de Gênero e a Agenda 2030	20
2.2.4 Governança Pública e Políticas para Mulheres	22
2.3 Desenho e Método	23
2.4 Resultados e Discussão	23
2.5 Considerações Finais	36
3 ARTIGO II – PODER INSTITUCIONAL E POLÍTICAS PARA AS MULHERES: GOVERNANÇA MUNICIPAL E DESIGUALDADE TERRITORIAL INTERSECCIONAL NA AMAZÔNIA BRASILEIRA	38
3.1 Introdução	39
3.2 Referencial Teórico	43
3.2.1 Empoderamento, Desigualdades de Gênero e Interseccionalidade: uma Perspectiva Institucional	43
3.2.2 Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil: Federalismo, Descentralização e Desigualdades Regionais	45
3.2.3 Governança Pública e Políticas para as Mulheres	47
3.2.4 Organizações Generificadas e Regimes Institucionais de Desigualdade	50
3.3 Metodologia	51
3.3.1 Delineamento da Pesquisa	51
3.3.2 Fonte de Dados e Amostra	52
3.3.3 Variável Dependente	52
3.3.4 Variáveis Independentes	53
3.3.5 Estratégia Analítica	53
3.3.6 Limitações do Estudo	54

3.4 Resultados	54
3.4.1 Panorama descritivo da institucionalização das políticas para as mulheres	54
3.4.2 Disponibilidade de serviços especializados para mulheres	55
3.4.3 Coordenação Intersetorial e Parcerias	58
3.4.4 Resultados Multivariados	59
3.4.5 Testes de Robustez	61
3.4.6 Desigualdade Territorial e Exposição Interseccional à Ausência de Políticas	62
3.5 Discussão	63
3.5.1 Implicações Práticas	67
3.6 Conclusão	68
4 ARTIGO III – CAPACIDADE ESTATAL MUNICIPAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS MULHERES: CONSTRUÇÃO E ANÁLISE TERRITORIAL DE UM INDICADOR SINTÉTICO NO BRASIL COM FOCO NA REGIÃO NORTE	70
4.1 Introdução	71
4.2 Referencial Teórico	73
4.2.1 Capacidade estatal e institucionalização das políticas públicas para mulheres	73
4.2.2 Desigualdades territoriais, contexto amazônico e mensuração da capacidade estatal	75
4.3 Modelo Analítico e Estrutura Conceitual	77
4.3.1 Definição Do Construto: Capacidade Estatal Municipal Para Políticas Públicas Voltadas às Mulheres	77
4.3.2 Dimensões analíticas da institucionalização	78
4.3.3 Estrutura do modelo de mensuração	79
4.3.4 Diagrama conceitual do modelo analítico	79
4.3.5 Hipóteses de pesquisa	80
4.3.6 Síntese do modelo	81
4.4. Procedimentos Metodológicos	82
4.4.1 Caracterização do Estudo	82
4.4.3.1 Critérios Teóricos de Seleção	83
4.4.3.2 Recodificação e Tratamento das Variáveis	84
4.4.4 Validação da Estrutura Latente	84
4.4.5 Estimação do ICEM – Indicador de Capacidade Estatal para Políticas Municipais voltadas às Mulheres	85
4.4.6 Estratégia Analítica Complementar	86

4.5 Resultados	87
4.5.1 Panorama Institucional das Políticas para Mulheres na Região Norte	87
4.5.2 Construção do ICEM (θ)	89
4.5.2.1 Seleção das variáveis	90
4.5.2.2 Análise Fatorial Exploratória	91
4.5.2.3 Estimação via Teoria de Resposta ao Item (Modelo 2PL)	92
4.5.2.4 Comparação Inter-regional da Capacidade Estatal Municipal	94
4.5.3 Desigualdades Intrarregionais na Região Norte	96
4.5.3.1 Distribuição Espacial do ICEM na Região Norte	97
4.5.3.2 Comparação entre Unidades da Federação na Região Norte	98
4.5.3.3 Porte Populacional e Capacidade Estatal	99
4.5.3.4 Modelo explicativo da capacidade estatal municipal	100
4.6 Discussão	101
4.6.1 Capacidade estatal como construto latente (H1)	101
4.6.2 Desigualdades inter-regionais e padrões territoriais (H2)	102
4.6.3 Heterogeneidade intrarregional e papel do contexto estadual (H3)	103
4.6.4 Porte populacional e escala administrativa (H4)	103
4.6.5 Síntese	104
4.7 Considerações Finais	104
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS	110

1 INTRODUÇÃO

A promoção da igualdade de gênero consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos principais desafios para o desenvolvimento sustentável e para a efetivação dos direitos humanos em escala global. O reconhecimento de que as desigualdades entre homens e mulheres constituem barreiras ao desenvolvimento econômico, social e institucional levou organismos internacionais a incorporarem a equidade de gênero como eixo estratégico das agendas de desenvolvimento. Nesse contexto, a Agenda 2030 das Nações Unidas estabeleceu o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5), que visa alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, destacando, entre suas metas, a necessidade de fortalecer políticas públicas e marcos institucionais capazes de promover a igualdade de gênero em todos os níveis de governo.

A literatura tem demonstrado que a efetividade das políticas públicas não depende exclusivamente da existência de normas, programas ou diretrizes governamentais e sua implementação está diretamente relacionada à capacidade dos Estados de mobilizar recursos, coordenar atores, estruturar organizações e produzir respostas institucionais consistentes diante dos problemas públicos (Grindle, 1996; Evans, 1995; Gomide; Pires, 2014). Sob essa perspectiva, a promoção da igualdade de gênero exige mais do que compromissos normativos: requer capacidades estatais capazes de transformar diretrizes formais em ações efetivas, contínuas e territorialmente abrangentes.

No Brasil, a institucionalização das políticas públicas voltadas às mulheres ganhou maior relevância a partir do processo de redemocratização. A criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985, e, posteriormente, da Secretaria de Políticas para as Mulheres, em 2003, representou marcos importantes na incorporação da agenda de gênero à estrutura estatal brasileira. Além disso, conferências nacionais, planos nacionais e mecanismos de coordenação federativa contribuíram para ampliar a transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas (Marcondes; Diniz; Farah, 2018). Entretanto, como argumenta Farah (2017), a existência de estruturas institucionais formais não garante, por si só, a efetiva implementação das políticas, especialmente em contextos caracterizados por fragilidades administrativas e desigualdades territoriais.

Esse desafio torna-se particularmente relevante em países federativos e, no caso brasileiro, combina-se descentralização administrativa com significativa heterogeneidade fiscal, econômica e institucional entre estados e municípios (Arretche, 2012; Souza, 2005).

Embora os municípios desempenhem papel fundamental na implementação de políticas públicas, eles diferem substancialmente quanto à disponibilidade de recursos financeiros, qualificação técnica, densidade burocrática e capacidade de coordenação. Como consequência, políticas formuladas em âmbito nacional tendem a apresentar resultados distintos quando implementadas em diferentes territórios.

No caso das políticas públicas para mulheres, tais desigualdades assumem relevância ainda maior, em que a implementação dessa agenda depende da existência de estruturas administrativas especializadas, mecanismos de participação social, instrumentos de planejamento, recursos organizacionais e articulação intersetorial. Estudos apontam que muitos municípios brasileiros ainda apresentam baixos níveis de institucionalização das políticas para mulheres, caracterizados pela ausência de organismos gestores específicos, conselhos de direitos, planos municipais e serviços especializados (Novellino, 2017; Marcondes; Diniz; Farah, 2018). Essa realidade evidencia que a capacidade estatal municipal constitui elemento central para compreender a distribuição territorial das políticas de gênero no país.

A literatura sobre capacidades estatais oferece importantes contribuições para essa discussão. De acordo com Evans (1995), capacidades estatais correspondem à habilidade das instituições públicas de formular e implementar ações coletivas de maneira eficaz. Grindle (1996) destaca que essas capacidades abrangem dimensões administrativas, técnicas, políticas e institucionais. No contexto brasileiro, Gomide e Pires (2014) argumentam que a capacidade estatal resulta da combinação entre recursos organizacionais, arranjos institucionais e mecanismos de coordenação que permitem ao Estado produzir resultados em diferentes áreas de atuação. Essa perspectiva torna-se particularmente relevante para compreender a institucionalização das políticas públicas voltadas às mulheres no nível municipal.

Paralelamente, os estudos sobre gênero e administração pública têm demonstrado que a implementação de políticas para mulheres depende da existência de capacidades institucionais específicas. Marcondes, Diniz e Farah (2018) destacam que a transversalização da agenda de gênero exige estruturas organizacionais permanentes, coordenação intersetorial e mecanismos de monitoramento capazes de assegurar continuidade às ações governamentais. Dessa forma, a institucionalização das políticas para mulheres pode ser compreendida como uma expressão específica da capacidade estatal, manifestada por meio da existência de organismos gestores, conselhos, planos, serviços especializados e instrumentos de governança voltados à promoção da igualdade de gênero.

Entretanto, apesar do avanço desse debate, ainda são limitados os estudos que buscam mensurar de forma sistemática e comparável as capacidades estatais municipais voltadas às

políticas para mulheres. Grande parte das pesquisas concentra-se em análises qualitativas, estudos de caso ou avaliações descritivas de programas específicos. Permanecem escassas as investigações que utilizam abordagens quantitativas para construir indicadores capazes de captar a institucionalização dessas políticas em escala nacional e comparar diferentes realidades territoriais.

Além disso, a compreensão das desigualdades territoriais associadas à capacidade estatal para políticas voltadas às mulheres exige considerar as especificidades regionais brasileiras. Nesse sentido, a Região Norte apresenta características particularmente relevantes para análise. Marcada por grandes extensões territoriais, baixa densidade populacional, dificuldades logísticas e significativa diversidade étnica e cultural, a região reúne condições que influenciam diretamente a atuação dos governos locais. Ao mesmo tempo, abriga populações indígenas, quilombolas, ribeirinhas e comunidades tradicionais que vivenciam múltiplas formas de desigualdade social.

A partir da perspectiva da interseccionalidade, essas desigualdades não podem ser compreendidas exclusivamente pela dimensão de gênero. Conforme argumentam Crenshaw (1991) e Collins e Bilge (2021), as experiências de desigualdade resultam da interação entre diferentes marcadores sociais, como gênero, raça, classe e território. No contexto amazônico, essa abordagem torna-se particularmente relevante, uma vez que as condições territoriais e socioculturais influenciam diretamente a forma como mulheres acessam direitos, serviços públicos e mecanismos de proteção estatal. Assim, compreender a capacidade institucional dos municípios para implementar políticas voltadas às mulheres exige considerar não apenas aspectos administrativos, mas também as desigualdades territoriais que condicionam a atuação governamental.

Diante desse cenário, esta dissertação parte do entendimento de que a institucionalização das políticas públicas para mulheres constitui um fenômeno multidimensional, territorialmente condicionado e fortemente dependente das capacidades estatais municipais. Embora existam avanços importantes na literatura sobre capacidades estatais, federalismo e políticas de gênero, ainda permanece uma lacuna relacionada à construção de medidas capazes de mensurar, de forma integrada e comparável, o grau de institucionalização dessas políticas nos municípios brasileiros.

Nesse contexto, a presente pesquisa busca responder à seguinte questão: Como se configura a capacidade estatal municipal para implementação de políticas públicas voltadas às mulheres no Brasil e quais desigualdades territoriais caracterizam sua distribuição, com especial atenção à Região Norte?

Para responder a essa questão, a dissertação tem como objetivo geral construir e analisar um indicador sintético de capacidade estatal municipal para políticas públicas voltadas às mulheres, examinando sua distribuição territorial no Brasil e suas implicações para a compreensão das desigualdades institucionais existentes entre os municípios brasileiros.

Especificamente, busca-se:

- Discutir os fundamentos teóricos que relacionam capacidades estatais, federalismo, institucionalização e políticas públicas para mulheres;
- Desenvolver um modelo analítico para mensuração da capacidade estatal municipal voltada às políticas para mulheres;
- Construir um indicador sintético de capacidade estatal municipal a partir dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC);
- Analisar a distribuição territorial da capacidade estatal municipal no Brasil;
- Examinar desigualdades inter-regionais e intrarregionais, com destaque para a Região Norte;
- Investigar a relação entre porte populacional e capacidade estatal municipal.

Para alcançar esses objetivos, a dissertação foi estruturada na forma de três artigos científicos interdependentes. O primeiro artigo desenvolve o referencial teórico e o modelo analítico da pesquisa, articulando os debates sobre capacidades estatais, federalismo, institucionalização e políticas públicas para mulheres. O segundo artigo apresenta a construção metodológica do Indicador de Capacidade Estatal Municipal para Políticas Públicas Voltadas às Mulheres (ICEM), utilizando a Teoria de Resposta ao Item (TRI) para modelar a capacidade estatal como construto latente. O terceiro artigo aplica empiricamente o indicador aos 5.570 municípios brasileiros, analisando padrões territoriais, desigualdades regionais e fatores associados à variação da capacidade estatal municipal.

A principal contribuição desta dissertação consiste na construção de uma medida comparável da institucionalização municipal das políticas públicas voltadas às mulheres, permitindo avançar o debate sobre capacidades estatais subnacionais, governança territorial e equidade de gênero. Ao integrar contribuições da Administração Pública, dos estudos sobre federalismo, das políticas públicas para mulheres e da literatura sobre interseccionalidade, a pesquisa oferece evidências empíricas capazes de subsidiar estratégias de fortalecimento institucional e aprimoramento da coordenação federativa voltadas à promoção dos direitos das mulheres no Brasil.

Por fim, espera-se que os resultados contribuam para o aprimoramento das políticas públicas de igualdade de gênero, especialmente em contextos marcados por desigualdades territoriais persistentes, fornecendo subsídios para a formulação de estratégias capazes de fortalecer a capacidade dos governos locais e ampliar a efetividade das ações voltadas à promoção dos direitos das mulheres e ao cumprimento dos compromissos assumidos pelo país no âmbito da Agenda 2030.

2 ARTIGO I – EQUIDADE DE GÊNERO NA GESTÃO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES À LUZ DA META 5.C NA REGIÃO NORTE DO BRASIL

RESUMO

O presente artigo analisa a estrutura institucional e a efetividade das políticas públicas municipais voltadas para as mulheres na Região Norte do Brasil, à luz da Meta 5.c do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5). A pesquisa utiliza dados secundários da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2023), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com foco em aspectos, como a existência de órgãos executivos, legislações locais, oferta de serviços especializados e articulação interinstitucional. Os resultados revelam fragilidades na institucionalização dessas políticas, baixa articulação entre os entes federativos e escassez de serviços voltados à proteção e à promoção dos direitos das mulheres. Constatam-se, ainda, desafios de governança, como a fragmentação das ações, limitações orçamentárias e ausência de continuidade administrativa. A análise comparativa com estudos anteriores reforça a importância de fortalecer a atuação local como estratégia essencial para a promoção da equidade de gênero e o avanço da Agenda 2030 no país.

Palavras-chave: Políticas públicas para mulheres; Gestão municipal; ODS 5; Região Norte; Igualdade de gênero.

ABSTRACT

This article analyzes the institutional structure and effectiveness of municipal public policies for women in the North Region of Brazil, based on Target 5.c of the Sustainable Development Goal 5 (SDG 5). The study is based on secondary data from the 2023 Municipal Basic Information Survey (MUNIC), conducted by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), and focuses on the existence of executive bodies, local legislation, specialized services, and interinstitutional cooperation. The results reveal structural weaknesses in policy institutionalization, limited cooperation between governmental and non-governmental actors, and a lack of services aimed at promoting and protecting women's rights. The analysis also highlights governance challenges such as fragmented initiatives, budgetary constraints, and discontinuity in public administration. These findings reinforce the need to strengthen local action as a key strategy for promoting gender equality and advancing the 2030 Agenda in Brazil.

Keywords: Public policies for women; Municipal management; SDG 5; North Region; Gender equality.

2.1 Introdução

Uma sociedade verdadeiramente sustentável deve contemplar não apenas os fatores ambientais, mas também os determinantes econômicos e, sobretudo, os sociais. As decisões políticas que orientam a implementação de políticas públicas são fundamentais para a promoção da prosperidade e do bem-estar da população no longo prazo. Nesse contexto, é imprescindível reconhecer que não haverá desenvolvimento pleno sem a promoção da igualdade de gênero. Evidências demonstram que países que avançam nesse campo apresentam melhores indicadores de saúde, redução da mortalidade materna e maior acesso a serviços essenciais (Milner *et al.*, 2021; UN Women, 2023).

Este trabalho busca destacar a centralidade de uma gestão pública local eficaz e sensível às especificidades de gênero, sobretudo na implementação de políticas voltadas às mulheres. As políticas públicas têm o potencial tanto de perpetuar desigualdades quanto de enfrentá-las. Assim, o desenvolvimento e a execução de ações estruturadas para a promoção da equidade de gênero devem ser considerados elementos urgentes na agenda dos entes federativos.

Segundo Carvalho (2018), as mulheres estão entre os grupos mais afetados pelas desigualdades estruturais, sendo desproporcionalmente atingidas pela pobreza extrema, pelo analfabetismo, pelas falhas nos sistemas de saúde e pelas múltiplas formas de violência. A interseccionalidade — conceito introduzido por Crenshaw (1991) e aprofundado em contextos brasileiros por autoras como Davis (2016) e Piscitelli (2008) — revela que mulheres negras, indígenas, periféricas e com baixa escolaridade enfrentam obstáculos ainda mais complexos no acesso a direitos e oportunidades.

No campo da governança pública sensível ao gênero, a literatura contemporânea ressalta a necessidade de incorporar uma abordagem transversal de gênero em todas as etapas do ciclo das políticas públicas (Suryavanshi *et al.*, 2024). O uso de dados desagregados por sexo, raça e território, o planejamento estratégico com enfoque interseccional, e o fortalecimento de capacidades institucionais são aspectos imprescindíveis para o aprimoramento da gestão pública e o enfrentamento das desigualdades. A promoção da equidade de gênero, portanto, exige uma articulação consistente entre diagnóstico, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas, sempre ancorada em evidências e com ampla participação social.

Apesar de representarem mais da metade da população mundial e desempenharem papéis centrais na manutenção da vida, na gestão dos recursos naturais e na organização das

comunidades, especialmente em contextos vulneráveis, as mulheres seguem enfrentando múltiplas barreiras para a participação política, o acesso à educação de qualidade, aos serviços de saúde e às tecnologias (Santos; Sarti, 2020; UN Women, 2023). O fortalecimento da liderança e da representatividade feminina nos espaços de decisão — seja no âmbito institucional, comunitário ou governamental — é uma essencial para a construção de democracias mais inclusivas e justas.

Com a adoção da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovada pelos Estados Membros da ONU, em setembro de 2015, a promoção da igualdade de gênero torna-se um dos pilares estruturantes do desenvolvimento sustentável. O ODS 5, em especial, visa assegurar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Dentre suas metas, destaca-se a 5.c, que busca “adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis” (ONU, 2015).

O monitoramento da Agenda 2030 é estruturado com base em um arcabouço composto por 232 indicadores globais estabelecidos pela Comissão de Estatística das Nações Unidas, com o propósito de mensurar o progresso dos países na consecução dos ODS em diferentes escalas (IBGE, 2021; UN STATS, 2022). Esses indicadores oferecem subsídios técnicos para a formulação, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas, promovendo maior alinhamento entre as metas internacionais e as realidades locais.

Apesar dos avanços institucionais e dos marcos normativos impulsionados pela Agenda 2030, persiste um lapso significativo no que diz respeito à capacidade estatal dos municípios brasileiros — e, particularmente, dos municípios da Região Norte — em implementar políticas públicas eficazes voltadas para as mulheres. Embora existam iniciativas locais que busquem promover o empoderamento feminino, faltam mecanismos objetivos e padronizados que permitam avaliar o grau de comprometimento e a efetividade dos governos locais nessa agenda.

Nesse contexto, o problema de pesquisa que orienta este estudo é: Como a estrutura institucional, os serviços ofertados e os mecanismos de articulação intergovernamental dos municípios da Região Norte do Brasil têm contribuído para a implementação de políticas públicas voltadas à equidade de gênero, conforme preconizado pela Meta 5.c do ODS 5?

O presente estudo foi concretizado com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2023), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A referida pesquisa contempla os 450 municípios da Região Norte do Brasil e reúne informações relevantes sobre a estrutura administrativa e a presença de políticas

públicas voltadas às mulheres. Com fundamento nessas informações, a pesquisa busca compreender como os municípios da região têm estruturado e implementado ações relacionadas à promoção da igualdade de gênero, com especial atenção à Meta 5.c do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5), que trata da adoção e do fortalecimento de políticas e marcos legais para o empoderamento de mulheres e meninas. Neste sentido, o objetivo geral deste estudo é analisar a estrutura institucional, os serviços ofertados e os mecanismos de articulação intergovernamental relacionados às políticas públicas municipais para mulheres na Região Norte do Brasil, à luz da Meta 5.c do ODS 5, com o propósito de identificar os principais desafios, limitações e oportunidades de avanço que podem contribuir para o fortalecimento da equidade de gênero na gestão pública local.

2.2 Referencial Teórico

Políticas de Gênero, Governança e Desenvolvimento Sustentável

2.2.1 Empoderamento, Desigualdades de Gênero e Interseccionalidade

O empoderamento feminino visa superar desigualdades de gênero historicamente construídas, sendo promovido por meio de estímulos em múltiplas dimensões da sociedade, como saúde, política, economia e educação. A igualdade de acesso à alfabetização, por exemplo, amplia significativamente as possibilidades de inserção das mulheres nos processos econômicos e políticos (Unesco, 2015). Nesse sentido, Jaysawal e Saha (2023) destacam que a educação constitui um dos pilares fundamentais para o empoderamento das mulheres, ao favorecer sua autonomia, reduzir barreiras sociais e ampliar sua inserção em espaços de decisão. Complementarmente, Souza *et al.* (2024) evidenciam que a presença feminina no mercado de trabalho e em posições de liderança está associada a economias mais inovadoras e resilientes, o que ratifica a importância de políticas públicas voltadas à equidade de gênero. Estudos como o de Hornset e De Soysa (2022) apontam, ainda, que a representatividade feminina na política impacta positivamente os indicadores de desenvolvimento humano, com destaque para a redução da pobreza e o aumento da escolarização.

A inclusão das mulheres no mercado de trabalho não apenas amplia suas oportunidades econômicas, como também está relacionada à melhoria das condições de saúde. De acordo com Senol, Kisi e Kalender (2024), um aumento de 1% na participação feminina na força de trabalho resulta em uma elevação de 0,04% na expectativa de vida das mulheres. Por outro

lado, o aumento do desemprego feminino se relaciona à diminuição desse indicador e à queda nas taxas de fertilidade. Tais evidências reforçam a relevância das políticas públicas voltadas à promoção do emprego feminino como instrumentos estratégicos para o bem-estar social e para o desenvolvimento sustentável.

Entretanto, é necessário reconhecer que as desigualdades de gênero não são homogêneas. O conceito de interseccionalidade, proposto por Crenshaw (1991), é fundamental para compreender como múltiplas formas de opressão — como raça, classe, gênero, sexualidade e território — interagem para produzir desigualdades específicas. No contexto das políticas públicas para mulheres, a abordagem interseccional é essencial para garantir que as ações não tratem as mulheres como um grupo monolítico, mas que reconheçam as múltiplas realidades vividas por mulheres negras, indígenas, ribeirinhas e quilombolas da Região Norte.

Como apontam Pacheco e Dias (2023, p. 270), “é importante destacar a necessidade da interseccionalidade na avaliação e na implementação de políticas sociais para mulheres para que realmente se efetivem políticas que possibilitem a diminuição das desigualdades, mesmo entre as próprias mulheres”. Essa necessidade é ainda mais premente em regiões periféricas como a Amazônia, onde fatores estruturais, como o racismo e o patriarcado, agravam o acesso das mulheres negras e pobres às políticas públicas.

Além disso, Marcondes, Diniz e Farah (2018) ressaltam que a transversalidade de gênero, embora assumida como diretriz nos planos e políticas nacionais, muitas vezes é esvaziada ou contestada nos processos de institucionalização, comprometendo a integração efetiva da perspectiva de gênero com outros marcadores sociais.

Dessa forma, políticas públicas com abordagem interseccional na Região Norte precisam considerar os desafios específicos impostos pela territorialidade, pela precariedade institucional e pela diversidade cultural. Trata-se não apenas de ampliar o alcance das políticas existentes, mas de redesenhar estratégias com base em diagnósticos localizados, participação social e representatividade. A inclusão econômica, a proteção legal e o acesso a direitos sociais, nesse contexto, constituem pilares para a promoção de um empoderamento feminino duradouro e efetivamente inclusivo.

2.2.2 Políticas Públicas para Mulheres no Brasil: Panorama Federal e Estadual na Região Norte

A formulação de políticas públicas voltadas para mulheres no Brasil ganhou relevância a partir da década de 1980, com a criação de organismos específicos, como o Conselho

Nacional dos Direitos da Mulher (1985) e, posteriormente, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (2003). No plano federal, políticas, como o Programa Mulher, Viver sem Violência e a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), consolidaram marcos legais importantes para o enfrentamento da violência de gênero e a promoção dos direitos das mulheres.

Além disso, programas de inclusão econômica, como o Pró-Equidade de Gênero e Raça, buscaram estimular boas práticas no setor público e privado. O Balanço da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), referente ao período de 2019 a 2022, evidencia a atuação em diferentes frentes, como a autonomia econômica, a proteção contra a violência e o estímulo à participação política feminina. O Quadro 1 sintetiza os principais programas e iniciativas desenvolvidos nesse período:

Quadro 1 – Principais Programas e Iniciativas da SNPM (2019–2022)

Programa/Projeto	Objetivo Principal
Qualifica Mulher	Promover a autonomia econômica de mulheres em vulnerabilidade social via qualificação e empreendedorismo.
Casa da Mulher Brasileira	Integrar serviços especializados para atendimento humanizado a mulheres em situação de violência.
Programa Mulher Segura e Protegida	Ampliar e integrar serviços públicos de atendimento a mulheres vítimas de violência.
Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio	Fortalecer políticas intersetoriais de enfrentamento e prevenção ao feminicídio.
Maria da Penha Vai à Escola	Promover a educação para a prevenção da violência contra mulheres, capacitando profissionais da educação.
Projeto Salve uma Mulher	Promover ações educativas para o enfrentamento da violência contra mulheres.
Mais Mulheres no Poder	Incentivar a participação política de mulheres em espaços de poder e decisão.
Programa Mães do Brasil	Apoiar mulheres mães no exercício da maternidade, promovendo conciliação trabalho-família e inserção no mercado de trabalho.

Fonte: Adaptado do Balanço da SNPM (2019–2022).

Em nível estadual, especialmente na Região Norte, observa-se uma crescente institucionalização das políticas de equidade de gênero. As unidades federativas, como Pará, Acre e Tocantins, têm implementado planos estaduais e criado organismos específicos para a promoção dos direitos das mulheres, embora com diferentes graus de consolidação e efetividade.

O estado do Pará, por exemplo, aprovou o III Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (2022), estruturado em eixos como enfrentamento à violência, autonomia econômica, saúde e direitos reprodutivos, além da transversalidade de gênero nas políticas públicas. O plano destaca a necessidade de fortalecer os organismos municipais e promover a articulação intergovernamental, respeitando a diversidade territorial do estado (Pará, 2022).

No Acre, a Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres lidera ações de combate à violência, capacitação profissional e educação para igualdade de gênero. O Programa Estadual Mulher Cidadã busca interiorizar essas ações, ampliando o alcance da rede de proteção e dos serviços psicossociais e jurídicos (Acre, 2022).

O Tocantins também tem investido em políticas de fortalecimento dos direitos das mulheres, com ações integradas entre secretarias estaduais, campanhas educativas, atendimento especializado e promoção da participação feminina em espaços decisórios (Tocantins, 2024).

Apesar desses avanços, persiste um descompasso entre os instrumentos estaduais e a capacidade de execução dos municípios. A maioria das ações ainda se concentra nas capitais ou em regiões metropolitanas, deixando os municípios menores à margem, devido às limitações técnicas, orçamentárias e estruturais. Essa desigualdade territorial evidencia a urgência de mecanismos mais eficazes de descentralização e de apoio técnico e financeiro aos entes locais.

Assim, as experiências estaduais da Região Norte demonstram que, embora existam diretrizes relevantes em curso, sua efetividade depende diretamente da articulação com a esfera municipal, especialmente em uma região marcada por desigualdades históricas, diversidade cultural e desafios logísticos complexos.

2.2.3 Desenvolvimento Sustentável, Equidade de Gênero e a Agenda 2030

O conceito de desenvolvimento sustentável refere-se à capacidade de atender às necessidades da geração presente sem comprometer as possibilidades das futuras gerações de satisfazerem suas próprias demandas e fundamenta-se em uma tríade de dimensões – ambiental, econômica e social – que são interdependentes e, portanto, devem ser operacionalizadas de maneira integrada (Elkington, 1994). A dimensão ambiental contempla os limites ecológicos e a finitude dos recursos naturais, destacando a necessidade de compatibilizar as atividades humanas com a capacidade de resiliência dos ecossistemas. A dimensão econômica abrange a promoção de um crescimento econômico ético e inclusivo, que respeite os limites planetários e assegure justiça distributiva. Já a dimensão social, enfatiza a satisfação das necessidades humanas básicas, a valorização das culturas locais, a redução das desigualdades estruturais e a promoção da justiça social e da qualidade de vida.

O modelo da Triple Bottom Line constitui uma estrutura teórica abrangente que busca equilibrar essas três dimensões, oferecendo um referencial analítico para a formulação de

políticas públicas sustentáveis (Ofstedal *et al.*, 2021). Contudo, a aplicação prática desse modelo tem enfrentado críticas devido à ênfase desproporcional nas dimensões econômica e ambiental, relegando a dimensão social a um papel secundário. Para superar essas limitações, Loviscek (2021) propõe a construção de um marco analítico mais holístico, capaz de integrar práticas sustentáveis por meio de maior transparência, cooperação intersetorial e equidade de gênero.

A inclusão econômica das mulheres constitui vetor essencial do desenvolvimento sustentável. A literatura contemporânea tem demonstrado que políticas públicas que incentivam a empregabilidade feminina contribuem significativamente para a melhoria de indicadores sociais e de saúde (Senol; Kisi; Kalender, 2024), evidenciando que o desenvolvimento sustentável somente será alcançado mediante a efetiva redução das desigualdades de gênero. Assim, a integração da equidade de gênero às estratégias de desenvolvimento torna-se primordial para a erradicação da pobreza e para a construção de sociedades mais justas.

A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) constituem, nesse cenário, um marco normativo global estabelecido em 2015, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. Essa agenda define um conjunto de 17 objetivos e 169 metas que orientam políticas nacionais e internacionais voltadas ao desenvolvimento equitativo, sustentável e intersetorial (United Nations, 2017). Segundo Moreira e Ribeiro (2020), os ODS operam como guia estratégico para a elaboração de políticas públicas e privadas, sendo cada vez mais adotados por governos e organizações como referência de compromisso com a sustentabilidade.

Allen, Metternicht e Wiedmann (2019) ressaltam que os ODS foram concebidos para monitorar e orientar o progresso global rumo à sustentabilidade. Santos e Pereira (2024) destacam que o ODS 5 abarca oito metas, que incluem desde a erradicação da discriminação e da violência de gênero até o fortalecimento de políticas e o uso de tecnologias para o empoderamento feminino.

Jaysawal e Saha (2023) afirmam que a educação feminina amplia a autonomia das mulheres, melhora sua inserção no mercado de trabalho e promove sociedades mais resilientes e equitativas. As políticas públicas moldadas por paradigmas neoliberais, por outro lado, tendem a negligenciar os grupos mais vulneráveis, ampliando desigualdades estruturais e comprometendo a efetividade das ações voltadas à justiça social (Teixeira; Pilau Sobrinho; Reato, 2024).

Portanto, a articulação entre políticas públicas sustentáveis e a promoção da equidade

de gênero é primordial para o avanço do desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030, ao reconhecer a centralidade da igualdade de gênero, reafirma a urgência de ações estruturantes que promovam justiça, equidade e sustentabilidade em escala local e global.

2.2.4 Governança Pública e Políticas para Mulheres

A governança pública tem se consolidado como elemento estruturante na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas em contextos de crescente complexidade e participação social. Para Matias-Pereira (2022), trata-se de um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle orientados à promoção da transparência, da accountability e da efetividade das ações estatais. Tais atributos são essenciais para assegurar uma gestão pública democrática, eficiente e responsiva às demandas da sociedade.

A governança pública está intimamente relacionada ao desenvolvimento sustentável, pois permite alinhar políticas públicas às necessidades locais, promovendo inclusão social e equidade de gênero. Esse aspecto é particularmente relevante para a Região Norte do Brasil, marcada por desigualdades históricas e carências estruturais que demandam respostas institucionais coordenadas e sensíveis às especificidades regionais.

A governança pública municipal, quando estruturada com base em princípios, como transparência, eficiência e participação social, torna-se instrumento indispensável para a implementação de políticas voltadas a grupos vulneráveis. Conforme argumentam Silva e Cândido (2022), a existência de mecanismos institucionais que mensurem a implementação e os impactos das políticas é fundamental para garantir sua efetividade. Aina e Olayode (2011) enfatizam que a qualidade da governança está diretamente associada à promoção da equidade de gênero. A efetividade das políticas públicas depende da existência de indicadores que assegurem transparência, mensuração de impacto e participação social (Rodriguez-Arias *et al.*, 2021).

Buta e Teixeira (2020) propõem uma abordagem conceitual, mensural e democrática da governança, definida como o conjunto de arranjos institucionais e práticas de coordenação entre governo, sociedade civil e mercado voltados à formulação e execução de políticas públicas com foco em valores como participação, transparência e accountability. Essa abordagem multisetorial é particularmente relevante na gestão pública da Região Norte, permitindo o desenvolvimento de políticas de gênero mais inclusivas e eficazes.

2.3 Desenho e Método

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, de abordagem quantitativa, com foco na análise de dados públicos secundários disponibilizados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2023), conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O recorte geográfico contempla os 450 municípios da Região Norte do Brasil, considerando suas especificidades socioeconômicas, políticas e territoriais. A escolha dessa região justifica-se pelo histórico de desigualdades estruturais, pela fragilidade institucional de muitos municípios e pelos desafios inerentes à implementação de políticas públicas voltadas à equidade de gênero.

A base de dados da MUNIC 2023 oferece informações relevantes sobre a estrutura administrativa municipal, a existência de legislações específicas, conselhos e serviços direcionados às mulheres, bem como a cooperação interinstitucional no desenvolvimento de ações voltadas à promoção da igualdade de gênero. A utilização de dados secundários possibilita o mapeamento da presença (ou ausência) de políticas públicas em nível local e o exame da aderência dos municípios à Meta 5.c do ODS 5, que trata da adoção e do fortalecimento de políticas e marcos legais para o empoderamento de mulheres e meninas. Foram produzidas tabelas e gráficos com o intuito de apresentar o panorama regional, com destaque para comparações entre os estados da Região Norte. Em complemento, optou-se por uma análise qualitativa de resultados secundários de outros estudos nacionais que abordam a efetividade das políticas públicas para mulheres, buscando aprofundar a discussão dos dados com base em referências empíricas e teóricas já consolidadas na literatura.

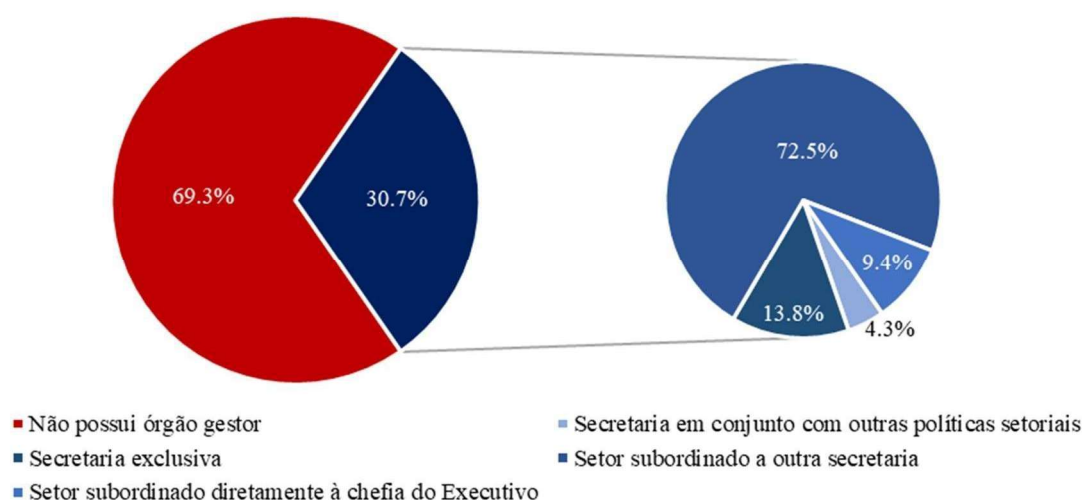
Para fortalecer a análise e a consistência metodológica da investigação, a discussão dos resultados foi ancorada em estudos recentes sobre governança pública, gestão municipal e equidade de gênero, dialogando com os princípios da Agenda 2030 e os desafios específicos da realidade amazônica (Jannuzzi; De Carlo, 2018; Matias-Pereira, 2022; Fernandes, 2022).

2.4 Resultados e Discussão

A análise dos dados da MUNIC 2023 revela um panorama desafiador para a consolidação de políticas públicas voltadas às mulheres na Região Norte do Brasil. Entre os 450 municípios analisados, apenas 138 (30,7%) possuem órgãos executivos específicos para o desenvolvimento de políticas de gênero, como secretarias (exclusiva ou em conjunto com outras políticas setoriais) ou setores (subordinados diretamente à chefia do executivo ou à

outra secretaria) (Gráfico 1). Essa proporção é bastante próxima do resultado nacional (31,3%) e, apesar de ser um percentual ainda inadequado, ele representa um aumento de cerca de 50% dos municípios brasileiros em relação a 2018 (IBGE, 2024).

Gráfico 1 – Distribuição percentual dos municípios de acordo com a existência de órgão executivo de políticas para mulheres e a caracterização dos órgãos existentes– Região Norte-2023



Fonte: Elaboração própria - Pesquisa MUNIC-2023.

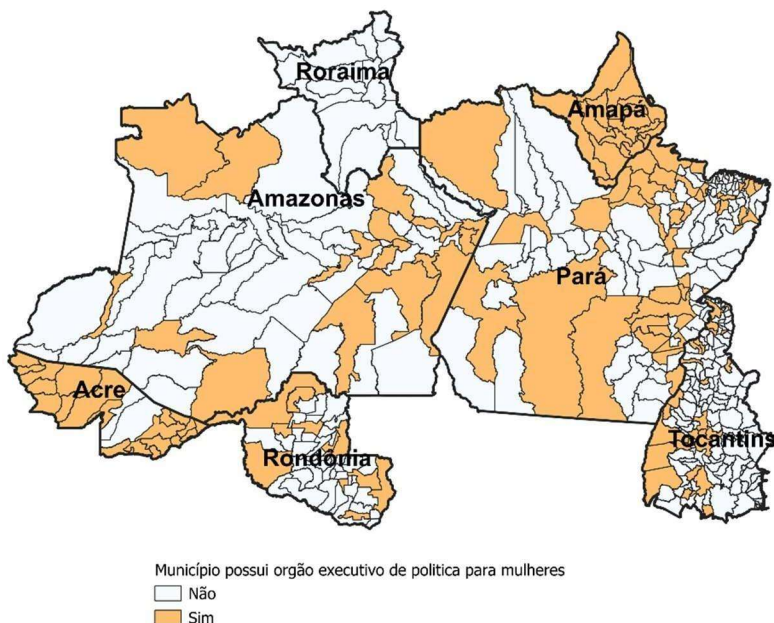
A criação de Secretarias de Políticas para as Mulheres tem se mostrado um mecanismo estratégico para fortalecer a presença do Estado junto às mulheres em seus territórios, facilitando a implementação de ações que promovam a equidade de gênero. Segundo o Ministério das Mulheres (2025), a existência de uma estrutura institucional específica, com equipe técnica e orçamento próprio, permite maior articulação com outras secretarias e órgãos da administração pública, além de viabilizar a execução de políticas transversais e intersetoriais.

Mesmo diante dos avanços institucionais promovidos em âmbito federal, desde 2003, a estruturação das políticas para mulheres nos municípios brasileiros permanece marcada por fragilidades institucionais, com baixa capilaridade e desigualdade na distribuição dos organismos de políticas públicas (Marcondes; Diniz; Farah, 2018). Em estados da Região Norte, como o Amazonas, a situação é ainda mais crítica, com a maioria dos serviços concentrados nas capitais, deixando vastas áreas desprovidas de atendimento adequado.

Na análise intrarregional, observam-se variações significativas entre os estados (Figura 2). Destacam-se positivamente o Acre e o Amapá, nos quais 90,9% e 100% dos municípios, respectivamente, contam com essa estrutura de apoio às políticas para mulheres. Em contrapartida, no estado de Roraima, nenhum município relatou a existência de algum órgão

de apoio a políticas femininas. Esse estado, juntamente com Tocantins (18,7%) e Rondônia (23,1%) apresentam os menores percentuais da região, o que indica uma carência de institucionalidade que compromete a continuidade das políticas públicas, dificulta a articulação entre os entes federativos e limita o acesso das mulheres aos seus direitos (UN Women, 2020).

Figura 2 – Existência de órgão executivo local de política para mulheres – Região Norte-2023



Fonte: Elaboração própria - Pesquisa MUNIC-2023.

No que diz respeito aos marcos legais municipais voltados aos direitos das mulheres, um ponto relevante é a existência de Planos Municipais de Políticas para Mulheres (PMPM). Os dados da MUNIC 2023 revelam um cenário preocupante na Região Norte: apenas 30 municípios possuem esse instrumento formal de planejamento, o que representa apenas 6,7% do total, que é exatamente o mesmo percentual identificado pelo IBGE para a Região Norte em 2018. Esse número está distante dos percentuais observados no Nordeste (12,8%) (IBGE, 2024), que é a região com o maior percentual de municípios com esse instrumento legislativo, evidenciando uma estagnação regional na institucionalização de políticas públicas e a frágil vontade política dos gestores locais em relação à equidade de gênero.

A baixa adoção dos PMPMs na Região Norte limita a capacidade dos municípios de atuarem de forma articulada, estratégica e integrada na formulação e execução de políticas para as mulheres. O Plano Municipal é essencial para a pactuação entre as diferentes secretarias e para a transversalização de gênero no ciclo das políticas públicas. Sua ausência, portanto, compromete a eficácia das ações locais, que tendem a ser pontuais, descontinuadas

e dependentes de iniciativas individuais dos gestores.

Outro marco legal relevante é a presença dos Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher. Os Conselhos são indicadores cruciais da participação social e da institucionalização das políticas públicas voltadas à equidade de gênero. Segundo Avritzer (2004), tais conselhos cumprem papel fundamental ao permitir que a sociedade civil atue de forma deliberativa e fiscalizadora sobre as ações do poder público, contribuindo para o enfrentamento das desigualdades de gênero e para a ampliação da participação feminina em diversas esferas da vida social.

A presença de Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher (CMDM) no Brasil avançou entre 2018 e 2023, passando de 23,6% para 34,9% dos municípios (BGE, 2024). Esse crescimento indica um fortalecimento, ainda que moderado, dos mecanismos institucionais voltados à participação social e à formulação de políticas públicas para as mulheres no país. No entanto, a proporção ainda é considerada baixa, revelando que a institucionalização da participação da sociedade civil nas políticas de gênero continua sendo um desafio.

Na Região Norte, 157 dos 450 municípios possuem CMDM, o que representa 34,9% dos municípios da região, exatamente o mesmo percentual verificado na média nacional. A presença de CMDMs, em apenas cerca de um terço dos municípios do Norte, sinaliza uma efetiva na estruturação das políticas de equidade de gênero, especialmente quando considerada em conjunto com outros indicadores, como o baixo número de municípios com Planos Municipais de Políticas para Mulheres (apenas 30) e a concentração da atuação dos órgãos executivos em áreas como assistência social e saúde.

Portanto, fortalecer e expandir os CMDM na Região Norte é fundamental para garantir a transversalidade das políticas de gênero, assegurar o controle social efetivo e promover uma governança mais democrática e inclusiva. Isso é especialmente relevante no contexto dos compromissos assumidos pelo Brasil com a Agenda 2030 da ONU, em particular com a Meta 5.c do ODS 5, que propõe a adoção e o fortalecimento de políticas públicas com base na equidade de gênero em todos os níveis de governo.

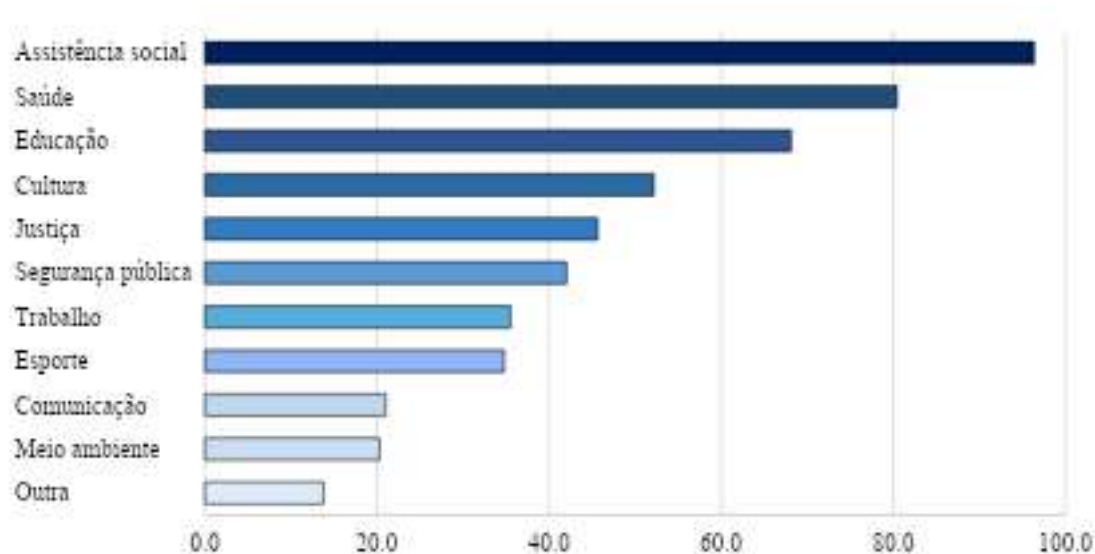
A atuação dos órgãos nos 138 municípios com estrutura de apoio às políticas de gênero é marcada por uma concentração em áreas tradicionalmente associadas ao cuidado e à proteção social, revelando tanto avanços quanto limitações na institucionalização de uma agenda de gênero mais abrangente e transversal (Gráfico 2). A assistência social aparece como a principal área de atuação, presente em 133 municípios, o que corresponde a 96,4% dos que possuem órgão para mulheres. Esse dado evidencia a persistente associação das políticas para mulheres à lógica da vulnerabilidade e da proteção, em detrimento de uma abordagem mais

emancipatória e integrada com outras dimensões do desenvolvimento. Essa limitação foi evidenciada por Miranda e Barroso (2013), em estudo sobre os estados do Amazonas e Tocantins, onde a atuação institucional permanece concentrada em áreas como saúde e enfrentamento da violência, com pouca integração a políticas de desenvolvimento regional e autonomia econômica, o que fragiliza o potencial de transformação dessas ações.

A saúde também é uma área fortemente contemplada, com atuação em 111 municípios (80,4%), refletindo a importância da saúde da mulher como tema prioritário, especialmente em contextos marcados por desigualdades no acesso a serviços públicos. No entanto, o foco frequente em saúde sexual e reprodutiva, sem articulação com direitos sexuais mais amplos ou com questões interseccionais, pode limitar o alcance transformador dessas políticas. Essa barreira reflete um histórico de políticas voltadas à mulher com base em um modelo assistencialista centrado na reprodução, como apontado no debate feminista, que busca romper com essa concepção restrita e ampliar a abordagem para uma perspectiva mais integral e emancipadora (Brasil, 2023).

Áreas como educação (94 municípios, ou 68,1%) e cultura (72 municípios, ou 52,2%) ocupam posições relevantes, indicando esforços no sentido de promover a conscientização, a valorização de identidades e o combate à discriminação de gênero por meio da formação e da expressão cultural. Entretanto, há desafios em garantir que essas ações tenham continuidade, orçamento adequado e integração com as demais políticas públicas. Conforme aponta Parnaíba (2022), a fragilidade institucional e a falta de proteção orçamentária por parte dos gestores locais, aliadas à persistência de visões conservadoras sobre a pauta de gênero, dificultam a efetiva concretização e sustentabilidade dessas iniciativas, comprometendo o seu alcance transformador.

Gráfico 2 – Áreas de atuação nos municípios com estrutura de apoio às políticas de gênero – Região Norte- 2023



Fonte: Elaboração própria - Pesquisa MUNIC-2023.

Chama atenção a menor presença das políticas para mulheres em áreas relacionadas à autonomia econômica, como trabalho (49 municípios, ou 35,5%) e esporte (48 municípios, ou 34,8%), o que evidencia um déficit importante na promoção da independência financeira e do protagonismo feminino em espaços historicamente masculinizados. Esse dado reforça a necessidade de políticas mais fortalecidas que integrem capacitação profissional, incentivo ao empreendedorismo feminino e estratégias para superação das desigualdades no mercado de trabalho. De acordo com o Balanço da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), o Programa Qualifica Mulher tem sido uma iniciativa voltada à ampliação da autonomia econômica por meio da oferta de formação profissional, microcrédito produtivo e articulação interinstitucional. Contudo, sua abrangência ainda é restrita e concentrada em regiões com maior infraestrutura (Brasil, 2021). Complementarmente, o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero (2024) aponta que as mulheres seguem sobrerrepresentadas nos setores mais precarizados da economia, enfrentando maiores taxas de informalidade e menores rendimentos, o que dificulta o acesso a direitos sociais e amplia as barreiras à emancipação financeira.

Além disso, as áreas de segurança pública (58 municípios, ou 42%) e justiça (63 municípios, ou 45,7%) ainda apresentam baixa cobertura, considerando o cenário alarmante de violência de gênero na Região Norte. A ausência de políticas articuladas nesses campos compromete a efetividade da proteção às mulheres e a responsabilização de agressores, especialmente em territórios marcados pela precarização institucional e pelas distâncias geográficas. Segundo o Ministério das Mulheres (2023), a carência de atuação integrada entre

os sistemas de justiça e segurança pública fragiliza o enfrentamento à violência de gênero, que exige respostas coordenadas e intersetoriais. Esse quadro é agravado pela precariedade dos serviços nas regiões mais remotas, onde o acesso à justiça é limitado e a presença estatal é fragmentada (Brasil, 2023). De acordo com Miranda e Barroso (2013), cidades da Região Norte, como Belém, Manaus e Porto Velho, figuram entre as mais violentas para as mulheres no país, evidenciando a relação entre ausência de políticas estruturadas e altos índices de feminicídio.

Áreas estratégicas, como meio ambiente (28 municípios, ou 20,3%) e comunicação (29 municípios, ou 21%), também são pouco exploradas, apesar de seu potencial para promover o engajamento feminino em pautas socioambientais e para ampliar a visibilidade de direitos e serviços. A escassa presença na comunicação pode dificultar a disseminação de informações e a mobilização social em torno da equidade de gênero.

Por fim, o grupo classificado como “outra” contempla 19 municípios (13,8%), sugerindo ações dispersas ou específicas que não se enquadram nas categorias convencionais. Embora possa indicar inovações ou particularidades locais, também evidencia a falta de sistematização das políticas e a necessidade de maior padronização e monitoramento.

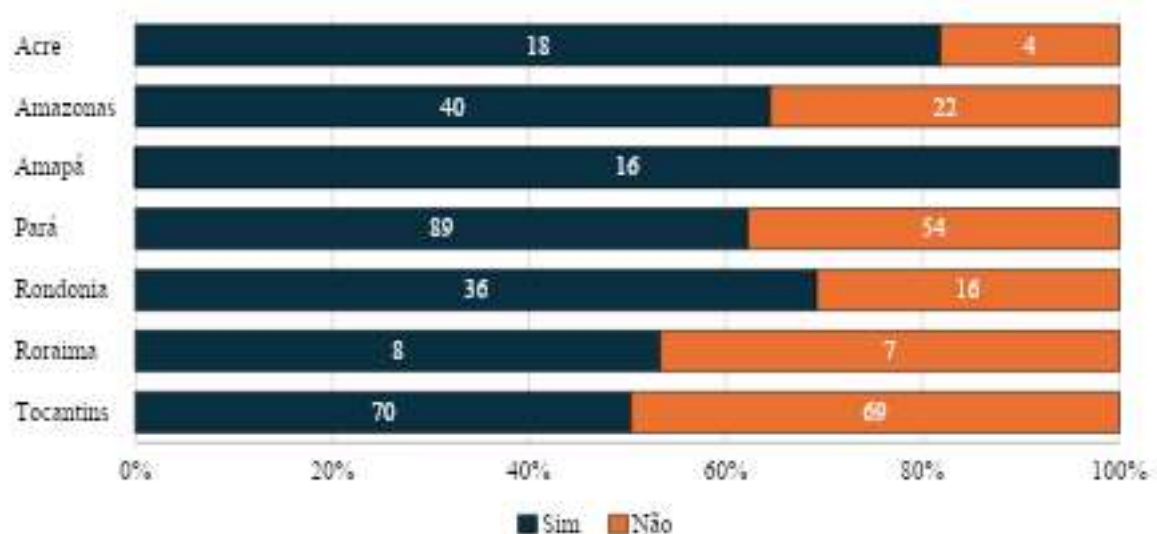
Em síntese, a análise revela um cenário em que as políticas públicas para mulheres na Região Norte ainda estão fortemente ancoradas em perspectivas assistencialistas, com limitada inserção em campos estruturantes da igualdade de gênero, como trabalho, segurança e participação política. Para avançar rumo ao cumprimento da Meta 5.c do ODS 5, é fundamental ampliar a atuação institucional para além da assistência social e da saúde, promovendo uma abordagem intersetorial, com foco em autonomia, prevenção da violência e justiça de gênero.

No que diz respeito à cooperação interinstitucional, verifica-se que 277 municípios da Região Norte (61,6 %) mantêm algum tipo de convênio, articulação ou programa em parceria com órgãos públicos ou entidades da sociedade civil. No Brasil, esse percentual é de 56,9% e houve uma ampliação de 30% de municípios com parcerias de 2018 para 2023, de acordo com a pesquisa MUNIC 2023 (IBGE, 2024). A articulação intergovernamental e a atuação em rede são elementos fundamentais para ampliar a capacidade de implementação e o alcance das políticas públicas, especialmente em contextos marcados por desigualdades regionais. No contexto de políticas para mulheres, Tavares (2024) conclui que “a cooperação interinstitucional e a atuação em redes sociais podem desempenhar papel central na defesa e ampliação dos direitos das mulheres em contextos de adversidade”.

Na comparação entre os estados (Gráfico 3), o Amapá se destaca, com 100% dos seus

municípios estabelecendo parcerias locais para o desenvolvimento de políticas para mulheres. Este número pode estar relacionado a uma forte articulação institucional estadual, a incentivos financeiros ou técnicos do governo estadual e/ou à força dos movimentos sociais. O IBGE (2021) já havia apontado maior presença de conselhos e organismos locais no Amapá, em comparação a outros estados da região. Os estados do Acre e Rondônia mostram níveis elevados de cooperação interinstitucional em nível municipal, com um percentual de 81,8% e 69,2% com parcerias, respectivamente. É possível que haja a atuação de redes intermunicipais ou presença significativa de movimentos de mulheres locais, especialmente em Rondônia, que tem histórico de organizações de base atuantes. Os maiores estados da região, Amapá e Pará, apresentam percentuais moderados (64,5% no Amazonas e 62,2% no Pará). Isso pode ser devido ao elevado número de municípios, sobretudo no Pará, o estado mais populoso da região que pode encontrar dificuldade na implementação equitativa de políticas para mulheres, especialmente em áreas isoladas ou ribeirinhas devido ao volume territorial.

Gráfico 3 – Quantitativo de municípios por Estado com cooperação interinstitucional para o desenvolvimento de política para mulheres — Região Norte-2023.



Fonte: Elaboração própria - Pesquisa MUNIC-2023

Estes números sugerem que, embora existam avanços em alguns estados no fortalecimento das parcerias locais, a efetividade das políticas públicas para mulheres na Região Norte ainda enfrenta desafios significativos de coordenação e integração entre os níveis de governo. A disparidade entre estados evidencia que a capacidade estatal e a presença de redes de apoio variam amplamente dentro da própria região, o que impacta diretamente a cobertura e a efetividade das ações. Em um cenário onde há programas e iniciativas nacionais

robustas para a promoção da equidade de gênero, como demonstra o Balanço da SNPM (2019–2022), a baixa articulação federal identificada na MUNIC 2023 revela que a simples existência de programas nacionais não garante sua operacionalização no nível local. A ausência de uma estratégia coordenada e de apoio técnico contínuo limita o alcance e a efetividade das políticas públicas, perpetuando desigualdades e dificultando o avanço da equidade de gênero em territórios mais vulneráveis.

Dentre os 277 municípios que estabeleceram parcerias, destaca-se a liderança da administração pública municipal, com 81,6% dos municípios estabelecendo parcerias locais, reforçando a descentralização da política para mulheres (Gráfico 4). Esse protagonismo local pode ser positivo, pois esses governos têm maior proximidade com as realidades locais e podem adaptar as políticas conforme as necessidades específicas de cada território. Por outro lado, isso exige capacidade técnica e financeira local (frequentemente limitada na Região Norte) e coordenação eficaz com os demais níveis de governo. Caso contrário, esses dados podem indicar vulnerabilidade na coordenação intergovernamental, principalmente se os demais níveis (estadual e federal) não estiverem suficientemente engajados.

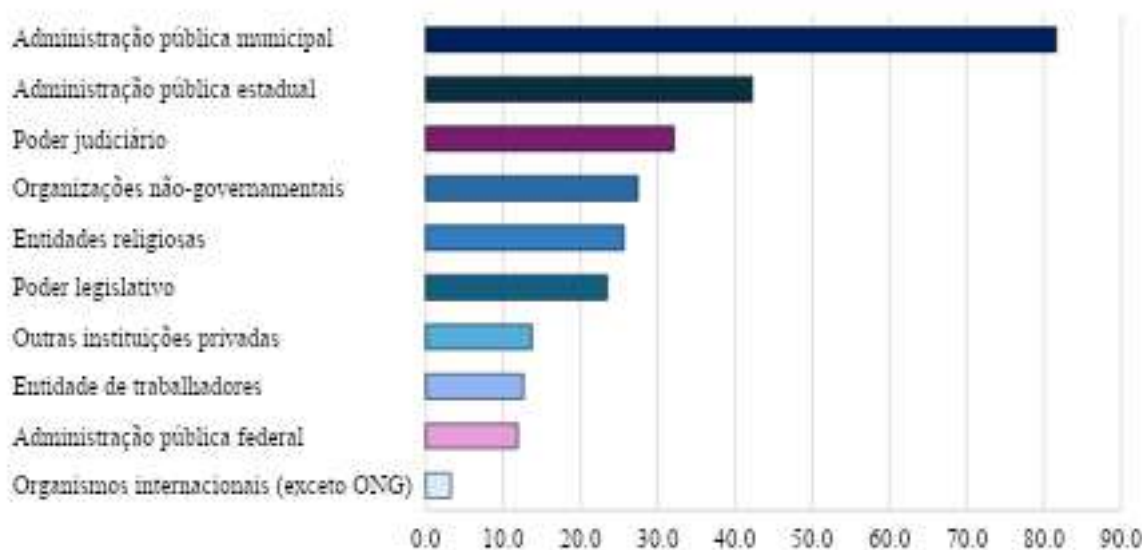
Observa-se uma participação significativa de municípios que mantém algum tipo de parceria com o governo estadual (42,2%), o que pode estar ligado ao fortalecimento de políticas estaduais de enfrentamento à violência ou de promoção da equidade de gênero, como o Plano Estadual de Políticas para as Mulheres no Pará (Pará, 2022) e o Código Amapaense da Mulher no Amapá (Amapá, 2022).

Em seguida, aparece o Poder Judiciário (32,1%), que também desempenha papel relevante na garantia de direitos das mulheres, pois demonstra envolvimento institucional em iniciativas como campanhas de enfrentamento à violência de gênero, garantia de acesso à justiça ou fortalecimento da rede de proteção. Essa articulação interinstitucional é positiva, mas poderia ser mais ampla (Brasil, 2022).

A participação de ONGs (27,4%) vem confirmar seu papel histórico na promoção de direitos, atendimento de base comunitária e formação de redes de apoio em situações de violência contra a mulher, principalmente em áreas de difícil acesso (Montana, 2017). As entidades religiosas (25,6%) seguem como ator relevante na Região Norte. Em alguns municípios, especialmente onde o Estado é ausente, elas ocupam papel assistencial importante, embora isso possa implicar desafios quando há conflitos com agendas de direitos sexuais e reprodutivos (Carranza; Rosado-Nunes, 2024). Outra parceria com a sociedade civil é realizada com Entidades de trabalhadores (12,6%) e indicam uma atuação ativa desse segmento na promoção dos direitos das mulheres. Essas parcerias geralmente trazem

inovação, capilaridade e proximidade com grupos historicamente marginalizados.

Gráfico 4 – Parcerias para desenvolvimento de política para mulheres – Região Norte-2023



Fonte: Elaboração própria – Pesquisa MUNIC-2023.

A presença de parcerias com o Poder Legislativo (23,5%) aponta para iniciativas locais em termos de legislação, proposição de projetos e fiscalização de políticas públicas voltadas às mulheres. Isso é essencial para consolidar os direitos das mulheres no plano normativo municipal. Nesse cenário, é importante destacar que, em nível federal, existem diversas iniciativas estruturadas que visam promover a equidade de gênero e fortalecer as políticas públicas para mulheres nos entes subnacionais.

Contudo, a baixa articulação federal (11,9%) revela uma deficiência na coordenação nacional das políticas para mulheres, especialmente preocupante em uma região que enfrenta múltiplas vulnerabilidades (territorial, climática, econômica e social). A quase ausência de parcerias com organismos internacionais (3,2%) representa ainda um desperdício de potencial, pois iniciativas de cooperação internacional poderiam trazer financiamento, inovação e intercâmbio de boas práticas. Embora o governo federal tenha desenvolvido e fortalecido uma série de programas voltados à promoção dos direitos das mulheres, como evidenciado no Balanço da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) entre 2019 e 2022, a análise dos dados da MUNIC 2023 para a Região Norte revela que essa estrutura nacional pouco reverbera na prática local. A baixa articulação entre as esferas federal e municipal compromete a transferência de recursos, a capacitação de agentes públicos e a adaptação dos programas às realidades específicas dos municípios. Assim, a existência de programas nacionais estruturados não se traduz, necessariamente, em efetividade no nível municipal,

perpetuando desigualdades no acesso a direitos e serviços que deveriam ser universais, especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade.

Quanto à oferta de serviços especializados, de apoio às mulheres na Região Norte, os resultados revelam um cenário preocupante de suboferta e desigualdade territorial na implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência de gênero e à promoção de direitos (Gráfico 5). Entre os 446 municípios da Região Norte, que forneceram informações na área de segurança pública, apenas 56 (12,6%) contam com Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAM). Tal carência é crítica, considerando que essas delegacias são equipamentos fundamentais para garantir uma escuta qualificada e um atendimento humanizado às vítimas de violência doméstica e familiar. A insuficiência de unidades especializadas compromete a efetividade das ações de proteção e dificulta o acesso das mulheres à justiça.

A presença de casas-abrigo, outro componente essencial da rede de proteção, é registrada em somente 30 municípios (6,7%), evidenciando a precariedade das estruturas de acolhimento em contextos de urgência e risco de vida. Serviços como Casas de Passagem (21 municípios, ou 4,7%) e Unidades Móveis de Atendimento à Mulher (apenas 6 municípios, 1,3%) reforçam o diagnóstico de uma cobertura altamente limitada, especialmente considerando a dispersão geográfica e os desafios de deslocamento característicos da região amazônica.

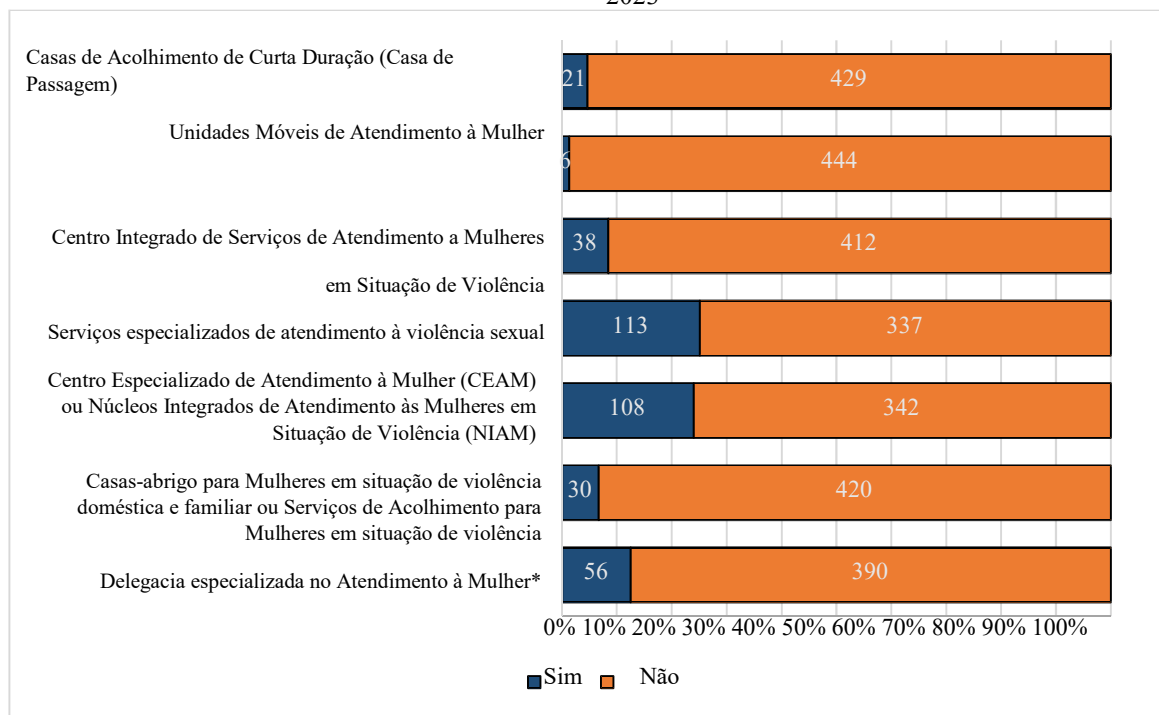
Em relação aos Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAM/NIAM), há presença em 108 municípios (24%), o que indica um esforço um pouco mais significativo no oferecimento de atendimento multidisciplinar. No entanto, os Centros Integrados de Serviços, que promovem articulação entre saúde, segurança pública, assistência social e justiça em um mesmo espaço, estão presentes em somente 38 municípios (8,4%), comprometendo a eficiência e a integralidade da resposta institucional.

Ainda que os Serviços Especializados de Atendimento à Violência Sexual estejam presentes em 113 municípios (25,1%), sua atuação isolada pode não ser suficiente para assegurar um atendimento intersetorial que respeite os princípios da dignidade, da não revitimização e do empoderamento das mulheres.

Esse conjunto de evidências aponta para uma deficiência estrutural e institucional da rede de atendimento às mulheres na Região Norte, demonstrando que grande parte dos municípios não dispõe dos instrumentos mínimos para implementar políticas públicas eficazes no enfrentamento à violência e na promoção da equidade de gênero. A ausência desses serviços compromete diretamente o cumprimento das metas 5.2 e 5.c da Agenda 2030 para o

Desenvolvimento Sustentável, ao não assegurar mecanismos adequados e efetivos de proteção às mulheres e de fortalecimento institucional com perspectiva de gênero.

Gráfico 5 – Disponibilidade de Serviços de Atendimento à Mulher nos Municípios da Região Norte – MUNIC 2023



Fonte: Elaboração própria – Pesquisa MUNIC-2023.

A base da MUNIC 2023 não apresenta dados detalhados, contudo evidências de estudos anteriores e relatórios de organizações da sociedade civil apontam que esses serviços permanecem concentrados nas capitais e nos grandes centros urbanos, deixando em situação de vulnerabilidade mulheres residentes em áreas rurais e de difícil acesso. Essa carência compromete a proteção integral das mulheres, além de dificultar a implementação de ações preventivas e de acolhimento (IPEA, 2021; Instituto Patrícia Galvão, 2020).

Adicionalmente, a Região Norte enfrenta diversos desafios estruturais que impactam diretamente a capacidade de gestão e execução de políticas públicas de gênero. A baixa capacidade administrativa dos municípios, aliada à precariedade da infraestrutura, ao isolamento geográfico e às restrições orçamentárias, dificulta a alocação eficiente de recursos e a integração de políticas setoriais. Soma-se a isso a desconexão das iniciativas governamentais e a recorrente descontinuidade administrativa, fatores que comprometem a eficácia de estratégias de longo prazo. Essas limitações também se refletem na fragilidade dos sistemas de acompanhamento e análise, uma vez que a escassez de dados atualizados e confiáveis dificulta a mensuração dos impactos das políticas adotadas.

Apesar da ampliação do arcabouço normativo federal voltado à promoção da equidade de gênero, a efetividade dessas políticas em nível local é profundamente afetada por fatores estruturais que extrapolam a temática de gênero. Neste sentido, estudos sobre desenvolvimento regional apontam que a fragilidade institucional, a baixa capacidade administrativa e a fragmentação das políticas públicas constituem entraves históricos para a implementação de estratégias sustentáveis em regiões como o Norte do Brasil (Souza; Martins, 2020). A precariedade de recursos humanos e financeiros nos municípios, aliada à descontinuidade administrativa e à ausência de articulação entre políticas setoriais, compromete a execução e a integração das políticas para mulheres, resultando em iniciativas isoladas, pontuais e de alcance restrito. Esse cenário revela que os desafios enfrentados pelas políticas de gênero não são apenas específicos da área, mas refletem uma deficiência estrutural mais ampla do sistema de gestão pública municipal, reforçando a necessidade de estratégias integradas de fortalecimento institucional e de planejamento regional.

E ainda, os achados deste estudo estão em consonância com pesquisas recentes que discutem a precariedade institucional das políticas para mulheres em nível municipal. Marcondes e Araújo (2022) ressaltam a carência de estruturas permanentes e de articulação multissetorial, enquanto Santos e Pereira (2024), ao analisarem o município de Humaitá-AM, destacam a dificuldade de integrar as políticas locais às diretrizes da Agenda 2030, sobretudo pela ausência de instrumentos normativos e de gestão eficazes. De forma semelhante, estudos conduzidos em estados como Tocantins, Pará e Amazonas (Projeto Integração das Políticas de Gênero no Estado, 2023) confirmam que a efetividade das políticas depende da presença de conselhos ativos, legislação própria e da participação social estruturada. Esses elementos são fundamentais para fortalecer a atuação local e garantir a continuidade das ações voltadas à equidade de gênero.

Ademais, a construção de diagnósticos regionais é fundamental para orientar políticas públicas mais efetivas. Nesse sentido, o Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (RASEAM), elaborado pelo Ministério das Mulheres, destaca-se como uma iniciativa relevante ao consolidar mais de 300 indicadores sobre as condições de vida das mulheres brasileiras, desagregados por sexo, raça/cor, faixa etária e localização geográfica. A edição mais recente evidencia desigualdades significativas na Região Norte, especialmente em relação ao acesso à educação, serviços de saúde, renda e proteção social. Esses dados complementam os achados da MUNIC 2023, revelando que a baixa institucionalidade e a limitada oferta de serviços são acompanhadas por déficits estruturais que comprometem a equidade de gênero nos territórios amazônicos. O uso desses indicadores, segundo o

RASEAM (2024), é essencial para o aprimoramento das estratégias de monitoramento e avaliação de políticas, permitindo uma gestão mais eficaz, alinhada aos princípios da Agenda 2030 e à Meta 5.c do ODS 5.

2.5 Considerações Finais

A análise realizada evidencia significativas debilidades estruturais e institucionais na gestão pública municipal da Região Norte no que tange à implementação de políticas públicas voltadas às mulheres. Constatou-se que a maioria dos municípios da região ainda não dispõe de órgãos executivos específicos, tampouco conta com legislação própria ou serviços especializados que respondam às necessidades das mulheres. Soma-se a isso a limitada articulação intergovernamental e a escassa cooperação com organizações da sociedade civil, o que compromete a consolidação de políticas integradas e eficazes no território.

Embora a Meta 5.c do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5) reforce a importância da adoção de políticas sólidas e de marcos legais efetivos para a promoção da igualdade de gênero, sua materialização em nível local ainda esbarra em múltiplos desafios. Dentre eles, destacam-se a baixa capacidade administrativa, o isolamento geográfico, a dispersão das iniciativas governamentais, a instabilidade institucional e a carência de dados desagregados e confiáveis para subsidiar decisões. Esses obstáculos afetam, sobretudo, os municípios de menor porte e os mais distantes dos centros urbanos, nos quais as mulheres enfrentam vulnerabilidades agravadas por fatores territoriais, étnico-raciais e socioeconômicos.

Nesse cenário, torna-se imprescindível o fortalecimento das estruturas institucionais municipais, por meio de apoio técnico, financeiro e político dos entes estaduais e federais. A criação e o fortalecimento de conselhos de direitos das mulheres, a formulação de legislações específicas e o fomento à articulação entre diferentes atores sociais e governamentais são estratégias fundamentais para qualificar as respostas públicas. A atuação dos órgãos locais deve extrapolar os limites da assistência social, incorporando de forma estratégica e integrada as dimensões do trabalho, segurança pública, justiça, educação emancipatória, cultura crítica e meio ambiente.

Particularmente, políticas voltadas à autonomia econômica das mulheres — como programas de capacitação profissional, inclusão produtiva, incentivo ao empreendedorismo feminino e ações afirmativas no mercado de trabalho — devem ser priorizadas. A expansão de ações voltadas à prevenção e ao enfrentamento da violência de gênero, com articulação

entre segurança, justiça e proteção social, também é urgente, sobretudo em áreas amazônicas de difícil acesso, onde o acesso à justiça e aos serviços especializados ainda é precário.

Por fim, recomenda-se a adoção de estratégias que fortaleçam a cooperação federativa, ampliem os repasses vinculados à política de gênero, promovam consórcios intermunicipais e incentivem o uso de unidades móveis como alternativa de interiorização e capilarização dos serviços. Também se destaca a importância do investimento em comunicação pública com enfoque de gênero, com campanhas educativas e instrumentos de participação social, especialmente em comunidades vulneráveis. Essas medidas são fundamentais para que os municípios avancem de forma estruturada no cumprimento da Meta 5.c do ODS 5 e para que as políticas públicas de gênero assumam, de fato, papel transformador na superação das desigualdades que persistem na Região Norte do Brasil.

3 ARTIGO II – PODER INSTITUCIONAL E POLÍTICAS PARA AS MULHERES: GOVERNANÇA MUNICIPAL E DESIGUALDADE TERRITORIAL INTERSECCIONAL NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

RESUMO

Este estudo examina como diferentes dimensões da governança municipal influenciam a institucionalização das políticas para as mulheres na região amazônica do Norte do Brasil. Com base no institucionalismo feminista e em uma perspectiva interseccional, investiga-se de que forma arranjos institucionais, instrumentos de planejamento, mecanismos participativos e capacidades administrativas afetam a oferta de serviços especializados para mulheres. Utilizando dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2023), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foram empregadas análises descritivas e modelos de regressão logística, complementados por testes de robustez com efeitos fixos por estado e regressão logística de Firth. Os resultados indicam que a existência de um organismo de políticas para as mulheres e de um plano municipal de políticas para as mulheres está fortemente associada à institucionalização dessas políticas. O porte populacional do município, utilizado como proxy da capacidade estatal local, também apresenta associação positiva robusta. Em contraste, ações intersetoriais apresentam associação negativa com a oferta de serviços especializados, sugerindo mecanismos compensatórios de coordenação em municípios com menor capacidade institucional. Além disso, conselhos de direitos das mulheres e legislação específica sobre violência contra a mulher não se mostraram estatisticamente significativos. O estudo contribui para os debates sobre poder institucional e experiências interseccionais das mulheres ao demonstrar como desigualdades territoriais e capacidades estatais desiguais condicionam a implementação de políticas de igualdade de gênero. Adicionalmente, contribui para a literatura de gênero e gestão ao conceber os governos municipais como organizações generificadas cujas estruturas, rotinas e capacidades moldam a operacionalização das agendas de igualdade.

Palavras-chave: Poder institucional; Organizações generificadas; Interseccionalidade; Governança municipal; Institucionalismo feminista; Capacidade estatal.

ABSTRACT

This study examines how dimensions of municipal governance shape women's policy institutionalization in Northern Brazil's Amazon region. Drawing on feminist institutionalism and an intersectional lens, the study investigates how governance arrangements influence the provision of specialized services for women. Using data from the 2023 Brazilian Municipal Basic Information Survey (MUNIC), descriptive analyses and logistic regression models were employed, complemented by robustness checks using state fixed effects and Firth logistic regression. The results indicate that the existence of a women's policy agency and a municipal women's policy plan are strongly and positively associated with women's policy institutionalization. Municipal size, used as a proxy for local state capacity, also shows a robust positive association. Conversely, intersectoral action displays a negative association with

specialized service provision, suggesting compensatory coordination mechanisms in municipalities with weaker institutional capacity. Women's rights councils and specific legislation addressing violence against women were not statistically significant predictors. The study contributes to international debates on institutional power and women's intersectional experiences by demonstrating how territorial inequalities and uneven state capacities shape the implementation of gender equality policies. Furthermore, it advances gender and management scholarship by conceptualizing municipal governments as gendered organizations whose structures and capacities influence the operationalization of gender equality agendas.

Keywords: Institutional power; Gendered organizations; Intersectionality; Municipal governance; Feminist institutionalism; State capacity.

3.1 Introdução

Um amplo conjunto de estudos internacionais reconhece que a promoção da igualdade de gênero está associada à melhoria de resultados econômicos, sociais e institucionais, incluindo a redução das desigualdades, o fortalecimento da coesão social e o aprimoramento da governança (Sen, 1999; Kabeer, 1999; Razavi, 2007). Nas últimas décadas, governos de diferentes regiões têm adotado reformas legais, estratégias de políticas públicas e mecanismos institucionais voltados à promoção dos direitos das mulheres e à ampliação de sua participação na vida econômica e política. Contudo, evidências crescentes demonstram que a existência de políticas formais de igualdade de gênero não garante, por si só, transformações substantivas nas estruturas de poder que moldam a formulação de políticas públicas, os mercados de trabalho e as práticas organizacionais.

Em diferentes contextos institucionais, as reformas voltadas à igualdade de gênero têm produzido resultados desiguais e frequentemente limitados, condicionados pela persistência de normas informais, rotinas organizacionais e hierarquias de gênero profundamente enraizadas (Mackay; Kenny; Chappell, 2010; Waylen, 2014; Halrynjo; Teigen, 2024). Esses padrões têm sido observados não apenas nos ambientes de trabalho e na governança corporativa, mas também nas administrações públicas, nas quais compromissos formais com a igualdade de gênero frequentemente coexistem com práticas burocráticas que reproduzem desigualdades. Tais evidências destacam a centralidade do poder institucional para compreender se as políticas de gênero operam como mecanismos efetivos de transformação ou permanecem predominantemente simbólicas.

Uma crescente literatura destaca que o gênero não atua como um eixo isolado de desigualdade. Com base no conceito de interseccionalidade (Crenshaw, 1991), diversos autores argumentam que as relações de gênero se articulam a outras dimensões estruturais, como classe

social, raça e território, produzindo experiências diferenciadas de desvantagem. Embora a interseccionalidade seja frequentemente utilizada para analisar identidades individuais, ela também oferece uma lente analítica poderosa para compreender como instituições e arranjos de governança estruturam exposições desiguais ao risco, à proteção e às oportunidades. Nessa perspectiva, a interseccionalidade evidencia como as desigualdades territoriais e as capacidades estatais desiguais condicionam a capacidade das instituições públicas de responder às necessidades das mulheres.

Neste estudo, a interseccionalidade é empregada como uma lente de governança territorial, e não como uma estratégia de mensuração de identidades individuais. O foco recai sobre a forma como arranjos locais de governança, inseridos em contextos territorialmente desiguais, condicionam a oferta de serviços e o suporte institucional destinados às mulheres. Essa abordagem permite examinar como desigualdades estruturais se traduzem em diferentes níveis de implementação de políticas públicas, mesmo diante da existência de compromissos formais com a igualdade de gênero, ao mesmo tempo em que incorpora contribuições do institucionalismo feminista acerca das instituições generificadas e das relações de poder organizacional.

A literatura sobre governança pública reconhece, cada vez mais, que as instituições não constituem arenas neutras para a implementação de políticas públicas. Ao contrário, configuram espaços de disputa política, nos quais prioridades, recursos e responsabilidades são negociados, enquanto relações de poder são continuamente reproduzidas (Bevir, 2013; Kooiman, 2003). O institucionalismo feminista demonstra, adicionalmente, que esses processos são atravessados por relações de gênero, uma vez que regras formais interagem com normas informais e culturas organizacionais que influenciam quais demandas são ouvidas e quais interesses são priorizados (Krook, 2011; Mackay *et al.*, 2010; Waylen, 2014).

Essas dinâmicas tornam-se particularmente relevantes no nível local. Os governos municipais desempenham papel fundamental na provisão de serviços sociais, na implementação de políticas de proteção e na mediação do acesso da população aos seus direitos. É no âmbito dos municípios que políticas voltadas às mulheres são convertidas em serviços concretos, como casas de abrigo, centros especializados de atendimento e estruturas de apoio a mulheres em situação de violência. Consequentemente, diferenças nos arranjos de governança municipal tendem a produzir variações significativas nas experiências vivenciadas pelas mulheres (Björkdahl; Somun-Krupalija, 2020).

Apesar do crescimento da produção científica sobre gênero, governança e políticas públicas, ainda são limitadas as evidências empíricas sistemáticas sobre como os arranjos

institucionais no nível municipal influenciam a implementação de políticas para as mulheres, especialmente em regiões periféricas e marcadas por profundas desigualdades territoriais. Essa lacuna é particularmente evidente na Amazônia brasileira, uma vasta região caracterizada por restrições logísticas, disparidades socioeconômicas e uma presença estatal historicamente desigual (Miranda; Barroso, 2013). Ao mesmo tempo, a Amazônia constitui um caso teoricamente relevante para os debates internacionais, ao evidenciar como o poder institucional opera em contextos de escassez estrutural e marginalização territorial.

Ao conceber os governos municipais como organizações generificadas e a governança local como um sistema de gestão, este estudo dialoga diretamente com a literatura de gênero e gestão, interessada em compreender como estruturas organizacionais, rotinas administrativas e instrumentos de planejamento influenciam a produção e a reprodução de desigualdades. Nessa perspectiva, as políticas para as mulheres são compreendidas não apenas como intervenções públicas, mas também como práticas organizacionais inseridas em arranjos locais de gestão que condicionam a operacionalização das agendas de igualdade de gênero.

O foco na Amazônia brasileira oferece uma contribuição distintiva para a literatura internacional sobre gênero, instituições e gestão. Grande parte das evidências empíricas acerca das políticas de igualdade de gênero e do poder institucional provém de países do Norte Global, caracterizados por maiores níveis de capacidade estatal, densidade administrativa e integração territorial. Em contraste, ainda se conhece pouco sobre a institucionalização de políticas de gênero em contextos marcados pela ausência histórica do Estado, pela escassez de infraestrutura e por profundas desigualdades territoriais. A Amazônia brasileira representa um caso extremo dessas condições, constituindo um espaço privilegiado para analisar como os arranjos institucionais operam sob restrições estruturais e como as desigualdades territoriais moldam o acesso das mulheres às políticas públicas.

Nesse contexto, este estudo examina como diferentes dimensões da governança municipal influenciam a institucionalização das políticas para as mulheres nos municípios da Região Norte do Brasil, que concentra a maior parte da Amazônia brasileira. Neste trabalho, a institucionalização é compreendida como a oferta de serviços públicos especializados para mulheres, tais como casas de abrigo, centros especializados de atendimento e unidades integradas de serviços, entendidos como expressões organizacionais concretas da implementação local das políticas de gênero. Com base no institucionalismo feminista e em uma perspectiva de governança territorial interseccional, busca-se responder à seguinte questão de pesquisa: como os arranjos de governança local influenciam a probabilidade de os municípios ofertarem serviços especializados para mulheres?

Argumenta-se que o poder institucional no nível municipal é exercido principalmente por meio da capacidade organizacional e dos instrumentos de planejamento, e não apenas por compromissos legais de caráter simbólico, sendo essa capacidade desigual um dos mecanismos centrais pelos quais as desigualdades territoriais moldam as experiências interseccionais das mulheres. Utilizando dados da MUNIC e modelos de regressão logística, testa-se se estruturas administrativas, instrumentos de planejamento, marcos legais e instâncias participativas explicam as variações observadas na oferta de serviços especializados para mulheres nos municípios da Amazônia brasileira.

Este estudo contribui para os debates internacionais sobre poder institucional e experiências interseccionais das mulheres ao demonstrar como a capacidade organizacional e a capacidade estatal local funcionam como mecanismos centrais por meio dos quais as desigualdades de gênero são reproduzidas ou contestadas. Adicionalmente, contribui para a literatura de gênero e gestão ao examinar como capacidades organizacionais, instrumentos de planejamento e arranjos administrativos nos governos locais influenciam o acesso das mulheres a serviços públicos especializados em contextos marcados por desigualdades territoriais. Nessa perspectiva, a governança municipal é concebida como um sistema de gestão por meio do qual recursos são alocados, prioridades são definidas e mecanismos de responsabilização são operacionalizados. Assim, os governos locais são compreendidos como organizações generificadas cujas estruturas, planos e rotinas condicionam o acesso das mulheres a serviços de proteção e apoio, com implicações para sua participação no mercado de trabalho e para sua autonomia econômica.

3.2 Referencial Teórico

3.2.1 Empoderamento, Desigualdades de Gênero e Interseccionalidade: uma Perspectiva Institucional

O feminismo desenvolveu-se tanto como movimento político quanto como tradição intelectual voltada ao enfrentamento das desigualdades historicamente construídas entre mulheres e homens, especialmente aquelas fundamentadas em relações assimétricas de poder. Nessa tradição, o empoderamento das mulheres não deve ser compreendido apenas como a ampliação de oportunidades individuais, mas como um processo relacional e estrutural que envolve a redistribuição de recursos, autoridade e reconhecimento em diferentes esferas sociais. Conforme argumenta Kabeer (1999; 2016), o empoderamento refere-se à capacidade de realizar

escolhas estratégicas de vida em contextos marcados por restrições estruturais, exigindo atenção às condições institucionais que moldam a agência das mulheres.

Evidências empíricas indicam que o aumento da participação feminina nos mercados de trabalho e em posições de liderança está associado a economias mais inovadoras, resilientes e inclusivas. Hornset e De Soysa (2022) identificam efeitos positivos da representação política das mulheres sobre indicadores de desenvolvimento humano, como redução da pobreza e ampliação da escolaridade. Além disso, a participação das mulheres na força de trabalho está associada à melhoria das condições de saúde e bem-estar. Segundo Senol, Kisi e Kalender (2024), o aumento do emprego feminino está relacionado a maiores níveis de expectativa de vida, reforçando o papel estratégico das políticas públicas na promoção da inclusão econômica das mulheres e do desenvolvimento sustentável.

Entretanto, essas desigualdades não afetam todas as mulheres da mesma forma. A formulação do conceito de interseccionalidade por Crenshaw (1991) demonstrou que sistemas de opressão, como gênero, raça, classe social, sexualidade e território, interagem simultaneamente, produzindo padrões específicos de desvantagem que não podem ser analisados isoladamente. No campo das políticas públicas, essa perspectiva é fundamental para evitar abordagens universalizantes que tratam as mulheres como um grupo homogêneo, desconsiderando a diversidade de experiências e vulnerabilidades, especialmente em regiões marcadas por profundas desigualdades territoriais.

Essa perspectiva é aprofundada por Collins e Bilge (2021), que argumentam que gênero, raça, classe e território operam como sistemas interconectados de dominação que moldam experiências sociais desiguais. Sob essa ótica, as desigualdades não resultam apenas de escolhas individuais ou falhas administrativas, mas de arranjos institucionais historicamente sedimentados que distribuem recursos, autoridade e reconhecimento de forma desigual. As instituições desempenham, portanto, papel central na ampliação ou restrição da agência dos indivíduos, especialmente em territórios marcados por desigualdades estruturais.

No Brasil, autoras como Gonzalez (1984) e Carneiro (2003) há muito destacam como racismo e sexismo atuam conjuntamente na conformação das experiências das mulheres negras, produzindo formas de exclusão que não podem ser compreendidas por abordagens unidimensionais. Ampliando essas contribuições, Gomes (2022) destaca que a interseccionalidade ultrapassa o campo acadêmico e constitui uma práxis política vinculada às lutas por justiça, reconhecimento e redistribuição, protagonizadas por mulheres negras, indígenas e periféricas.

Neste estudo, a interseccionalidade é mobilizada principalmente como uma lente analítica. Em vez de mensurar diretamente identidades individuais, a abordagem concentra-se na forma como desigualdades territoriais e institucionais condicionam a capacidade dos governos locais de ofertar serviços e implementar políticas voltadas às mulheres. Nessa perspectiva, o empoderamento feminino depende não apenas de atributos individuais, mas também da existência de estruturas institucionais capazes de sustentar políticas públicas orientadas à proteção, inclusão e garantia de direitos.

Sob uma perspectiva institucional, o empoderamento é inseparável do contexto de governança, no qual as mulheres interagem com o Estado. O acesso a recursos, proteção e oportunidades econômicas é mediado por instituições públicas, cuja presença, desenho institucional e capacidade administrativa moldam as possibilidades concretas de agência das mulheres. Em vez de enfatizar resultados individuais de empoderamento, este estudo focaliza as condições institucionais que possibilitam ou restringem a oferta de serviços públicos direcionados às mulheres, deslocando a atenção analítica para os fundamentos organizacionais da igualdade de gênero.

Neste artigo, a interseccionalidade é tratada como um mecanismo institucional: desigualdades de gênero são ampliadas ou mitigadas conforme os sistemas locais de governança distribuem capacidade administrativa entre os territórios. Onde essa capacidade é limitada, as mulheres enfrentam desvantagens acumuladas, uma vez que a ausência institucional restringe o acesso à proteção, aos serviços públicos e às oportunidades de autonomia econômica. Em contrapartida, onde a capacidade estatal é mais robusta, instrumentos de planejamento e rotinas administrativas podem institucionalizar agendas de igualdade de gênero e ampliar o acesso cotidiano a direitos e serviços de apoio.

3.2.2 Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil: Federalismo, Descentralização e Desigualdades Regionais

A institucionalização das políticas públicas para as mulheres no Brasil ganhou impulso a partir da década de 1980, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985. Posteriormente, esse processo foi fortalecido pela criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, em 2003. Esses marcos refletem a incorporação gradual das demandas feministas à agenda estatal e contribuíram para a consolidação de um arcabouço normativo voltado ao enfrentamento da violência contra as mulheres, à promoção da autonomia econômica e à ampliação da participação política feminina.

No âmbito federal, iniciativas como o Programa Mulher, Viver sem Violência e a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) representaram avanços significativos ao reconhecer a violência contra as mulheres como um problema público estrutural que demanda respostas estatais intersetoriais. Políticas voltadas à inclusão econômica, como o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, buscaram induzir mudanças institucionais em organizações públicas e privadas por meio da promoção de práticas mais igualitárias.

Contudo, como argumenta Razavi (2007), a existência de programas e marcos legais não conduz automaticamente à transformação estrutural. As políticas de gênero frequentemente enfrentam limitações decorrentes da capacidade estatal, da coordenação intergovernamental e das prioridades políticas. Esses desafios tornam-se particularmente relevantes no contexto do federalismo descentralizado brasileiro.

No âmbito estadual, especialmente na Região Norte, observa-se um processo gradual, embora desigual, de institucionalização das políticas de igualdade de gênero. Estados como Pará, Acre e Tocantins desenvolveram planos estaduais e criaram estruturas específicas voltadas às políticas para as mulheres, ainda que com distintos níveis de consolidação e efetividade. O III Plano Estadual de Políticas para as Mulheres do Pará (2022), por exemplo, organiza ações relacionadas à prevenção da violência, autonomia econômica, saúde, direitos reprodutivos e transversalização de gênero, reconhecendo explicitamente a necessidade de fortalecimento das estruturas municipais.

Todavia, conforme destaca Grindle (1996), a efetividade das políticas depende menos da sofisticação normativa e mais da capacidade institucional dos atores responsáveis por sua implementação. Na Região Norte, as ações governamentais permanecem fortemente concentradas nas capitais e áreas metropolitanas, enquanto municípios de pequeno e médio porte frequentemente enfrentam limitações técnicas, administrativas e financeiras.

Essa lacuna evidencia a centralidade do nível municipal. Conforme argumenta Lipsky (1980), as políticas públicas se materializam por meio das burocracias de nível de rua, tornando a governança municipal um fator decisivo para os resultados das políticas. Sob a perspectiva do institucionalismo feminista (Waylen, 2014; Mackay *et al.*, 2010), o descompasso entre normas formais e práticas cotidianas reflete não apenas limitações técnicas, mas também a persistência de instituições formais e informais generificadas que dificultam a incorporação substantiva da igualdade de gênero.

Embora a amplitude dos programas federais demonstre a abrangência temática da agenda brasileira de políticas para as mulheres, sua efetividade depende, em última instância, da capacidade de implementação dos municípios. O Balanço da Secretaria Nacional de Políticas

para as Mulheres (SNPM), referente ao período de 2019 a 2022, evidencia a atuação governamental em múltiplas frentes, mas em contextos marcados por desigualdades territoriais, essa dependência torna-se um fator explicativo central para compreender a distribuição desigual dos resultados das políticas públicas. O Quadro 2 resume os principais programas e iniciativas federais com foco na promoção dos direitos das mulheres e igualdade de gênero no Brasil entre 2019 e 2022.

Enquanto os marcos federais e estaduais estabelecem importantes diretrizes normativas, a estrutura federativa brasileira atribui aos municípios responsabilidades significativas na implementação das políticas públicas. Dessa forma, os governos locais atuam como verdadeiros intermediários do acesso das mulheres aos serviços públicos. Diferenças na capacidade administrativa, na estrutura organizacional e nas práticas de planejamento municipal tendem a produzir padrões distintos de implementação, mesmo sob marcos legais semelhantes.

Os marcos globais de políticas públicas reconhecem cada vez mais a igualdade de gênero como dimensão central do desenvolvimento e da justiça social. Entretanto, a efetividade desses compromissos depende menos da adesão formal a agendas internacionais e mais da capacidade dos Estados de traduzirem princípios normativos em arranjos institucionais concretos, especialmente em níveis subnacionais de governo. Isso reforça a importância de analisar a governança municipal como um espaço privilegiado em que normas de igualdade de gênero podem ser efetivamente institucionalizadas ou permanecer predominantemente simbólicas.

Quadro 1 – Principais Programas e Iniciativas da SNPM (2019–2022)

Programa/Projeto	Objetivo Principal
Qualifica Mulher	Promover a autonomia econômica de mulheres em vulnerabilidade social via qualificação e empreendedorismo.
Casa da Mulher Brasileira	Integrar serviços especializados para atendimento humanizado a mulheres em situação de violência.
Programa Mulher Segura e Protegida	Ampliar e integrar serviços públicos de atendimento a mulheres vítimas de violência.
Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio	Fortalecer políticas intersetoriais de enfrentamento e prevenção ao feminicídio.
Maria da Penha Vai à Escola	Promover a educação para a prevenção da violência contra mulheres, capacitando profissionais da educação.
Projeto Salve uma Mulher	Promover ações educativas para o enfrentamento da violência contra mulheres.
Mais Mulheres no Poder	Incentivar a participação política de mulheres em espaços de poder e decisão.
Programa Mães do Brasil	Apoiar mulheres mães no exercício da maternidade, promovendo conciliação trabalho-família e inserção no mercado de trabalho.

Fonte: Adaptado do Balanço da SNPM (2019–2022).

3.2.3 Governança Pública e Políticas para as Mulheres

A governança pública tornou-se uma importante lente analítica para compreender como políticas públicas são formuladas, implementadas e monitoradas em contextos marcados por complexidade institucional, arranjos multiníveis e crescentes demandas por accountability e participação social (Kooiman, 2003; Bevir, 2013). Mais do que coordenação administrativa, a governança envolve processos políticos por meio dos quais prioridades são definidas, recursos são alocados e responsabilidades são distribuídas entre atores e níveis de governo. Esses processos são inerentemente permeados por relações de poder que influenciam quais problemas são reconhecidos, quais conhecimentos são valorizados e quais soluções são consideradas legítimas.

Sob a perspectiva do institucionalismo feminista, os arranjos de governança são generificados. As instituições são compreendidas como conjuntos de regras formais, normas informais e práticas organizacionais historicamente construídas e atravessadas por relações de gênero (Mackay *et al.*, 2010; Waylen, 2014). Mesmo quando objetivos de igualdade de gênero são formalmente incorporados aos marcos de políticas públicas, sua implementação frequentemente encontra resistência em rotinas burocráticas, culturas profissionais e hierarquias informais. Isso ajuda a explicar por que reformas de gênero produzem resultados frequentemente desiguais e limitados, apesar de aparentes avanços normativos.

Estudos recentes destacam que a efetividade das iniciativas de gênero depende da forma como as questões de gênero são incorporadas às estruturas de governança, aos sistemas de gestão e aos mecanismos de accountability. Gras-Gil (2020) demonstra que sistemas de controle interno sensíveis às questões de gênero fortalecem a implementação de políticas públicas e a responsabilização institucional, evidenciando a capacidade administrativa como dimensão central do poder institucional. De forma semelhante, Sörlin *et al.* (2011) argumentam que desigualdades de gênero persistem quando sistemas de indicadores e mecanismos de avaliação organizacional deixam de capturar desigualdades estruturais, reforçando a distinção entre compromisso simbólico e integração operacional.

Complementando essa perspectiva, estudos sobre liderança e empreendedorismo evidenciam como os contextos institucionais moldam o acesso das mulheres à autoridade, aos recursos e aos espaços de tomada de decisão. Brandl *et al.* (2008) demonstram que, mesmo em ambientes formalmente igualitários, normas organizacionais e práticas institucionalizadas continuam produzindo resultados desiguais entre homens e mulheres em posições de gestão. Da mesma forma, Maden (2013) mostra que experiências empreendedoras femininas são

fortemente condicionadas por restrições institucionais e expectativas socioculturais, limitando sua agência estratégica apesar das oportunidades formais existentes. Em conjunto, essas contribuições reforçam o argumento de que o poder institucional opera por meio da capacidade organizacional e dos arranjos de governança.

Em sistemas descentralizados, o papel dos governos subnacionais torna-se particularmente relevante. Embora a descentralização seja frequentemente apresentada como um mecanismo capaz de aproximar as políticas públicas dos cidadãos e ampliar a capacidade de resposta estatal, estudiosas feministas alertam que ela também pode aprofundar desigualdades territoriais quando os governos locais apresentam capacidades administrativas e recursos fiscais desiguais. Em contextos caracterizados por fragilidade institucional, a descentralização pode resultar na implementação fragmentada ou limitada de políticas voltadas à igualdade de gênero.

Nesse contexto, os governos municipais ocupam posição estratégica na definição do acesso das mulheres a direitos e serviços públicos. É no nível local que as políticas são traduzidas em interações concretas entre cidadãs, burocratas de nível de rua, prestadores de serviços e rotinas administrativas (Lipsky, 1980). Consequentemente, diferenças nos arranjos de governança municipal tendem a produzir variações significativas nos resultados das políticas públicas, mesmo quando os municípios estão submetidos ao mesmo marco normativo nacional e estadual.

O institucionalismo feminista enfatiza a distinção entre institucionalização simbólica e institucionalização operacional. A institucionalização simbólica refere-se à criação de organismos formais, conselhos e dispositivos legais que sinalizam adesão aos princípios da igualdade de gênero. Em contraste, a institucionalização operacional envolve a constituição de estruturas organizacionais, orçamentos, equipes técnicas e rotinas administrativas capazes de sustentar a prestação de serviços e a continuidade das ações governamentais ao longo do tempo. Embora reformas simbólicas possam ampliar a legitimidade das agendas de gênero, elas não necessariamente alteram práticas cotidianas ou produzem resultados concretos. Por essa razão, a institucionalização operacional encontra-se mais diretamente associada à produção de efeitos materiais.

Evidências empíricas sustentam essa distinção. Estudos sobre cotas de gênero, por exemplo, demonstram que o aumento da representação numérica das mulheres não se traduz automaticamente em maior influência sobre agendas políticas ou em transformações organizacionais substantivas (Krook, 2011; Halrynjo; Teigen, 2024). De forma semelhante, a existência de conselhos participativos pode exercer impacto limitado quando essas instâncias

carecem de recursos, autoridade ou integração aos processos decisórios. Esses achados sugerem que o poder institucional é exercido menos pela mera presença formal de estruturas e mais pelo controle de recursos organizacionais e pela capacidade de influenciar processos decisórios.

Contextos políticos e econômicos mais amplos também afetam a qualidade da governança. Reformas inspiradas em princípios neoliberais, marcadas pela valorização da eficiência, da competição e da austeridade fiscal, frequentemente reduzem o espaço disponível para políticas sociais e agendas voltadas à igualdade (Brown, 2015). Tais reformas tendem a privilegiar racionalidades orientadas pelo mercado em detrimento de preocupações relacionadas ao cuidado, à redistribuição e à justiça social, limitando a expansão de serviços públicos sensíveis às desigualdades de gênero.

Essas dinâmicas tornam-se ainda mais intensas em regiões periféricas e marcadas por desigualdades territoriais. Limitações fiscais, fragilidade administrativa e barreiras logísticas restringem a capacidade dos governos locais de criar e manter serviços especializados. Sob uma perspectiva interseccional, tais restrições territoriais interagem com desigualdades de gênero, produzindo padrões diferenciados de vulnerabilidade. Mulheres que vivem em municípios pequenos, remotos e com escassez de recursos tendem a experimentar simultaneamente os efeitos da ausência institucional e da marginalização social.

De modo geral, essa literatura sugere que a institucionalização das políticas para as mulheres pode ser compreendida como resultado dos arranjos de governança local que determinam se compromissos com a igualdade de gênero são efetivamente convertidos em capacidade operacional. Estruturas organizacionais, instrumentos de planejamento e recursos administrativos constituem mecanismos centrais do poder institucional. Esses pressupostos orientam a análise empírica desenvolvida neste estudo, que examina como características da governança municipal estão associadas à oferta de serviços especializados para mulheres na Amazônia brasileira.

3.2.4 Organizações Generificadas e Regimes Institucionais de Desigualdade

Compreender os governos municipais como organizações generificadas permite estabelecer uma ponte entre o institucionalismo feminista e a literatura de gênero e gestão. Sob essa perspectiva, as estruturas de governança local não constituem arranjos administrativos neutros, mas sistemas organizacionais moldados por relações de poder, rotinas e práticas institucionais que podem reproduzir ou desafiar desigualdades de gênero.

A perspectiva das organizações generificadas desenvolvida por Joan Acker (1990; 2006) contribui para compreender como desigualdades são produzidas e reproduzidas no interior das instituições. Para a autora, as organizações não são estruturas neutras, mas espaços permeados por relações de poder de gênero que moldam processos organizacionais, hierarquias e a distribuição de recursos. Acker (2006) denomina essas dinâmicas de regimes de desigualdade, caracterizados por disparidades sistemáticas no acesso ao poder, às oportunidades e ao reconhecimento dentro das organizações.

Complementando essa abordagem, Rosabeth Moss Kanter (1977) argumenta que as organizações tendem a concentrar autoridade e capacidade decisória em grupos dominantes, enquanto grupos ou estruturas periféricas possuem menor influência institucional. Assim, a existência formal de mecanismos voltados à promoção da igualdade de gênero não garante, por si só, transformações organizacionais efetivas, especialmente quando tais mecanismos permanecem desconectados dos processos centrais de gestão e planejamento.

No contexto da gestão pública municipal, essas perspectivas ajudam a compreender por que organismos de políticas para as mulheres e iniciativas relacionadas à igualdade de gênero podem operar de forma predominantemente simbólica quando carecem de recursos, integração administrativa e legitimidade organizacional. Bermudez-Figueroa e Roca (2022) demonstram que administrações públicas locais podem reproduzir desigualdades mesmo em contextos formalmente comprometidos com a igualdade de gênero, uma vez que práticas organizacionais e dinâmicas informais continuam moldando prioridades institucionais e processos de implementação.

Dessa forma, o comprometimento institucional com políticas para as mulheres deve ser compreendido não apenas a partir da existência de estruturas legais formais, mas também das capacidades organizacionais e dos sistemas de gestão que condicionam a operacionalização das agendas de igualdade de gênero em diferentes contextos territoriais.

3.3 Metodologia

3.3.1 Delineamento da Pesquisa

Este estudo adota um delineamento quantitativo de natureza explicativa, voltado à análise de como variações territoriais nos arranjos de governança municipal influenciam a implementação de políticas para as mulheres. Fundamentada no institucionalismo feminista e orientada por uma perspectiva de governança territorial interseccional, a pesquisa parte do

pressuposto de que as políticas de gênero são condicionadas pela capacidade organizacional, pelas estruturas administrativas e pelos arranjos institucionais locais inseridos em contextos territorialmente desiguais.

A estratégia analítica combina análise descritiva, utilizada para contextualizar os padrões territoriais de oferta de políticas para as mulheres, e modelagem multivariada, empregada para testar como diferentes dimensões da governança municipal estão associadas à probabilidade de os governos locais ofertarem serviços especializados para mulheres. Em razão da natureza dicotômica da variável dependente, foi utilizada a regressão logística.

3.3.2 Fonte de Dados e Amostra

Os dados utilizados são provenientes da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2023), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A MUNIC fornece informações sistemáticas sobre estruturas administrativas municipais, instrumentos legais e serviços públicos existentes nos municípios brasileiros, sendo amplamente utilizada em estudos sobre governança local, capacidade estatal e implementação de políticas públicas.

A amostra compreende todos os municípios localizados na Região Norte do Brasil, que concentra, aproximadamente, 87% da Amazônia brasileira. A região caracteriza-se por baixa densidade populacional, restrições logísticas e uma presença estatal historicamente desigual. A escolha desse contexto fundamenta-se em estudos que destacam que territórios periféricos e marcados por profundas desigualdades territoriais tendem a enfrentar maiores limitações de capacidade estatal, afetando diretamente a implementação de políticas voltadas à igualdade de gênero.

3.3.3 Variável Dependente

A variável dependente capta se o município oferece pelo menos um serviço especializado para mulheres. Ela foi codificada como 1 quando o município informou disponibilizar ao menos um dos seguintes serviços: casa abrigo ou casa de acolhimento, centro especializado de atendimento à mulher (CEAM/NIAM), serviço especializado de atendimento à violência sexual, centro integrado de atendimento, unidade móvel de atendimento ou abrigo provisório. Nos demais casos, a variável recebeu valor 0.

Essa operacionalização prioriza a implementação concreta das políticas públicas por meio da oferta de serviços, em vez da simples existência de estruturas formais. Neste estudo, a institucionalização das políticas para as mulheres é compreendida como resultado da capacidade operacional dos governos locais, capturada pela provisão de serviços especializados. Essa abordagem dialoga com a distinção entre institucionalização simbólica e institucionalização operacional proposta pelo institucionalismo feminista: enquanto instrumentos legais e conselhos podem sinalizar compromisso político, a oferta efetiva de serviços indica se os municípios dispõem da infraestrutura organizacional necessária para implementar políticas públicas na prática. Dessa forma, a variável dependente reflete a institucionalização operacional das políticas para as mulheres, e não apenas sua adoção formal.

De modo semelhante, todos os preditores institucionais foram operacionalizados como variáveis binárias, indicando a presença ou ausência de determinados arranjos de governança nos municípios.

3.3.4 Variáveis Independentes

Foram construídas variáveis binárias a partir da MUNIC 2023 para captar a existência de arranjos institucionais e mecanismos organizacionais relacionados às políticas para as mulheres. Essas variáveis incluem a existência de organismo de políticas para as mulheres, plano municipal de políticas para as mulheres, conselho dos direitos da mulher, legislação específica sobre violência contra a mulher e ações intersetoriais relacionadas às políticas para as mulheres.

As variáveis independentes representam as principais dimensões da governança municipal examinadas neste estudo:

Capacidade administrativa

- Existência de organismo de políticas para as mulheres (0/1).

Instrumentos de planejamento e marcos legais

- Existência de plano municipal de políticas para as mulheres (0/1);
- Existência de legislação municipal específica sobre violência contra a mulher (0/1).

Governança intersetorial

- Existência de ações intersetoriais relacionadas às políticas para as mulheres (0/1).

Governança participativa

- Existência de conselho municipal dos direitos da mulher (0/1).

Contexto territorial

- Porte populacional do município (pequeno, médio e grande porte), construído a partir das faixas populacionais do IBGE e utilizado como proxy da capacidade estatal local.

3.3.5 Estratégia Analítica

A análise foi desenvolvida em duas etapas. Inicialmente, foram utilizadas estatísticas descritivas para caracterizar a distribuição dos arranjos institucionais e dos serviços especializados para mulheres entre os municípios estudados. Em seguida, foram estimados modelos de regressão logística binária para avaliar a probabilidade de os municípios ofertarem pelo menos um serviço especializado para mulheres em função das características institucionais e contextuais consideradas.

Em razão da baixa frequência de alguns serviços especializados e da possibilidade de ocorrência de separação quase completa dos dados (*quasi-complete separation*), foi estimado adicionalmente um modelo de regressão logística de Firth como teste de robustez. Essa abordagem reduz vieses associados a pequenas amostras e produz estimativas mais estáveis na presença de dados esparsos.

Também foram realizados modelos adicionais com efeitos fixos por estado, a fim de verificar a robustez dos resultados diante de possíveis diferenças territoriais não observadas entre as unidades federativas da Região Norte.

Todas as análises foram realizadas no software R (versão 4.4), em ambiente RStudio.

3.3.6 Limitações do Estudo

Este estudo apresenta algumas limitações. A MUNIC fornece informações institucionais autodeclaradas pelos municípios, não permitindo avaliar diretamente a qualidade, cobertura ou efetividade dos serviços ofertados. Além disso, o delineamento transversal da pesquisa limita inferências de natureza causal.

Apesar dessas limitações, o estudo oferece evidências relevantes sobre os determinantes institucionais da implementação local de políticas para as mulheres em um contexto marcado por profundas desigualdades territoriais.

Embora a interseccionalidade seja frequentemente explorada por meio de abordagens qualitativas, este trabalho demonstra o potencial analítico de estratégias quantitativas para examinar como desigualdades estruturais e territoriais são incorporadas institucionalmente. Ao

focalizar os arranjos de governança municipal, a análise compreende a interseccionalidade como uma propriedade dos sistemas institucionais, e não como um atributo de identidades individuais.

3.4 Resultados

3.4.1 Panorama descritivo da institucionalização das políticas para as mulheres

A análise descritiva revela um baixo nível de institucionalização das políticas para as mulheres nos municípios da Região Norte do Brasil. Dos 450 municípios analisados, apenas 30,7% informaram possuir um organismo específico responsável pelas políticas para as mulheres, como uma secretaria exclusiva, uma secretaria compartilhada ou uma unidade administrativa diretamente vinculada ao gabinete do prefeito.

Os instrumentos de planejamento são particularmente escassos. Apenas 6,7% dos municípios declararam possuir um Plano Municipal de Políticas para as Mulheres, sugerindo que o planejamento estratégico de longo prazo voltado à promoção da igualdade de gênero permanece amplamente ausente na esfera local. Em contraste, 34,9% dos municípios informaram possuir Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, indicando que instâncias participativas são mais frequentes do que estruturas formais de planejamento. Entretanto, sua existência não implica necessariamente capacidade administrativa, financeira ou operacional.

Os marcos legais também apresentam baixa disseminação. Apenas 14,1% dos municípios relataram possuir legislação específica voltada ao enfrentamento da violência contra as mulheres. Por sua vez, ações intersetoriais foram identificadas em 38,3% dos municípios, sugerindo a existência de algum grau de articulação entre setores governamentais, embora frequentemente na ausência de uma arquitetura institucional consolidada para as políticas de gênero. A Tabela 1 apresenta a distribuição das principais características institucionais analisadas neste estudo.

Tabela 1 – Características institucionais das políticas para as mulheres nos municípios da Região Norte

Característica	Percentual (N = 450)
Organismo executivo de políticas para as mulheres	30,7%
Plano municipal de políticas para as mulheres	6,7%
Conselho Municipal de direitos da mulher	34,9%
Legislação específica sobre violência contra a mulher	14,1%
Ações intersetoriais	38,3%
Casa abrigo para mulheres em situação de violência	6,7%
Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM/NIAM)	24,0%
Serviço de atendimento à violência sexual	25,1%

Característica	Percentual (N = 450)
Centro Integrado de Serviços de Atendimento a Mulheres em Situação de Violência	8,4%
Unidades Móveis de Atendimento à Mulher	1,3%
Casas de Acolhimento de Curta Duração (Casa de Passagem)	4,7%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

De modo geral, as evidências descritivas sugerem que a maioria dos municípios da Região Norte opera sem uma arquitetura institucional mínima para as políticas voltadas às mulheres, dependendo de arranjos fragmentados ou de iniciativas pontuais para responder às demandas relacionadas à igualdade de gênero e à proteção das mulheres.

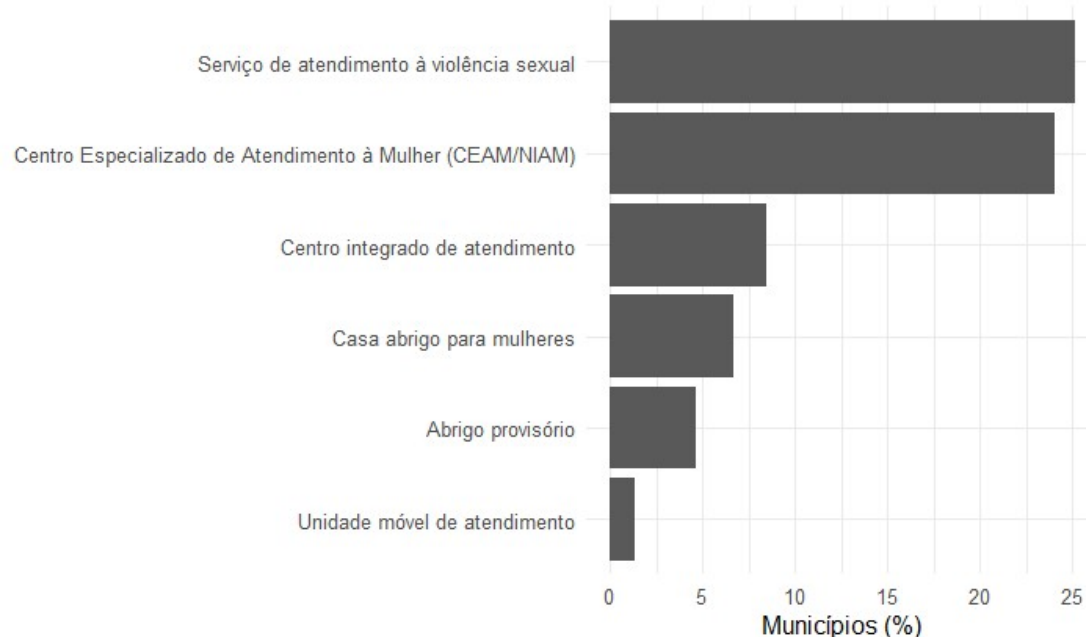
3.4.2 Disponibilidade de serviços especializados para mulheres

A oferta de serviços especializados para mulheres é limitada e distribuída de forma desigual entre os municípios da Região Norte. O Gráfico 6 mostra que os Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAM/NIAM) estão presentes em aproximadamente 24% dos municípios, enquanto serviços especializados de atendimento à violência sexual são ofertados por cerca de 25%.

Em contrapartida, casas abrigo para mulheres estão disponíveis em apenas 6,7% dos municípios, centros integrados de atendimento em 8,4%, abrigos provisórios em 4,7% e unidades móveis de atendimento em apenas 1,3%.

Esses resultados evidenciam que, mesmo nos municípios que dispõem de alguma estrutura institucional voltada às políticas para as mulheres, a oferta de serviços especializados permanece limitada. Tal cenário restringe significativamente a capacidade dos governos locais de oferecer respostas abrangentes à violência de gênero e a outras violações dos direitos das mulheres.

Gráfico 6 – Disponibilidade de serviços especializados para mulheres nos municípios da Região Norte (%)



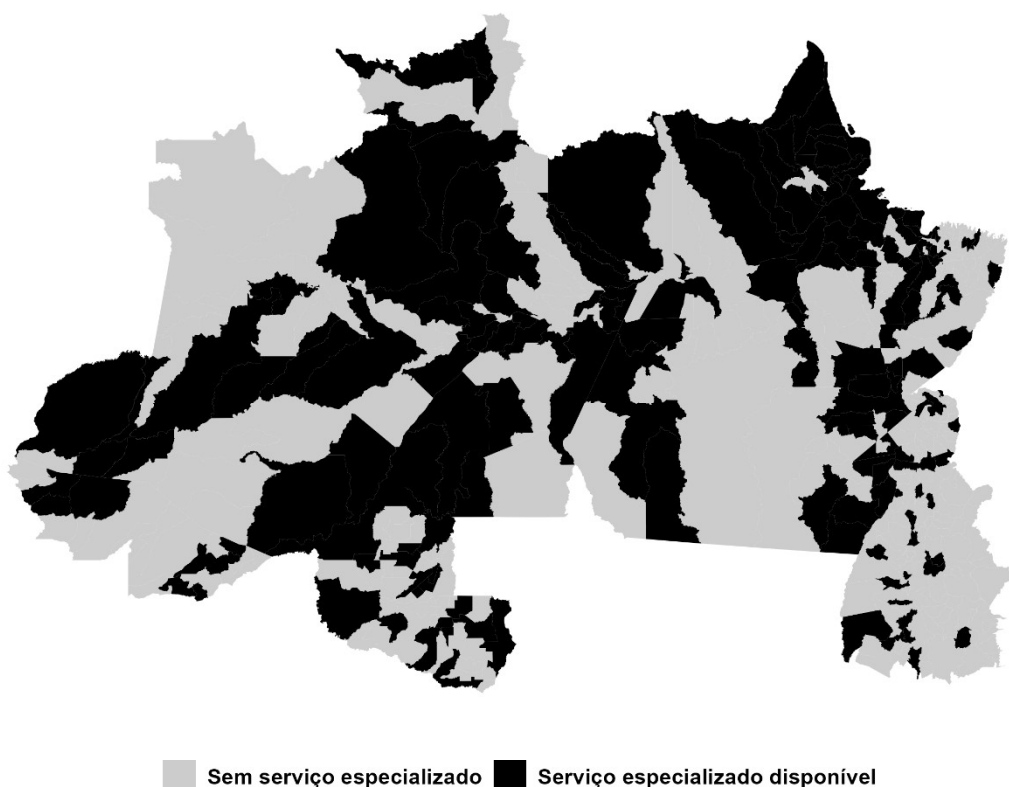
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

Os serviços voltados especificamente ao atendimento de situações de violência sexual estão presentes em, aproximadamente, um quarto dos municípios analisados. Em contraste, centros integrados de atendimento, concebidos para articular respostas nas áreas de saúde, assistência social e justiça, encontram-se disponíveis em menos de 10% dos municípios.

A Figura 2 complementa esses resultados, ao apresentar a distribuição espacial dos municípios que ofertam serviços especializados para mulheres na Região Norte. O padrão observado revela uma distribuição fragmentada e desigual da provisão desses serviços, com extensas áreas compostas por municípios que não dispõem de estruturas especializadas, particularmente em localidades de menor porte e mais remotas.

Essa concentração territorial da ausência de políticas reforça o argumento de que o acesso das mulheres a serviços de proteção e apoio não depende apenas da existência de compromissos institucionais formais, mas também da distribuição desigual da capacidade estatal local e das desigualdades espaciais que caracterizam a região.

Figura 2 – Distribuição espacial dos municípios que ofertam serviços especializados para mulheres na Região Norte



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

3.4.3 Coordenação Intersetorial e Parcerias

Aproximadamente 38,3% dos municípios relataram algum tipo de cooperação intersetorial ou parceria relacionada às políticas para as mulheres (Tabela 1). A maior parte dessas articulações envolve outras secretarias e órgãos da própria administração municipal, seguida por parcerias com atores estaduais e organizações da sociedade civil. Em contrapartida, as parcerias com órgãos federais e organizações internacionais são relativamente pouco frequentes.

Esse padrão sugere que a coordenação das políticas para as mulheres ocorre predominantemente no âmbito local e tende a assumir caráter informal ou pontual, em vez de estar inserida em arranjos institucionais estáveis e consolidados. Assim, a existência de ações intersetoriais não deve ser interpretada automaticamente como evidência de maior capacidade administrativa ou institucionalização das políticas. Essa questão é examinada de forma mais aprofundada na análise multivariada apresentada nas seções seguintes.

3.4.4 Resultados Multivariados

A Tabela 2 apresenta os resultados da regressão logística estimada para analisar a probabilidade de um município apresentar maior nível de institucionalização das políticas para as mulheres. O Gráfico 7 apresenta os respectivos *odds ratios* e intervalos de confiança, permitindo comparar visualmente a magnitude e a direção das associações observadas entre as variáveis explicativas.

A existência de um organismo de políticas para as mulheres apresenta associação positiva e estatisticamente significativa com a institucionalização dessas políticas. Municípios que possuem uma estrutura administrativa específica para a temática apresentam, aproximadamente, 1,8 vezes mais chances de ofertar serviços especializados para mulheres quando comparados àqueles que não dispõem desse tipo de estrutura (OR = 1,78; $p = 0,035$).

A associação mais forte é observada para a existência de um Plano Municipal de Políticas para as Mulheres. Municípios que possuem esse instrumento de planejamento apresentam probabilidade aproximadamente cinco vezes maior de institucionalizar políticas para as mulheres por meio da oferta de serviços especializados (OR = 5,41; $p = 0,001$). Esse resultado reforça o papel central dos instrumentos de planejamento na consolidação das políticas locais de igualdade de gênero.

O porte populacional do município também exerce efeito positivo e estatisticamente significativo. Municípios de médio porte apresentam cerca de 3,7 vezes mais chances de institucionalização das políticas para as mulheres quando comparados aos municípios de pequeno porte (OR = 3,73; $p < 0,001$), enquanto municípios de grande porte apresentam, aproximadamente, 4,8 vezes mais chances (OR = 4,76; $p = 0,002$). Esses resultados reforçam a relevância das desigualdades territoriais e da capacidade estatal local na definição do acesso das mulheres a serviços públicos especializados.

As ações intersetoriais apresentam associação negativa e estatisticamente significativa com a institucionalização das políticas para as mulheres (OR = 0,53; $p = 0,011$). Em vez de indicar fragilidade da governança, esse resultado pode sugerir que municípios com menor capacidade institucional dependem mais intensamente de mecanismos de coordenação e articulação entre setores para responder às demandas das mulheres em contextos nos quais a infraestrutura formal de serviços permanece limitada.

Por outro lado, a existência de legislação específica sobre violência contra a mulher e a presença de Conselhos dos Direitos da Mulher não se mostraram preditores estatisticamente

significativos. Esses resultados sugerem que marcos legais e instâncias participativas, quando desacompanhados de capacidade administrativa e instrumentos efetivos de planejamento, tendem a exercer influência limitada sobre a institucionalização das políticas para as mulheres.

Tabela 2 – Regressão logística estimando a probabilidade de institucionalização das políticas para as mulheres nos municípios

Variáveis	OR	IC 95%	p-valor
Organismo de políticas para as mulheres	1.78	1.04, 3.03	0.035
Plano municipal de políticas para as mulheres	5.41	2.02, 16.55	0.001
Ações intersetoriais	0.53	0.33, 0.86	0.011
Legislação específica sobre violência contra a mulher	0.68	0.35, 1.30	0.252
Conselho dos Direitos da Mulher	0.69	0.40, 1.15	0.163
Porte do município			
Médio	3.73	2.36, 5.95	0.000
Grande	4.76	1.80, 13.22	0.002

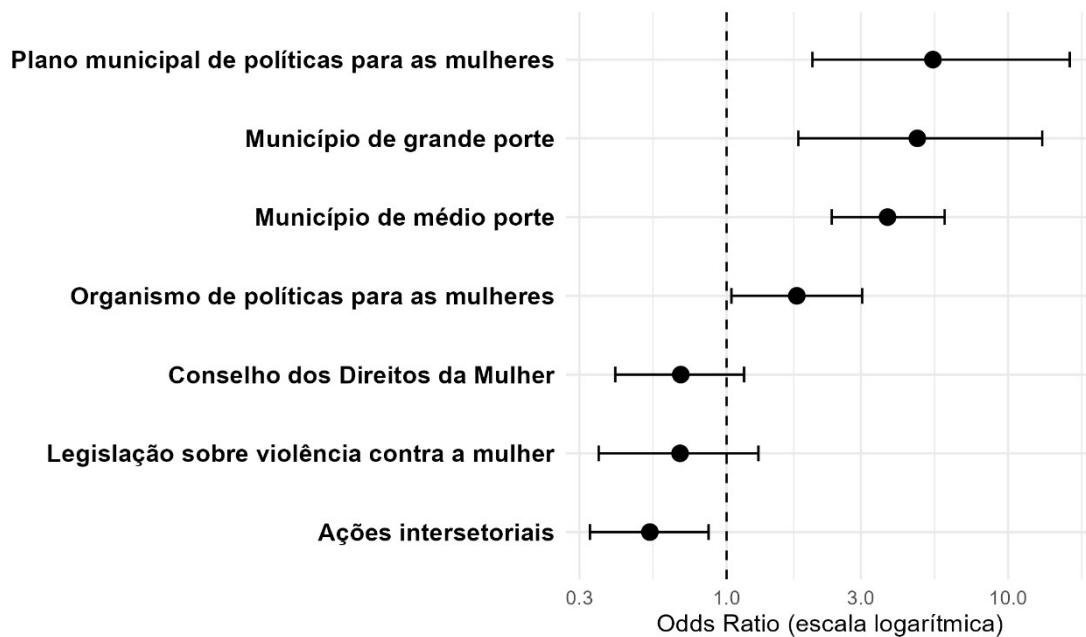
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

Nota: OR = *Odds Ratio*; IC = Intervalo de Confiança. Categoria de referência para porte do município: municípios de pequeno porte. Pseudo-R² de McFadden = 0,143; AIC = 522,97.

O Gráfico 7 reforça visualmente esses resultados ao evidenciar que os efeitos estatisticamente significativos se concentram nas variáveis relacionadas à capacidade administrativa, aos instrumentos de planejamento e ao porte municipal. Em contraste, instrumentos legais e instâncias consultivas permanecem estatisticamente indistinguíveis do efeito nulo.

Esse padrão destaca a centralidade do poder institucional incorporado à capacidade organizacional e à capacidade estatal local, mais do que à simples existência de estruturas formais de reconhecimento ou participação. Em conjunto, os resultados indicam que estruturas administrativas, instrumentos de planejamento e capacidade estatal territorial constituem dimensões mais decisivas do poder institucional municipal do que mecanismos legais ou consultivos considerados isoladamente.

Gráfico 7 – Odds ratios da regressão logística estimando a probabilidade de institucionalização das políticas para as mulheres nos municípios



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

3.4.5 Testes de Robustez

Com o objetivo de avaliar a robustez dos resultados, foram estimadas especificações adicionais do modelo. Inicialmente, foi ajustado um modelo incluindo efeitos fixos por estado, utilizando Roraima como categoria de referência. O padrão substantivo dos resultados permaneceu inalterado. A existência de organismos de políticas para as mulheres e o porte municipal continuaram apresentando associações positivas e estatisticamente significativas com a institucionalização das políticas para as mulheres, enquanto os Conselhos dos Direitos da Mulher e a legislação específica sobre violência contra a mulher permaneceram não significativos.

As ações intersetoriais também mantiveram associação negativa com a oferta de serviços especializados, sugerindo que mecanismos de coordenação podem funcionar como arranjos compensatórios em municípios com infraestrutura institucional mais limitada.

Embora tenham sido observadas pequenas diferenças entre os estados, nenhum dos coeficientes estaduais apresentou efeitos fortes ou consistentes, indicando que os arranjos de governança no nível municipal são mais relevantes do que a localização estadual para explicar a variação observada na institucionalização das políticas para as mulheres.

Considerando a baixa frequência de alguns serviços especializados e a possibilidade de viés decorrente de dados esparsos, foi estimado adicionalmente um modelo de regressão logística de Firth. A Tabela 3 apresenta os resultados desse teste de robustez.

Tabela 3 – Regressão logística de Firth estimando a probabilidade de institucionalização das políticas para as mulheres nos municípios

Variáveis	OR	IC 95%	p-valor
Organismo de políticas para as mulheres	1,76	1,04, 2,99	0,036
Plano municipal de políticas para as mulheres	4,96	1,91, 14,58	0,001
Ações intersetoriais	0,54	0,33, 0,87	0,011
Legislação específica sobre violência contra a mulher	0,70	0,36, 1,31	0,262
Conselho dos Direitos da Mulher	0,70	0,41, 1,16	0,169
Porte do município			
Médio	3,73	2,32, 5,79	<0,001
Grande	4,76	1,75, 12,26	0,002

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

Nota: OR = *Odds Ratio*; IC = Intervalo de Confiança. Categoria de referência para porte do município: municípios de pequeno porte. Teste da razão de verossimilhança penalizada: $\chi^2 = 82,04$; $p < 0,001$.

As estimativas apresentadas na Tabela 3 permanecem substantivamente consistentes com aquelas obtidas no modelo logístico principal, reforçando a robustez dos resultados diante da possibilidade de viés associado a dados esparsos e à ocorrência de separação quase completa dos dados.

Os organismos de políticas para as mulheres, os planos municipais de políticas para as mulheres e o porte populacional do município continuam apresentando associações positivas e estatisticamente significativas com a institucionalização das políticas para as mulheres. De forma semelhante, as ações intersetoriais mantêm associação negativa e significativa com a oferta de serviços especializados. Em contraste, os Conselhos dos Direitos da Mulher e a legislação municipal específica sobre violência contra a mulher permanecem como preditores não significativos.

Em conjunto, as estimativas obtidas pelo modelo de Firth reforçam a robustez dos principais resultados e indicam que a capacidade organizacional, os instrumentos de planejamento e a capacidade estatal territorial constituem fatores mais decisivos para a institucionalização das políticas para as mulheres do que mecanismos legais formais ou estruturas consultivas considerados isoladamente.

3.4.6 Desigualdade Territorial e Exposição Interseccional à Ausência de Políticas

Para além dos efeitos institucionais e organizacionais identificados, os resultados revelam uma clara estratificação territorial no acesso das mulheres aos serviços públicos

especializados. As evidências descritivas mostram que os municípios de pequeno porte apresentam, de forma sistemática, níveis mais baixos de institucionalização das políticas para as mulheres e menor disponibilidade de serviços especializados quando comparados aos municípios de médio e grande porte.

Os resultados multivariados reforçam esse padrão em todas as especificações estimadas. Os coeficientes positivos e estatisticamente significativos associados aos municípios de médio e grande porte indicam que o porte populacional constitui um dos mais importantes preditores da oferta de serviços especializados para mulheres. Esses achados sugerem que a localização territorial e a capacidade estatal local configuram dimensões estruturantes do acesso às políticas públicas.

Embora a análise não mensure diretamente identidades individuais, os resultados fornecem evidências empíricas de dinâmicas interseccionais operando em nível territorial. A exposição das mulheres à proteção institucional ou à ausência de políticas é condicionada pela interação entre gênero e território, uma vez que residir em municípios menores e com maior escassez de recursos reduz substancialmente a probabilidade de acesso a serviços especializados.

Sob essa perspectiva, a interseccionalidade manifesta-se não apenas por meio de atributos individuais, mas também por meio das desigualdades institucionais que caracterizam diferentes territórios. Assim, mulheres que vivem em contextos marcados por menor capacidade estatal tendem a enfrentar formas acumuladas de vulnerabilidade associadas à limitada disponibilidade de mecanismos de proteção, atendimento e garantia de direitos.

Em conjunto, os resultados indicam que a desigualdade territorial opera como um mecanismo por meio do qual o poder institucional e a capacidade organizacional são distribuídos de maneira desigual, produzindo experiências diferenciadas de vulnerabilidade e proteção entre mulheres nos municípios da Amazônia brasileira.

3.5 Discussão

Este estudo examinou como arranjos institucionais em nível municipal influenciam a implementação de políticas para as mulheres em municípios localizados na Amazônia brasileira. Fundamentados no institucionalismo feminista e orientados por uma perspectiva interseccional compreendida como uma lente institucional, os resultados demonstram que a capacidade organizacional e os instrumentos de planejamento constituem mecanismos centrais

de poder institucional para explicar por que alguns municípios ofertam serviços especializados para mulheres enquanto outros não.

Os resultados mostram que a existência de um organismo de políticas para as mulheres está fortemente associada à oferta de serviços especializados. Esse achado converge com a literatura do institucionalismo feminista, que enfatiza a importância das estruturas organizacionais formais na estabilização de agendas políticas, na criação de rotinas burocráticas e na sinalização de prioridades governamentais (Waylen, 2014; Mackay *et al.*, 2010). Em termos práticos, a presença de uma unidade administrativa dedicada à temática parece funcionar como uma condição habilitadora, transformando compromissos abstratos com a igualdade de gênero em capacidade operacional. Esse resultado reforça a ideia de que o poder institucional se manifesta não apenas por meio de leis e compromissos simbólicos, mas também por meio de infraestruturas organizacionais que estruturam os processos cotidianos de tomada de decisão.

De forma semelhante, a associação positiva observada entre a existência de um Plano Municipal de Políticas para as Mulheres e a oferta de serviços especializados evidencia a relevância do planejamento estratégico como capacidade institucional. Os planos contribuem para a definição de objetivos, a coordenação entre setores e a legitimação da alocação de recursos públicos. Sob a perspectiva do institucionalismo feminista, os instrumentos de planejamento podem ser compreendidos como espaços nos quais as demandas por igualdade de gênero são incorporadas às rotinas burocráticas, tornando-se mais resilientes às mudanças políticas. Esse resultado dialoga com evidências internacionais que mostram que estratégias de igualdade de gênero tendem a produzir efeitos mais consistentes quando são incorporadas aos processos de planejamento e orçamento, em vez de permanecerem apenas no plano discursivo.

Um resultado particularmente interessante refere-se às ações intersetoriais, que apresentaram associação negativa com a institucionalização das políticas para as mulheres. Em vez de indicar fragilidade da governança, esse resultado pode refletir estratégias compensatórias de coordenação adotadas por municípios que operam sob condições de capacidade institucional limitada. Em contextos territorialmente desiguais, como a Amazônia brasileira, municípios que não dispõem de infraestrutura especializada podem depender mais intensamente de arranjos intersetoriais e de redes informais de coordenação para responder às demandas das mulheres. Sob essa perspectiva, mecanismos de coordenação não substituem a capacidade organizacional e podem emergir justamente em contextos onde a oferta formal de serviços permanece insuficiente.

Os efeitos não significativos dos Conselhos dos Direitos da Mulher e da legislação municipal específica sugerem que formas de institucionalização simbólica tendem a exercer

influência limitada quando não estão articuladas à capacidade gerencial, a rotinas de planejamento e a estruturas administrativas permanentes. Em consonância com abordagens que compreendem a governança como um sistema de gestão, esse resultado indica que participação social e regras formais não se traduzem automaticamente em controle de recursos, monitoramento e prestação de serviços. Em contraste, organismos de políticas para as mulheres e planos municipais parecem funcionar como verdadeiros “portadores organizacionais” das agendas de gênero, incorporando prioridades às rotinas administrativas e garantindo continuidade para além de compromissos episódicos (Waylen, 2014; Krook, 2011).

Os efeitos limitados dos conselhos e da legislação também podem ser interpretados como manifestações de resistência institucional. Em vez de se expressar por meio de oposição explícita, essa resistência opera por meio do subfinanciamento, do cumprimento meramente simbólico e da dissociação entre estruturas formais e autoridade gerencial efetiva. Esse padrão ilustra como relações de poder generificadas podem persistir por meio da inércia organizacional e do confinamento das agendas de igualdade a arenas consultivas ou legalistas que dispõem de pouca capacidade de influência sobre a implementação das políticas. Essa interpretação é consistente com o conceito de regimes de desigualdade proposto por Acker (2006), segundo o qual compromissos formais com a igualdade coexistem com dinâmicas organizacionais que limitam o alcance operacional das agendas de gênero.

Os resultados apontam, portanto, para uma distinção relevante entre institucionalização simbólica e institucionalização operacional. A institucionalização simbólica refere-se à criação de organismos formais, conselhos e instrumentos legais que sinalizam adesão aos princípios da igualdade de gênero. Já a institucionalização operacional envolve a construção de estruturas administrativas capazes de ofertar serviços concretos e sustentar sua continuidade ao longo do tempo. As evidências indicam que formas operacionais de institucionalização são mais determinantes para a oferta de serviços especializados do que formas exclusivamente simbólicas. Essa distinção contribui para os debates sobre poder institucional ao demonstrar que o poder se expressa por meio da capacidade de agir, e não apenas pelo reconhecimento formal de determinadas agendas.

O porte municipal também emerge como um importante preditor da oferta de serviços especializados. Municípios de médio e grande porte apresentam probabilidades significativamente maiores de disponibilizar esses serviços quando comparados aos municípios de pequeno porte. Esse resultado reforça a centralidade da capacidade estatal para compreender os resultados das políticas de gênero. Municípios maiores tendem a dispor de estruturas administrativas mais complexas, bases fiscais mais diversificadas e maior disponibilidade de

pessoal técnico, fatores que favorecem a implementação de políticas públicas. O resultado converge com a literatura sobre governança subnacional, segundo a qual desigualdades territoriais na capacidade estatal produzem padrões desiguais de acesso às políticas sociais.

Sob a perspectiva da agência, o acesso a serviços especializados deve ser compreendido como uma condição necessária para a ação das mulheres, e não como um resultado da agência em si. A presença institucional amplia as possibilidades de proteção, facilita a navegação pelos sistemas burocráticos e contribui para a permanência das mulheres no mercado de trabalho, evitando que situações de violência, insegurança ou sobrecarga de cuidados resultem em afastamento das atividades econômicas. Nesse sentido, a agência não é tratada como uma característica individual, mas como uma possibilidade mediada institucionalmente, condicionada pela existência de infraestruturas organizacionais capazes de reduzir riscos e ampliar escolhas estratégicas.

A partir de uma perspectiva interseccional, essas disparidades territoriais não são neutras em termos de gênero. Mulheres residentes em municípios pequenos e com restrições de recursos — muitos deles localizados em áreas remotas da Amazônia — enfrentam desvantagens acumuladas decorrentes da interação entre desigualdades de gênero e marginalização territorial. Embora este estudo não mensure diretamente identidades individuais, os resultados demonstram como contextos institucionais e territoriais produzem exposições diferenciadas à ausência de políticas públicas. Nesse sentido, a interseccionalidade manifesta-se como uma propriedade estrutural dos arranjos de governança, e não apenas como um atributo dos indivíduos.

As análises de robustez, incluindo modelos com efeitos fixos por estado e estimativas por regressão logística de Firth, reforçam a centralidade dos arranjos institucionais municipais. A ausência de efeitos estaduais fortes e consistentes sugere que, na Amazônia brasileira, as diferenças entre municípios localizados em um mesmo estado são mais relevantes do que as diferenças observadas entre estados. Esses resultados desafiam a suposição de que marcos estaduais sejam suficientes para garantir equidade territorial, destacando a autonomia e a responsabilidade dos municípios na conformação dos resultados das políticas para as mulheres. Em conjunto, os achados contribuem para os debates internacionais sobre poder institucional e experiências interseccionais das mulheres ao demonstrar que as desigualdades são reproduzidas não apenas por meio dos mercados de trabalho ou das estruturas organizacionais, mas também pela distribuição desigual da capacidade estatal local. Os governos municipais atuam como verdadeiros mediadores do acesso a serviços que influenciam diretamente a capacidade das

mulheres de romper ciclos de violência, obter proteção e construir autonomia econômica. Onde a capacidade institucional é limitada, as vulnerabilidades de gênero tendem a ser intensificadas. O estudo também contribui para o avanço do institucionalismo feminista ao distinguir empiricamente diferentes tipos de instituições e demonstrar que nem todos os arranjos formais produzem efeitos equivalentes. Estruturas organizacionais e instrumentos de planejamento parecem apresentar maior potencial transformador do que instâncias participativas e dispositivos legais isolados quando estes não são acompanhados de capacidade administrativa. Essa nuance contribui para refinar a compreensão teórica sobre os mecanismos de mudança institucional e sobre as razões pelas quais determinadas reformas permanecem predominantemente simbólicas.

3.5.1 Implicações Práticas

Do ponto de vista prático, os resultados indicam que os municípios devem tratar a implementação de políticas para as mulheres como um desafio de capacidade organizacional, e não apenas como uma questão de conformidade legal. A criação de um organismo específico de políticas para as mulheres e a elaboração de um Plano Municipal de Políticas para as Mulheres constituem instrumentos concretos capazes de aumentar a probabilidade de oferta de serviços especializados.

Os gestores municipais podem fortalecer a implementação dessas políticas por meio da formalização de responsabilidades institucionais, da alocação de equipes técnicas permanentes, da incorporação das prioridades de gênero aos processos de planejamento e orçamento e da criação de mecanismos básicos de monitoramento que acompanhem a cobertura dos serviços e a coordenação entre diferentes setores governamentais.

No âmbito da governança multinível, os resultados sugerem que governos estaduais e federal devem adotar estratégias diferenciadas de apoio aos municípios de pequeno porte e localizados em áreas remotas, onde as restrições de capacidade institucional tendem a ser mais severas. Em vez de depender exclusivamente de diretrizes uniformes e exigências normativas, programas de apoio devem contemplar transferências financeiras contínuas, assistência técnica e capacitação gerencial voltadas ao fortalecimento do planejamento, da coordenação intersectorial e dos mecanismos de accountability.

Compreender a capacidade institucional como uma dimensão do poder permite redirecionar o desenho das políticas públicas para a redução das desigualdades territoriais e interseccionais que limitam a segurança, a proteção e a participação econômica das mulheres.

Nos municípios menores, mecanismos de coordenação intersetorial podem contribuir para mitigar parcialmente as limitações decorrentes da escassez de infraestrutura organizacional. Entretanto, os resultados sugerem que a coordenação, por si só, não substitui a existência de capacidade administrativa estável e de estruturas institucionais capazes de sustentar a oferta contínua de serviços especializados para as mulheres.

3.6 Conclusão

Este estudo examinou como os arranjos de governança municipal influenciam a institucionalização das políticas para as mulheres, operacionalizada por meio da oferta de serviços especializados, em municípios localizados na Amazônia brasileira. Com base no institucionalismo feminista e em uma perspectiva de governança territorial interseccional, a análise demonstrou que o poder institucional no nível local é exercido principalmente por meio da capacidade organizacional, do planejamento e das rotinas de gestão, mais do que por compromissos legais de caráter exclusivamente simbólico.

Os resultados indicam que a existência de organismos de políticas para as mulheres e de planos municipais de políticas para as mulheres está consistentemente associada a níveis mais elevados de institucionalização dessas políticas. O porte municipal, utilizado como proxy da capacidade estatal local, também emerge como um importante preditor, evidenciando que a desigualdade territorial constitui um mecanismo central na definição do acesso das mulheres aos serviços públicos especializados. Em contraste, Conselhos dos Direitos da Mulher e legislações específicas sobre violência contra a mulher não apresentaram efeitos estatisticamente significativos quando dissociados de capacidade administrativa, integração gerencial e rotinas organizacionais permanentes.

As evidências produzidas contribuem para os debates internacionais sobre poder institucional e experiências interseccionais das mulheres ao demonstrar que desigualdades de gênero são reproduzidas por meio da interação entre gênero e território. Mulheres residentes em municípios menores e com restrições de recursos enfrentam exposição sistematicamente maior à ausência de políticas públicas, revelando uma clara estratificação territorial das oportunidades de proteção e acesso a direitos.

Sob a perspectiva dos estudos de gênero e gestão, os governos municipais podem ser compreendidos como organizações generificadas cujas estruturas, instrumentos de planejamento, rotinas administrativas e regimes de desigualdade condicionam a forma como as agendas de igualdade de gênero são operacionalizadas. Os resultados sugerem que

compromissos formais, por si só, são insuficientes quando as políticas para as mulheres permanecem desconectadas da autoridade organizacional, dos processos de gestão e dos mecanismos de alocação de recursos.

Os achados também indicam que mecanismos de coordenação intersetorial, embora relevantes, não substituem a existência de capacidade organizacional estável. Em contextos de baixa capacidade institucional, tais mecanismos podem funcionar como estratégias compensatórias para responder às demandas das mulheres, mas tendem a apresentar alcance limitado quando não acompanhados por estruturas administrativas permanentes e pela oferta efetiva de serviços especializados.

Por fim, pesquisas futuras podem combinar abordagens quantitativas e estudos de caso qualitativos para aprofundar a compreensão sobre como dinâmicas organizacionais, lideranças políticas e práticas informais influenciam o funcionamento cotidiano dos organismos e serviços voltados às políticas para as mulheres. Estudos que incorporem informações em nível individual também poderão contribuir para compreender de forma mais abrangente como desigualdades territoriais, sociais e de gênero se articulam na produção das experiências vividas pelas mulheres em diferentes contextos.

4 ARTIGO III – CAPACIDADE ESTATAL MUNICIPAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS MULHERES: CONSTRUÇÃO E ANÁLISE TERRITORIAL DE UM INDICADOR SINTÉTICO NO BRASIL COM FOCO NA REGIÃO NORTE

RESUMO

A capacidade estatal municipal é fundamental para a implementação de políticas públicas voltadas às mulheres e para a promoção da igualdade de gênero. No contexto federativo brasileiro, entretanto, essas capacidades apresentam significativa heterogeneidade territorial. Este estudo objetiva construir e aplicar um indicador sintético de capacidade estatal municipal para políticas públicas voltadas às mulheres (ICEM) e analisar sua distribuição territorial no Brasil, com foco na Região Norte. Utilizaram-se dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2023, abrangendo os 5.570 municípios brasileiros. O indicador foi estimado por meio da Teoria de Resposta ao Item (TRI), utilizando o modelo logístico de dois parâmetros. Os resultados evidenciam uma estrutura latente unidimensional consistente, diferenças significativas entre regiões brasileiras, heterogeneidade intrarregional na Região Norte e associação positiva entre porte populacional e capacidade estatal municipal. O estudo contribui ao oferecer uma medida comparável da institucionalização municipal das políticas para mulheres, ampliando o debate sobre capacidades estatais e desigualdades territoriais.

Palavras-chave: políticas públicas para mulheres; capacidade estatal municipal; desigualdades territoriais; Teoria de Resposta ao Item; federalismo.

ABSTRACT

Municipal state capacity plays a key role in the implementation of public policies for women and the promotion of gender equality. However, within the Brazilian federal system, such capacities are unevenly distributed across territories. This study aims to construct and apply a synthetic indicator of municipal state capacity for women-oriented public policies (ICEM) and analyze its territorial distribution in Brazil, with a focus on the Northern Region. Data from the 2023 Brazilian Municipal Basic Information Survey (MUNIC), covering all 5,570 municipalities, were analyzed. The indicator was estimated using Item Response Theory (IRT) through the two-parameter logistic model. Results reveal a consistent unidimensional latent structure, significant regional differences, intraregional heterogeneity within the Northern Region, and a positive association between population size and municipal state capacity. The study contributes by providing a comparable measure of the institutionalization of women-oriented policies and advancing research on state capacity and territorial inequalities.

Keywords: public policies for women; municipal state capacity; territorial inequalities; Item Response Theory; federalism.

4.1 Introdução

A promoção da igualdade de gênero consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos pilares centrais da agenda internacional de desenvolvimento sustentável. A incorporação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5), na Agenda 2030 das Nações Unidas, representou o reconhecimento formal de que não há desenvolvimento sustentável possível sem o enfrentamento das desigualdades estruturais que afetam mulheres e meninas (United Nations, 2015; UN Women, 2023). A Meta 5.c, em particular, estabelece como compromisso dos Estados a adoção e o fortalecimento de políticas e marcos legais para a promoção da igualdade de gênero em todos os níveis de governo.

No contexto brasileiro, a estrutura institucional das políticas públicas de igualdade de gênero ganhou densidade a partir da redemocratização, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985) e, posteriormente, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (2003), marcos que ampliaram a transversalidade da agenda de gênero no interior do Estado (Marcondes; Diniz; Farah, 2018). No entanto, como argumenta Farah (2017), a existência de marcos normativos e organismos específicos não garante a efetividade das políticas, especialmente em contextos federativos reconhecidos por profundas assimetrias territoriais.

O federalismo brasileiro combina descentralização administrativa com forte heterogeneidade fiscal e institucional entre municípios (Arretche, 2012; Souza, 2006). Tal configuração implica que a implementação de políticas nacionais depende em grande parte das capacidades locais de coordenação, planejamento e execução. Estudos sobre capacidades estatais subnacionais indicam que variações institucionais, como a existência de órgãos especializados, planejamento formalizado e articulação intergovernamental, condicionam a efetividade das políticas públicas (Grindle, 1996; Gomide; Pires, 2014; Pires; Gomide, 2016).

No caso das políticas para mulheres, essa desigualdade federativa assume contornos complexos, pois a transversalidade de gênero, embora formalmente reconhecida como diretriz, enfrenta desafios operacionais na escala municipal, especialmente em regiões caracterizadas por fragilidade institucional, dispersão territorial e restrições orçamentárias (Marcondes; Araújo, 2022; Buta; Teixeira, 2020).

A Região Norte do Brasil constitui um espaço particularmente relevante para essa análise. Marcada por extensas áreas rurais, diversidade étnico-racial e limitações logísticas, a região apresenta desafios estruturais que impactam a organização da gestão pública local (Souza; Martins, 2020). Ao mesmo tempo, concentra populações historicamente expostas a múltiplas formas de vulnerabilidade social, econômica e territorial.

A abordagem interseccional desloca o foco de uma compreensão homogênea das mulheres para uma análise que reconhece a multiplicidade de experiências e vulnerabilidades. Em territórios marcados por precariedade administrativa e isolamento geográfico, a insuficiência de estruturas institucionais tende a aprofundar desigualdades pré-existentes, especialmente entre mulheres negras, indígenas, ribeirinhas e quilombolas (Pacheco; Dias, 2023).

Ainda são limitados os estudos que mensuram, de forma integrada e comparável, o grau de institucionalização das políticas públicas para mulheres nos municípios brasileiros. Predominam análises descritivas ou qualitativas, o que dificulta a construção de medidas sintéticas capazes de captar as diferentes dimensões da capacidade institucional local (Jannuzzi; De Carlo, 2018; Fernandes, 2022). Embora a MUNIC disponibilize informações abrangentes sobre estruturas administrativas, instrumentos normativos e serviços especializados, tais dados permanecem frequentemente analisados de forma fragmentada, restringindo a produção de diagnósticos territoriais sistemáticos.

Estudos recentes apontam a necessidade de indicadores capazes de avaliar o comprometimento institucional dos entes subnacionais com a agenda de gênero, especialmente no monitoramento da Agenda 2030 (Allen; Metternicht; Wiedmann, 2019; Rodriguez-Arias *et al.*, 2021). A construção de indicadores sintéticos constitui instrumento estratégico para o planejamento e a avaliação de políticas públicas, desde que fundamentada em critérios teóricos consistentes e métodos estatísticos adequados (Jannuzzi, 2018; Loviscek, 2021). Nesse contexto, a Teoria de Resposta ao Item (TRI) apresenta-se como abordagem promissora para modelar construtos latentes complexos, como a capacidade institucional, permitindo estimar níveis diferenciados de estruturação institucional com base na dificuldade e discriminação dos itens observados (respostas institucionais).

Diante desse cenário, emerge o seguinte problema de pesquisa: Como mensurar, de forma integrada e comparável, a estrutura institucional municipal para políticas públicas voltadas às mulheres no Brasil e como essa capacidade se distribui intrarregionalmente na Região Norte?

A investigação dessa questão envolve duas dimensões complementares: (i) a construção de um instrumento metodologicamente robusto capaz de capturar a natureza multidimensional da institucionalização das políticas para mulheres; e (ii) a análise das desigualdades territoriais associadas à distribuição dessa capacidade institucional, com ênfase na heterogeneidade intrarregional da Região Norte.

O objetivo geral desta dissertação é construir e aplicar um indicador sintético de capacidade institucional municipal para políticas públicas voltadas às mulheres (ICIPM), utilizando a Teoria de Resposta ao Item (TRI) com calibração nacional, e analisar sua distribuição intrarregional na Região Norte do Brasil.

Como objetivos específicos, busca-se: a) Identificar e organizar dimensões estruturais, normativas, operacionais e de articulação interinstitucional relacionadas às políticas municipais para mulheres; b) Estimar os parâmetros dos itens com base na amostra nacional, assegurando comparabilidade e consistência métrica; c) Construir os escores municipais de capacidade institucional (ICIPM); d) Analisar a distribuição regional e intrarregional do ICIPM, com ênfase na Região Norte; e) Interpretar os resultados à luz da literatura sobre capacidades estatais, federalismo e desigualdades territoriais.

Ao propor uma medida comparável da capacidade institucional municipal voltada às políticas para mulheres, este estudo contribui para o debate sobre capacidades estatais, federalismo e desigualdades territoriais no Brasil. Ao mesmo tempo, oferece evidências empíricas que podem subsidiar diagnósticos e estratégias de fortalecimento institucional voltadas à promoção da igualdade de gênero, em consonância com os objetivos da Agenda 2030 e da Meta 5.c do ODS 5.

4.2 Referencial Teórico

4.2.1 Capacidade estatal e institucionalização das políticas públicas para mulheres

A promoção da igualdade de gênero consolidou-se como uma das principais agendas do desenvolvimento contemporâneo, sendo reconhecida internacionalmente como condição para a ampliação dos direitos humanos e para a redução das desigualdades sociais. Nesse contexto, a Agenda 2030 das Nações Unidas atribui destaque à necessidade de fortalecimento de políticas e mecanismos institucionais voltados à promoção da igualdade de gênero em todos os níveis de governo, conforme estabelecido pela Meta 5.c do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5). A efetividade dessa agenda, entretanto, depende não apenas da existência de marcos normativos, mas da capacidade dos governos de formular, implementar e sustentar políticas públicas voltadas às mulheres.

No campo das políticas públicas, a desigualdade de gênero pode ser compreendida como problema público cuja superação exige intervenção estatal organizada, conforme argumenta

Scott (1995), gênero constitui elemento estruturante das relações sociais e das dinâmicas de poder, produzindo desigualdades historicamente reproduzidas. A transformação dessas desigualdades em objeto de ação governamental pressupõe reconhecimento institucional e mobilização de capacidades estatais capazes de converter diretrizes normativas em ações concretas (Souza, 2006).

No Brasil, a institucionalização das políticas para mulheres intensificou-se após a redemocratização, especialmente com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985, e da Secretaria de Políticas para as Mulheres, em 2003. Portanto, esses avanços estimularam a disseminação de estruturas administrativas, instrumentos de planejamento e mecanismos de participação social nos estados e municípios. Contudo, a existência de diretrizes nacionais não assegura, unicamente, a implementação homogênea dessas políticas em um contexto federativo caracterizado por intensas desigualdades territoriais e administrativas.

Neste contexto, a literatura sobre capacidades estatais compreende o Estado como conjunto de recursos organizacionais, administrativos e políticos mobilizados para formular, coordenar e implementar políticas públicas (Grindle, 1996; Gomide; Pires, 2014). Ademais, a capacidade estatal refere-se à habilidade governamental de transformar objetivos políticos em resultados concretos por meio de estruturas burocráticas, mecanismos de coordenação, instrumentos de planejamento e recursos institucionais. Trata-se de conceito multidimensional que envolve recursos materiais bem como capacidades organizacionais e relacionais.

No federalismo brasileiro, a descentralização ampliou o papel dos municípios na implementação de políticas públicas, mas não eliminou as desigualdades entre os entes locais. Conforme Arretche (2012), os municípios diferem significativamente em termos de recursos financeiros, densidade administrativa, qualificação burocrática e capacidade de coordenação, produzindo distintos níveis de implementação de políticas públicas. Essas diferenças tornam-se particularmente relevantes no caso das políticas voltadas às mulheres, que demandam estruturas especializadas, articulação intersetorial e mecanismos permanentes de proteção e promoção de direitos.

A institucionalização das políticas para mulheres pode, portanto, ser compreendida como expressão da capacidade estatal municipal, e essa institucionalização manifesta-se por meio da presença de órgãos gestores específicos, instrumentos formais de planejamento, mecanismos de participação social, cooperação intergovernamental e serviços especializados. Estudos baseados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) indicam que tais estruturas permanecem distribuídas de forma desigual entre os municípios brasileiros,

revelando diferentes níveis de capacidade estatal para implementação da agenda de gênero (Novellino, 2017).

Assim, compreender a capacidade estatal municipal para políticas públicas voltadas às mulheres implica reconhecer que a efetividade dessas políticas depende da articulação entre estruturas organizacionais, instrumentos normativos e mecanismos de coordenação capazes de sustentar a ação governamental ao longo do tempo. Embora a institucionalização da agenda de gênero seja apontada pela literatura como elemento central para a promoção da igualdade de gênero, ainda são limitadas as evidências empíricas capazes de mensurar sua distribuição territorial e acompanhar sua evolução entre os municípios brasileiros.

4.2.2 Desigualdades territoriais, contexto amazônico e mensuração da capacidade estatal

A distribuição das capacidades estatais municipais no Brasil é marcada por expressivas desigualdades territoriais. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha fortalecido a autonomia local e ampliado as responsabilidades dos municípios, a descentralização ocorreu em contexto de capacidades administrativas heterogêneas. Como resultado, a implementação de políticas públicas varia significativamente entre os entes locais, refletindo diferenças de recursos, estruturas organizacionais e condições institucionais (Arretche, 2012).

Os municípios de pequeno porte tendem a enfrentar maiores limitações administrativas e técnicas, o que dificulta a consolidação de políticas especializadas e estruturas burocráticas permanentes (Gomes; Avellaneda, 2018). Em contrapartida, municípios mais populosos costumam apresentar maior densidade administrativa, burocracias mais estruturadas e maior disponibilidade de recursos financeiros e técnicos, favorecendo a institucionalização de agendas específicas, como as políticas voltadas às mulheres.

Essas desigualdades assumem características particulares na Região Norte que é intensamente marcada por grandes extensões territoriais, dispersão populacional e desafios logísticos. A região apresenta contextos municipais bastante heterogêneos. Conforme destacam Miranda e Barroso (2013), a Amazônia brasileira combina municípios com diferentes níveis de capacidade administrativa e distintas condições de acesso a serviços públicos. Essa heterogeneidade influencia diretamente a capacidade dos governos locais de estruturar mecanismos de proteção e promoção dos direitos das mulheres.

Além das desigualdades administrativas, a literatura feminista destaca que as experiências das mulheres são atravessadas por múltiplos marcadores sociais, dentre os quais a perspectiva da interseccionalidade enfatiza que gênero, raça, classe e território interagem na

produção de desigualdades e vulnerabilidades (Crenshaw, 1991; Collins, 2000). No contexto amazônico, essa discussão torna-se especialmente relevante diante da presença de mulheres indígenas, negras, ribeirinhas e residentes em áreas remotas, frequentemente expostas a obstáculos adicionais de acesso a serviços públicos e mecanismos de proteção. Embora esta pesquisa não operacionalize diretamente essas dimensões, a abordagem interseccional contribui para interpretar os efeitos diferenciados das desigualdades territoriais sobre distintos grupos de mulheres.

A análise dessas desigualdades requer instrumentos capazes de mensurar e comparar níveis de institucionalização das políticas públicas entre os municípios. Nesse sentido, indicadores sintéticos constituem ferramentas relevantes para representar fenômenos complexos e multidimensionais, permitindo sintetizar informações e identificar padrões territoriais de distribuição de capacidades institucionais (Jannuzzi, 2014). No campo das políticas para mulheres, tais indicadores possibilitam avaliar a presença articulada de estruturas administrativas, instrumentos normativos, mecanismos de coordenação e serviços especializados.

Entretanto, os indicadores de capacidade estatal não mensuram diretamente a qualidade ou os impactos das políticas implementadas, seu objetivo consiste em captar o grau de estruturação institucional disponível para a ação governamental (Faria, 2005). Assim, a construção de medidas sintéticas de capacidade estatal permite analisar diferenças territoriais na institucionalização das políticas públicas para mulheres, contribuindo para diagnósticos comparativos e para a identificação de desigualdades regionais na oferta de capacidades governamentais.

Diante da natureza multidimensional da capacidade estatal municipal e das desigualdades territoriais que caracterizam sua distribuição, a construção de um indicador sintético apresenta-se como estratégia adequada para mensurar e comparar níveis de institucionalização das políticas voltadas às mulheres. Essa abordagem possibilita examinar como capacidades administrativas, organizacionais e relacionais se distribuem no território brasileiro, com especial atenção às especificidades da Região Norte.

4.3 Modelo Analítico E Estrutura Conceitual

4.3.1 Definição Do Construto: Capacidade Estatal Municipal Para Políticas Públicas Voltadas Às Mulheres

Com base no referencial teórico apresentado, esta dissertação parte da compreensão de que a institucionalização das políticas públicas para mulheres não se resume à existência formal de marcos normativos ou estruturas consultivas, mas envolve a consolidação de capacidades organizacionais que permitam estruturar, coordenar e sustentar ações ao longo do tempo.

A capacidade estatal municipal é aqui definida como a habilidade organizacional do ente local de mobilizar recursos, estruturar rotinas administrativas, articular setores e ofertar serviços especializados voltados à promoção e à proteção dos direitos das mulheres. Trata-se de construto latente, não diretamente observável, que se manifesta por meio de indicadores institucionais relacionados à presença de estruturas formais, instrumentos de planejamento, mecanismos de articulação e serviços especializados.

Para fins analíticos, o indicador sintético construído nesta pesquisa será denominado Indicador de Capacidade Estatal Municipal para Políticas Públicas voltadas às Mulheres (ICEM). A adoção dessa nomenclatura fundamenta-se na literatura sobre capacidades estatais, que compreende o Estado como conjunto de recursos, competências e arranjos institucionais mobilizados para formular, coordenar e implementar políticas públicas (Grindle, 1996; Repetto, 2004; Gomide; Pires, 2014).

No contexto municipal brasileiro, a capacidade estatal manifesta-se por meio da existência de estruturas administrativas, instrumentos normativos, mecanismos de coordenação intersetorial e serviços especializados que permitem aos governos locais transformar diretrizes formais em ações concretas.

Nesse sentido, o ICEM busca mensurar uma dimensão específica da capacidade estatal: a capacidade estatal municipal voltada à implementação de políticas públicas para mulheres. O indicador sintetiza, em escala comparável nacionalmente, o grau de estruturação organizacional dos municípios para operacionalizar ações relacionadas à promoção da igualdade de gênero, proteção de direitos e enfrentamento das desigualdades de gênero. Assim, o conceito de capacidade estatal adotado nesta dissertação não se restringe à eficiência administrativa, mas incorpora elementos organizacionais, normativos e político-institucionais necessários à sustentação das políticas públicas no território.

Por fim, destaca-se que o ICEM não constitui medida direta de efetividade ou impacto das políticas implementadas. Seu propósito é mensurar o grau de institucionalização da capacidade estatal municipal para atuação na agenda de políticas para mulheres, oferecendo instrumento analítico voltado à comparação territorial e à identificação de desigualdades regionais na estruturação institucional dos municípios.

4.3.2 Dimensões analíticas da institucionalização

A definição das dimensões analíticas adotadas nesta pesquisa dialoga com a literatura sobre capacidades estatais municipais, especialmente os estudos que compreendem a capacidade estatal como fenômeno multidimensional, relacionado à existência de estruturas burocráticas, instrumentos administrativos, coordenação institucional e capacidade de implementação de políticas públicas no nível local. Nessa perspectiva, a institucionalização das políticas para mulheres não se limita à existência formal de dispositivos legais, mas envolve a presença de capacidades organizacionais e administrativas capazes de sustentar ações governamentais contínuas.

A partir do referencial teórico, a capacidade estatal municipal para políticas voltadas às mulheres é operacionalizada por meio de quatro dimensões complementares:

(a) Dimensão Estrutural

Refere-se à existência de órgão gestor específico ou unidade administrativa responsável por políticas para mulheres, indicando formalização organizacional mínima.

(b) Dimensão Normativa

Abrange instrumentos formais de planejamento e normatização, como planos municipais e legislação específica, que expressam reconhecimento institucional da agenda.

(c) Dimensão Operacional

Relaciona-se à oferta concreta de serviços especializados, como atendimento à mulher em situação de violência, casas de acolhimento e equipamentos específicos.

(d) Dimensão de Articulação e Coordenação

Envolve mecanismos de cooperação intersetorial e interfederativa, como conselhos, parcerias e integração com políticas correlatas.

Essas dimensões não operam isoladamente. A institucionalização robusta pressupõe articulação entre estruturas formais, planejamento, serviços e coordenação intersetorial.

4.3.3 Estrutura do modelo de mensuração

A capacidade estatal municipal é concebida como variável latente (θ), cuja variação entre municípios expressa diferentes níveis de institucionalização das políticas para mulheres.

Os itens observáveis derivados da MUNIC representam manifestações empíricas desse construto. A modelagem via Teoria de Resposta ao Item (TRI) permite estimar:

- Parâmetros de discriminação (a), indicando o poder de cada item em diferenciar municípios com distintos níveis de capacidade estatal;
- Parâmetros de dificuldade (b), indicando o nível de capacidade necessário para que determinado atributo institucional esteja presente.

A calibração nacional dos parâmetros assegura comparabilidade entre municípios de diferentes regiões, enquanto a análise específica da Região Norte permite examinar desigualdades intrarregionais.

Neste estudo, o escore latente (θ) estimado pelo modelo de Teoria de Resposta ao Item corresponde ao Indicador de Capacidade Estatal para Políticas Municipais voltadas às Mulheres (ICEM).

4.3.4 Diagrama conceitual do modelo analítico

A Figura 3 sintetiza o modelo analítico que orienta esta pesquisa, explicitando as relações conceituais entre o problema público investigado, a resposta institucional do Estado e a estratégia empírica de mensuração da capacidade estatal municipal. A institucionalização constitui a forma pela qual o Estado organiza sua resposta ao problema, sendo operacionalizada nesta pesquisa por meio da mensuração da capacidade estatal municipal.

No ponto de partida, situa-se a desigualdade de gênero, compreendida como problema público que demanda resposta estatal por meio da formulação e institucionalização de políticas públicas voltadas às mulheres. Neste estudo, a institucionalização é operacionalizada como capacidade estatal municipal. Tal capacidade é representada pela variável latente (θ), que expressa o grau de consolidação das estruturas administrativas e mecanismos institucionais voltados à agenda de gênero no nível municipal.

Esse construto manifesta-se empiricamente por meio de quatro dimensões analíticas: estrutural, normativa, operacional e de articulação e coordenação, que representam diferentes aspectos da organização institucional dessas políticas. A partir da estimação do indicador sintético derivado dessas dimensões (ICEM), torna-se possível analisar a distribuição territorial da capacidade estatal entre os municípios. Essa distribuição, por sua vez, revela padrões de desigualdade regional e intrarregional na institucionalização das políticas públicas para mulheres, com ênfase na análise das diferenças observadas no interior da Região Norte.

Figura 3 – Modelo Analítico da Institucionalização das Políticas Municipais para Mulheres e sua Operacionalização como Capacidade Estatal Municipal



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

4.3.5 Hipóteses de pesquisa

Com base na estrutura conceitual apresentada, formulam-se as seguintes hipóteses analíticas:

H1 – Estrutura Latente da Capacidade Estatal

A institucionalização das políticas públicas voltadas às mulheres é compreendida como fenômeno multidimensional, expresso por estruturas administrativas, instrumentos normativos,

mecanismos de coordenação e serviços especializados. Assim, espera-se que os itens selecionados representem uma dimensão latente comum da capacidade estatal municipal para políticas voltadas às mulheres, capturada por modelo unidimensional estatisticamente consistente.

H2 – Desigualdade Inter-regional

No federalismo brasileiro, a descentralização das políticas públicas ocorre em contexto de fortes desigualdades territoriais e institucionais entre os entes subnacionais. Essas assimetrias tendem a produzir diferentes níveis de institucionalização das políticas voltadas às mulheres nos municípios. Assim, espera-se que a capacidade estatal municipal apresente diferenças estatisticamente significativas entre as regiões brasileiras.

H3 – Heterogeneidade intrarregional na Região Norte

Embora a Região Norte compartilhe desafios estruturais comuns, como dispersão populacional e limitações logísticas, seus estados e municípios apresentam distintas trajetórias institucionais. Essas diferenças tendem a produzir níveis desiguais de institucionalização das políticas voltadas às mulheres. Assim, espera-se significativa heterogeneidade intrarregional na capacidade estatal municipal da Região Norte.

H4 – Associação entre Porte Municipal e Capacidade Estatal

A estrutura administrativa municipal tende a variar conforme o porte populacional. Municípios mais populosos geralmente dispõem de maior capacidade técnica, burocrática e de coordenação institucional, favorecendo a consolidação de políticas públicas especializadas. Assim, espera-se associação positiva entre porte populacional e capacidade estatal municipal para políticas voltadas às mulheres.

4.3.6 Síntese do modelo

O modelo analítico proposto articula três níveis interdependentes de análise. No primeiro nível, situa-se o problema normativo e social, representado pela desigualdade de gênero, compreendida como fenômeno estrutural que demanda resposta estatal sistemática e institucionalizada. No segundo nível, encontra-se a resposta institucional propriamente dita, expressa pelo grau de institucionalização das políticas públicas municipais voltadas às mulheres. No terceiro nível, observa-se a distribuição territorial dessa capacidade, revelando padrões regionais e intrarregionais de consolidação institucional.

A capacidade estatal municipal é operacionalizada por meio do Indicador de Capacidade Estatal para Políticas Municipais voltadas às Mulheres (ICEM), estimado como variável latente

contínua (θ) a partir da Teoria de Resposta ao Item (TRI). O ICEM sintetiza, em escala comparável nacionalmente, a presença articulada de estruturas formais, instrumentos normativos, mecanismos de coordenação interinstitucional e serviços especializados.

Ao conceber o ICEM como variável latente unidimensional, o modelo integra rigor estatístico e fundamentação teórica, permitindo mensurar diferenças graduais no grau de institucionalização municipal das políticas para mulheres. A calibração nacional assegura comparabilidade inter-regional, enquanto a análise específica da Região Norte possibilita examinar desigualdades intrarregionais e fatores associados à variação do indicador.

Assim, o modelo articula:

1. A desigualdade de gênero como problema público;
2. A institucionalização municipal como resposta estatal;
3. O ICEM como medida sintética da capacidade estatal;
4. A análise territorial como estratégia de identificação de desigualdades regionais e intrarregionais.

Essa estrutura permite não apenas descrever a presença formal de instrumentos administrativos, mas compreender a densidade organizacional da política pública para mulheres como fenômeno territorialmente condicionado, inserido nas dinâmicas do federalismo brasileiro.

A partir dessa estrutura conceitual, a investigação empírica busca operacionalizar o construto de capacidade estatal municipal por meio da construção de um indicador sintético estimado via Teoria de Resposta ao Item (TRI). A seguir, apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados para a seleção dos itens, validação da estrutura latente e estimação do Indicador de Capacidade Estatal para Políticas Municipais voltadas às Mulheres (ICEM), bem como as estratégias analíticas utilizadas para examinar sua distribuição territorial no Brasil e, de forma mais aprofundada, na Região Norte.

4.4. Procedimentos Metodológicos

4.4.1 Caracterização do Estudo

Este estudo caracteriza-se como pesquisa quantitativa, de natureza aplicada, com delineamento descritivo-analítico e componente explicativo. Seu objetivo central é a construção

e validação de um indicador sintético de capacidade estatal municipal para políticas públicas voltadas às mulheres.

A Meta ODS 5.c estabelece a necessidade de “adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis”. A investigação concentra-se, portanto, na dimensão institucional da política pública, examinando a presença de estruturas formais, mecanismos de governança, instrumentos de planejamento, articulação intergovernamental e oferta de serviços especializados.

A unidade de análise são os municípios brasileiros ($N = 5.570$), sendo a calibração do indicador realizada com base nacional. A Região Norte, composta por 450 municípios distribuídos entre os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, constitui o foco analítico específico da dissertação.

4.4.2 Base de Dados e Universo de Análise

A base de dados utilizada é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2023, produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A MUNIC é levantamento censitário de caráter institucional que coleta informações diretamente junto às prefeituras sobre estrutura administrativa, instrumentos de gestão e políticas públicas setoriais.

Por seu caráter censitário e abrangência nacional, a MUNIC constitui fonte particularmente adequada para mensuração de capacidades institucionais municipais, permitindo comparabilidade territorial e padronização das informações coletadas.

4.4.3 Seleção e Construção das Variáveis

4.4.3.1 Critérios Teóricos de Seleção

A seleção das variáveis foi orientada por três critérios principais:

1. Vinculação conceitual à Meta 5.c do ODS 5;
2. Representação substantiva da capacidade estatal municipal;
3. Disponibilidade de dados padronizados na MUNIC 2023.

Buscou-se evitar a super-representação de uma única dimensão do construto, assegurando equilíbrio entre aspectos estruturais, normativos, operacionais e de articulação interinstitucional.

Foram priorizadas variáveis que captam:

- Existência de órgão executivo de políticas para mulheres;
- Nível hierárquico do órgão;
- Existência e vigência de Plano Municipal de Políticas para Mulheres;
- Existência e estrutura do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher;
- Articulação intergovernamental e interinstitucional;
- Oferta de serviços especializados de enfrentamento à violência;
- Instrumentos legais e normativos de proteção às mulheres.

4.4.3.2 Recodificação e Tratamento das Variáveis

A maioria das variáveis selecionadas possui natureza categórica ou binária. Para fins de modelagem via Teoria de Resposta ao Item (TRI), os itens foram recodificados em formato dicotômico (0 = ausência; 1 = presença), em consonância com a especificação do modelo logístico de dois parâmetros (2PL), adequado para itens binários.

Entre as principais decisões metodológicas, destacam-se:

- Construção de variável binária indicando existência de órgão executivo específico;
- Criação da variável “órgão em alto nível”, identificando estruturas com status de secretaria exclusiva ou diretamente vinculadas ao chefe do Executivo;
- Construção da variável “plano vigente em 2023”, a partir do cruzamento entre existência e período de vigência;
- Inclusão de variáveis relativas à dotação orçamentária e funcionamento do Conselho Municipal;
- Incorporação de indicadores de cooperação interinstitucional e interfederativa;
- Inclusão de variáveis relativas à oferta de serviços especializados e instrumentos legais de proteção.

Itens com elevada associação estatística foram avaliados quanto à redundância conceitual, com base na matriz de correlações estimada entre os itens, conforme procedimento detalhado na seção seguinte.

4.4.4 Validação da Estrutura Latente

Antes da estimação do indicador, procedeu-se à análise da dimensionalidade do conjunto de itens. Considerando a natureza dicotômica das variáveis, utilizou-se a matriz de correlação tetracórica. A correlação tetracórica é medida de associação apropriada para variáveis binárias que refletem um traço latente contínuo subjacente. Parte-se da hipótese de que as respostas observadas (0 ou 1) resultam da discretização de variável contínua normalmente distribuída. Esse procedimento é recomendado na literatura psicométrica para modelagens fatoriais e aplicações da Teoria de Resposta ao Item com dados dicotômicos, por reduzir a subestimação das associações entre itens.

Com base nessa matriz, avaliou-se a redundância informacional entre itens, sendo considerados potencialmente redundantes aqueles com correlações superiores a 0,95. Em seguida, realizou-se análise paralela e inspeção do scree plot que indicaram predominância de um único fator latente, justificando a adoção de modelo unidimensional para estimação da variável latente de capacidade estatal municipal.

Itens com cargas fatoriais inferiores a 0,40 ou com comportamento estatístico inconsistente foram reavaliados quanto à permanência no modelo, preservando coerência teórica e estabilidade empírica.

4.4.5 Estimação do ICEM – Indicador de Capacidade Estatal para Políticas Municipais voltadas às Mulheres

A estimação do ICEM (θ) foi realizada por meio da Teoria de Resposta ao Item (TRI), utilizando o modelo logístico de dois parâmetros (2PL). A utilização da Teoria de Resposta ao Item justifica-se pela natureza latente do construto analisado. A capacidade estatal municipal para políticas públicas voltadas às mulheres não é diretamente observável, sendo inferida a partir da presença ou ausência de diferentes instrumentos institucionais. Nesse sentido, a TRI apresenta vantagens em relação a índices aditivos simples, pois permite modelar construtos latentes a partir de itens dicotômicos e estimar parâmetros específicos de discriminação e dificuldade para cada item. Dessa forma, o método possibilita captar diferenças na capacidade dos indicadores em distinguir níveis distintos de capacidade estatal, evitando a suposição de pesos iguais entre os itens utilizados na construção do índice.

Neste contexto, a probabilidade de um município *j* apresentar a característica institucional representada pelo item *i* é dada por (1):

$$P(X_{ij} = 1 | \theta_j) = \frac{1}{1 + e^{-a_i(\theta_j - b_i)}} \quad (1)$$

em que:

- a_i representa o parâmetro de discriminação do item;
- b_i representa o parâmetro de dificuldade;
- θ_j corresponde ao nível latente de capacidade estatal do município j .

A calibração foi realizada com base nacional, assegurando comparabilidade inter-regional. O escore latente estimado (ICEM) para cada município foi padronizado com média zero e desvio padrão unitário, permitindo interpretação relativa dos níveis de capacidade estatal.

4.4.6 Estratégia Analítica Complementar

Após a construção do ICEM, foram realizadas análises comparativas e explicativas com o objetivo de examinar padrões territoriais e fatores associados à variação desse indicador.

Para examinar fatores associados à variação do indicador, optou-se pela utilização de modelo de regressão linear com o escore latente do ICEM como variável dependente. A regressão linear foi escolhida por permitir avaliar associações estruturais entre características municipais e níveis de capacidade estatal estimados, possibilitando interpretação direta dos efeitos das variáveis explicativas sobre o indicador contínuo obtido a partir da TRI. Embora modelos multiníveis possam capturar estruturas hierárquicas entre diferentes níveis territoriais, a opção por regressão linear com inclusão de dummies estaduais busca capturar variações contextuais básicas entre unidades federativas, mantendo a interpretação do modelo analiticamente simples e adequada ao objetivo exploratório-explicativo do estudo.

Foram conduzidas:

1. Comparações inter-regionais por meio do teste de Kruskal-Wallis, seguido de comparações múltiplas de Dunn com ajuste de Bonferroni;
2. Comparações intrarregionais entre estados da Região Norte;
3. Análise da associação entre porte populacional e escore latente;
4. Estimação de modelo de regressão linear múltipla, tendo o escore como variável dependente e o logaritmo da população e dummies estaduais como variáveis explicativas.

Para fins de análise descritiva complementar, os municípios da Região Norte foram agrupados em três categorias de porte populacional (pequeno, médio e grande), com base na população total estimada na MUNIC 2023. Consideraram-se municípios pequenos aqueles com até 20 mil habitantes, médios entre 20.001 e 100 mil habitantes e grandes aqueles com população superior a 100 mil habitantes. A agregação buscou simplificar a interpretação dos resultados, preservando distinções estruturais relevantes entre escalas demográficas.

A modelagem permitiu avaliar tanto o efeito estrutural do porte municipal quanto o efeito contextual estadual sobre a capacidade estatal municipal, contribuindo para compreensão das desigualdades intrarregionais.

4.5 Resultados

4.5.1 Panorama Institucional das Políticas para Mulheres na Região Norte

A análise descritiva dos municípios da Região Norte demonstra um cenário de institucionalização heterogênea e, em muitos casos, ainda incipiente das políticas municipais para mulheres. Os Gráficos 8 e 9 apresentam, respectivamente, a proporção de municípios que dispõem de instrumentos estruturais e de serviços ou instrumentos normativos relacionados à agenda de gênero.

No que se refere à estrutura institucional (Gráfico 8), observa-se que a presença de órgão executivo específico para políticas para mulheres está longe de ser universal na região. Percentual ainda menor corresponde a estruturas posicionadas em nível hierárquico elevado, como por exemplo, secretarias exclusivas ou vinculadas diretamente à chefia do Executivo, indicando que, mesmo quando existente, a política de gênero nem sempre ocupa posição estratégica na organização administrativa municipal.

Gráfico 8 – Estrutura institucional de políticas para mulheres em municípios da Região Norte - 2023

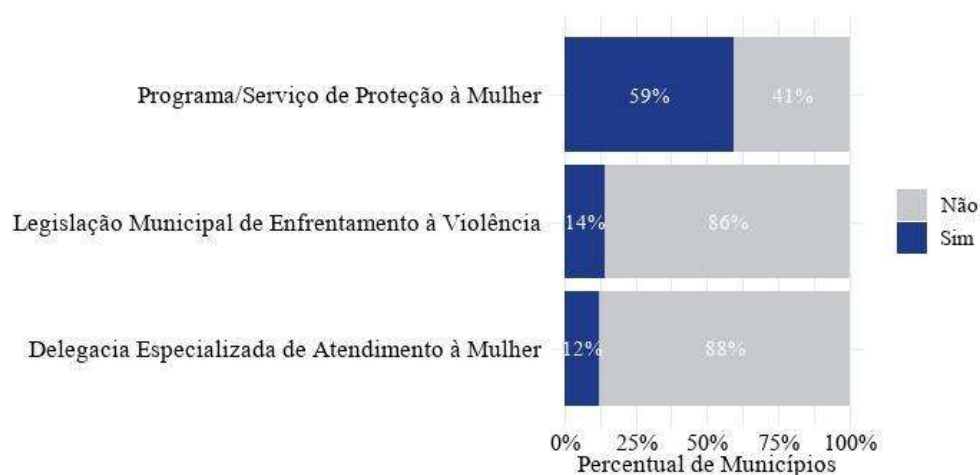


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

A existência de Plano Municipal de Políticas para Mulheres vigente em 2023 apresenta baixa incidência, revelando fragilidade no planejamento formal e na institucionalização de médio prazo da agenda. Da mesma forma, embora parte dos municípios declare possuir Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, a proporção daqueles que dispõem de dotação orçamentária própria é consideravelmente inferior, o que limita a autonomia e a capacidade deliberativa dessas instâncias participativas. Esses resultados indicam que os instrumentos estruturais mais complexos, tais como planejamento formal e garantia orçamentária, permanecem restritos a uma parcela minoritária dos municípios da Região Norte.

No que se refere aos serviços especializados e instrumentos normativos (Gráfico 9), observa-se maior disseminação relativa de programas ou serviços de proteção à mulher, bem como da existência de legislação municipal de enfrentamento à violência. Entretanto, a presença de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher permanece limitada, refletindo concentração desses equipamentos em municípios de maior porte e maior capacidade administrativa.

Gráfico 9 – Serviços especializados e instrumentos normativos de políticas para mulheres em municípios da Região Norte – 2023



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

De forma geral, o panorama descritivo destaca que a institucionalização da política municipal para mulheres na Região Norte apresenta padrão desigual, combinando iniciativas normativas relativamente mais difundidas com fragilidade estrutural em termos de planejamento, hierarquia administrativa e sustentação orçamentária.

Esse cenário reforça a necessidade de uma medida sintética capaz de captar, de forma integrada, o grau de capacidade estatal dos municípios da região, permitindo analisar não apenas a presença isolada de instrumentos, mas o nível acumulado de institucionalização da política de gênero.

4.5.2 Construção do ICEM (θ)

Após a apresentação do panorama descritivo da institucionalização das políticas para mulheres na Região Norte, esta seção detalha o processo de construção do ICEM, representado pelo escore latente (θ), elaborado com base na Teoria de Resposta ao Item (TRI), modelo logístico de dois parâmetros (2PL).

O objetivo do ICEM é mensurar, de forma integrada, o grau de institucionalização das políticas municipais para mulheres, considerando simultaneamente dimensões estruturais, normativas, de articulação interinstitucional e de oferta de serviços especializados.

4.5.2.1 Seleção das variáveis

A seleção das variáveis teve como base o banco nacional da MUNIC 2023, permitindo que a calibração do modelo fosse realizada considerando o universo dos municípios brasileiros ($n = 5.570$), assegurando maior estabilidade na estimação dos parâmetros dos itens.

Foram incluídas apenas variáveis dicotômicas (0 = ausência; 1 = presença), representando instrumentos formais ou serviços efetivamente ofertados pelos municípios. A escolha priorizou variáveis que refletissem:

1. Estrutura institucional formal;
2. Planejamento e normatividade;
3. Participação e controle social;
4. Articulação intergovernamental;
5. Serviços especializados de enfrentamento à violência.

Após análises preliminares de consistência e correlação tetracórica, o modelo final incluiu os seguintes itens:

- Órgão executivo em nível hierárquico elevado;
- Plano Municipal de Políticas para Mulheres vigente em 2023;
- Conselho Municipal com dotação orçamentária própria;
- Cooperação com administração pública federal;
- Cooperação com administração pública estadual;
- Cooperação com organizações não governamentais;
- Cooperação com o Poder Judiciário;
- Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM);
- Serviços especializados de atendimento;
- Centro Integrado de Serviços;
- Unidades móveis de atendimento;
- Casas de acolhimento;

- Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher;
- Legislação municipal de enfrentamento à violência;
- Programa ou serviço de proteção à mulher.

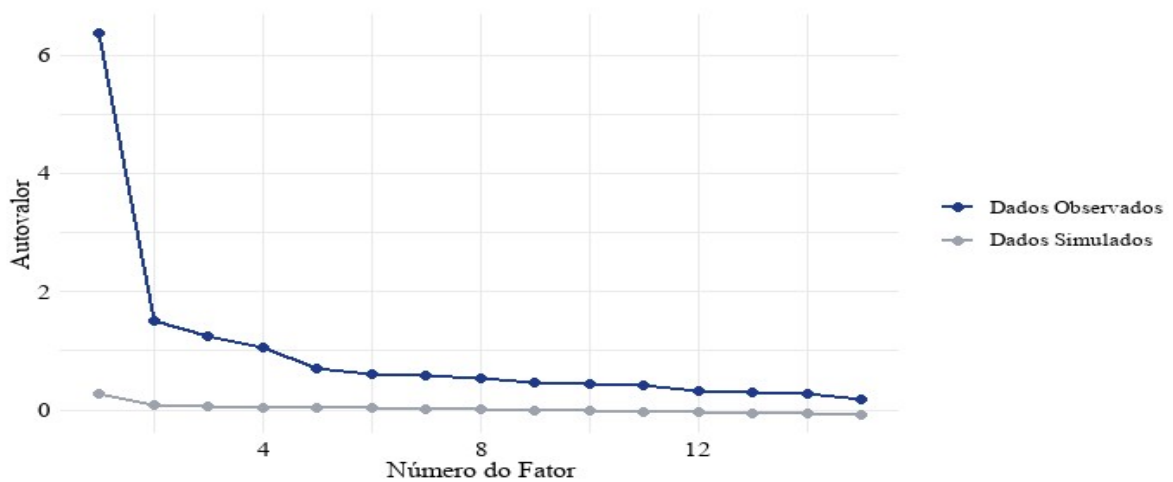
Itens com correlações extremamente elevadas (acima de 0,95) foram excluídos para evitar redundância e problemas de dependência local.

4.5.2.2 Análise Fatorial Exploratória

Antes da aplicação da TRI, realizou-se análise fatorial exploratória com matriz de correlação tetracórica, apropriada para variáveis dicotômicas. A matriz de correlação tetracórica (Apêndice A) evidencia a existência de associações moderadas e consistentes entre os itens, com coeficientes predominantemente situados em faixas intermediárias. Não foram observadas correlações excessivamente elevadas (superiores a 0,90), o que indica ausência de redundância substancial entre variáveis e reduz a probabilidade de dependência local entre itens. Esse resultado é relevante, pois sustenta a adequação do conjunto selecionado para modelagem via Teoria de Resposta ao Item, preservando a independência condicional assumida pelo modelo 2PL.

Além disso, o padrão de correlações moderadas reforça a hipótese de que os itens compartilham uma dimensão latente comum, interpretada como capacidade estatal municipal, sem que representem meramente variações de um mesmo instrumento administrativo. O Gráfico 10 apresenta o scree plot com análise paralela, revelando a predominância de um único fator substantivo. Observa-se que apenas o primeiro autovalor observado destaca-se sobre o autovalor simulado, corroborando a hipótese de unidimensionalidade da escala e justificando a aplicação do modelo 2PL da Teoria de Resposta ao Item.

Gráfico 10 – Análise paralela e scree plot para avaliação da dimensionalidade do ICEM



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

O modelo de Análise Fatorial unidimensional apresentou:

- Variância explicada: 45,8%;
- Cargas fatoriais predominantemente superiores a 0,60;
- Ausência de padrões de multidimensionalidade substantiva.

Esses resultados sustentam a hipótese de que os itens selecionados medem uma dimensão latente comum, interpretada como capacidade estatal municipal para políticas de gênero.

4.5.2.3 Estimação via Teoria de Resposta ao Item (Modelo 2PL)

Com base na evidência de unidimensionalidade, estimou-se o modelo logístico de dois parâmetros (2PL), no qual:

- O parâmetro de discriminação (a) indica o poder do item em diferenciar municípios com distintos níveis de capacidade estatal;
- O parâmetro de dificuldade (b) indica o nível de capacidade estatal necessário para que o município apresente determinada característica.

A Tabela 4 apresenta os parâmetros estimados do modelo 2PL. Observa-se que todos os itens apresentaram parâmetros de discriminação superiores a 1,0, indicando adequada capacidade de diferenciação entre municípios com distintos níveis do traço latente. Itens relacionados à existência de CEAMs, casa de acolhimento e delegacia especializada

apresentaram os maiores valores de discriminação ($a > 1,9$), sugerindo elevada sensibilidade à variação da capacidade estatal.

Tabela 4 – Parâmetros estimados do modelo 2PL para o ICEM

Item	Discriminação a	Dificuldade b
Orgao_alto_nivel	1,111	2,757
Plano_vigente_2023	1,365	2,529
Conselho_dotacao	1,407	2,915
Coop_Adm_Fed	1,483	2,301
Coop_Adm_Est	1,627	1,279
Coop_Ongs	1,664	1,391
Coop_Judic	1,844	1,267
CEAM	1,926	1,214
Serv_esp_atend	1,384	1,361
Cent_Int_Serv	1,584	2,371
Unid_mov_atend	1,800	3,122
Casa_acolh	1,934	2,367
DEAM	1,961	1,730
Leg_violencia	1,259	1,641
Prog_prot_mulher	1,368	-0,214

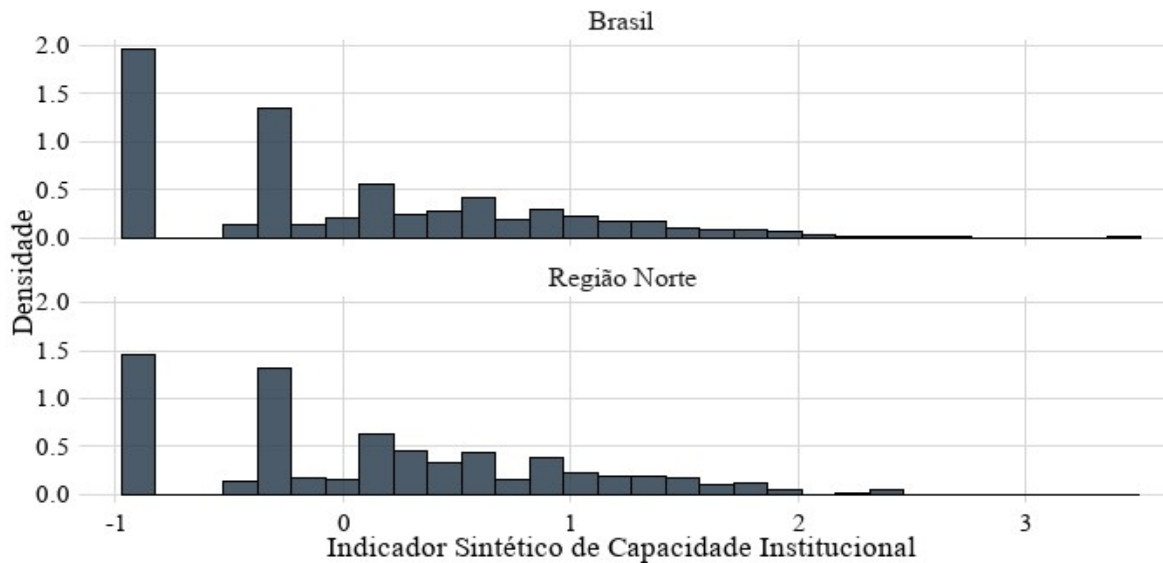
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

Em termos de dificuldade (b), verifica-se que instrumentos mais complexos e onerosos, como unidades móveis de atendimento, exigem níveis mais elevados do traço latente para sua ocorrência. Por outro lado, programas de proteção à mulher apresentaram baixa dificuldade (b negativo), indicando maior disseminação entre municípios de diferentes níveis institucionais.

O Gráfico 11 apresenta a distribuição do ICEM para o Brasil e na subamostra da Região Norte. Para permitir comparação proporcional entre o Brasil e a Região Norte, utilizou-se a densidade (proporção relativa de municípios) como medida no eixo vertical. Observa-se que a distribuição nacional apresenta maior dispersão ao longo do espectro do traço latente, incluindo maior proporção de municípios em níveis elevados de capacidade estatal. A média aproximada de zero e o desvio padrão unitário decorrem do processo de padronização inerente à estimação via TRI.

Proporcionalmente, a faixa mais extrema de baixa capacidade estatal apresenta menor densidade na Região Norte quando comparada ao Brasil como um todo. Esse resultado sugere que, embora a Região Norte concentre-se predominantemente em níveis baixos e intermediários do indicador, a presença de municípios situados no extremo inferior da distribuição é relativamente mais expressiva no conjunto nacional. Tal padrão pode refletir a heterogeneidade estrutural do país, especialmente em regiões com grande número de municípios de pequeno porte e baixa institucionalização formal.

Gráfico 11 – Distribuição do indicador de capacidade estatal municipal – Brasil e Região Norte - 2023



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

Optou-se pela utilização da densidade como medida no eixo vertical para permitir a comparação das distribuições entre o Brasil e a Região Norte, independentemente do número absoluto de municípios em cada conjunto.

No contexto deste estudo, valores negativos de ICEM indicam municípios com menor grau de institucionalização, que são caracterizados pela ausência ou fragilidade de instrumentos formais, planejamento estruturado e serviços especializados. Valores próximos de zero correspondem a níveis intermediários de institucionalização, nos quais há presença parcial de estruturas e mecanismos de articulação. Já valores positivos mais elevados refletem municípios com maior consolidação institucional, evidenciada pela existência simultânea de estrutura executiva em nível estratégico, planejamento vigente, articulação interinstitucional e oferta de serviços especializados de enfrentamento à violência.

Desse modo, o ICEM não deve ser interpretado como uma medida absoluta, mas como um indicador comparativo que posiciona cada município em relação ao conjunto nacional, permitindo análises relativas entre entes federativos e dentro da própria Região Norte.

Os resultados da análise fatorial exploratória e da estimação via modelo 2PL confirmam a hipótese H1, indicando que a capacidade estatal municipal para políticas públicas voltadas às mulheres pode ser representada por uma estrutura latente unidimensional estatisticamente consistente.

4.5.2.4 Comparação Inter-regional da Capacidade Estatal Municipal

Com o objetivo de examinar a existência de desigualdades inter-regionais na capacidade estatal municipal para políticas públicas voltadas às mulheres, procedeu-se à comparação do ICEM entre as cinco macrorregiões brasileiras.

Considerando a ausência de normalidade na distribuição do ICEM, aplicou-se o teste não paramétrico de Kruskal-Wallis. Os resultados indicam diferenças estatisticamente significativas entre as regiões ($\chi^2 = 56,025$; gl = 4; $p < 0,001$), conforme apresentado na Tabela 5, confirmando a hipótese H2 de desigualdade inter-regional.

Tabela 5 – Teste de Kruskal-Wallis para comparação inter-regional do indicador de capacidade estatal - 2023

Teste	Estatística	gl	p-valor
Kruskal-Wallis	56.025	4	< 0.001

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC 2023.

A fim de identificar quais regiões diferem entre si, realizou-se o teste de comparações múltiplas de Dunn com ajuste de Bonferroni (a Tabela 3 apresenta os resultados significativos). Os resultados evidenciam que a Região Norte difere significativamente das regiões Sudeste ($p < 0,001$) e Sul ($p < 0,001$), apresentando média do ICEM superior a ambas. Não foram observadas diferenças estatisticamente significativas entre Norte e Nordeste ($p = 1,000$) nem entre Norte e Centro-Oeste ($p = 0,114$).

Adicionalmente, verificou-se que Sudeste e Sul não diferem entre si ($p = 1,000$), formando um bloco regional com médias relativamente inferiores quando comparadas às regiões Norte e Nordeste.

Tabela 6 – Comparações múltiplas de Dunn para o ICEM por região (p ajustado Bonferroni)

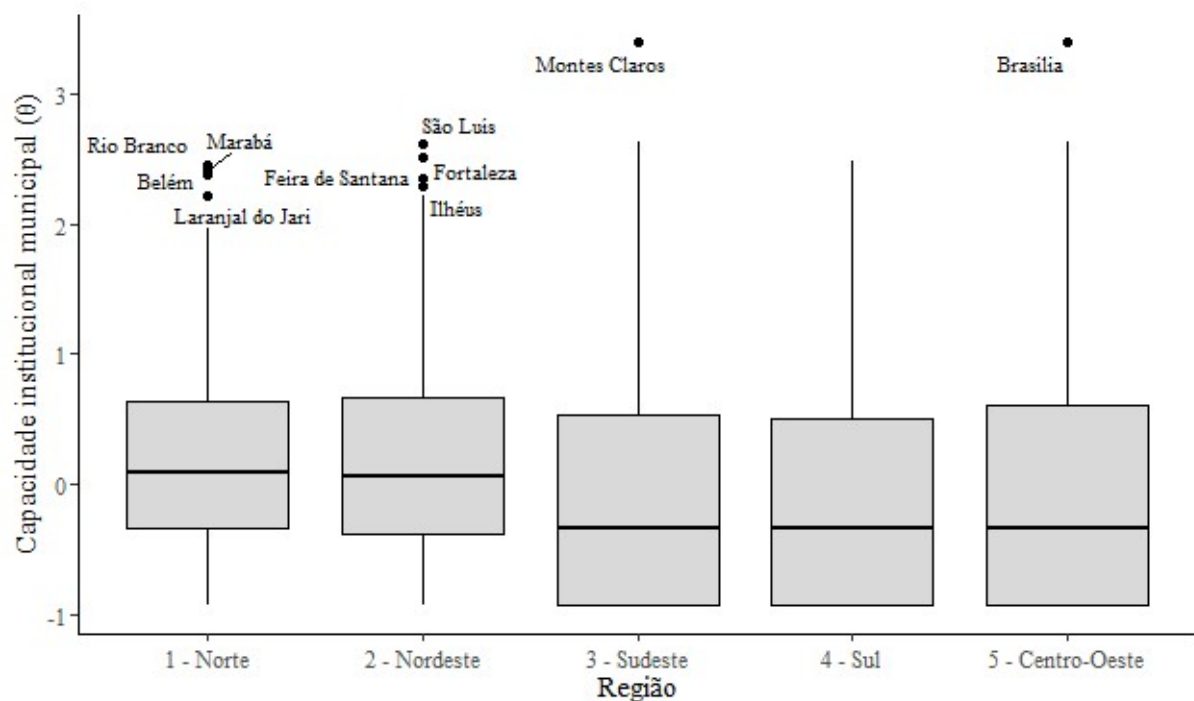
Comparação Regional	Estatística Z	p-valor ajustado
Norte – Sudeste	4,872	< 0,001
Norte – Sul	4,386	< 0,001
Nordeste – Sudeste	6,013	< 0,001
Nordeste – Sul	5,041	< 0,001

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC 2023 (IBGE).

O Gráfico 12 apresenta a distribuição do ICEM por região, com identificação nominal dos municípios classificados como outliers superiores. Observa-se que, embora todas as regiões

apresentem dispersão interna, a mediana da Região Norte situa-se acima da média nacional padronizada, enquanto Sudeste e Sul concentram-se em valores medianos ligeiramente negativos.

Gráfico 12 – Distribuição do ICEM por região brasileira, com identificação de municípios outliers superiores - 2023



Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC 2023 (IBGE).

Os municípios identificados como outliers superiores correspondem, majoritariamente, a capitais e municípios de maior porte administrativo, como Brasília, Montes Claros, São Luís,

Fortaleza, Belém e Rio Branco, sugerindo que a elevada institucionalização formal tende a concentrar-se em centros urbanos com maior densidade administrativa.

De maneira particularmente relevante, os resultados contrariam interpretações que associariam automaticamente desigualdades estruturais históricas da Região Norte a menor grau de institucionalização formal das políticas municipais para mulheres. Ainda que a região enfrente desafios territoriais e administrativos significativos, seus municípios, em média, não ocupam posição inferior no cenário nacional.

Contudo, a existência de diferenças estatisticamente significativas entre regiões indica que a institucionalização das políticas para mulheres permanece marcada por diferenças territoriais, reforçando a pertinência da análise intrarregional aprofundada realizada na seção seguinte.

4.5.3 Desigualdades Intrarregionais na Região Norte

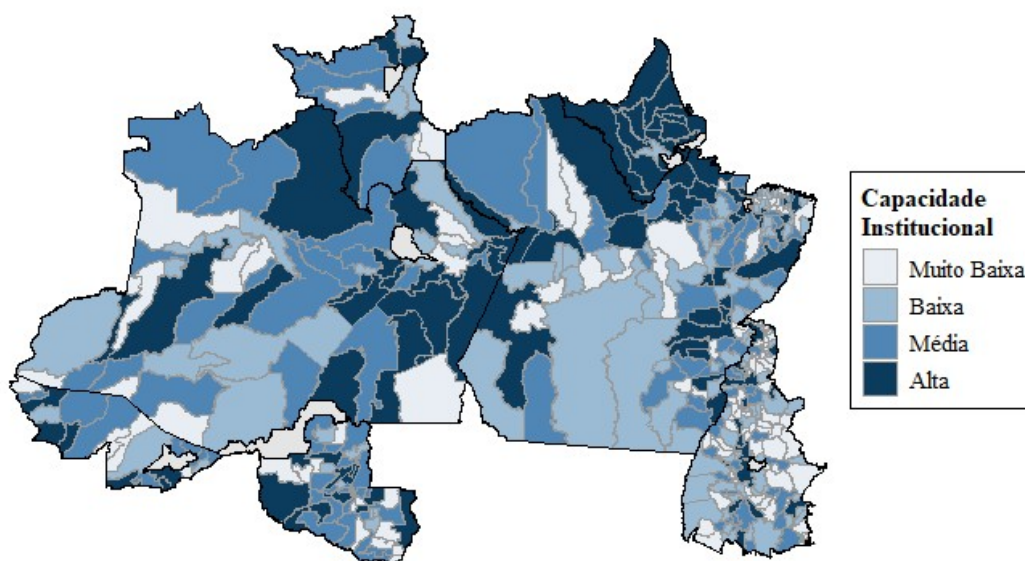
A análise intrarregional da Região Norte busca examinar como a capacidade estatal municipal para políticas públicas voltadas às mulheres se distribui no interior da macrorregião, considerando tanto as diferenças entre as unidades federativas quanto as características estruturais dos municípios. Diferentemente da comparação inter-regional, cujo foco recai sobre disparidades entre macrorregiões, esta seção concentra-se na heterogeneidade interna da Região Norte, articulando análises descritivas, evidências inferenciais e modelagem explicativa.

O objetivo é avaliar se, mesmo compartilhando desafios territoriais e estruturais semelhantes, os estados da região apresentam padrões diferenciados de institucionalização das políticas para mulheres, bem como verificar a associação entre porte populacional e níveis de capacidade estatal municipal.

4.5.3.1 Distribuição Espacial do ICEM na Região Norte

A Figura 4 apresenta a distribuição espacial do ICEM na Região Norte em 2023. A representação cartográfica permite visualizar a heterogeneidade territorial na institucionalização das políticas públicas para mulheres, evidenciando padrões diferenciados entre capitais, municípios de maior porte e municípios interiorizados.

Figura 4 – Distribuição espacial do indicador de capacidade estatal municipal na Região Norte - 2023



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

Observa-se concentração relativa de níveis mais elevados do ICEM em capitais e municípios de maior densidade administrativa, enquanto parte expressiva dos municípios interiorizados apresenta níveis inferiores de institucionalização. Esse padrão sugere que a capacidade estatal municipal está associada não apenas à formalização de estruturas administrativas, mas também à presença de recursos organizacionais e articulação interinstitucional.

Ainda que a Região Norte compartilhe desafios estruturais comuns, como extensões territoriais amplas, dispersão populacional e dificuldades logísticas, a distribuição espacial indica que tais condições não produzem resultados uniformes. A heterogeneidade territorial observada aponta para trajetórias institucionais diferenciadas entre municípios e estados.

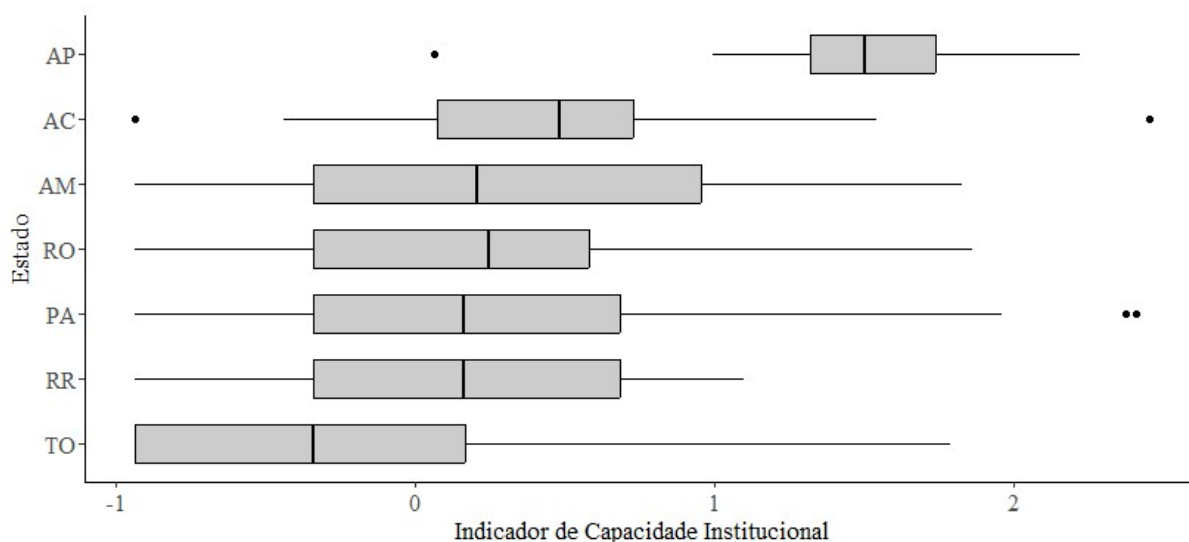
4.5.3.2 Comparação entre Unidades da Federação na Região Norte

A comparação entre os estados da Região Norte evidencia diferenças estatisticamente significativas na distribuição do ICEM. O teste de Kruskal-Wallis rejeitou a hipótese de igualdade das distribuições entre as unidades federativas ($p < 0,05$), indicando que o contexto estadual exerce influência relevante sobre a configuração das capacidades institucionais municipais.

O Gráfico 12 apresenta a distribuição do ICEM por unidade da federação na Região Norte, permitindo visualizar simultaneamente mediana, dispersão interquartílica, amplitude e

valores extremos. Observa-se heterogeneidade expressiva tanto no posicionamento das medianas quanto na variabilidade interna dos estados, indicando que a capacidade estatal municipal não se distribui de forma uniforme no interior da Região Norte.

Gráfico 12 – Distribuição do indicador de capacidade estatal municipal por unidade da federação na Região Norte-2023



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

O estado do Amapá destaca-se por apresentar a maior média regional ($\theta = 1,46$) e o menor desvio-padrão (0,49), evidenciando menor dispersão relativa quando comparado aos demais estados. Embora o intervalo observado (0,06 a 2,22) revele diferenciação interna, possivelmente influenciada pela capital Macapá, a maior parte dos municípios concentra-se em patamar superior ao verificado em outras unidades da região. Esse padrão sugere que o Amapá combina nível médio elevado do ICEM com desigualdade intrarregional relativamente reduzida.

Em contraste, estados como Amazonas e Acre apresentam maior dispersão interna, refletida na amplitude das caixas e na extensão dos limites do boxplot. Esse comportamento indica maior heterogeneidade institucional entre municípios, possivelmente associada à extensão territorial, à fragmentação administrativa e às desigualdades estruturais entre capitais e municípios interiorizados.

O Tocantins, por sua vez, apresenta deslocamento inferior da distribuição, com média negativa (-0,26), indicando posicionamento relativo abaixo da média regional padronizada. Estados como Pará, Rondônia e Roraima situam-se em níveis intermediários, embora com graus distintos de dispersão interna.

A heterogeneidade observada demonstra que, embora compartilhem desafios territoriais e estruturais semelhantes, os estados da Região Norte apresentam trajetórias diferenciadas no processo de institucionalização das políticas públicas municipais voltadas às mulheres. O pertencimento à mesma macrorregião não implica padrão uniforme de capacidade estatal, evidenciando a relevância de fatores contextuais estaduais, tais como mecanismos de coordenação federativa, indução institucional e densidade administrativa, na consolidação dessas políticas.

Dessa forma, os resultados corroboram a hipótese de heterogeneidade intrarregional (H3), ao demonstrar que existem diferenças estatisticamente significativas na distribuição do ICEM entre as unidades federativas que compõem a Região Norte. A significância estatística do teste de Kruskal-Wallis reforça que a variação observada não decorre apenas de flutuações amostrais, mas reflete diferenças estruturais entre contextos estaduais.

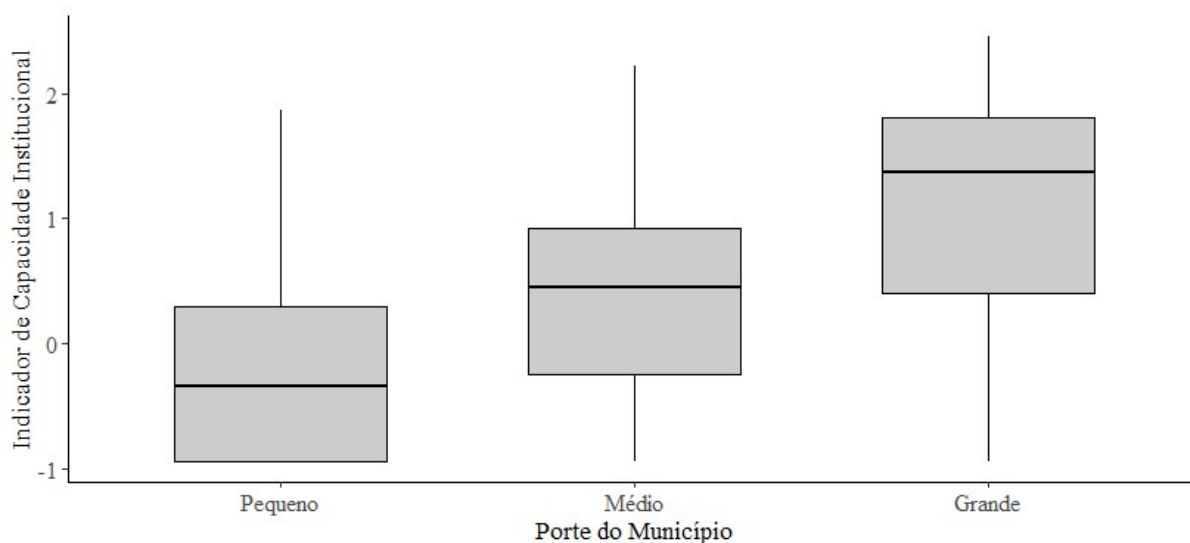
4.5.3.3 Porte Populacional e Capacidade Estatal

Além das diferenças estaduais, a análise segundo porte populacional revela padrão estrutural relevante. O Gráfico 13 apresenta a distribuição do ICEM segundo três categorias de porte municipal (pequeno, médio e grande).

Observa-se padrão monotônico crescente: municípios de maior porte apresentam medianas e quartis superiores aos observados em municípios pequenos e médios. A dispersão também tende a aumentar com o porte populacional, sugerindo que municípios maiores não apenas apresentam níveis médios mais elevados, mas também maior variabilidade institucional.

Esse padrão descritivo sugere associação positiva entre densidade populacional e capacidade estatal, hipótese posteriormente testada por meio de modelagem explicativa.

Gráfico 13 – ICEM segundo porte populacional na Região Norte - 2023



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da MUNIC 2023 (IBGE).

4.5.3.4 Modelo explicativo da capacidade estatal municipal

Com o objetivo de avaliar de forma controlada a associação entre porte populacional e capacidade estatal municipal, estimou-se modelo de regressão linear tendo o ICEM (θ) como variável dependente, o logaritmo da população municipal e efeitos fixos estaduais como variáveis explicativas. O estado do Amapá foi definido como categoria de referência. A Tabela 7 apresenta os resultados do modelo.

Tabela 7 – Modelo de regressão linear para o escore latente de capacidade estatal municipal – Região Norte - 2023

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	p-valor
Intercepto	-2,083	0,362	< 0,001
Log(População)	0,368	0,033	< 0,001
Tocantins	-1,337	0,177	< 0,001
Roraima	-1,468	0,236	< 0,001
Pará	-1,562	0,175	< 0,001
Rondônia	-1,176	0,188	< 0,001
Amazonas	-1,404	0,185	< 0,001
Acre	-1,103	0,216	< 0,001

$R^2 = 0,358$ R^2 ajustado = 0,348 N = 450

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC 2023 (IBGE).

Os resultados indicam que o logaritmo da população apresenta coeficiente positivo e altamente significativo ($\beta = 0,368$; $p < 0,001$), evidenciando que municípios mais populosos

tendem a apresentar maior capacidade estatal, mesmo após controle por diferenças estaduais. A hipótese H4 é, portanto, confirmada.

Além disso, todos os estados apresentam coeficientes negativos e estatisticamente significativos quando comparados ao Amapá, indicando que, mantido constante o porte populacional, seus municípios exibem níveis médios de capacidade estatal inferiores aos observados naquele estado. Esse resultado reforça a evidência de heterogeneidade intrarregional e sugere a existência de padrão institucional diferenciado no Amapá.

O modelo explica aproximadamente 35% da variação do indicador, desempenho considerado substantivamente relevante para análises municipais de políticas públicas.

4.6 Discussão

Os resultados desta dissertação permitem avançar na compreensão da institucionalização das políticas públicas municipais voltadas às mulheres no Brasil, articulando evidências empíricas com o debate sobre capacidades estatais, federalismo e desigualdades territoriais. A discussão a seguir está organizada a partir das hipóteses analíticas formuladas no modelo conceitual (H1 a H4), buscando interpretar os achados à luz da literatura e avaliar em que medida as evidências empíricas confirmam as proposições teóricas inicialmente estabelecidas.

4.6.1 Capacidade estatal como construto latente (H1)

A confirmação da hipótese H1 indica que a capacidade estatal municipal para políticas públicas voltadas às mulheres pode ser representada por uma estrutura latente predominantemente unidimensional. A análise fatorial exploratória e o desempenho do modelo logístico de dois parâmetros (2PL) sustentam empiricamente a existência de um traço subjacente comum que integra as dimensões estruturais, normativas, operacionais e de articulação interinstitucional.

Esse resultado é consistente com a literatura sobre capacidades estatais, que compreende a ação governamental como dependente de arranjos organizacionais integrados e não apenas da presença isolada de instrumentos formais (Grindle, 1996; Gomide; Pires, 2014; Cruz *et al.*, 2025). A institucionalização, portanto, não se resume à existência de um órgão ou de um serviço específico, mas envolve a articulação cumulativa de estruturas administrativas, planejamento formal, mecanismos de coordenação e oferta concreta de serviços.

Metodologicamente, a utilização da Teoria de Resposta ao Item permitiu mensurar o construto considerando a contribuição diferenciada de cada item, conforme seus parâmetros de discriminação e dificuldade. Diferentemente de agregações aditivas simples, o modelo adotado possibilita estimar níveis relativos de capacidade estatal com maior sensibilidade às variações estruturais entre municípios.

4.6.2 Desigualdades inter-regionais e padrões territoriais (H2)

A hipótese H2 foi confirmada pela existência de diferenças estatisticamente significativas na distribuição do escore latente entre as macrorregiões brasileiras. Esse resultado reforça o argumento amplamente consolidado na literatura de que o federalismo brasileiro opera em contexto de heterogeneidade territorial persistente (Arretche, 2012; Souza, 2005).

Entretanto, os resultados revelam aspecto relevante: a Região Norte não apresentou desempenho inferior às regiões Sudeste e Sul no que se refere à institucionalização formal das políticas municipais para mulheres. Esse achado indica que desigualdades socioeconômicas históricas não se traduzem automaticamente em menor presença institucional formal na agenda de gênero.

Relatórios recentes sobre políticas para mulheres no Brasil, como o RASEAM (2025), indicam que houve disseminação relativamente ampla de instrumentos normativos e programas de proteção em diferentes regiões do país. Esse contexto pode ter contribuído para certa padronização formal da agenda municipal, independentemente do nível de desenvolvimento econômico regional.

Contudo, é importante destacar que o indicador construído captura presença e densidade institucional formal, e não qualidade, intensidade ou impacto das políticas implementadas. Portanto, os resultados não implicam que as condições de acesso ou efetividade sejam equivalentes entre regiões, e sim que a institucionalização administrativa formal apresenta variações que não seguem padrão linear de desenvolvimento regional.

4.6.3 Heterogeneidade intrarregional e papel do contexto estadual (H3)

Embora a Região Norte não ocupe posição inferior no cenário nacional, a análise intrarregional confirmou a hipótese H3, evidenciando diferenças estatisticamente significativas entre as unidades federativas que compõem a região.

Esse resultado é coerente com a literatura sobre federalismo brasileiro, que enfatiza que a descentralização amplia autonomia local, mas não elimina desigualdades entre estados (Arretche, 2012). A capacidade municipal pode ser influenciada por mecanismos estaduais de coordenação, indução institucional e continuidade administrativa, ainda que tais fatores não tenham sido diretamente mensurados nesta pesquisa.

O caso do Amapá, que apresentou média superior e menor dispersão relativa, sugere padrão mais homogêneo de institucionalização formal. Embora esta dissertação não investigue causalmente os determinantes desse padrão, é plausível considerar que fatores como número reduzido de municípios, proximidade administrativa e articulação estadual possam influenciar a consolidação institucional municipal.

Assim, os resultados indicam que desigualdades intrarregionais são substantivas e que o pertencimento a uma mesma macrorregião não implica homogeneidade na institucionalização das políticas de igualdade de gênero.

4.6.4 Porte populacional e escala administrativa (H4)

A hipótese H4 foi confirmada tanto nas análises descritivas quanto no modelo de regressão linear. O logaritmo da população municipal apresentou coeficiente positivo e estatisticamente significativo, indicando associação entre maior porte populacional e maior nível de capacidade estatal.

Esse resultado está alinhado com a literatura sobre capacidades estatais subnacionais, que associa maior densidade populacional à maior disponibilidade de recursos administrativos, financeiros e técnicos (Grindle, 1996; Novellino, 2017). Municípios maiores tendem a dispor de burocracias mais especializadas, maior capacidade de planejamento e maior diversificação institucional.

Entretanto, o modelo explicativo indicou que o porte populacional não é fator exclusivo. Mesmo após controle demográfico, diferenças estaduais permaneceram estatisticamente significativas, sugerindo que contexto político-institucional também desempenha papel relevante na variação observada.

O R^2 ajustado de aproximadamente 0,35 indica que parcela expressiva, mas não total, da variação do escore é explicada pelo modelo, reforçando o caráter multidimensional da capacidade estatal municipal.

4.6.5 Síntese

Os resultados deste artigo indicam que a institucionalização das políticas municipais para mulheres no Brasil constitui fenômeno territorialmente desigual e estruturalmente condicionado por múltiplos fatores administrativos e federativos.

Quatro resultados principais emergem da análise. Primeiro, a capacidade estatal municipal pode ser mensurada como construto latente consistente, integrando dimensões administrativas, normativas e operacionais. Segundo, existem desigualdades inter-regionais estatisticamente significativas, ainda que a Região Norte não reproduza automaticamente a hierarquia socioeconômica tradicional na institucionalização formal da agenda de gênero. Terceiro, a heterogeneidade intrarregional evidencia que o contexto estadual desempenha papel relevante na configuração das capacidades municipais. Por fim, o porte populacional apresenta associação positiva com o nível de institucionalização, embora não esgote a explicação da variação observada.

Em conjunto, os achados reforçam que a consolidação das políticas públicas para mulheres depende da densidade organizacional dos entes municipais, da escala administrativa e das dinâmicas de coordenação que estruturam o federalismo brasileiro.

4.7 Considerações Finais

Esta dissertação teve como objetivo construir e aplicar um indicador sintético de capacidade estatal municipal para políticas públicas voltadas às mulheres, com base na Teoria de Resposta ao Item, e analisar sua distribuição territorial no Brasil, com foco intrarregional na Região Norte. A partir da calibração nacional dos itens da MUNIC 2023 e da estimação de escores latentes comparáveis, buscou-se mensurar, de forma integrada, o grau de institucionalização municipal da agenda de gênero à luz da Meta 5.c do ODS 5.

Os resultados permitiram confirmar as hipóteses analíticas formuladas no modelo conceitual. Primeiramente, evidenciou-se que a capacidade estatal municipal pode ser representada por uma estrutura latente estatisticamente consistente, integrando dimensões estruturais, normativas, de articulação interinstitucional e de oferta de serviços especializados. Em segundo lugar, identificaram-se diferenças significativas entre as regiões brasileiras, confirmando a existência de desigualdades inter-regionais na institucionalização das políticas voltadas às mulheres. Em terceiro lugar, verificou-se heterogeneidade intrarregional relevante na Região Norte, indicando que o contexto estadual exerce influência na configuração das

capacidades municipais. Por fim, confirmou-se a associação positiva entre porte populacional e capacidade estatal, ainda que o modelo explicativo indique que outros fatores também contribuem para a variação observada.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa contribui ao articular o debate sobre capacidades estatais subnacionais, federalismo e políticas de gênero, demonstrando que a institucionalização da agenda para mulheres pode ser compreendida como fenômeno multidimensional e territorialmente condicionado. Ao destacar que a Região Norte não ocupa posição inferior na institucionalização formal das políticas municipais para mulheres, os achados desafiam interpretações que associam automaticamente menor desenvolvimento socioeconômico à menor densidade institucional formal, sugerindo a necessidade de análises mais detalhadas sobre a relação entre desigualdade territorial e presença institucional.

No plano metodológico, a dissertação avança ao empregar a Teoria de Resposta ao Item para modelar a capacidade estatal como construto latente, superando abordagens baseadas em agregações aditivas simples de indicadores administrativos. A calibração nacional dos parâmetros dos itens assegurou comparabilidade inter-regional, fortalecendo a consistência métrica do indicador e ampliando seu potencial de utilização em análises futuras.

No plano empírico, o estudo oferece diagnóstico sistemático da institucionalização municipal das políticas para mulheres no Brasil em 2023, evidenciando padrões de homogeneidade relativa na Região Norte e destacando a influência do porte populacional e do contexto estadual na estruturação institucional local. Esses resultados podem subsidiar estratégias de coordenação federativa, fortalecimento administrativo e indução de capacidades em municípios com menor densidade organizacional.

Apesar das contribuições, o estudo apresenta limitações. O indicador construído, ICEM, capta a institucionalização formal e organizacional das políticas, não permitindo inferir diretamente sobre qualidade, intensidade ou impacto substantivo das ações implementadas, bem como não constitui medida direta de efetividade. Ademais, o desenho transversal impede análise da evolução temporal das capacidades institucionais, o que seria relevante diante das mudanças recentes na coordenação nacional da agenda de gênero.

Como agenda de pesquisa futura, sugere-se: (i) explorar modelos longitudinais que permitam avaliar trajetórias institucionais ao longo do tempo; (ii) incorporar variáveis fiscais, políticas e administrativas para aprofundar a compreensão dos determinantes da capacidade estatal; e (iii) investigar a relação entre institucionalização formal e resultados substantivos, como redução de violência ou ampliação do acesso a direitos.

Portanto, mais do que identificar diferenças territoriais, a mensuração da capacidade estatal municipal permite compreender em que medida os governos locais dispõem das condições institucionais necessárias para sustentar políticas voltadas às mulheres. Nesse sentido, o ICEM constitui uma ferramenta analítica capaz de apoiar futuras pesquisas e subsidiar o aprimoramento das políticas públicas de promoção da igualdade de gênero no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo analisar a capacidade estatal municipal para implementação de políticas públicas voltadas às mulheres no Brasil, com especial atenção às desigualdades territoriais observadas na Região Norte. Partiu-se do entendimento de que a institucionalização dessas políticas constitui um fenômeno multidimensional, condicionado por fatores organizacionais, institucionais e territoriais que influenciam diretamente a capacidade

dos governos locais de transformar diretrizes normativas em ações efetivas de promoção da igualdade de gênero.

Os resultados obtidos permitiram confirmar que a institucionalização das políticas públicas para mulheres permanece marcada por expressivas desigualdades territoriais. Embora o Brasil tenha avançado significativamente na construção de marcos normativos e mecanismos de promoção dos direitos das mulheres, a presença desses instrumentos nos municípios ainda ocorre de forma desigual, refletindo diferenças históricas de capacidade administrativa, disponibilidade de recursos, coordenação federativa e prioridades governamentais.

No plano teórico, a pesquisa contribui para o fortalecimento do diálogo entre os estudos de capacidades estatais, federalismo, governança pública e políticas públicas para mulheres. Os resultados reforçam a compreensão de que a capacidade estatal não deve ser analisada apenas a partir de indicadores tradicionais relacionados à burocracia ou à gestão financeira, mas também por meio da capacidade dos governos de institucionalizar agendas específicas de direitos e inclusão social. Nesse sentido, a institucionalização das políticas para mulheres mostrou-se uma expressão concreta da capacidade estatal municipal, evidenciada pela existência de organismos gestores, conselhos, planos, serviços especializados e mecanismos de articulação institucional voltados à promoção da equidade de gênero.

A pesquisa também evidenciou a relevância do contexto federativo para a compreensão das desigualdades observadas. Os resultados demonstram que a descentralização administrativa, embora amplie a autonomia municipal, não garante, por si só, a efetivação das políticas públicas. A capacidade de implementação permanece condicionada à existência de estruturas institucionais locais capazes de coordenar ações, mobilizar recursos e estabelecer mecanismos permanentes de governança. Assim, municípios inseridos em um mesmo arranjo federativo apresentam desempenhos substancialmente distintos, revelando a importância das capacidades institucionais na conformação das políticas públicas para mulheres.

Do ponto de vista metodológico, a principal contribuição da dissertação consiste na construção do Indicador de Capacidade Estatal Municipal para Políticas Públicas Voltadas às Mulheres (ICEM). A utilização da Teoria de Resposta ao Item permitiu operacionalizar um construto complexo e multidimensional, transformando diferentes características institucionais em uma medida sintética capaz de representar a capacidade estatal municipal voltada à promoção dos direitos das mulheres. Além de possibilitar comparações entre municípios e regiões, o indicador oferece uma ferramenta inovadora para monitoramento, avaliação e acompanhamento da institucionalização dessas políticas em âmbito nacional.

Os resultados empíricos demonstraram que a capacidade estatal municipal para políticas

públicas voltadas às mulheres apresenta distribuição desigual entre as regiões brasileiras. Municípios localizados em regiões mais desenvolvidas tendem a apresentar maiores níveis de institucionalização, enquanto regiões historicamente marcadas por limitações estruturais registram níveis mais baixos de capacidade estatal. Entretanto, a análise revelou que tais diferenças não podem ser explicadas exclusivamente por fatores socioeconômicos, uma vez que foram identificados municípios com desempenhos superiores e inferiores dentro de uma mesma região, evidenciando a influência de fatores institucionais, políticos e administrativos.

No caso da Região Norte, os resultados revelaram um quadro particularmente complexo. Embora a região apresente desafios relacionados à dispersão territorial, limitações de infraestrutura e dificuldades de acesso a serviços públicos, observou-se significativa heterogeneidade entre os estados e municípios analisados. Esse achado sugere que a Região Norte não deve ser compreendida como um espaço homogêneo de baixa capacidade institucional, mas como um território marcado por diferentes trajetórias de construção institucional e distintos níveis de comprometimento governamental com a agenda de gênero.

Os achados também reforçam a importância da perspectiva interseccional para a compreensão das desigualdades territoriais. Em contextos caracterizados pela presença de populações indígenas, quilombolas, ribeirinhas e outras comunidades tradicionais, a efetividade das políticas públicas para mulheres depende não apenas da existência de estruturas institucionais formais, mas também da capacidade dos governos de reconhecer e responder às especificidades territoriais, culturais e sociais que influenciam o acesso aos direitos e aos serviços públicos.

Do ponto de vista prático, os resultados oferecem subsídios relevantes para gestores públicos, organismos governamentais, instituições de controle e organizações da sociedade civil. O ICEM pode ser utilizado como instrumento de diagnóstico, planejamento e monitoramento, permitindo identificar territórios mais vulneráveis, direcionar investimentos institucionais e apoiar processos de tomada de decisão voltados ao fortalecimento das políticas para mulheres. Além disso, os resultados reforçam a necessidade de ampliar mecanismos de apoio técnico e financeiro aos municípios, especialmente aqueles que apresentam menores níveis de capacidade institucional.

Entre as limitações da pesquisa, destaca-se a utilização de dados secundários provenientes da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), que, embora representem a principal fonte nacional de informações sobre a estrutura administrativa municipal, não permitem captar integralmente aspectos relacionados à qualidade da implementação das políticas, à efetividade das ações desenvolvidas ou às percepções das

mulheres beneficiárias. Dessa forma, os resultados devem ser interpretados como uma medida da institucionalização das políticas públicas e não, necessariamente, de seus impactos sociais.

Como agenda para pesquisas futuras, recomenda-se a realização de estudos que investiguem a relação entre a capacidade estatal municipal e os resultados concretos das políticas públicas para mulheres, especialmente em áreas como enfrentamento à violência, autonomia econômica, participação política e acesso a direitos sociais. Também se sugere o aprofundamento de análises qualitativas em municípios com desempenhos extremos, buscando compreender fatores institucionais e contextuais que expliquem trajetórias diferenciadas de institucionalização.

Em síntese, a institucionalização das políticas públicas para mulheres no Brasil revela-se um processo complexo, marcado por avanços importantes, mas também por profundas desigualdades territoriais. Os resultados desta dissertação demonstram que a promoção da igualdade de gênero depende não apenas da existência de compromissos normativos, mas da capacidade dos governos locais de construir estruturas institucionais permanentes, coordenar atores e implementar ações capazes de transformar direitos formalmente reconhecidos em oportunidades concretas para as mulheres. Nesse sentido, fortalecer as capacidades estatais municipais representa não apenas uma estratégia de aprimoramento da gestão pública, mas uma condição indispensável para a consolidação da cidadania, da justiça social e do desenvolvimento sustentável nos territórios brasileiros.

REFERÊNCIAS

ACRE. Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres. **Apresentação – Resultados das Políticas Públicas para Mulheres do Estado do Acre**. Rio Branco: Governo do Estado do Acre, 2022.

ACKER, Joan. Hierarquias, empregos, corpos: uma teoria das organizações de gênero, **Gênero e Sociedade**, Vol. 4, No. 2, p. 139-158, 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/189609> Acesso em: 15 Mar 2025

ACKER, Joan. Regimes de desigualdade: gênero, classe e raça nas organizações, **Gênero e Sociedade**, Vol. 20, No. 4, p. 441-464, 2006. DOI: 10.1177/0891243206289499 Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0891243206289499> Acesso em: 20 Abr 2025

AINA, Olabisi; OLAYODE, Kehinde. Gender and governance: challenges to women's effective participation in governance in Africa. **Cadernos de Estudos Africanos**, n. 21/22, p. 137– 166, 2011. DOI: 10.4000/cea.268. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/343408158_Gender_Equality_Governance_and_Women_Empowerment_Agenda_in_a_Democratizing_Society_Issues_Prospects_and_Challenges Acesso em: 20 Abr 2025

ALLEN, Cameron; METTERNICHT, Graciela; WIEDMANN, Thomas. Priorizando metas dos ODS: avaliando linhas de base, lacunas e interligações. **Sustainability Science**, v. 14, p. 421– 438, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0596-8>. Acesso em: 15 mar. 2025.

AVRITZER, Leonardo. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 107–138.

ARAÚJO, Clara M.; ALVES, Jaqueline. Políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero na Amazônia Legal: desafios e perspectivas. **Revista Estudos Feministas**, v. 28, n. 3, p. 1-18, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/ged/article/view/43017> Acesso em: 20 Jul 2025

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; Editora FGV, 2012.

ANDRADE, Dalton Francisco; TAVARES, Heliton Ribeiro; VALLE, Raquel da Cunha. **Teoria de Resposta ao Item: conceitos e aplicações**. São Paulo: Associação Brasileira de Estatística, 2000.

BERMUDEZ-FIGUEROA, Eva.; ROCA, Beltran. Políticas de igualdade de gênero e administração pública local, **Public Organization Review**, Vol. 22 No. 4, 2022, p. 789-807. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/354162245_Bermudez-Figueroa_E_2021_Gendering_the_Public_Sector_Women's_Status_in_Local_Administration_s_A_Case_Study_from_Spain_Journal_of_International_Women's_Studies_227_107-120 Acesso em: 20 Jul 2025

BEVIR, Mark. **Governança: Uma Breve Introdução**, Oxford University Press: Oxford, 2013.

BJÖRKDAHL, Annika.; SOMUN-KRUPALIJA, Lejla. **Igualdade de gênero e governança local**, em Cheema, S. (Ed.). Governança para Serviços Urbanos: Springer, Singapura. 2020. p. 85-102.

BRANDL, Julia; MAYRHOFER, Wolfgang; REICHEL, Astrid. (2008), Iguais, mas diferentes?, **Gênero na Gestão: Uma Revista Internacional**, Vol. 23 No. 2, 2008, p. 67-80. DOI: 10.1108/17542410810849132 Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/241911802_Equal_but_different_The_impact_of_gender_egalitarianism_on_the_integration_of_femalemale_HR_directors Acesso em: 20 Abr. 2025

BROADBRIDGE, Adelina; SIMPSON, Ruth. (2011), 25 anos depois: refletindo sobre o passado e olhando para o futuro, **Gender in Management: An International Journal**, Vol. 26 No. 4, 2025, p. 268-273. DOI: 10.1111/j.1467-8551.2011.00758.x Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228118595_25_Years_On_Reflecting_on_the_Past_and_Looking_to_the_Future_in_Gender_and_Management_Research Acesso em: 25 Abr.2025

BROWN, Wendy. **Desfazendo o Demos: a Revolução Silenciosa do Neoliberalismo**. Zone Books: Nova Iorque, 2015.

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Guia para criação e implementação de Secretarias de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Ministério das Mulheres, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher – RASEAM 2025**. Brasília: MMulheres, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Diagnóstico Nacional das Políticas Públicas para as Mulheres**. Brasília: Mulheres, 2023.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. **Balanço 2019-2022**: Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/assuntos/publicacoes/balanco-snmp-2019-2022>. Acesso em: 27 abr. 2025.

BRASIL. **Mulheres em situações de vulnerabilidades**: diretrizes e subsídios para a construção de políticas públicas. Brasília: Ministério das Mulheres, 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. **Balanço 2021**: políticas públicas para as mulheres. Brasília: SNPM, 2021.

BRASIL. Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. **Relatório RASEAM 2024**: situação das mulheres na Amazônia Legal. Brasília: Ministério das Mulheres, 2024.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020. DOI: 10.1590/1984-9270941.

CARNEIRO, Sueli. (2003), Enegrecer o feminismo. **Racismos Contemporâneos**, Takano Editora, Rio de Janeiro, 2003. p. 49-58.

CHO, Sumi; CRENSHAW, Kimberlé. Williams; MCCALL, Leslie. **Em direção a um campo de estudos de interseccionalidade**, *Signs*, Vol. 38 No. 4, 2013, p. 785-810. DOI: <https://doi.org/10.1086/669608> Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/669608> Acesso em: 15 Abr.2025

COLLINS, Patricia Hills; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. 2ª ed. Polity Press: Cambridge, 2021.

CONNELL, Raewyn. Tetos de vidro ou instituições de gênero?, **Public Administration Review**, Vol. 66 No. 6, 2006, p. 837-849. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00652.x Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227545228_Glass_Ceilings_or_Gendered_Institutions_Mapping_the_Gender_Regimes_of_Public_Sector_Worksites Acesso em: 21 Abr 2025

CARRANZA, Brenda.; ROSADO-NUNES, Maria José F. Democracy and the Christian Right in Brazil: Family, Sexualities and Religious Freedom. **Religions**, 2024, 15, 634. DOI: <https://doi.org/10.3390/rel15060634>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2077-1444/15/6/634> Acesso em: 07 jan 2025

CARVALHO, Paulo Luiz de. Mulheres: as vítimas preferenciais da pobreza. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 2018. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/03/opiniaio/614926-mulheres-as-vitimas-preferenciais-da-pobreza.html. Acesso em: 03 jan. 2025.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 117-133, 2003. DOI: 10.1590/S0103-40142003000300008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/Zs869RQTMGGDj586JD7nr6k/?lang=pt> Acesso em: 03 jan 2025

COLLINS, Patricia Hill. **Black feminist thought: knowledge, consciousness, and the politics of empowerment**. 2. ed. New York: Routledge, 2000.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1241–1299, 1991. Disponível em: <https://blogs.law.columbia.edu/critique1313/files/2020/02/1229039.pdf> Acesso em: 03 Jan 2025

CRUZ, A. C. *et al.* Institutions and policies for women: a study of state capacities in municipalities from the Metropolitan Region of Natal-RN. **Colóquio – Revista do Desenvolvimento Regional**, Taquara, v. 22, n. 4, p. 83-106, out./dez. 2025. DOI: <https://doi.org/10.26767/colquio.22.3581> Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/3581> Acesso em: 24 Fev 2025

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

ELKINGTON, John. Triple bottom line revolution: reporting for the third millennium. **Australian CPA**, v. 69, p. 75, 1994. Disponível em: <https://www.johnelkington.com/archive/TBL-elkington-chapter.pdf> Acesso em: 03 jan. 2025

ELY, Robin Jean; MEYERSON, Debra Elaine Teorias de gênero nas organizações, **Pesquisa em Comportamento Organizacional**, Vol. 22, 2000, p. 103-151. Disponível em: https://debram.people.stanford.edu/sites/g/files/sbiybj25111/files/media/file/theories_of_gender_in_organizations-2000_0.pdf Acesso em: 07 jan 2025

EVANS, Peter. **Autonomia Incorporada: Estados e Transformação Industrial**. Princeton University Press: Princeton, 1995.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. DOI: 10.1590/S0102-69092005000300007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?lang=pt> Acesso em: 07 jan 2025

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. In: ALVES, Mario Aquino; Brigagão, Jacqueline; BURGOS, Fernando. (Org.). **Por uma Gestão Democrática: 25 Anos de Estudos em Administração Pública e Governo**. 1ed. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania - PGPC, 2017, v. p. 107-129. Acesso em: 22 Abr 2024

FERNANDES, Antônio Luiz. Políticas públicas, indicadores e os desafios da mensuração da equidade. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. 1, p. 27–50, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP> Acesso em: 10 Mar 2025

FERNANDES, José Edson Rodrigues. **Indicadores de desempenho como instrumentos de planejamento na gestão da saúde** sendo objeto de estudos nos programas *stricto sensu* em administração no Brasil, 2022. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>. Acesso em: 10 mar 2025

GOMES, Adalmir de Oliveira; COSTA, Thaynara de Castro; FRAGA, Mariana Carneiro; AVELLANEDA, Claudia Nancy. **A existência de instituições pró-mulheres em municípios brasileiros na ótica de diferentes teorias**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 1, e2024-0231, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220240231>.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**. Rio de Janeiro: ANPOCS, p. 223-244, 1984. Disponível em: <https://patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2021/04/GONZAL1.pdf> Acesso em: 24 jan 2025

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz; DEMARCO, Diogo. **Capacidades**

estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: CNM, 2021.

GRAS-GIL, Ester; MORENO-ENGUIX, María del Rocío; HERNÁNDEZ-FERNÁNDEZ, Joaquín. **Gender and internal control systems in Spanish local governments.** *Gender in Management: An International Journal*, v. 35, n. 5, p. 463–480, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1108/GM-02-2019-0019> Disponível em: <https://www.emerald.com/gm/article-abstract/35/5/463/430744/Gender-and-internal-control-systems-in-Spanish?redirectedFrom=fulltext> Acesso em : 20 fev 2025

GRINDLE, Merilee Serrill. **Desafiando o Estado.** Cambridge University Press: Cambridge, 1996.

HALRYNJO, Siri; TEIGEN, Mari. Políticas de igualdade de gênero e mudança institucional. In: APOSPORI (Ed.). **O futuro da igualdade de gênero.** Springer, 2024, p. 1-22.

HORNSET, Norunn; DE SOYSA, Indra. Does empowering women in politics boost human development? An empirical analysis, 1960–2018. **World Development**, v. 151, 105757, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1080/19452829.2021.1953450> Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/19452829.2021.1953450?needAccess=true> Acesso em: 20 fev 2024

IBGE. **Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2021: Agenda 2030.** Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadoresdesenvolvimentosustentavel>. Acesso em: 21 abr. 2025

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **Serviços públicos para mulheres em situação de violência.** São Paulo: IPG, 2020.

IPEA. **Atlas da Violência 2021.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 58, p. 22–42, 2014. DOI: <https://doi.org/10.18222/ae255820142916>. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/ae/article/view/2916/2768> Acesso em: 15 mar 2025

JANNUZZI, Paulo de Martino; DE CARLO, Santiago. Planejamento e desenvolvimento. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 28, n. 1, p. 103-117, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.56839/bahiadados.v28i1.227>. Acesso em: 21 fev. 2025.

JAYSAWAL, Neelmani; SAHA, Sudeshna. **Role of education in women empowerment.** *International Journal of Applied Research*, v. 9, n. 4, p. 8–13, 2023. DOI: <https://doi.org/10.22271/allresearch.2023.v9.i4a.10710>. Disponível em: <https://www.allresearchjournal.com/archives/?year=2023&vol=9&issue=4&part=A&ArticleId=10710> Acesso em: 21 abr 2025

KABEER, Naila. Recursos, agência e conquistas, **Desenvolvimento e Mudança**, Vol. 30, No. 3, 1999, p. 435-464. DOI: 10.1111/1467-7660.00125 Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/bla/devchg/v30y1999i3p435-464.html> Acesso em: 15 abr 2025

KABEER, Naila. Igualdade de gênero, crescimento econômico e agência das mulheres, **Economia Feminista**, Vol. 22 No. 1, 2016, p. 295-321. DOI: 10.1080/13545701.2015.1090009 Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/taf/femeco/v22y2016i1p295-321.html> Acesso em: 15 abr 2025

KANTER, Rosabeth Moss. **Homens e Mulheres da Corporação**. Basic Books: Nova Iorque, 1977.

KOOIMAN, Jan. **Governando como Governança**. Sage Publications: Londres, 2003.

KROOK, Mona Lena. **Cotas de gênero e reforma da seleção de candidatos em todo o mundo**. Oxford University Press: Nova York, 2011.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**. Fundação Russell Sage: Nova York, 1980.

LOVISCEK, Vittoria. Triple Bottom Line toward a Holistic Framework for Sustainability: A Systematic Review. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 25, n. 3, e200017, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2021200017.en>. Acesso em: 22 dez. 2024.

MACKAY, Fiona; KENNY, Meryl; CHAPPELL, Louise. Novo institucionalismo através de uma lente de gênero, **Revista Internacional de Ciência Política**, Vol. 31, No. 5, 2010, p. 573-588. DOI: 10.1177/0192512110388788 Acesso em: 25 jun 2025

MADEN, Ceyda. Uma perspectiva de gênero sobre o empreendedorismo, **Gender in Management: An International Journal**, Vol. 30, No. 4, 2013, p. 312-331. DOI: <https://doi.org/10.1108/GM-11-2013-0131> Disponível em: <https://www.emerald.com/gm/article-abstract/30/4/312/94797/A-gendered-lens-on-entrepreneurship-women?redirectedFrom=fulltext> Acesso em: 15 jan 2025

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Organizações institucionalizadas, **American Journal of Sociology**, Vol. 83, No. 2, 1977, p. 340-363. Disponível em: https://www.uazuay.edu.ec/sites/default/files/public/Meyer-Rowan-Instlzd_Orgs.pdf Acesso em: 16 Dez 2024

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 2, p. 35-61, abr./jun. 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i2.2297 Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2297/1953> Acesso em: 25 Jun 2025

MIRANDA, Cynthia Mara; BARROSO, Milena Fernandes. Desenvolvimento regional sob a perspectiva de gênero: atuação organizada de mulheres nos governos do Amazonas e Tocantins. **Novos Cadernos NAEA**, v. 16, n. 2, p. 295-317, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v16i2.1076> Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1076/0> Acesso em: 25 mar 2025

MARCONDES, R.; ARAÚJO, M. G. Políticas para mulheres nos municípios brasileiros: uma análise institucional. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 88, p. 1-19, 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança pública: gestão estratégica contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. Governança no Setor Público: foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos. **Revista de Administração Pública**. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/6e0917469214d8fbd8c517dcdc6b8dcf.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2024.

MONTANA, Mônica. O terceiro setor: novos temas, novos atores, novos desafios para mitigar a violência de gênero no estado de Roraima. **REPATS - Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas**, v. 4, n.2, p. 142-159, 2017. DOI: <https://doi.org/10.31501/repats.v4i2.8701> Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/8701> Acesso em: 22 dez 2024

MILNER, Allison; KAVANAGH, Anne; SCOVILLE, Anna J.; O'NEIL, Adrienne; KALB, Guyonne; HEWITT, Belinda; KING, Tania L. **Gender equality and health in high-income countries: a systematic review of within-country indicators of gender equality in relation to health outcomes**. *Women's Health Reports*, v. 2, n. 1, p. 113–123, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1089/whr.2020.0114> Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1089/whr.2020.0114> Acesso em: 20 mar 2025

MOREIRA, Valdemir Antonindo; RIBEIRO, Wagner Costa. **Objetivos de desenvolvimento sustentável: uma análise crítica**. São Paulo: Editora UNESP, 2020.

NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. Local gender policies in Brazil. **Sociology and Anthropology**, v. 5, n. 1, p. 1-8, 2017. DOI: <https://doi.org/10.13189/sa.2017.050101> Disponível em: https://www.hrpub.org/journals/article_info.php?aid=5452 Acesso em: 20 jan 2025

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2009**. Nova Iorque: Nações Unidas, 2009. Disponível em: http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2009/MDG_Report_2009_En.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

OFTEDAL, Elin Merethe *et al.* Perspectives of sustainability. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 25, n. 3, e200413, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2021200413.en>. Acesso em: 22 dez. 2024.

ONU. **Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2009**. Nova Iorque: Nações Unidas, 2009. Disponível em: http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2009/MDG_Report_2009_En.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Agenda 2030**. Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 21 abr. 2025.

PACHECO, Eriane Martins; DIAS, Miriam Thais Guterres. A luta das mulheres por políticas sociais: avanços e retrocessos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 146, n. 1, p. 263-283, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/NyVPPK6pvBDxy7gX7qKdg4G/>. Acesso em: 6 maio 2025.

PARÁ. **III Plano Estadual de Políticas para as Mulheres – 2022**. Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), Coordenadoria de Integração de Políticas para Mulheres (CIPM), 2022.

PARNAÍBA, Luziene Corrêa. **Gênero e participação política: o caso do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Maranhão (2003–2018)**. 2022. 178 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2022.

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. **Sociedade e Cultura**, v. 11, n. 2, p. 263–274, 2008. DOI: <https://doi.org/10.5216/sec.v11i2.5247> Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/5247> Acesso em: 02 Jul 2025

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2022**. Nova York: PNUD, 2022.

PROJETO INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DE GÊNERO NO ESTADO. **Relatório Técnico – Tocantins, Pará e Amazonas**. Belém: 2023.

PEREIRA, Russlana Rocha; PACHECO, Isis Bruna Gomes; SÃO PEDRO FILHO, Flávio de. Indicadores de desempenho como ferramenta na gestão da qualidade no serviço público. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 9, p. 88049-88067, set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv7n9-117>. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/35678> Acesso em: 21 fev. 2025.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

REPETTO, Fabián. **Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2004.

RODRIGUEZ-ARIAS, David; PÉREZ-BLANCO, Carlos Diego.; GARRIDO, Alberto. Governance quality indicators for organ procurement policies. **Health Policy**, v. 125, n. 2, p. 165–172, 2021. DOI: 10.1371/journal.pone.0252686 Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8177644/> Acesso em: 25 Jun 2025

RASEAM. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher**. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, 2025.

RAI, Shirin M. A política de gênero do desenvolvimento, Zed Books, Londres, 2008.

RAZAVI, Shahra. **A economia política e social do cuidado**, UNRISD Gender and Development Programme Paper No. 3, Genebra, 2007.

SENL, Osman; KISI, Merve; KALENDER, Selin. Investigation of the Effect of Women's Employment Indicators on Women's Health Indicators by Panel Data Analysis Method. **Health Care for Women International**, 2024. DOI: 10.1080/07399332.2024.2396008.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecoa/a/f8VDSvrKbV9g7tbN3Kft7nM/?lang=pt>
Acesso em: 25 Jun 2025

SENOL, Osman.; KISI, Merve; KALENDER, Selin. Participação feminina na força de trabalho e expectativa de vida, **Social Indicators Research**, Vol. 170, 2024, p. 1-22. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-80502011000400004> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecoa/a/f8VDSvrKbV9g7tbN3Kft7nM/?lang=pt> Acesso em: 15 Abr. 2025

SIMPSON, Ruth. **Masculinity at Work**: The Experiences of Men in Female Dominated Occupations. *Work, Employment and Society*, v. 18, n. 2, p. 349–368, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1177/095001720040427> Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/09500172004042773?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 20 mai. 2026

SÖRLIN, Ann; ÖHMAN, Ann; BLOMSTEDT, Yulia; STENLUND, Hans. Medindo a lacuna de gênero nas organizações, **Gender in Management: An International Journal**, Vol. 26, No. 4, 2011, p. 275-288.

SANTOS, Aline Silva dos; PEREIRA, Henrique dos S. Localização da Agenda 2030: promovendo a igualdade de gênero em Humaitá-AM. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 32, n. 125, p. 1–25, 2024. DOI: 10.1177/09500172004042773 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/ZZjkKPFfRhPJmJtJtwqQWJG/?lang=pt> Acesso em: 30 mai. 2025

SANTOS, Boaventura de Sousa. SARTI, Cynthia A. Mulheres e sustentabilidade: desafios contemporâneos para a igualdade de gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 28, n. 2, 2020. DOI: 10.1590/0104-026X2020v28n2p583. Disponível em: <https://home.unicruz.edu.br/wp-content/uploads/2021/08/LIVRO-Semana-Feminista-2020.pdf> Acesso em: 21 fev. 2025

SILVA, Ana Maria Vicente da. CÂNDIDO, Gesinaldo de Ataíde. Governança pública municipal: proposição para aplicação de um índice sintético. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, v. 14, n. 3, p. 1-18, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/119/approved/b74084f67608d5d35079175712568095.pdf> Acesso em: 11 mar. 2025.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; MARTINS, José de Souza Políticas públicas e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades no Brasil. In: SILVA, Maria Célia da; OLIVEIRA, Raimundo Pires de (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento regional: desafios e potencialidades no Brasil**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2020. p. 17–34.

SURYAVANSHI, Pushpa. *et al.* **An Exploration of Strategies for Sustainability, Innovation & Development**. Shree Vinayak Publication, 2024.

SANTOS, Andreza Siqueira dos; PEREIRA, Henrique dos Santos. Localização da Agenda 2030: promovendo a igualdade de gênero em Humaitá-AM. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 32, n. 125, p. 1-27, out./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362024003204448>. Acesso em: 12 fev 2024.

SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/257862> Acesso em: 11 mar. 2025

SOUZA, Camila Bruna Dias de *et al.* Socioeconomic Indicators Determining Innovation: Association Based on Data Mining. **InterSciencePlace – International Scientific Journal**, v. 19, n. 38, p. 782-808, 2024. DOI: 10.6020/1679-9844/v19a38. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/387377195_SOCIOECONOMIC_INDICATORS_DETERMINING_INNOVATION_ASSOCIATION_BASED_ON_DATA_MINING Acesso em: 11 mar. 2025

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. DOI: 10.1590/S1517-45222006000200003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003> Acesso em: 12 fev 2024

TAVARES, Mariana Schardosim. **Da estratégia à adoção de práticas resilientes: os fatores que influenciaram a atuação dos Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres em municípios da Zona Sul do RS, durante a crise pandêmica.** 2024. 188 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2024. Orientadora: Rosangela Marione Schulz.

TOCANTINS. Governo do Estado do Tocantins. **Governo do Tocantins intensifica políticas públicas para fortalecer os direitos das mulheres.** Palmas: 2024. Disponível em: <https://www.to.gov.br>. Acesso em: 30 abr. 2024.

TEIXEIRA, Alessandra Vanessa *et al.* Sustentabilidade e ESG: o consumo sustentável no cenário neoliberal. **Veredas do Direito**, v. 21, e212633, 2024. DOI: <https://doi.org/10.18623/rvd.v21.2633>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/vd/a/LNcHQT8TkQD85K339kBNFhq/?lang=pt> Acesso em: 21 fev. 2025.

UN WOMEN. **Marco de apoio às políticas públicas para mulheres.** Brasília: ONU Mulheres Brasil, 2020.

UN WOMEN. **Progress on the Sustainable Development Goals: The gender snapshot 2023.** New York: UN Women, 2023. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2023/09/progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2023>. Acesso em: 21 abr. 2025.

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION (UN STATS). **Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development.** New York: United Nations, 2022. Disponível em: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

UNESCO. **Alfabetização e desenvolvimento de habilidades.** Instituto de Estatística da UNESCO, 2015.

WAYLEN, Georgina. Instituições informais, mudança institucional e igualdade de gênero. **Political Research Quarterly**, Vol. 67 No. 1, 2014, p. 212-223.