v7.n9.2026

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

CAPACIDADE ESTATAL E DESIGUALDADES REGIONAIS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO MUNICIPAL DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES NO BRASIL

STATE CAPACITY AND REGIONAL INEQUALITIES IN THE MUNICIPAL INSTITUTIONALIZATION OF POLICIES FOR WOMEN IN BRAZIL

CAPACIDAD ESTATAL Y DESIGUALDADES REGIONALES EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN MUNICIPAL DE LAS POLÍTICAS PARA LAS MUJERES EN BRASIL

Flávia Melo Rodrigues[1], Cibelle Kayenne Martins Roberto Formiga[2], Jaqueline Gleice Aparecida de Freitas[3], Thâmara Machado e Silva[4], Andreia Juliana Rodrigues Caldeira[5]

e799021
https://doi.org/10.47820/recima21.v7i9.9021

PUBLICADO: 09/2026

RESUMO

As desigualdades de gênero constituem um fenômeno estrutural, historicamente produzido e territorialmente diferenciado, cuja redução requer políticas públicas articuladas à equidade, à justiça social e ao fortalecimento da capacidade estatal. Este estudo analisa dimensões da institucionalização das políticas para as mulheres nos municípios brasileiros, considerando a estrutura institucional, o perfil dos titulares, a oferta de serviços e o monitoramento. Trata-se de estudo observacional, transversal e descritivo-analítico, baseado em dados secundários da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2023, abrangendo os 5.570 municípios brasileiros. Os resultados mostram que 1.743 municípios (31% do total) possuem organismo executivo de políticas para as mulheres. Entre esses 1.743 municípios, 251 (aproximadamente 14%) possuem secretaria municipal exclusiva, o equivalente a aproximadamente 4,5% dos 5.570 municípios brasileiros. A proporção de municípios com organismo executivo varia entre as regiões: é maior no Nordeste (47% dos municípios da região) e menor no Sudeste (20%). Entre os organismos executivos vinculados ou subordinados a outra área da administração, predomina a vinculação à Assistência Social. Também se observam diferenças regionais no perfil dos titulares e oferta limitada de serviços especializados, sobretudo de acolhimento e proteção em situações de violência. Os achados descrevem a existência formal e a organização administrativa dessas políticas, sem medir diretamente orçamento, autonomia decisória, qualidade dos serviços ou efetividade.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil. Gestão municipal. Governança. Equidade. Políticas públicas.

ABSTRACT

Gender inequalities are a structural, historically produced, and territorially differentiated phenomenon whose reduction requires public policies linked to equity, social justice, and stronger state capacity. This study analyzes dimensions of the institutionalization of policies for women in Brazilian municipalities, considering institutional structure, officeholders' profiles, service provision, and monitoring. This observational, cross-sectional, descriptive-analytical study uses

[1] Doutora em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Instituto Acadêmico de Ciências da Saúde e Biológicas (IACSB). Universidade Estadual de Goiás.
[2] Doutora em Ciências Médicas pela Universidade de São Paulo (USP). Programa de Pós-graduação em Ciências Aplicadas a Produtos para Saúde (PPPGCAPS). Universidade Estadual de Goiás (UEG).
[3] Doutora em Ciências da Saúde pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Programa de Pós-graduação em Ciências Aplicadas a Produtos para Saúde (PPPGCAPS). Universidade Estadual de Goiás (UEG).
[4] Doutora em Ciências Ambientais (UEG). Programa de Pós-graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT). Universidade Estadual de Goiás (UEG).
[5] Doutora em Agronomia (UFG). Programa de Pós-graduação em Ciências Aplicadas a Produtos para Saúde (PPPGCAPS). Universidade Estadual de Goiás (UEG).

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

secondary data from the 2023 Survey of Basic Municipal Information and covers all 5,570 Brazilian municipalities. The results show that 1,743 municipalities (31% of the total) have an executive body for policies for women. Of these 1,743 municipalities, 251 (approximately 14%) have an exclusive municipal department, equivalent to approximately 4.5% of all 5,570 Brazilian municipalities. The proportion of municipalities with an executive body varies across regions: it is highest in the Northeast (47% of municipalities in the region) and lowest in the Southeast (20%). Among executive bodies linked or subordinated to another administrative area, linkage to Social Assistance predominates. Regional differences are also observed in officeholders' profiles, together with a limited provision of specialized services, especially shelter and protection services for women experiencing violence. The findings describe the formal existence and administrative organization of these policies; they do not directly measure budgets, decision-making autonomy, service quality, or effectiveness.

KEYWORDS: *Brazil. Municipal management. Governance. Equity. Public policies.*

RESUMEN
Las desigualdades de género constituyen un fenómeno estructural, producido históricamente y diferenciado territorialmente, cuya reducción requiere políticas públicas articuladas con la equidad, la justicia social y el fortalecimiento de la capacidad estatal. Este estudio analiza dimensiones de la institucionalización de las políticas para las mujeres en los municipios brasileños, considerando la estructura institucional, el perfil de sus titulares, la oferta de servicios y el monitoreo. Se trata de un estudio observacional, transversal y descriptivo-analítico, basado en datos secundarios de la Encuesta de Información Básica Municipal de 2023, que abarca los 5.570 municipios brasileños. Los resultados muestran que 1.743 municipios (31% del total) cuentan con un organismo ejecutivo de políticas para las mujeres. Entre esos 1.743 municipios, 251 (aproximadamente 14%) tienen una secretaría municipal exclusiva, lo que equivale a aproximadamente el 4,5% de los 5.570 municipios brasileños. La proporción de municipios con organismo ejecutivo varía entre las regiones: es mayor en el Nordeste (47% de los municipios de la región) y menor en el Sudeste (20%). Entre los organismos ejecutivos vinculados o subordinados a otra área de la administración, predomina la vinculación con la Asistencia Social. También se observan diferencias regionales en el perfil de los titulares y una oferta limitada de servicios especializados, especialmente de acogida y protección en situaciones de violencia. Los hallazgos describen la existencia formal y la organización administrativa de estas políticas, sin medir directamente presupuesto, autonomía decisoria, calidad de los servicios ni efectividad.

PALABRAS CLAVE*: Brasil. Gestión municipal. Gobernanza. Equidad. Políticas públicas.*

1. INTRODUÇÃO

A literatura identifica as desigualdades de gênero como fenômeno estrutural que atravessa a gestão pública e a formulação de políticas sociais. Embora avanços normativos tenham ampliado o reconhecimento formal dos direitos das mulheres, estudos apontam a permanência de assimetrias no acesso ao poder, na distribuição de recursos e na participação política. Nessa perspectiva, gênero constitui uma categoria analítica para examinar relações de autoridade, representação e exclusão nas instituições públicas (Scott, 1995; Chappell; Waylen, 2013).

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

A abordagem interseccional destaca que as desigualdades de gênero se articulam a raça, classe e território, produzindo experiências distintas de vulnerabilidade. Essa literatura oferece elementos para examinar políticas de equidade em países marcados por desigualdades estruturais, como o Brasil (Brasil, 2025; ONU Mulheres, 2024). A incorporação da perspectiva de gênero às estruturas governamentais pode, portanto, ampliar a capacidade de resposta a demandas diversas, embora essa relação dependa das condições institucionais de implementação.

No campo da Administração Pública, a institucionalização de políticas para as mulheres integra processos de organização estatal e de resposta a demandas sociais complexas. As políticas públicas refletem disputas, prioridades e mecanismos de distribuição de poder no interior da burocracia (Bandeira; Almeida, 2013). A incorporação da perspectiva de gênero ao desenho, à implementação e à avaliação de políticas requer estruturas administrativas e mecanismos de coordenação, mas a existência formal desses elementos não permite, por si só, inferir sua efetividade.

Estudos sobre capacidades estatais associam a implementação de políticas à presença de recursos, burocracias qualificadas, instrumentos de coordenação e continuidade institucional (Lotta; Vaz, 2023; Pires *et al.,* 2026). Na agenda de políticas para as mulheres, a literatura também destaca a relevância de organismos especializados e de mecanismos de governança transversal. Essas formulações orientam o referencial do estudo, mas não constituem resultados produzidos pela análise empírica apresentada.

A transversalidade de gênero é descrita como estratégia de integração da agenda entre áreas e níveis de governo. Sua operacionalização, contudo, pode variar entre os entes federativos e enfrentar fragmentação institucional e dificuldades de coordenação (Lombardo; Meier, 2022). No Brasil, movimentos feministas, redemocratização e expansão das agendas de direitos contribuíram para a construção de um arcabouço normativo para as políticas destinadas às mulheres. Persistem, segundo a literatura, desafios de institucionalização no âmbito subnacional (IPEA, 2024).

Neste artigo, capacidade estatal, estrutura institucional e perfil da burocracia são tratados como dimensões relacionadas, porém distintas. Capacidade estatal refere-se às condições de que o poder público dispõe para formular, implementar e coordenar políticas. Estrutura institucional diz respeito à existência e à posição administrativa dos organismos responsáveis. O perfil da burocracia descreve características dos titulares. A escolaridade pode ser utilizada, com cautela, como proxy de qualificação burocrática; sexo e cor/raça caracterizam o perfil dos titulares e não constituem medidas diretas de capacidade estatal.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Os municípios exercem papel relevante na execução de políticas sociais no federalismo brasileiro. A análise de suas estruturas formais permite identificar padrões de organização e oferta, mas não autoriza conclusões diretas sobre orçamento, autonomia decisória, qualidade dos serviços, continuidade administrativa ou efetividade.

O objetivo principal deste estudo é analisar as dimensões da institucionalização municipal das políticas para as mulheres no Brasil e suas diferenças regionais, com base nos dados da MUNIC 2023. Para isso, examinam-se a existência e a vinculação administrativa dos organismos executivos, o perfil de seus titulares, as áreas de atuação, a oferta de serviços especializados e as práticas de levantamento e divulgação de atendimentos.

2. METODOLOGIA

Trata-se de estudo observacional, transversal e descritivo-analítico, baseado em dados secundários de abrangência nacional, cuja unidade de análise são os municípios brasileiros. A investigação examina dimensões da institucionalização das políticas para as mulheres. A existência de estruturas e serviços é analisada como expressão da organização institucional municipal, sem ser tomada como medida completa da capacidade estatal.

Foram utilizados dados secundários da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2023, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023). A MUNIC é um levantamento institucional padronizado de abrangência nacional que reúne informações declaradas pelas administrações municipais sobre sua estrutura e organização.

A base abrange os 5.570 municípios brasileiros, distribuídos pelas cinco grandes regiões geográficas: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. A análise concentrou-se no eixo temático Políticas para Mulheres, que reúne informações sobre estruturas governamentais, vinculação administrativa, perfil dos titulares, áreas de atuação, serviços e monitoramento.

A extração foi realizada a partir de tabelas disponibilizadas publicamente pelo IBGE. As variáveis foram organizadas em três dimensões analíticas:

(i) Estrutura institucional: existência de organismo executivo de políticas para as mulheres; existência de secretaria municipal exclusiva; e vinculação do organismo a outras áreas da administração pública.

(ii) Perfil dos titulares: sexo; cor/raça, segundo as categorias informadas pela MUNIC; e escolaridade, organizada nos níveis fundamental, médio, superior e pós-graduação. A escolaridade foi considerada proxy de qualificação burocrática, enquanto sexo e cor/raça foram utilizados apenas para descrever o perfil dos titulares.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

(iii) Oferta e atuação dos serviços: áreas de atuação dos organismos executivos; existência de serviços especializados de atendimento às mulheres; e levantamento e divulgação de atendimentos nos Centros de Referência para Mulheres.

Para a análise da variável cor ou raça, foram consideradas as cinco categorias originalmente disponíveis na fonte de dados (branca, preta, parda, amarela e indígena). Para fins de análise estatística, essas categorias foram recategorizadas em três grupos: Branca; Negra, constituída pela agregação das categorias Preta e Parda; e outros, constituído pela agregação das categorias Indígena e Amarela. A agregação de Preta e Parda segue abordagem analítica frequentemente utilizada pelo IBGE em estudos sobre desigualdades por cor ou raça, enquanto a agregação das categorias Indígena e Amarela foi realizada em razão da baixa frequência/representatividade dessas categorias na amostra, visando à maior estabilidade das análises estatísticas. Ressalta-se que tais agrupamentos foram adotados exclusivamente para fins analíticos e não correspondem às categorias originais de autodeclaração utilizadas pelo IBGE.

A análise dos dados incluiu frequências absolutas e relativas e a elaboração de mapas. Python foi utilizado para o geoprocessamento, e as bibliotecas GeoPandas e Matplotlib foram empregadas na elaboração dos mapas. Para avaliar a associação entre região geográfica e as variáveis selecionadas, foi aplicado o teste do qui-quadrado de independência (χ^2) às tabelas de contingência. Antes da interpretação do teste, foram verificadas as frequências esperadas das células, incluindo o atendimento aos pressupostos aplicáveis.

Adotou-se nível de significância de 5%. Quando o teste indicou associação estatisticamente significativa ($p < 0,05$), foram examinados os resíduos padronizados ajustados. Valores superiores a 1,96 indicam frequência observada superior à esperada, e valores inferiores a -1,96 indicam frequência observada inferior à esperada sob a hipótese de independência. Esses resíduos identificam as células que mais contribuem para a associação, sem estabelecer causalidade.

O estudo utiliza dados secundários de acesso público e não envolve identificação de indivíduos. Por essa razão, dispensa submissão ao sistema CEP/CONEP, conforme a Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde.

Ferramentas de inteligência artificial foram utilizadas em funções de suporte, como revisão linguística, organização de referências e apoio à formatação. A definição dos métodos, a interpretação dos resultados e a validação do conteúdo científico permaneceram sob responsabilidade dos autores.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

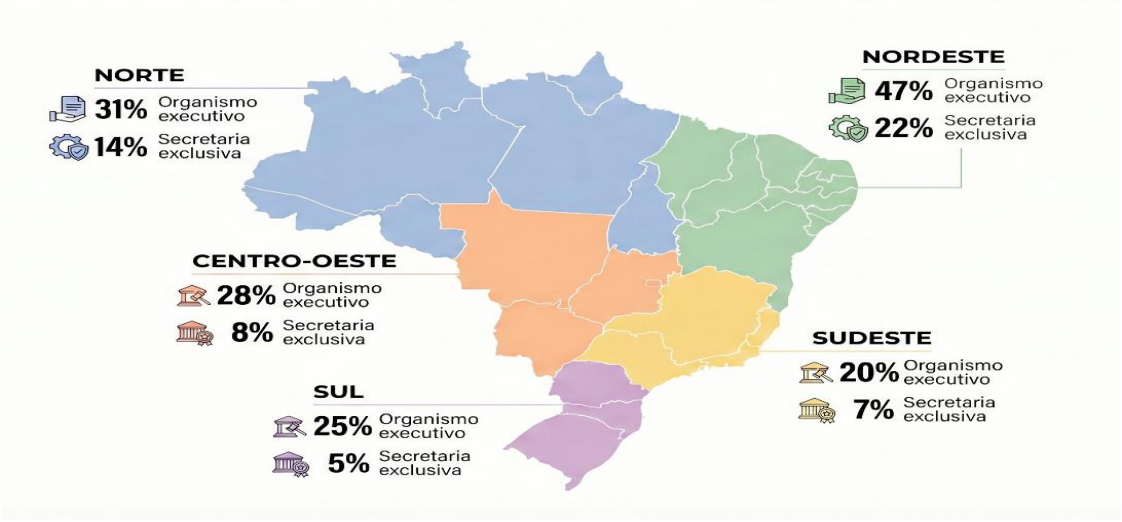
A plataforma Manus (versão 1.6 Lite) foi utilizada como apoio computacional, sem substituir o ambiente analítico nem a validação dos pesquisadores (Manus, 2026). Os resultados gerados foram conferidos pelos autores em relação às bases oficiais.

3. RESULTADOS

Dos 5.570 municípios brasileiros, 1.743 (31%) possuem organismo executivo de políticas para as mulheres. Entre esses 1.743 municípios, 251 (aproximadamente 14%) possuem secretaria municipal exclusiva, o que corresponde a aproximadamente 4,5% do total de 5.570 municípios. No Nordeste, 839 municípios, equivalentes a 47% dos municípios da região, possuem organismo executivo; entre esses 839 organismos, 184 (22%) são secretarias exclusivas. No Sudeste, 339 municípios, ou 20% dos municípios da região, possuem organismo executivo. No Sul, 15 municípios, equivalentes a 5% dos municípios da região que possuem organismo executivo, contam com secretaria exclusiva (Figura 1).

As proporções de municípios com organismo executivo e, entre eles, com secretaria municipal exclusiva diferem entre as regiões ($p < 0,0001$, $\chi^2 = 318,2$, GL = 4). Os resíduos ajustados indicam frequência superior à esperada no Nordeste para a presença de organismos executivos e secretarias exclusivas e frequência inferior à esperada no Sudeste e no Sul. No Centro-Oeste, observou-se frequência inferior à esperada de secretarias exclusivas (Figura 1).

Figura 1. Proporção de municípios, por região, com organismo executivo de políticas para as mulheres e proporção de secretarias exclusivas entre os municípios que possuem esse organismo, Brasil, 2023



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2023

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Dos 5.570 municípios brasileiros, 1.349 (24,2%) possuem organismo executivo de políticas para as mulheres associado ou subordinado a outra área da administração. Entre os 1.349 organismos executivos vinculados ou subordinados a outra área da administração, 1.215 (90%) estão associados à Assistência Social. A vinculação à Justiça e Segurança Pública ocorre em 24 dos 1.349 organismos (2%). Esses dados descrevem a posição administrativa dos organismos e não permitem inferir, isoladamente, o conteúdo ou a efetividade das políticas executadas (Tabela 1).

Tabela 1. Número de municípios, por região, com organismo executivo de políticas para as mulheres associado ou subordinado a outras áreas da administração, Brasil, 2023

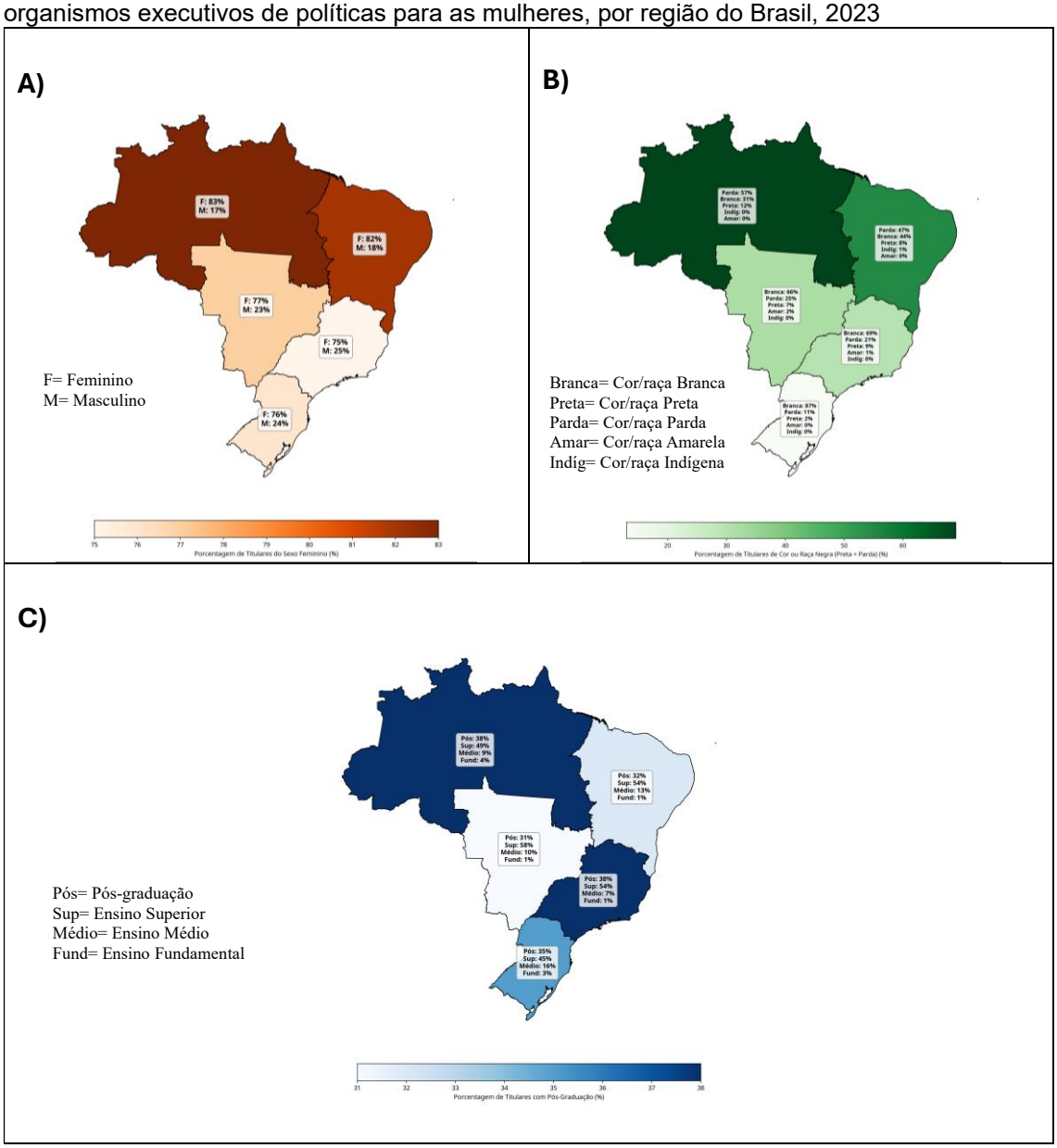
Região (n)	Assistência social n (%)	Direitos Humanos n (%)	Justiça e Segurança Pública n (%)	Saúde n (%)
Norte (106)	103 (97)	3 (3)	5 (5)	16 (15)
Nordeste (579)	522 (90)	35 (6)	4 (0,7)	19 (3)
Sudeste (296)	259 (87)	39 (13)	5 (2)	12 (4)
Sul (268)	242 (90)	7 (3)	5 (2)	22 (8)
Centro-Oeste (100)	89 (89)	2 (2)	5 (5)	4 (4)
Brasil (1349)	1215 (90)	86 (6)	24 (2)	73 (5)

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2023.

Em todas as regiões, a maioria dos titulares dos organismos executivos de políticas para as mulheres é do sexo feminino. A proporção varia de 75% no Sudeste a 83% no Norte; no conjunto do Brasil, 80% dos titulares são mulheres. As proporções diferem entre as regiões ($p = 0,0146$, $\chi^2 = 12,4$, $GL = 4$): o Nordeste apresenta frequência de titulares masculinos inferior à esperada, enquanto Sudeste e Sul apresentam frequência superior à esperada. Esses dados caracterizam o perfil dos titulares e não constituem medida direta de capacidade estatal (Figura 2A).

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Figura 2. Distribuição do sexo (A), da cor/raça (B) e da escolaridade (C) dos titulares dos organismos executivos de políticas para as mulheres, por região do Brasil, 2023



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2023.

No Norte, 57% dos titulares são pessoas pardas e 31% são pessoas brancas. No Nordeste, pessoas brancas e pardas correspondem, respectivamente, a 44% e 47% dos titulares. A distribuição das categorias de cor/raça difere entre as regiões ($p < 0,0001$, $\chi^2 = 232,9$,

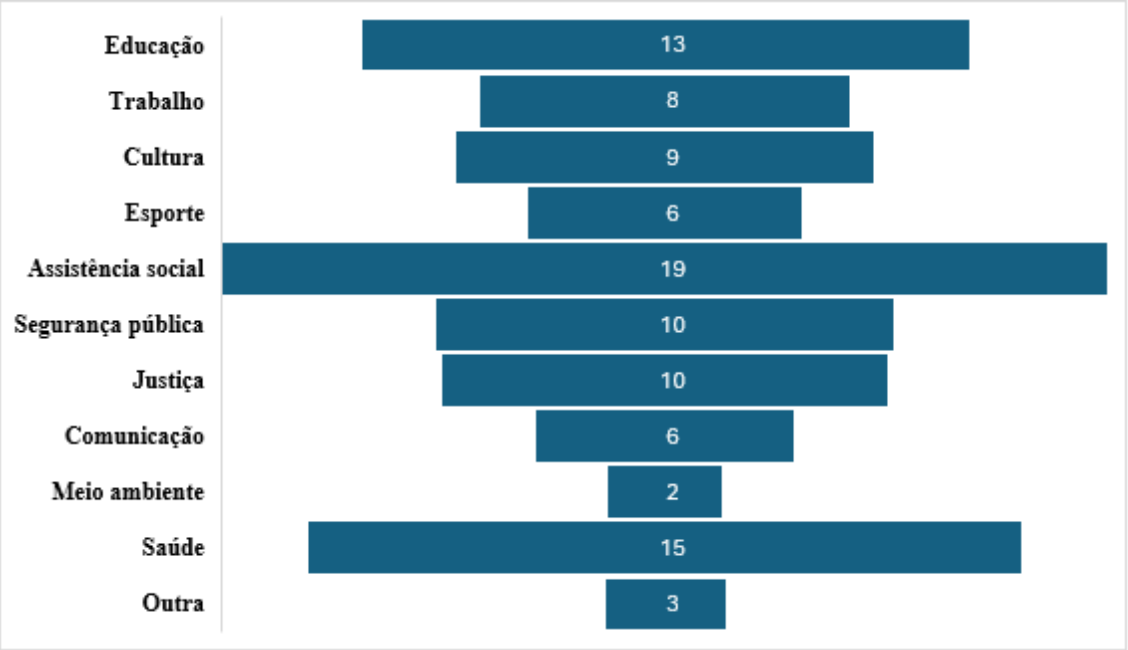
Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

GL = 8). Conforme os resíduos ajustados informados na análise, Norte e Nordeste apresentam frequências superiores à esperada nas categorias pretas e inferiores à esperada na categoria branca; Sudeste e Sul apresentam o padrão inverso. A ausência observada de titulares indígenas no Norte é registrada de forma descritiva, sem comparação com uma população de referência (Figura 2B).

A escolaridade pode ser interpretada como proxy de qualificação burocrática, mas não mede isoladamente a capacidade estatal. O Centro-Oeste apresenta a maior proporção de titulares com ensino superior (58%), e todas as regiões apresentam mais de 30% de titulares com pós-graduação. A distribuição dos níveis de escolaridade difere entre as regiões ($p = 0,0006$, $\chi^2 = 34,3$, GL = 12): o Sul registra frequências superiores às esperadas nos níveis fundamental e médio, e o Sudeste registra frequência inferior à esperada no ensino médio (Figura 2C).

Entre as indicações de áreas de atuação dos organismos executivos de políticas para as mulheres, a Assistência Social corresponde a 19%, a Saúde a 15% e a Educação a 13%. Cultura, Justiça e Segurança Pública representam, cada uma, de 9% a 10% das indicações; Esporte, Comunicação e outras áreas variam de 3% a 6%. Meio Ambiente corresponde a 2% das indicações (Figura 3).

Figura 3. Distribuição percentual das áreas de atuação dos organismos executivos de políticas para as mulheres, Brasil, 2023



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2023.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Entre os municípios com conselhos municipais de direitos da mulher informados na MUNIC (n = 1945), 68% estavam ativos (n = 1324), 23% estavam inativos (n = 447) e 9% haviam sido criados (n = 174), mas não instalados. Assim, 32% (n = 621) dos conselhos formalmente existentes não estavam em funcionamento no momento do levantamento (IBGE, 2023).

Dos 5.570 municípios brasileiros, 326 (5,9%, aproximadamente 6%) possuem casas-abrigo para mulheres em situação de violência doméstica e familiar ou outros serviços de acolhimento para mulheres em situação de violência (IBGE, 2023).

Foram informados 2.749 serviços especializados nas cinco categorias apresentadas no Quadro 1. Os serviços especializados de atendimento à violência sexual totalizam 1.095 (40% dos 2.749 serviços), e os Centros de Referência, Centros Especializados ou Núcleos Integrados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência totalizam 1.031 (38%). Em conjunto, essas duas categorias correspondem a 78% dos serviços contabilizados. Os demais registros incluem 317 Centros Integrados (12%), 226 Casas de Acolhimento de Curta Duração (8%) e 80 Unidades Móveis (3%). A distribuição mostra menor frequência das categorias de acolhimento temporário e atendimento móvel, sem permitir avaliar a qualidade, a cobertura territorial ou a efetividade dos serviços (Quadro 1).

Quadro 1. Número de serviços especializados para atendimento às mulheres nos municípios brasileiros, Brasil, 2023

Tipo de serviço	**n (%)**
Centros de Referência / Especializados ou Núcleos Integrados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	1031 (38)
Serviços Especializados de Atendimento à Violência Sexual	1095 (40)
Centro Integrado de Serviços de Atendimento a Mulheres em Situação de Violência	317 (12)
Unidades Móveis de Atendimento à Mulher	80 (3)
Casas de Acolhimento de Curta Duração (Casa de Passagem)	226 (8)
Total	**2749 (100)**

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2023.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Dos 5.570 municípios brasileiros, 1.304 (23%) realizam levantamento do número de mulheres atendidas nos Centros de Referência. Entre esses 1.304 municípios, 606 (46%) divulgam os dados, o equivalente a aproximadamente 11% do total de municípios brasileiros (Quadro 2).

Os 606 municípios que levantam e divulgam os atendimentos registraram 530.533 atendimentos em 2022. No Centro-Oeste, 52 municípios divulgaram dados e registraram 212.793 atendimentos, dos quais 202.769 foram informados por Mato Grosso do Sul. A concentração desses registros em um estado pode refletir diferenças de volume ou de procedimentos de registro e requer exame específico. A não realização ou a não divulgação do levantamento em parte dos municípios pode limitar o uso dessas informações no planejamento e na prestação de contas (IBGE, 2023).

Quadro 2. Situação dos municípios brasileiros quanto ao levantamento e à divulgação de atendimentos nos Centros de Referência para Mulheres, Brasil, 2023

Categoria	Nº de municípios	% sobre total de municípios (5.570)
Municípios que não possuem Centros de Referência	2.940	53%
Municípios que possuem, mas não fazem levantamento	1.325	24%
Municípios que fazem levantamento, mas não divulgam	699	12%
Municípios que fazem levantamento e divulgam	606	11%
Total	**5.570**	**100%**

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2023.

4. DISCUSSÃO

Os resultados descrevem uma institucionalização municipal limitada e regionalmente desigual das políticas para as mulheres. Dos 5.570 municípios, 31% possuem organismo executivo e 4,5% possuem secretaria exclusiva. Entre os municípios com organismo executivo, as secretarias exclusivas representam aproximadamente 14%. Martins e Conteratto (2018) informaram que, em 2013, 3% dos municípios possuíam secretaria exclusiva e 18% possuíam setor subordinado a outra secretaria. A comparação exige cautela: o indicador de 18% de 2013 se refere aos municípios e à categoria de setor subordinado, enquanto o percentual de 90% em

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

2023 se refere, especificamente, aos 1.349 organismos associados ou subordinados e indica a parcela vinculada à Assistência Social. Os denominadores e as categorias não são equivalentes.

A literatura descreve a institucionalização das políticas de gênero no Brasil como processo incremental, sujeito a disputas e descontinuidades administrativas (Marcondes; Diniz; Araújo, 2026). Os dados deste estudo mostram a distribuição formal das estruturas municipais em 2023. Eles não permitem verificar diretamente continuidade administrativa, prioridade política ou qualidade da coordenação, embora ofereçam elementos para novas investigações sobre essas dimensões.

Sob a perspectiva da governança multinível, as diferenças regionais observadas podem estar relacionadas a condições administrativas, fiscais, demográficas e políticas distintas. Estudos indicam que a descentralização, quando não acompanhada do fortalecimento das capacidades locais, pode ampliar desigualdades territoriais (Arretche, 2024; Lotta; Favareto, 2025). Entretanto, o presente estudo não controlou porte populacional, capacidade fiscal, urbanização ou condições socioeconômicas; portanto, não atribui as diferenças regionais a esses fatores.

Entre os organismos executivos associados ou subordinados a outras áreas da administração, predomina amplamente a vinculação à Assistência Social: 1.215 dos 1.349 organismos (90%). Essa configuração descreve sua posição administrativa. A vinculação, isoladamente, não permite concluir que as políticas sejam compensatórias, subordinadas em conteúdo ou menos orientadas a direitos (Bandeira; Almeida, 2013).

A comparação histórica com 2013 deve permanecer restrita aos indicadores diretamente comparáveis. O percentual de setores subordinados informado para 2013 e a proporção de organismos vinculados à Assistência Social em 2023 medem categorias diferentes e utilizam denominadores distintos. Por essa razão, não se pode afirmar, com base nesses percentuais, aumento ou redução da associação com a Assistência Social (Martins; Conteratto, 2018).

O Nordeste apresenta a maior proporção de municípios com organismo executivo e a maior proporção de secretarias exclusivas entre os municípios que possuem organismo. A hipótese de que movimentos sociais ou prioridades de gestão contribuam para esse padrão é interpretativa e não foi testada neste estudo. Trabalhos futuros podem examinar essa hipótese e controlar a composição municipal por porte, capacidade fiscal, urbanização e condições socioeconômicas (Almeida *et al.,* 2019).

A baixa frequência de vinculação dos organismos às áreas de Justiça e Segurança Pública descreve um aspecto da organização administrativa municipal. Esse resultado, por si só,

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

não demonstra desconexão com a política nacional nem permite avaliar a coordenação efetivamente realizada entre setores (Hogemann, 2024).

A oferta de casas-abrigo e serviços de acolhimento está presente em 326 dos 5.570 municípios. A ausência desses serviços pode limitar a capacidade de resposta do Estado às situações de violência, especialmente onde não existem alternativas regionais ou intermunicipais. Como o estudo não avaliou cobertura, qualidade, fluxos de encaminhamento ou resultados dos serviços, a interpretação deve permanecer descritiva (IPEA, 2024).

A literatura associa a transversalidade à coordenação intersetorial e à disponibilidade de instrumentos administrativos e financeiros (Farah, 2004; Walby, 2005; Plouffe *et al.,* 2020). A análise apresentada, porém, mede a existência formal e a vinculação das estruturas, não a intensidade da coordenação, a autonomia financeira ou a capacidade de alterar relações de poder.

A predominância feminina entre os titulares caracteriza o perfil da burocracia responsável por essas políticas. Sem uma população de referência e sem análise dos processos de recrutamento, o resultado não permite inferir representatividade, especialização ou segmentação institucional. Essas possibilidades, discutidas na literatura, podem orientar estudos futuros (Santos; Kauchakje, 2026).

O nível de escolaridade dos titulares pode ser utilizado como proxy de qualificação burocrática, em consonância com estudos sobre profissionalização do Estado (Souza, 2017). Essa variável, contudo, não mede experiência, vínculo funcional, tamanho da equipe, recursos humanos disponíveis ou desempenho do organismo e, portanto, não deve ser interpretada como medida direta ou suficiente de capacidade estatal.

A realização e a divulgação de levantamentos sobre atendimentos constituem uma dimensão do monitoramento municipal. A ausência dessas informações pode dificultar o planejamento e a prestação de contas, mas o estudo não avaliou a qualidade dos registros nem as razões para a não divulgação.

As limitações incluem a ausência de indicadores orçamentários e de medidas de recursos humanos; a possível heterogeneidade das respostas municipais à MUNIC; a natureza transversal do banco de dados; a impossibilidade de inferência causal; e a ausência de controle por porte populacional, capacidade fiscal, urbanização e condições socioeconômicas. As diferenças regionais podem refletir composições municipais distintas. Estudos futuros podem incorporar esses controles, examinar séries temporais e empregar análises multivariadas, sem que tais procedimentos sejam apresentados como realizados neste trabalho.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados mostram que a institucionalização municipal das políticas para as mulheres é desigual entre as regiões e limitada quanto à existência formal de organismos executivos e secretarias exclusivas. O estudo mede predominantemente a presença de estruturas, sua organização administrativa, o perfil dos titulares, a oferta de serviços e práticas de monitoramento.

Entre os organismos associados ou subordinados a outras áreas da administração, predomina a vinculação à Assistência Social. Esse dado descreve a inserção administrativa dos organismos, mas não permite inferir o conteúdo substantivo das políticas, sua autonomia decisória ou a qualidade da coordenação intersetorial.

As diferenças regionais identificadas devem ser interpretadas à luz do desenho transversal e descritivo da pesquisa. Como não houve controle por porte populacional, capacidade fiscal, urbanização ou condições socioeconômicas, não é possível determinar quais fatores explicam os padrões observados.

A oferta reduzida de determinados serviços especializados e a limitada realização e divulgação de levantamentos indicam dimensões que podem ser consideradas no planejamento e no monitoramento das políticas municipais. O estudo não avalia diretamente orçamento, recursos humanos, qualidade dos serviços, continuidade administrativa, efetividade ou capacidade real de coordenação.

O fortalecimento da capacidade institucional pode envolver estruturas administrativas adequadas, recursos humanos e financeiros, mecanismos de monitoramento e articulação entre áreas e níveis de governo. Essas medidas constituem implicações possíveis dos achados e devem ser avaliadas em pesquisas e decisões de gestão que considerem as condições de cada município.

Ao sistematizar dados nacionais sobre a organização municipal das políticas para as mulheres, o estudo oferece uma descrição de suas diferenças regionais e delimita questões para pesquisas futuras, incluindo análises por porte populacional e capacidade fiscal, séries temporais e modelos multivariados.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi desenvolvido no contexto do projeto “Coletivo de Mulheres Cientistas em Rede” (Processo: 440358/2024-8). Nossos agradecimentos à Universidade Estadual de Goiás (UEG), Ministério de Ciência e Tecnologia (MCTI), Ministério das Mulheres e Conselho

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de Pós-Doutorado concedida a Thâmara Machado e Silva.

DISPONIBILIDADE DE DADOS

Os dados utilizados neste estudo são os dados públicos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2023, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html. Acesso em: 4 mar. 2026.

UTILIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

As ferramentas de inteligência artificial ChatGPT e Grammarly foram utilizadas como apoio à revisão gramatical e à tradução dos textos em inglês e espanhol. A plataforma Manus 1.6 Max foi utilizada como apoio computacional. Python, GeoPandas e Matplotlib foram empregados no geoprocessamento e na elaboração dos mapas. A interpretação e a validação dos resultados permaneceram sob responsabilidade dos autores.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. C.; BELANÇON, M. C.; CHAVES, K. L. B. Institucionalização de demandas feministas no Brasil: uma análise dos organismos, conselhos e serviços especializados para mulheres nos municípios. Mediações: Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 24, n. 3, p. 184-199, set./dez. 2019. DOI: https://doi.org/10.5433/2176-6665.2019v24n3p184. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/35529. Acesso em: 4 ago. 2026.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, v. 58, n. 2, p. 1-19, 2024.

BANDEIRA, L. M.; ALMEIDA, T. M. C. A transversalidade de gênero nas políticas públicas. **Revista do CEAM**, v. 2, n. 1, p. 35-54, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Revisão de políticas públicas para equidade de gênero e direitos das mulheres**. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/livro/revisao-de-politicas-publicas-para-equidade-de-genero-e-direitos-das-mulheres. Acesso em: 4 ago. 2026.

CHAPPELL, L.; WAYLEN, G. Gender and the hidden life of institutions. **Public Administration**, v. 91, n. 3, p. 599-615, 2013.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

HOGEMANN, E. R. Conquistas das mulheres no Brasil: a linha do tempo das leis e políticas públicas. **Revista do Ministério Público Militar**, Brasília, v. 51, n. 45, p. 173-206, 2024.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: MUNIC 2023**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/meio-ambiente/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html. Acesso em: 13 maio 2026.

IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/. Acesso em: 13 maio 2026.

LOMBARDO, E.; MEIER, P. **The Oxford handbook of gender and politics**. Oxford: Oxford University Press, 2022.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Capacidades estatais e desigualdades territoriais no federalismo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 76, n. 1, p. 45-68, 2025.

LOTTA, G.; VAZ, J. C. Capacidades estatais e implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 31, e023, 2023.

MANUS AI. **Manus**. [S. l.]: Manus AI, 2026. Disponível em: https://manus.im. Acesso em: 20 abr. 2026.

MARCONDES, M. M.; DINIZ, A. P. R.; ARAÚJO, M. A. D. Significados de gênero e narrativas de políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 34, n. 1, e97141, 2026.

MARTINS, C. H. B.; CONTERATTO, D. Políticas públicas de gênero: estrutura e gestão nos municípios brasileiros. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 45, n. 3, p. 101-114, 2018.

ONU MULHERES; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UN DESA). **Progress on the Sustainable Development Goals: the Gender Snapshot 2024**. New York: UN Women; UN DESA, 2024. Disponível em: https://www.unwomen.org/sites/default/files/2024-09/progress-on-the-sustainable-development-goals-the-gender-snapshot-2024-en.pdf. Acesso em: 4 ago. 2026.

PIRES, R. R. C. et al. Capacidades estatais e desigualdades sociais: mapeando lacunas e construindo interseções. **Campo de Públicas: conexões e experiências**, v. 5, n. 1, e00265, 2026.

PLOUFFE, V.; FRANK, B.; ABEL, B.; THOMAZ, D. User fee policies and women's empowerment: a systematic scoping review. **BMC Health Services Research**, v. 20, p. 982, 2020.

SANTOS, E. V.; KAUCHAKJE, S. Desigualdade de gênero nas burocracias estatais em perspectiva comparada: uma revisão sistemática da produção científica. **Revista do Serviço Público**, v. 76, n. esp., p. 277-298, 2026.

SCOTT, J. W. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, v. 20, n. 2, p. 71-99, 1995.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

WALBY, S. Gender mainstreaming: productive tensions in theory and practice. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society**, v. 12, n. 3, p. 321-343, 2005. DOI: https://doi.org/10.1093/sp/jxi018. Disponível em: https://academic.oup.com/sp/article-abstract/12/3/321/1679224.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.