Mulheres deixadas para trás: capacidade institucional e políticas públicas de gênero nos municípios brasileiros

Mariana Barbosa Silva

1. Introdução

A formação econômica brasileira, conforme Furtado (2007), estruturou-se sob um padrão de desenvolvimento territorialmente concentrado, caracterizado por industrialização tardia e forte dependência externa, o que consolidou profundas assimetrias regionais cujos efeitos persistem no presente. Cano (2011) aprofunda essa interpretação ao demonstrar que a polarização econômica entre as regiões não apenas refletiu diferenças históricas de inserção produtiva, mas também resultou em distintos níveis de dinamismo econômico, infraestrutura e integração ao mercado nacional, produzindo impactos econômicos e sociais desigualmente distribuídos no território.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 redefiniu o arranjo federativo brasileiro ao ampliar a oferta de direitos sociais e descentralizar a responsabilidade pela provisão de serviços públicos entre os entes federativos. A municipalização de políticas nas áreas de saúde, educação e assistência social consolidou um modelo no qual todos os entes subnacionais passaram a deter formalmente competências semelhantes. Do ponto de vista jurídico-institucional, como destacam Souza e Grin (2021), o federalismo brasileiro caracteriza-se por sua simetria normativa. Contudo, essa simetria formal se insere em um território marcado por profundas assimetrias socioeconômicas, o que resulta em capacidades institucionais desiguais e, consequentemente, em padrões heterogêneos de provisão de serviços públicos no país.

Evidências recentes indicam que essas assimetrias territoriais persistem no século XXI. A literatura sobre *left behind places* demonstra que determinadas regiões permanecem estruturalmente afastadas das dinâmicas mais intensivas de crescimento e inovação (Martin et al., 2021; Rodríguez-Pose, 2018), e, no caso brasileiro, análises aplicadas ao território nacional confirmam a continuidade de padrões de desenvolvimento desigual, mesmo sob descentralização e expansão de políticas sociais (Rodríguez-Pose, 2018).

A literatura sobre implementação de políticas públicas no Brasil aponta que a descentralização não produziu homogeneidade na institucionalização das políticas sociais. Ao contrário, estudos demonstram que municípios apresentam graus distintos de capacidade administrativa, coordenação federativa e estrutura institucional, resultando em padrões heterogêneos de implementação (Cavalcante, 2014). Essa variação revela que, mesmo diante de diretrizes nacionais comuns, a efetividade das políticas depende das capacidades estatais locais.

Entre as políticas sociais cuja implementação depende de capacidade institucional local destacam-se aquelas voltadas à promoção da igualdade de gênero. Em uma sociedade marcada por desigualdades estruturais entre homens e mulheres — expressas na divisão sexual do trabalho, na menor inserção feminina em ocupações formais, na sobrecarga do trabalho reprodutivo e na persistência da violência de gênero — a atuação estatal constitui elemento central para a ampliação de oportunidades econômicas e sociais (Elson, 1995; Duflo, 2012). Evidências indicam que maiores níveis de igualdade de gênero estão associados a melhores indicadores de crescimento e bem-estar, sugerindo que o combate à desigualdade de gênero pode constituir vetor de desenvolvimento local.

Diante desse quadro, coloca-se a seguinte questão: se a capacidade institucional municipal varia no território brasileiro, e se políticas de promoção da igualdade de gênero dependem dessa capacidade, o local importa na estruturação das instituições de proteção e promoção dos direitos das mulheres?

Assim, este artigo investiga se a posição territorial dos municípios na estrutura econômica brasileira condiciona sua capacidade institucional de promover políticas de igualdade de gênero. Partimos da hipótese de que municípios localizados em regiões caracterizadas por menor dinamismo econômico e menor complexidade produtiva — identificadas na literatura como *left behind places* — apresentam níveis mais baixos de institucionalização de políticas voltadas à promoção dos direitos das mulheres. A desigualdade territorial não se restringiria à esfera produtiva, mas poderia também se manifestar na capacidade estatal local de estruturar, coordenar e implementar políticas de gênero.

Para examinar essa hipótese, o trabalho desenvolve um Indicador Municipal de Políticas de Gênero (IMPG), construído a partir de informações institucionais (Pesquisa de Informações Básicas Municipais-MUNIC) que mensuram o grau de formalização, estrutura administrativa e instrumentos de promoção dos direitos das mulheres em nível municipal para o ano de 2023. A escolha do município como unidade de análise justifica-se pelo papel central que desempenha na execução de políticas públicas no arranjo federativo brasileiro.

Ao sistematizar e comparar a capacidade institucional municipal de promoção da igualdade de gênero, o artigo busca preencher uma lacuna na literatura ao integrar o debate sobre desigualdade territorial com a análise das capacidades estatais subnacionais na agenda de gênero Dessa forma, investigamos se mulheres residentes em territórios economicamente menos dinâmicos enfrentam não apenas restrições estruturais associadas ao desenvolvimento regional, mas também menor institucionalização de políticas públicas voltadas à garantia de seus direitos — configurando o que aqui denominamos, em diálogo com a literatura internacional, a hipótese das *Left Behind Women*.

2. Lugares “deixados para trás”

O conceito de *Left Behind Places* (Lugares Deixados para Trás) foi inicialmente desenvolvido no Reino Unido, com o objetivo de identificar regiões que, apesar de estarem inseridas em um processo de desenvolvimento nacional, permaneceram à margem do crescimento econômico e social. Martin et al. (2021) argumentam que esses lugares são caracterizados por marginalização cumulativa, baixa diversificação produtiva, fragilidade institucional e menor capacidade de atração de investimentos, resultando em trajetórias de estagnação persistente. A noção de "deixados para trás" não se restringe a indicadores de renda, mas envolve padrões estruturais de exclusão das dinâmicas contemporâneas de modernização econômica.

A aplicação do conceito de *Left Behind Places* no Brasil segue a mesma lógica, identificando regiões que, historicamente, foram excluídas do processo de industrialização e modernização, o que gerou grandes disparidades econômicas entre as diversas regiões do país. Martins (2023) adapta esse conceito para o contexto brasileiro, argumentando que as regiões Norte e Nordeste, ao longo das últimas décadas, foram marginalizadas em comparação com o Sul e Sudeste, que se beneficiaram do processo de industrialização e crescimento econômico. Martins (2023), ao aplicar o conceito de *Left Behind Places* ao Brasil, destaca como a dependência de setores primários, como agricultura e mineração, juntamente com a falta de investimentos em infraestrutura e inovação, coloca essas regiões em uma situação de subdesenvolvimento prolongado, com sérias implicações para a igualdade social e econômica.

Além disso, a aplicação desse conceito encontra respaldo na tradição dos estudos sobre desenvolvimento desigual. Cano (2011) demonstra que a modernização econômica no Brasil ocorreu de forma concentrada, especialmente no eixo Sul-Sudeste, enquanto outras regiões foram integradas de maneira subordinada ao processo de industrialização. Mais recentemente, Martins (2023) adapta a abordagem de *Left Behind Places* ao contexto nacional, argumentando que regiões historicamente dependentes de setores primários, com menor densidade industrial e tecnológica, apresentam padrões persistentes de vulnerabilidade econômica e social. Essa adaptação evidencia que a desigualdade territorial no Brasil não é apenas herança histórica, mas estrutura dinâmica que se reproduz ao longo do tempo.

A partir desse enquadramento, o conceito de *Left Behind Places* permite compreender a desigualdade regional brasileira como fenômeno estrutural e territorialmente enraizado, no qual a posição dos municípios na hierarquia econômica nacional influencia suas oportunidades de desenvolvimento. Tal perspectiva abre espaço para investigar não apenas disparidades produtivas, mas também possíveis variações nas capacidades institucionais locais, especialmente na implementação de políticas públicas que dependem de estrutura administrativa, coordenação federativa e recursos organizacionais.

Souza e Grin (2021) argumentam que as capacidades estatais municipais constituem dimensão ainda pouco explorada do federalismo brasileiro, sendo fortemente condicionadas por fatores como estrutura administrativa, qualificação burocrática, recursos financeiros e densidade organizacional. Nesse sentido, municípios inseridos em contextos econômicos menos dinâmicos tendem a enfrentar maiores restrições na consolidação de estruturas institucionais robustas. A descentralização, portanto, não produz automaticamente homogeneidade na provisão de políticas públicas, podendo reproduzir ou até ampliar disparidades existentes.

Essa perspectiva é reforçada por Cavalcante (2014), que demonstra, por meio de análise espacial da implementação de políticas sociais, que a efetividade municipal varia substancialmente no território brasileiro. Mesmo diante de diretrizes federais comuns, os municípios apresentam níveis diferenciados de institucionalização e capacidade administrativa, revelando padrões de implementação heterogêneos. Assim, se a literatura sobre *Left Behind Places* evidencia persistência de desigualdades econômicas territoriais, a literatura sobre capacidades estatais sugere que tais disparidades podem repercutir também na dimensão institucional, afetando a estruturação e execução de políticas sociais no nível local.

3. Mulheres “deixadas para trás”

A institucionalização das políticas públicas para as mulheres no Brasil resulta da articulação entre mobilização feminista, reconhecimento constitucional de direitos e construção de instrumentos específicos de coordenação federativa (Brasil, 2013). O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) consolidou uma agenda transversal que abrange autonomia econômica, enfrentamento à violência, saúde integral, participação política e fortalecimento institucional. Entre suas diretrizes centrais está a criação e institucionalização de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs) nos estados e municípios, responsáveis por articular, implementar e monitorar ações voltadas à promoção da igualdade de gênero (Brasil, 2013).

No campo da saúde, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM) incorporou a perspectiva de direitos sexuais e reprodutivos e reconheceu que desigualdades de gênero, raça e condição socioeconômica produzem impactos diferenciados nas condições de saúde feminina (Brasil, 2011). Além disso, o PNPM explicita a necessidade de enfrentar o racismo institucional e outras formas estruturais de discriminação que atravessam as instituições públicas (Brasil, 2013). A política de gênero no Brasil, portanto, não se restringe à proteção social setorial, mas constitui estratégia transversal de reorganização institucional do Estado.

Do ponto de vista teórico, a literatura da economia feminista sustenta que as desigualdades de gênero estão ancoradas na divisão sexual do trabalho e na desvalorização do trabalho

reprodutivo, que sustenta a acumulação capitalista (Elson, 1995; Fraser, 2016; Périvier, 2022). A centralidade do cuidado e sua distribuição desigual afetam a inserção feminina no mercado de trabalho, os rendimentos e a autonomia econômica. Evidências internacionais indicam que maior igualdade de gênero está associada a melhores indicadores de desenvolvimento econômico e bem-estar (Duflo, 2012). Assim, a promoção da igualdade de gênero não é apenas questão distributiva, mas componente estrutural do desenvolvimento.

A efetividade dessa agenda depende, em grande medida, da capacidade institucional no nível subnacional. No contexto brasileiro, a descentralização das políticas públicas após a Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente as responsabilidades dos municípios na implementação de serviços sociais e na organização administrativa das políticas públicas (Souza & Grin, 2021). Assim, embora muitas diretrizes e programas sejam formulados em nível federal, sua implementação concreta ocorre majoritariamente no âmbito municipal. Contudo, ainda há pouca evidência sistematizada sobre como as estruturas institucionais voltadas às políticas para as mulheres se distribuem no território brasileiro e em que medida essa institucionalização varia entre municípios e regiões.

Dessa forma, a política pública para as mulheres constitui campo privilegiado para examinar a interação entre desigualdade territorial e capacidade estatal. Se as diretrizes nacionais estabelecem parâmetros formais comuns, sua materialização depende de recursos administrativos, coordenação federativa e estrutura organizacional local. A análise da institucionalização municipal das políticas de gênero permite, assim, investigar se desigualdades econômicas regionais se traduzem também em desigualdades institucionais na promoção dos direitos das mulheres.

4. O Indicador Municipal de Políticas de Gênero

A mensuração da presença e grau de institucionalização de políticas públicas voltadas às mulheres no nível municipal constitui um desafio analítico relevante. Embora o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) estabeleça diretrizes amplas para a promoção da igualdade de gênero no país, a implementação concreta dessas políticas depende da existência de estruturas institucionais e instrumentos administrativos no âmbito local. Nesse contexto, a construção de um indicador sintético permite comparar o grau de institucionalização dessas políticas entre municípios brasileiros.

O Índice de Políticas de Gênero no Município (IPGM) foi construído a partir das informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2023, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A MUNIC constitui a principal base de dados sobre a estrutura

administrativa dos municípios brasileiros, reunindo informações sobre a organização institucional das prefeituras e a existência de políticas públicas em diversas áreas.

A construção do IPGM baseia-se em cinco dimensões institucionais consideradas fundamentais para a implementação de políticas de gênero no nível local:

i. Organismo executivo de políticas para as mulheres e perfil do gestor: esta dimensão refere-se à existência de uma estrutura administrativa responsável pela coordenação das políticas de gênero no município. A presença de um órgão específico constitui um indicativo relevante de priorização institucional do tema, podendo assumir a forma de uma secretaria exclusiva ou de uma coordenação vinculada a outra pasta da administração municipal.
ii. Plano municipal de políticas para as mulheres: a existência de um plano municipal constitui instrumento fundamental de planejamento das ações voltadas à promoção dos direitos das mulheres. O plano estabelece diretrizes, metas e prioridades para a implementação de programas e serviços, indicando o grau de formalização do compromisso institucional do município com a agenda de igualdade de gênero.
iii. Conselho Municipal de Direitos das Mulheres (CMDM): esta dimensão avalia a existência de instâncias institucionais de participação e controle social sobre as políticas para as mulheres. Os conselhos municipais constituem mecanismos relevantes de participação da sociedade civil e de fiscalização das ações governamentais, contribuindo para a democratização da formulação e implementação das políticas públicas.
iv. Estrutura e serviços: esta dimensão busca avaliar a existência de infraestrutura e serviços especializados de atendimento às mulheres, como casas-abrigo, centros de referência e outros equipamentos de apoio. A presença desses serviços constitui um indicativo concreto da implementação de ações voltadas ao enfrentamento da violência de gênero e à proteção das mulheres em situação de vulnerabilidade.
v. Levantamento de informações: a coleta e disseminação de dados sobre a situação das mulheres em situação de violência no município é fundamental para o planejamento e a avaliação das políticas públicas.

O quadro 1 apresenta a metodologia de construção do indicador, que chamaremos de Índice de Políticas de Gênero no Município (IPGM), detalhando como cada eixo foi avaliado. A pontuação do indicador varia de zero a seis, em que quanto menor a pontuação, menor a presença de estruturas, equipamentos ou serviços voltados para a promoção dos direitos das mulheres. Essa pontuação reflete diretamente o grau de implementação das políticas públicas para as mulheres em cada município.

Quadro 1: Construção do Índice de Políticas de Gênero no Município (IPGM)

Critérios	Descrição	Pontuação
1- Organismo Executivo de Políticas para as Mulheres	Se o município possui um organismo executivo responsável pela implementação das políticas para as mulheres.	1 se sim, 0 se não
2- Plano Municipal de Políticas para as Mulheres	Se o município possui um plano municipal de política para as mulheres.	1 se sim, 0 se não
3- Conselho Municipal de Direitos da Mulher	Se o município possui um Conselho Municipal de Direitos da Mulher ativo (com reuniões regulares).	1 se sim, 0 se não
4- Casa abrigo ou assistência social especializada	Casas-abrigo para Mulheres em situação de violência doméstica e familiar ou Serviços de Acolhimento para Mulheres em situação de violência (Sistema Único de Assistência Social - SUAS)	1 se sim, 0 se não
5- Serviços Especializados de Enfrentamento a Violência contra Mulheres no estado	1. Centro Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM) ou Núcleos Integrados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência (NIAM); 2. Serviços especializados de atendimento à violência sexual; 3. Centro Integrado de Serviços de Atendimento a Mulheres em Situação de Violência; 4. Unidades Móveis de Atendimento à Mulher; 5. Casas de Acolhimento de Curta Duração (Casa de Passagem);	1/5 se sim para cada serviço, 0 se não (para cada serviço)
6- Levantamento de Informações	Se o município realiza levantamento do quantitativo de mulheres atendidas pelos Centros de Referência ou Núcleos Integrados de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência.	1 se sim, 0 se não

Fonte: Elaboração própria, Munic IBGE 2023

O índice final é obtido pela soma das pontuações associadas a cada dimensão, conforme a expressão:

$$IPGM_i = \sum_{k=1}^{6} x_{ik}$$

em que $IPGM_i$ representa o índice do município ie x_{ik}corresponde à presença das estruturas institucionais consideradas no critério k.

Optou-se por atribuir pesos iguais aos diferentes componentes do índice, considerando que todas as dimensões selecionadas representam requisitos institucionais básicos para a implementação de políticas públicas de gênero no âmbito municipal. A estratégia segue abordagem amplamente utilizada na literatura de indicadores institucionais, na qual diferentes dimensões são agregadas de forma aditiva para capturar o grau de institucionalização de políticas públicas.

O índice foi construído de forma a permitir a comparação entre municípios brasileiros, captando diferenças no grau de institucionalização das políticas públicas voltadas às mulheres no território nacional. Importa destacar que a implementação das estruturas institucionais consideradas no indicador não constitui, na maioria dos casos, uma obrigação legal imposta aos municípios. Entretanto, tais estruturas são amplamente recomendadas nas diretrizes federais de promoção da igualdade de gênero, especialmente nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e em normativas dos órgãos federais responsáveis pela política para as mulheres. Assim, a presença desses instrumentos institucionais pode ser interpretada como um indicativo de priorização política local e de maior comprometimento das administrações municipais com a promoção e a proteção dos direitos das mulheres.

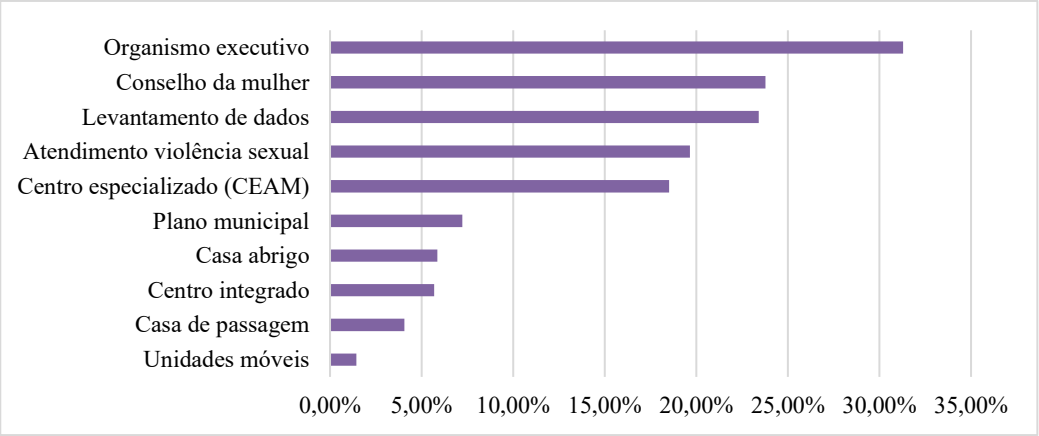
5. Resultados

Nesta sessão, serão apresentados os resultados do Índice de Políticas de Gênero no Município (IPGM) para o Brasil, destacando a distribuição do indicador entre os municípios brasileiros e as diferenças territoriais observadas. A amostra considera 5.570 municípios distribuídos em todas as regiões do país.

O gráfico 1, permite a análise da presença das estruturas institucionais consideradas no indicador e revela limitações importantes na institucionalização das políticas públicas municipais voltadas às mulheres no Brasil. Apenas 31,3% dos municípios possuem organismo executivo responsável pela agenda de políticas para as mulheres, enquanto cerca de 23,7% contam com Conselhos Municipais de Direitos das Mulheres (CMDM). Esses resultados indicam que, embora exista algum grau de formalização administrativa dessa agenda no nível local, a institucionalização dessas políticas permanece restrita a uma parcela relativamente pequena dos municípios brasileiros. Essa limitação torna-se ainda mais evidente quando se observa a presença de instrumentos formais de planejamento: apenas 7,2% dos municípios possuem plano municipal de políticas para as mulheres. Em outras palavras, mesmo após décadas de esforços nacionais e internacionais voltados

à promoção da igualdade de gênero, as capacidades institucionais municipais para a formulação e coordenação de políticas públicas especializadas ainda se mostram incipientes.

Gráfico 1: Proporção de municípios no Brasil com cada instituição/serviço



Fonte: Elaboração própria, Munic IBGE 2023

Quando se analisa a provisão de serviços especializados de atendimento às mulheres, o quadro torna-se ainda mais preocupante. Equipamentos fundamentais para o enfrentamento da violência de gênero, como Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAM) ou serviços especializados de atendimento à violência sexual, estão presentes em menos de 20% dos municípios brasileiros. Embora muitos desses serviços estejam inseridos em redes de atendimento organizadas em nível estadual ou regional, a baixa presença dessas estruturas no território evidencia limitações importantes na capacidade institucional local de acolhimento e encaminhamento das mulheres em situação de violência.

Essas limitações institucionais tornam-se particularmente relevantes quando consideradas à luz da magnitude do problema da violência contra as mulheres no país. De acordo com dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), foram registrados mais de 275 mil atendimentos de mulheres vítimas de violência em 2023. No mesmo ano, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública registrou mais de 256 mil boletins de ocorrência relacionados à violência doméstica contra mulheres. Diante desse cenário, a baixa presença de estruturas institucionais e serviços especializados nos municípios brasileiros evidencia um descompasso entre a magnitude da violência de gênero e a capacidade estatal disponível para o acolhimento, atendimento e proteção das mulheres no nível local.

Tabela 1: Resultado do IPGM por região e tamanho do município

Região	Faixa Populacional	Média	Desvio Padrão	Q1	Q2 (mediana)	Q3	Max	Num Municípios
Brasil	Total	1,01	1,28	0,00	0,20	2,00	6,00	5570

Norte	Até 5000	0,37	0,83	0,00	0,00	0,20	4,60	92
	5001 até 10000	0,56	1,00	0,00	0,00	1,00	4,60	66
	10001 até 20000	0,95	1,15	0,00	1,00	1,35	5,40	110
	0001 até 50000	1,29	1,22	0,00	1,20	2,20	4,80	111
	50001 até 100000	1,51	1,42	0,20	1,00	2,40	5,20	45
	100001 até 500000	2,82	1,75	1,75	2,80	4,25	5,60	24
	Maior que 500000	4,70	0,14	4,65	4,70	4,75	4,80	2
	Total	1,03	1,31	0,00	0,40	1,60	5,60	450
Nordeste	Até 5000	0,63	0,96	0,00	0,00	1,00	4,00	248
	5001 até 10000	0,72	0,94	0,00	0,00	1,00	4,20	372
	10001 até 20000	1,04	1,11	0,00	1,00	2,00	4,40	584
	20001 até 50000	1,60	1,23	1,00	1,20	2,40	5,40	415
	50001 até 100000	2,31	1,22	1,00	2,40	3,20	4,80	111
	100001 até 500000	3,30	1,27	2,20	3,40	4,25	5,80	52
	Maior que 500000	4,75	0,86	4,20	4,60	5,40	5,80	11
	Total	1,21	1,27	0,00	1,00	2,00	5,80	1793
Sudeste	Até 5000	0,22	0,52	0,00	0,00	0,00	3,40	397
	5001 até 10000	0,26	0,60	0,00	0,00	0,15	4,20	374
	10001 até 20000	0,52	0,84	0,00	0,00	1,00	4,60	357
	20001 até 50000	1,18	1,18	0,00	1,00	2,00	4,80	283
	50001 até 100000	1,82	1,32	1,00	2,00	2,60	5,40	108
	100001 até 500000	3,27	1,29	2,20	3,20	4,20	6,00	131
	Maior que 500000	4,49	0,85	3,80	4,40	5,25	5,80	18
	Total	0,84	1,29	0,00	0,00	1,20	6,00	1668
Sul	Até 5000	0,43	0,79	0,00	0,00	1,00	5,40	441
	5001 até 10000	0,68	0,90	0,00	0,00	1,20	4,20	261
	10001 até 20000	0,89	1,09	0,00	1,00	1,20	5,20	218
	20001 até 50000	1,77	1,29	1,00	2,00	3,00	4,40	161
	50001 até 100000	2,49	1,28	1,60	2,20	3,20	5,40	55
	100001 até 500000	3,29	1,46	2,20	3,40	4,40	5,80	50
	Maior que 500000	5,12	1,10	5,40	5,40	5,60	6,00	5
	Total	0,99	1,28	0,00	0,20	2,00	6,00	1191
Centro-Oeste	Até 5000	0,17	0,40	0,00	0,00	0,00	2,20	146
	5001 até 10000	0,55	0,79	0,00	0,00	1,00	3,60	96
	10001 até 20000	0,91	1,01	0,00	1,00	1,40	4,80	101
	20001 até 50000	1,81	1,26	1,00	2,20	2,85	5,40	80
	50001 até 100000	1,88	1,19	1,00	2,00	2,80	3,80	19
	100001 até 500000	2,80	1,13	2,15	2,80	3,40	4,60	20
	Maior que 500000	4,28	1,12	3,40	4,20	4,60	6,00	5

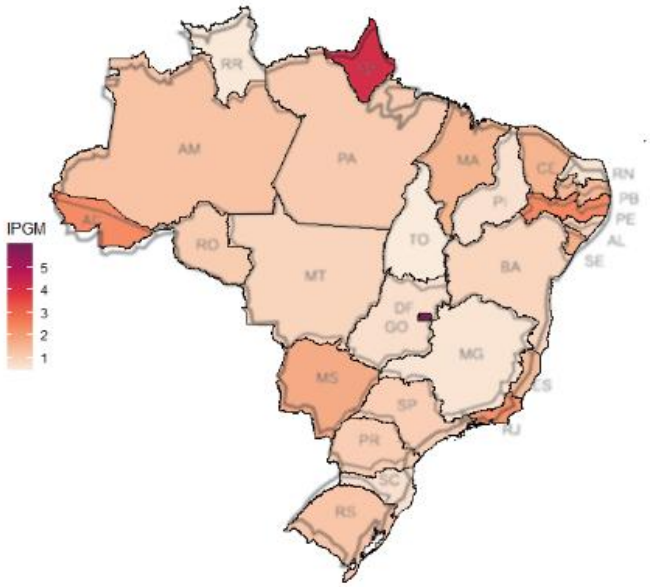
Total	0,91	1,20	0,00	0,20	1,40	6,00	467

A Tabela 1 apresenta o Índice de Políticas de Gênero no Município (IPGM) por região e por faixa populacional, permitindo observar como a institucionalização das políticas públicas para as mulheres varia no território brasileiro. O índice médio nacional foi de 1,01, em uma escala de 0 a 6, considerando 5.570 municípios. Esse valor revela um baixo grau médio de institucionalização dessas políticas no país, indicando que a maior parte dos municípios brasileiros ainda possui estruturas institucionais limitadas para a promoção dos direitos das mulheres.

O primeiro resultado relevante refere-se à desigualdade entre municípios de diferentes portes populacionais, padrão observado em todas as regiões do país. Em geral, quanto maior o tamanho da população municipal, maior tende a ser o valor médio do IPGM. Municípios de pequeno porte apresentam níveis muito baixos do indicador, frequentemente com mediana igual a zero, indicando ausência de estruturas institucionais voltadas às políticas para as mulheres. À medida que a população municipal aumenta, observa-se crescimento consistente do índice, refletindo maior presença de organismos executivos, conselhos, serviços especializados e mecanismos de produção de informação. Ainda assim, mesmo entre os municípios de grande porte, o valor médio do indicador permanece abaixo do máximo possível. Apenas alguns municípios com mais de 500 mil habitantes — especialmente nas regiões Sul e Centro-Oeste — atingem o valor máximo do índice, evidenciando que, mesmo em contextos de maior capacidade administrativa e econômica, a institucionalização dessas políticas ainda apresenta limitações.

O segundo resultado refere-se às diferenças regionais na institucionalização das políticas para as mulheres. A média do IPGM varia entre 0,84 no Sudeste e 1,21 no Nordeste. Esse resultado contraria parcialmente a expectativa inicial de que regiões com maior nível de desenvolvimento econômico e maior capacidade produtiva instalada apresentariam também níveis mais elevados de institucionalização das políticas públicas de gênero. Embora o Sudeste concentre parte significativa da infraestrutura econômica e administrativa do país, sua média do indicador é inferior à observada no Nordeste e próxima à média nacional. Esse resultado sugere que o grau de desenvolvimento econômico regional não se traduz automaticamente em maior capacidade institucional para a promoção de políticas públicas voltadas às mulheres.

Figura 1: Mapa de distribuição da média do IPGM por Unidade da Federação



Fonte: Elaboração própria, Munic (2023)

A figura 1 a média do IPGM por Unidade da Federação, permitindo analisar onde há maior influência das políticas públicas para as mulheres em cada região. O maior destaque é o Amapá, com uma média de 4,08, considerando 16 municípios, o que indica uma ótima implementação das políticas para as mulheres no estado. Em seguida, destacam-se os estados de Pernambuco, Acre e Rio de Janeiro, com índices entre 2 e 2,5, refletindo um desempenho regular na implementação das políticas públicas de gênero.

Por outro lado, estados como Tocantins, Roraima, Minas Gerais e Rio Grande do Norte apresentam os menores valores do índice, todos abaixo de 0,60, evidenciando maiores limitações institucionais para a implementação de políticas públicas voltadas às mulheres. Outros estados, como Piauí (0,62) e Mato Grosso do Sul (1,70), situam-se em posição intermediária, sugerindo a existência de estruturas institucionais ainda incipientes ou parcialmente consolidadas.

Também se destacam alguns municípios que que atingiram o valor máximo do indicador (6), como Montes Claros (MG), Curitiba (PR) e Brasília (GO). Esses municípios apresentam estruturas robustas para a implementação de políticas públicas para as mulheres, incluindo: organismo executivo de política para as mulheres, plano municipal de políticas para as mulheres, conselho municipal de direitos das mulheres, casa-abrigo ou assistência social especializada, além de conhecimento de todos os serviços especializados de enfrentamento à violência contra as mulheres no estado e levantamento de informações.

Vale destacar que o critério referente aos serviços especializados considera apenas o conhecimento, por parte do município, da existência desses serviços no estado. Dessa forma, mesmo

municípios de pequeno porte podem pontuar nesse componente do índice ao reconhecer a rede estadual de atendimento e encaminhar vítimas para municípios onde tais serviços estão disponíveis. Considerando que todos os estados brasileiros possuem, em alguma medida, essa rede de serviços especializados, seria esperado que todos os municípios apresentassem ao menos pontuação mínima no indicador. No entanto, 2.537 municípios registram valor igual a zero no IPGM, revelando importantes lacunas institucionais na organização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no nível municipal.

Todos os estados brasileiros possuem essa rede de serviços especializados, o que, teoricamente, permite que todos os municípios pontuem, no mínimo, 1 ponto no índice. O fato de 2537 municípios ainda apresentarem índice zero revela como as estruturas de políticas de gênero nas prefeituras e no Estado ainda são insuficientes, e como há uma grande lacuna na implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres em diversas localidades.

Em síntese, os resultados indicam que a institucionalização das políticas públicas para as mulheres no Brasil ainda é limitada. As diferenças regionais mostram-se relativamente moderadas quando comparadas às desigualdades associadas ao porte populacional dos municípios. De modo geral, observa-se que municípios maiores tendem a apresentar níveis mais elevados do índice, refletindo maior capacidade administrativa, disponibilidade de recursos e presença de estruturas institucionais voltadas à promoção dos direitos das mulheres.

6. Conclusão

Os resultados deste artigo não permitem confirmar a hipótese de que municípios localizados em regiões economicamente menos dinâmicas (*left behind places*) apresentariam, de forma sistemática, menor capacidade institucional para a promoção de políticas de gênero (*left behind women*). A ausência de um padrão regional consistente — evidenciada por casos como Amapá, Acre e Paraíba, com desempenho semelhante ou superior a estados mais desenvolvidos — indica que a dimensão territorial, por si só, não explica as variações observadas no indicador.

Em contrapartida, o porte populacional emerge como fator mais relevante: municípios maiores apresentam níveis mais elevados de institucionalização, enquanto municípios de pequeno porte — maioria no país — concentram baixos níveis ou ausência total de estruturas. Esse resultado evidencia que a capacidade estatal local, mais do que a localização regional, condiciona a implementação das políticas para as mulheres.

Ainda assim, o principal achado do estudo é a baixa institucionalização generalizada dessas políticas no Brasil. Com média nacional próxima de 1 em uma escala de 0 a 6, o IPGM revela que a maior parte dos municípios dispõe de capacidades institucionais extremamente limitadas. Nesse

sentido, mais do que identificar territórios específicos “deixados para trás”, os resultados sugerem que as mulheres, de forma ampla, permanecem em posição marginal no interior do arranjo estatal brasileiro.

Adicionalmente, a existência de mais de dois mil municípios com pontuação zero — mesmo em um critério que considerava apenas o conhecimento da rede estadual de serviços especializados — evidencia fragilidades na coordenação federativa e na circulação de informações. Esse achado reforça que a limitação das políticas de gênero não decorre apenas da ausência de recursos ou estruturas locais, mas também de falhas na articulação institucional entre os níveis de governo.

Por fim, os resultados evidenciam que, mesmo após décadas de avanços normativos na promoção da igualdade de gênero no Brasil, esses instrumentos ainda não têm sido suficientes para garantir sua implementação efetiva no nível local. Em 2023, a baixa institucionalização das políticas para as mulheres — expressa em indicadores médios reduzidos e na ausência completa de estruturas em milhares de municípios — revela um cenário de persistente negligência estatal frente à agenda de gênero. Esse quadro torna-se ainda mais grave diante da escalada da violência contra as mulheres no país, incluindo o aumento dos casos de feminicídio, evidenciando um descompasso entre a magnitude do problema e a capacidade do Estado de enfrentá-lo. Assim, a formalização de direitos não tem se traduzido em proteção efetiva, indicando que a promoção da igualdade de gênero permanece como um compromisso ainda não plenamente realizado no Brasil contemporâneo.

7. Referências

BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher: princípios e diretrizes. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013–2015. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

CANO, Wilson. Novas Determinações sobre as Questões Regional e Urbana Após 1980. 2. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

CAVALCANTE, Pedro. A Implementação Municipal das Políticas Sociais: Uma Análise Espacial. Brasília: IPEA, 2014.

DUFLO, Esther. Women Empowerment and Economic Development. Journal of Economic Literature, v. 50, n. 4, p. 1051–1079, 2012.

ELSON, Diane. Male Bias in the Development Process. Manchester University Press, 1995.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253. Acesso em: 01/07/2025

FRASER, Nancy. The Old is Dying and the New Cannot Be Born: From Progressive Neoliberalism to Trump and Beyond. Verso, 2016.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2007.

MARTIN, Ron; LEE, Neil; MORENO, César. The geography of inequality: The dynamics of regional inequalities and public policies. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, v. 14, n. 1, p. 3-21, 2021. DOI: 10.1093/cjres/rsaa043.

MARTINS, Humberto. Left behind places in Brazil: the dynamics of regional inequalities and public policies in the early 21st century. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, v. 17, n. 1, p. 235-248, 2024. DOI: 10.1093/cjres/rsad035.

PÉRIVIER, Hélène. A Economia Feminista. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2020.

RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, v. 11, n. 1, p. 189-209, 2018.

SILVA, Silva Lima, Costa, Ana. Desenvolvimentismo no Nordeste: Efeitos Socioeconômicos das Políticas Públicas dos Governos Progressistas (2003-2016). Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2022.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In: SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José (org.). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021. p. 86-124.