

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MANUELA PINTO VIEIRA D'ÁVILA

MULHERES IMPLEMENTAM MAIS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES?

O efeito da presença de mulheres no comando do Poder Executivo Municipal para a implementação de políticas públicas com recorte de gênero nos municípios brasileiros

Porto Alegre
2018

MANUELA PINTO VIEIRA D'ÁVILA

MULHERES IMPLEMENTAM MAIS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES?

O efeito da presença de mulheres no comando do Poder Executivo Municipal para a implementação de políticas públicas com recorte de gênero nos municípios brasileiros

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, como requisito parcial para a qualificação do Mestrado.

Orientador: Prof. Dr. André Marengo

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

d'Ávila, Manuela
MULHERES IMPLEMENTAM MAIS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
MULHERES? O efeito da presença de mulheres no comando
do Poder Executivo Municipal para a implementação de
políticas públicas com recorte de gênero nos
municípios brasileiros / Manuela d'Ávila. -- 2018.
66 f.
Orientador: Prof. Dr. André Marengo.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Feminismos, Participação e Agenda Política. I.
Marengo, Prof. Dr. André, orient. II. Título.

O feminismo é o contrário da solidão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família pela parceria. Obrigada Duca, Gui e Laura!

Agradeço aos meus colegas Heider Pinto e Lauren Xerxewinsky, pelo companheirismo.

DEDICATÓRIA

Essa dissertação é dedicada às garotas que lutam comigo por um Brasil justo.

RESUMO

O trabalho tem o objetivo de aferir se o gênero do gestor municipal (prefeito ou prefeita) é relevante, estatisticamente, para a construção de políticas públicas para as mulheres nos municípios brasileiros; e se a orientação ideológica do partido político do(a) gestor(a) tem efeito na probabilidade de implementação das mesmas. Para tanto, verificamos dados selecionados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC/IBGE, entre os anos de 1999 e 2014 e no Atlas da Política Municipal do Brasil/UFRGS, combinando métodos de pesquisa qualitativa e quantitativa, com uma Análise de Regressão Logística. Foi possível identificar que a presença de mulheres na gestão do Poder Executivo não amplia a possibilidade da execução de políticas públicas com recorte de gênero. Já a relação do espectro ideológico, do partido do prefeito ou da prefeita, amplia as chances de implementação de tais políticas. Portanto, o fato mais relevante para a implementação de políticas para as mulheres é a orientação política do(a) prefeito(a), independentemente do sexo do(a) governante.

Palavras-chave: Políticas públicas de gênero. Participação política feminina. Política pública municipal.

ABSTRACT

The objective of this study is to determine if the gender of the county manager (male mayor or madam mayor) is statistically relevant for the construction of public policies for women in Brazilian counties; and whether the ideological orientation of the political party of the manager has an effect on the likelihood of implementation of the same. In order to do so, we verified selected data from the Brazilian MUNICH / IBGE Profile Survey between 1999 and 2014 and the Atlas of Brazilian County Policy / UFRGS, combining qualitative and quantitative research methods with a Logistic Regression Analysis. It was possible to identify that the presence of women in the management of the executive power does not increase the possibility of implementing public policies with a gender cut. However, the relation of the ideological spectrum of the male or madam mayor's party enhances the chances of implementing such policies. Therefore, the most relevant fact for the implementation of policies for women is the political orientation of the male or madam mayor, regardless of their gender.

Keywords: Gender public policies. Women's political participation. Municipal public policy.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	FEMINISMOS, PARTICIPAÇÃO E AGENDA POLÍTICA	10
2.1	Feminismos e os espaços institucionais para a garantia dos direitos das mulheres	18
2.2	Institucionalização das políticas para as mulheres no Brasil	20
2.3	Brasil nos anos 2000 e a institucionalização das políticas públicas	22
2.4	A sub-representação das mulheres na política brasileira	23
3	MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	26
4	MODELO E METODOLOGIA DE ANÁLISE	33
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	45
6	CONCLUSÃO	51
	REFERÊNCIAS	57
	ANEXOS	61

1 INTRODUÇÃO

Essa dissertação tem objetivo de identificar 1) se a presença de mulheres na chefia do Executivo Municipal aumenta a probabilidade estatística de políticas públicas com recorte de gênero entrarem na agenda e serem implementadas e 2) se a orientação ideológica do partido político da prefeita ou do prefeito tem efeito na probabilidade de implementação das mesmas, por meio da verificação de dados selecionados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC/IBGE), entre os anos de 1999 e 2014. A MUNIC/IBGE é um levantamento periódico e detalhado de dados que evidenciam a estrutura e a gestão das instituições públicas municipais brasileiras, sendo respondido diretamente por gestores de cada município no País.

No segundo capítulo, buscamos sintetizar a trajetória da institucionalização das políticas públicas com recorte de gênero, com objetivo de compreender o que os movimentos feministas permitiram analisar e denunciar nas relações e desigualdades entre os gêneros e, também, o que possibilitaram construir em termos de visões, paradigmas e estruturas normativas importantes não apenas para a luta social mas, também, para a formulação de políticas públicas. Apresentamos tendências e paradigmas predominantes que revelam as reivindicações políticas e/ou de políticas públicas de cada época. Nesse capítulo, abordamos as interfaces entre os movimentos feministas e os espaços institucionais, a institucionalização das políticas públicas com recorte de gênero e elementos da participação política e representação feminina no Brasil e no mundo.

No terceiro capítulo abordamos conceitos e quadros teóricos de Campbell, Baumgartner e Jones e Kingdon, referenciais de teóricos do campo de análise de política, buscando compreender justamente como esses atores e ideias podem fazer com que as instituições assumam esses temas como problemas na agenda e quais caminhos percorrem para decidir por políticas que busquem solucioná-los.

No quarto capítulo, apresentamos a metodologia utilizada no tratamento e análise dos dados dos bancos de dados utilizados na pesquisa (MUNIC/IBGE e Atlas da Política Municipal no Brasil/UFRGS). Analisamos esses bancos, combinando métodos de pesquisa qualitativa e quantitativa com uma Análise de Regressão Logística com o objetivo de testar as hipóteses que seguem:

1) ter mulheres na chefia do executivo municipal aumenta a probabilidade de entrada na agenda e implementação de políticas com recorte de gênero?

2) a orientação ideológica do partido político da prefeita ou do prefeito tem efeito na probabilidade de implementação das mesmas?

O quinto capítulo traz os resultados da análise e discussões para, em seguida, apresentarmos as conclusões. Foi possível identificar que a presença de mulheres na gestão do Poder Executivo não amplia, necessariamente, a possibilidade da execução de políticas públicas com recorte de gênero (Conselhos Municipais de Direitos das Mulheres e Planos Municipais). Já a relação do espectro ideológico do partido do prefeito ou da prefeita amplia, consideravelmente, as chances de implementação de tais políticas. Portanto, o fato mais relevante, para a implementação de políticas com recorte de gênero, é a orientação política do(a) prefeito(a), independentemente do sexo do(a) governante.

Essa pesquisa é relevante academicamente pois, de um lado, parece evidente a gritante distorção entre a presença de mulheres na sociedade e a sub-representação dessas nos espaços políticos brasileiros e a necessidade de ampliação dessa participação para garantia da qualidade da democracia representativa. De outro lado, merece ser objeto de estudo o real impacto da participação das mulheres nos espaços institucionais na construção de políticas públicas para mulheres.

2 FEMINISMOS, PARTICIPAÇÃO E AGENDA POLÍTICA

Feminismo foi a palavra do ano de 2017, segundo o volume de buscas ao verbete no dicionário norte-americano Merriam-Webster, mas a discussão sobre mulheres, política (*politics*) e políticas públicas (*public policies*) atravessa os séculos XIX e XX. É possível afirmar que o ingresso da questão de gênero na agenda pública é resultado da trajetória dos movimentos feministas internacional e brasileiro. Estes movimentos não podem, contudo, ser vistos de maneira homogênea, uma vez que suas discussões são marcadas por intensa disputa política e ideológica, sobretudo entre as correntes radicais, marxistas e liberais. É possível verificar, entretanto, e esse capítulo busca fazê-lo, que existem tendências e paradigmas predominantes que revelam as reivindicações políticas e de políticas públicas em cada época.

É verdade que:

As respostas das mulheres à opressão estrutural do patriarcado e à dominação masculina sempre ecoaram no silêncio da história e foram apagadas e esquecidas pela voz grave dos dominantes. Possíveis registros e representações das lutas das mulheres foram neutralizados, de forma que não é possível afirmar certamente sobre a existência de grupos organizados de mulheres que se opunham à desigualdade, apenas personalidades e ataques de forma individualizada. (SAFFIOTI, 1986, p. 105 apud BITTENCOURT, 2015, p. 199).

Nesse sentido, tem-se registro que ainda no século XVIII, em setembro de 1791, Olympe de Gouges propôs à Assembleia Nacional da França, durante a Revolução Francesa, a **Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã** para igualar-se à **Declaração dos direitos dos homens e cidadãos**, documento que já havia sido aprovado. De Gouges morreu na guilhotina, em 1793, por afirmar, por exemplo, no artigo 1º do documento supramencionado que “A mulher nasce livre e tem os mesmos direitos dos homens. As distinções sociais só podem ser baseadas no interesse comum.” (USP, 2018). A declaração dos direitos das mulheres é um marco na disputa por direitos formais para mulheres. Também é nesse período de efervescência revolucionária que, em 1792, a inglesa Mary Wollstonecraft, sensibilizada pelos debates da Assembleia Nacional francesa, escreve *Vindication of the rights of woman*, questionando a tese de que as mulheres eram naturalmente inferiores aos homens e defendendo o direito de acesso ao sistema educacional

para as mulheres. Nísia Floresta, considerada a primeira feminista brasileira, traduziu o texto para o português em 1832.

Da Revolução Francesa às décadas iniciais do século XX, o Ocidente vive aquilo que algumas historiadoras chamam de “Primeira onda feminista”¹, vinculada ao paradigma liberal, cujas reivindicações trazem para o debate público e agenda política, fundamentalmente, o direito à participação política através do direito ao voto e ao acesso à educação e ao trabalho remunerado para em um mundo em que o ideal feminino ainda era relacionado à vida familiar e ambiente privado. No Brasil, o Partido Republicano Feminino foi fundado em 1910, por Leolinda Daltro e Gilka Machado, justamente para denunciar a cidadania incompleta feminina. Em 1922, nasce a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), posteriormente presidida por Bertha Luz, organizada em torno da luta pelo direito ao trabalho sem autorização do marido e pelo direito ao sufrágio feminino. Essa fase, mesmo vinculada aos interesses das mulheres brancas (por apresentar pautas relacionadas à igualdade formal em um mundo em que mulheres negras conquistavam a liberdade após cruel escravidão), é caracterizada como um movimento massivo, sobretudo na Inglaterra e Estados Unidos (PINTO, 2010). Na Nova Zelândia, em 1893, as mulheres passam a ter direito ao voto, na Finlândia em 1906 e na Inglaterra, país referência da luta sufragista, o tenha feito apenas em 1918. Nas Américas, Estados Unidos permite o direito ao voto em 1919, o Equador, primeiro país latino-americano, em 1929. Ainda em 1919, Leolinda Daltro conseguiu que o primeiro projeto, de garantia do voto feminino, fosse apresentado no Senado, tendo sua primeira votação em 1921. O projeto, entretanto, jamais foi votado a segunda

¹ O debate teórico sobre o uso da expressão “ondas de feminismo” é bastante extenso. A escolha por essa caracterização se deu, entretanto, porque busca-se apenas identificar as tendências majoritárias dos movimentos feministas em cada período histórico. É verdade que a caracterização por “ondas feministas” não indica, necessariamente, que as distintas compreensões não coexistam e que outras orientações e questões tivessem força, por múltiplas razões, em diferentes países. Como já mencionado, também é de conhecimento dessa autora que a expressão não agrega a totalidade da diversidade de movimentos feministas de cada período, uma vez que esse sempre foi descentralizado e diverso. A grosso modo, a primeira onda do feminismo refere-se ao final do século XIX e início do século XX, período marcado pela busca do direito ao voto e aos direitos legais para as mulheres. A segunda onda, período iniciado nos anos 60, marcado pela ampliação dos temas para sexualidade, família, mercado de trabalho, direitos sexuais e reprodutivos e desigualdades de fato. A terceira onda, busca agregar e enfrentar diferentes questões relacionadas à diferentes mulheres, sobretudo, às mulheres negras. É oportuno perceber que, embora seja um elemento de simplificação de narrativa, as contradições entre as feministas liberais (o que é marcado como primeira onda) e as feministas revolucionárias fara parte do texto; assim como a luta pela democracia das mulheres latino-americanas não está englobada no movimento norte-americano e europeu que caracteriza a segunda onda.

vez, procedimento necessário para tornar-se lei. O voto feminino passa a existir no país, apenas, em 1932.

Simultaneamente, o processo da Revolução Russa conta com elaboração teórica marxista de mulheres como Aleksandra Kollontai e Nadiéjda Krupskaia, que se propunham a debater o papel da mulher na sociedade e nos partidos políticos, além do papel do Estado na garantia de um conjunto de políticas públicas emancipatórias para as mulheres, sobretudo, as mulheres trabalhadoras. Kollontai escreve, em 1908, “A mulher trabalhadora na sociedade contemporânea” (SCHNEIDER, 2017, p. 150-159) expressando as contradições entre os diversos movimentos de mulheres (até com relação ao uso da palavra feminismo):

A questão feminina’, dizem as feministas, “é questão de “direito à justiça”. “A questão feminina”, respondem as proletárias, “é questão de um “pedaço de pão”. A questão e o movimento femininos surgiram, afirmam as burguesas, no momento em que a vanguarda consciente, na luta das mulheres, manifestou-se abertamente defesa de seus espezinhadados interesses e direitos. Tal questão se apresentou, respondem as proletárias, quando milhões de mulheres foram lançadas no mercado de trabalho pelas mãos do todo-poderoso Moloch - o capital. Enquanto a mulher não tomava parte direta na produção de mercadorias, enquanto sua atividade se limitava principalmente à manufatura de ‘produtos de uso doméstico’, não podia haver nem sombra da questão feminina como ela é colocada hoje. [...] não foi por causa do repentino amadurecimento de um anseio por bens espirituais nem em razão de aspirações à ciência e ao saber que a questão feminina se tornou eminente; ela surgiu como consequência inevitável do choque entre formas petrificadas de vida em sociedade e as novas relações de produção. (KOLLONTAI apud SCHNEIDER, 2017, p. 150).

E apresentando um conjunto de demandas políticas e de políticas públicas relacionadas às mulheres trabalhadoras:

[...] profundamente convencido de que a completa emancipação feminina será possível apenas em uma sociedade reformada de modo radical, apesar disso, esse partido exige a satisfação das necessidades imediatas das mulheres:

1. A supressão de todas as leis que subordinam a mulher ao homem;
2. O direito de votar e ser votada em todas as instituições legislativas e órgãos da administração local com base em uma eleição geral, secreta e direta;

[...]

4.

[...]

- d) destinação de um espaço nas grandes corporações para alimentação de crianças de colo e para creches;

[...]

- g) destinação de espaços para grávidas e recém-nascidos, administrados por órgãos locais e que contem com a distribuição gratuita de leite saudável às mães que não tenham condições de alimentar a criança com seu próprio leite. (KOLLONTAI apud SCHNEIDER, 2017, p. 157).

É bastante visível, no texto de Kollontai, a disputa em torno do movimento de mulheres. De um lado, feministas liberais e sua luta pelo direito ao voto, educação e trabalho. De outro lado, feministas revolucionárias vinculando a emancipação da mulher com os ideais de transformação radical da sociedade.

O entre guerras representa um período em que de um lado, formalmente, as reivindicações das mulheres haviam sido atendidas: podiam votar e ser votadas, estudar, trabalhar. Como afirmam Alves e Pitanguy (1985, p. 50):

Esse período é marcado pela preparação e pela exclusão de uma nova guerra mundial; assim, a afirmação da igualdade entre os sexos vai confluir com as necessidades econômicas daquele momento histórico. Valoriza-se, mais do que nunca, a participação da mulher na esfera de trabalho, no momento em que se torna necessário liberar a mão-de-obra masculina para as frentes de batalha.

Há, depois, um refluxo na organização das mulheres, visível consequência dos mecanismos de opressão nos países em que o nazi-fascismo ascende. Com o fim da 2ª Guerra Mundial, a volta dos homens das batalhas e, portanto, o retorno da força de trabalho masculina, mais uma vez, vem à tona a diferenciação dos papéis executados por cada sexo, atrelando a mulher ao espaço doméstico

[...] no sentido de retirar a mulher do mercado de trabalho para que ceda seu lugar aos homens. As mensagens veiculadas pelos meios de comunicação enfatizam a imagem da 'rainha do lar', exacerbando-se a mistificação do papel da dona de casa, esposa e mãe. Novamente, o trabalho externo da mulher desvalorizado, tido como suplementar ao do homem. (ALVES; PITANGUY, 1985, p. 50)

Simone de Beauvoir foi uma voz bastante solitária nesse período de descenso do movimento, escrevendo umas das mais importantes obras do feminismo “O segundo sexo” em 1949. É mais tarde, entretanto, já na década de 60, que novas pautas dos movimentos de mulheres ganham maior visibilidade, em um momento em que o mundo vive intensa efervescência com o maio de 68 francês, o movimento *hippie* norte-americano, a Guerra do Vietnã e a invenção da pílula anticoncepcional. Na chamada “segunda onda do feminismo”, compreendida entre as décadas de 60 e 80, a agenda política relacionada aos direitos sexuais e reprodutivos ocupa espaço e a elaboração acerca das questões de raça e classe aparecem mais fortemente, juntamente com a reflexão sobre a ocupação dos espaços público e privado.

Evidente que isso se dá, principalmente, nas economias capitalistas centrais, já que parte considerável dos países latino-americanos, em especial no Cone-Sul, enfrentam nesse período ditaduras militares com intensa organização de movimentos organizados em torno da luta pela democracia.

No Brasil, a segunda onda teve início nos anos 70 num momento de crise da democracia. Além de lutar pela valorização do trabalho da mulher, o direito ao prazer, contra a violência sexual, também lutou contra a ditadura militar. O primeiro grupo que se tem notícia foi formado em 1972, sobretudo por professoras universitárias. Em 1975, formou-se o Movimento Feminino pela Anistia. (RIBEIRO, 2018).

Nesse mesmo ano de 1975, a França tornava a prática do aborto legal.

Entre as décadas de 80 e 90 a maior parte dos países latino-americanos vivia seus processos de redemocratização, sob forte influência do neoliberalismo que “alavancaram o poder do mercado globalizado transnacional, de flexibilizações trabalhistas e do descenso geral dos movimentos sociais que encontravam um panorama repressivo, ideológico e econômico completamente desfavorável aos impulsos populares.” (BITTENCOURT, 2015, p. 202). Nesse período, marcado pela queda do muro de Berlim e redemocratização da América-latina, efervescentes discussões pautam os debates de uma nova etapa do movimento de mulheres, chamada, por alguns, de terceira onda do feminismo. É importante perceber que em todos períodos históricos guardam contradições entre os movimentos de mulheres. Durante a primeira onda, mulheres marxistas participam de processos revolucionários no leste europeu, mulheres negras conquistam a abolição da escravidão (no Brasil, em 1888). Durante a segunda onda, mulheres latino-americanas enfrentam ditaduras militares, mulheres do leste europeu constroem/vivem as experiências socialistas. Depois disso, portanto, mulheres marxistas buscam fazer o debate entre feminismo e marxismo de forma estruturada, ainda em 1990, Loreta Valadares afirma:

O marxismo não ignora a opressão de sexos por ‘embuti-la’ em meio a fatores econômicos que seriam os únicos a determiná-la diretamente. Entende-a, isto sim, entrelaçada com o processo de desenvolvimento da história que, em última instância, é determinada pela produção e reprodução da vida real. (VALADARES, 1990, p. 49).

A chamada terceira onda estabelece novas discussões sobre os paradigmas apresentados pelas duas ondas anteriores, questionando a ideia, sobretudo, a partir da contribuição teórica de Judith Butler, de que a construção de um discurso

universal é excludente, “porque as opressões atingem as mulheres de modos diferentes, seria necessário discutir gênero com recorte de classe e raça, levar em conta as especificidades das mulheres.” (RIBEIRO, 2018). A chamada terceira onda do feminismo apresenta importantes contribuições, tais como o debate sobre o conceito de gênero, que contesta a heteronormatividade, a construção dos corpos, o transfeminismo e a sexualidade.

O debate teórico nos movimentos feministas sobre o conteúdo ideológico da terceira onda é muito intenso, sobretudo a partir de uma suposta dimensão individualista.

A expressão “pós-feminismo” e a ideologia apregoada a ela da negação de uma revolução estrutural permite a interpretação de que não há mais uma razão política do lutar coletivo feminista, vez que a igualdade formal estaria satisfeita e bastaria a mulher, individualmente, buscar a satisfação de sua liberdade plena, correntemente focada na sexualidade ou simplesmente no poder de consumo. Neste panorama, alguns avanços fundamentais da segunda parecem olvidados, como a percepção dos recortes de classe e raça e o avanço do feminismo para além das mulheres brancas e de classe média, abandonando as relações estruturais imbricadas que o patriarcado e o machismo assumem com o racismo e com a exploração capitalista. Esquece-se que a libertação jamais ocorre de maneira individual e fechada, mas prescinde da organização e da superação de qualquer forma de violência e inferiorização de todas as mulheres e não apenas àquelas que “decidem” ou “querem” ser livres no plano estritamente pessoal. (BITTENCOURT, 2015, p. 203).

De qualquer forma, como em todos os períodos anteriores, é possível encontrar pontos de intersecção entre os diversos movimentos feministas. Clara Araújo (2000, p. 28), intelectual marxista, sintetiza a importância central do conceito de gênero, trazido pela terceira onda:

O conceito de gênero surge como tentativa de responder ao problema de lugares sociais atribuídos a homens e mulheres, indo além de suas conformações biológicas [...] Gênero passa ser um conceito cada vez mais incorporado ao pensamento feminista. A possibilidade de pensar as práticas materiais e, ao mesmo tempo, as construções simbólicas, sem necessitar de uma sustentação no essencialismo biológico e nem tampouco na dimensão exclusivamente econômica, faz com que este conceito passa a ser assumido inclusive pelo feminismo de base marxista. Este, também, passa a se preocupar em responder ao problema da subordinação e da assimetria de gênero para além de suas dimensões políticas e econômicas. Gênero torna-se uma importante ferramenta analítica para pensar a desconstrução das identidades fixas, isto é, os caminhos através dos quais o gênero são culturalmente construídas em contextos e com significados específicos. [...] Uma de suas principais contribuições foi permitir repensar a divisão sexual do trabalho como algo cultural e social mente relacionado com a condição de sexo e as práticas materiais mas o percurso desse conceito guarda certos problemas que merecem ser aqui pontuados [...].

E também os limites dos movimentos que dele decorrem:

A dimensão simbólica tende a ganhar centralidade, ao passo que sua referência econômica praticamente desaparece. Gênero deixa de ser um conceito meio, isto é, uma forma de ampliar o olhar entender a gênese da dominação em torno da qual esta foi se estruturando na subjetividade coletiva, para tornar-se um conceito totalizador um modelo próprio em torno de análise. Gênero passa a descrever tudo e explicar muito pouco.[...] Torna-se difícil, também, pensar políticas e ações coletivas capazes de intervir eficaz mente na sociedade, a partir de projeto de uma situação que contenha uma utopia mais ampla de transformação [...]. (ARAÚJO, 2000, p.29).

Já nos anos 2000, o movimento feminista vive certo refluxo, consequência do refluxo dos movimentos sociais nos marcos do avanço do neoliberalismo no mundo, além disso, com as reformas que pressupõem a “diminuição” do papel do Estado e o surgimento das ONGs, muitas feministas passam a se articular a partir dessas organizações. Celi Pinto (2003) em “Uma história do feminismo no Brasil”, afirma que, mesmo que o feminismo não se manifeste de forma similar aos anos 80 e 90, ele se manifesta, nos anos 2000 como um “feminismo difuso”, com nova roupagem, consequência de duas movimentações: a generalização das ideias e a especialização do pensamento. O que a autora conclui, entretanto, é que, mesmo diante dessa retração, é possível identificar uma incorporação, a partir do legado feminista e de outros movimentos identitários, das demandas das mulheres por grande parte dos discursos públicos. Para Pinto (2003), portanto, o feminismo do século XXI pode ser caracterizado da seguinte maneira:

Esse feminismo difuso não tem militantes nem organizações e muitas vezes é defendido por homens e mulheres que não se identificam como feministas. Também não se apresenta como um rol articulado de demandas e posturas em relação à vida privada e pública. Por ser fragmentado e não supor uma “doutrina” é um discurso que transita nas mais diferentes arenas e aparece tanto quando silencia o contador da anedota sexista como quando o programa de um candidato à Presidência da República se preocupa com políticas públicas de proteção aos direitos das mulheres. Um dos exemplos mais fortes dessa mudança de cultura na sociedade brasileira é a legitimidade que alcançou o Congresso Nacional e nos Legislativos estaduais a discussão sobre o assédio sexual, tema muito discutido pelas feministas na última década. (PINTO, 2003, p. 93).

A segunda década do novo milênio está sendo marcada por massivas mobilizações de mulheres com causas difusas ao redor do mundo. Aquilo que alguns chamam “primavera das mulheres” fomenta novos debates acadêmicos

sobre a existência ou não de uma nova onda no feminismo e se existem elementos teóricos para que seja assim chamada.

Independente do desfecho da discussão ainda em curso, é possível constatar que as novas tecnologias têm relação direta com a popularização do “feminismo difuso” ou dos feminismos. Entre janeiro de 2014 e outubro 2015, as buscas pelo termo feminismo no Google aumentaram 1117% em termos globais. Grande parte das mobilizações tem interface direta com a organização virtual, como apontam Gomes e Sorj (2014) ao estudarem a chamada marcha das vadias, um dos marcos dessas mobilizações:

A Marcha das vadias é um protesto feminista que ocorre em várias cidades do mundo. Começou em Toronto, em 2011, como reação à declaração de um policial, em um fórum universitário sobre segurança no campus, de que as mulheres poderiam evitar ser estupradas se não se vestissem como sluts (vagabundas, putas, vadias). Reconhecendo nesta declaração um exemplo amplamente aceito de como a violência sexual é justificada com base no comportamento e corpo das mulheres, a primeira Slutwalk de Toronto teve como principais bandeiras o fim da violência sexual e da culpabilização da vítima, bem como a liberdade e a autonomia das mulheres sobre seus corpos. Desde então, por meio da rápida troca de informações proporcionada pela internet, a marcha foi organizada em diversas cidades pelo mundo [...]. A rapidez com que a marcha se disseminou pelo país e mobilizou a juventude é indissociável das possibilidades que as novas tecnologias de comunicação oferecem ao ativismo político. Já em 2012, no segundo ano do advento da Marcha das vadias, 23 cidades, de todas as regiões do Brasil organizaram protestos usando ferramentas como Facebook, Twitter, Youtube, blogues e emails. (GOMES; SORJ, 2014, p.437).

Em 2018, durante o processo eleitoral brasileiro, enorme mobilização virtual precedeu as numerosas e volumosas manifestações de rua intituladas: “Ele não!”, que aglutinou mulheres com distintas orientações políticas e ideológicas em torno da contrariedade às manifestações antidemocráticas, machistas, racistas e homofóbicas do então candidato Jair Bolsonaro.

Nessa breve síntese, de mais de dois séculos de lutas das mulheres e dos movimentos feministas, é possível identificar um certo sentido de unidade na denúncia de desigualdades vividas pelas mulheres (a ênfase a quais delas é o que difere uma corrente de outra) que resultam na construção de espaços institucionais para garantir políticas públicas (*public policies*) para enfrentá-las. Embora a criação desses espaços nunca tenha sido um consenso no seio do movimento feminista (PINTO, 2003), eles foram responsáveis, em muitos países, por colocar na agenda

das políticas públicas temas relevantes para as mulheres “como campanhas pelos direitos legais das mulheres, pelo direito da mulher à sua autonomia e à integridade de seu corpo, pelo direito ao aborto e direitos reprodutivos, direito à proteção contra a violência doméstica, o assédio sexual e o estupro.” (MIRANDA, 2018).

2.1 Feminismos e os espaços institucionais para a garantia dos direitos das mulheres

Se é verdade que a luta do movimento feminista, para garantir espaços institucionais e, por consequência, políticas públicas direcionadas às mulheres, remonta ao período da Revolução Francesa, também é verdade que as instituições foram conferindo maior relevância ao tema a partir da década de 40, ou seja, depois dos amplos movimentos em defesa do direito das mulheres votarem e serem votadas. Tomando como referência organismos multilaterais para analisar tanto a pauta, quanto resoluções, tratados e eventos que têm o potencial de influenciar a criação e fortalecer políticas e espaços institucionais direcionados às mulheres, o período posterior à II Guerra Mundial trouxe consigo novas perspectivas. Em 1946, a criação da Comissão Sobre a Situação das Mulheres (CSW), sob a supervisão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), buscava enfrentar desigualdades vividas pelas mulheres e a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a incentivar a proteção e promoção dos seus direitos políticos, econômicos e sociais. Em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a consagração de condições mínimas a serem respeitadas pelos Estados Nacionais para a preservação da vida humana, o foco das organizações em relação às mulheres passa a se dar a partir dos direitos humanos. Além disso, através da divulgação de dados e elaboração de relatórios acerca da situação das mulheres pelo mundo. Assim, é possível afirmar que “o processo de internacionalização dos direitos da mulher se inicia com o processo de internacionalização dos direitos humanos.” (PIOVESAN, 2004, p. 3).

Em 1975, fixado pela ONU como Ano Internacional da Mulher, a Comissão Sobre a Situação das Mulheres (CSW) tornou-se responsável pela organização e realização de quatro conferências mundiais acerca da situação das mulheres: México (1975), Copenhague (1980), Nairóbi (1985) e Pequim (1995). Na primeira, realizada no ano internacional da mulher sob o lema "Igualdade, Desenvolvimento e

Paz", aprovou-se um plano de trabalho com diretrizes para o do decênio 1976-1985. No documento, a organização aponta para o compromisso com a "igualdade plena de gênero e a eliminação da discriminação por razões de gênero, a plena participação das mulheres no desenvolvimento e maior contribuição das mulheres para a paz mundial." (ONU MULHER, 2015).

Em 1979, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (Convenção CEDAW), doravante denominada Convenção da Mulher, vigendo desde 1981, é um marco da institucionalização das políticas públicas de gênero, por tratar-se do primeiro tratado internacional que dispõe de maneira ampla sobre os direitos humanos das mulheres. O foco são medidas para superar a desigualdade entre homens e mulheres e o combate à discriminação de gênero. Em Assembleia geral, no mesmo ano, sessenta e quatro países foram signatários. Um ano depois, em 1980, na Dinamarca, as delegações presentes à II Conferência Mundial da Mulher, organizada pela ONU, identificaram a persistente baixa vontade política dos governos em implementar as políticas públicas de gênero e também a pequena inserção de mulheres em postos de direção. Nessa conferência, medidas para ampliar a participação das mulheres na política foram apontadas.

É ainda nos anos 80, logo após a Convenção da Mulher, que um conjunto de políticas públicas para as mulheres passa a fazer parte da agenda dos Estados, como resultado da pressão e mobilização social dos movimentos feministas pela responsabilização do Estado com a busca da superação das desigualdades de gênero.

A 4ª Conferência Mundial das mulheres da ONU, conhecida como Beijing95, com o tema "Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz" ganha relevância por reafirmar os direitos das mulheres enquanto Direito Humano e a igualdade entre homens e mulheres como tema de caráter universal. É nessa conferência que é definida a categoria gênero para efeito de elaboração de políticas públicas e que são estabelecidas as doze prioridades sobre os direitos das mulheres e das meninas: Mulheres e pobreza; Educação e Capacitação de Mulheres; Mulheres e Saúde; Violência contra a Mulher; Mulheres e Conflitos Armados; Mulheres e Economia; Mulheres no Poder e na liderança; Mecanismos institucionais para o Avanço das Mulheres; Direitos Humanos das Mulheres; Mulheres e a mídia; Mulheres e Meio Ambiente; Direitos das Meninas. (ONU MULHER, 2015). O objetivo de tais

conferências era tornar a igualdade de gênero um tema central da agenda internacional, aproximando os Estados de agendas de políticas públicas comuns, para enfrentamento da desigualdade de gênero.

Outro marco, nesse processo de debate e institucionalização de políticas públicas de gênero, é a realização da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, criada em 1994, pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos, conhecida como "Convenção de Belém do Pará". A convenção definiu conceitos e tipificou as diversas formas de violência contra a mulher. Além disso, apontou para as políticas necessárias para que cada país possa atingir os objetivos estabelecidos pela convenção. Ainda no início dos anos 2000, 17 países latino-americanos contavam com um conjunto de legislação voltada a combater a violência contra a mulher. A Lei nº 11.340, aprovada em 2006 no Brasil, conhecida como Lei Maria da Penha, tem seu texto baseado nessa convenção.

2.2 Institucionalização das políticas para as mulheres no Brasil

A primeira experiência de institucionalização das reivindicações dos movimentos feministas no Brasil, em nível federal, deu-se, inicialmente, nos marcos do Governo Sarney, ou seja, no período de redemocratização, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, vinculado ao Ministério da Justiça, tendo como objetivo “promover em âmbito nacional, políticas que visem eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos.” (Lei n 7.353/85, Art. 1º). O Conselho é fruto da reivindicação do Seminário Mulher e Política, organizado por feministas, em São Paulo em 1984 e, como afirma Bandeira (2005), tem o objetivo de promover políticas que assegurem à mulher condições de liberdade, igualdade de direitos, e plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país. É importante destacar o momento de efervescência política e ampla mobilização social nesse período: o Brasil vivia a popular campanha das “Diretas Já!”.

Pinto (2003) destaca que, das 17 conselheiras que compunham o CNDM, 1/3 tinha origem nos movimentos de mulheres, ou seja, com a abertura política, as feministas começaram a se integrar aos diversos espaços, agora como sujeitos políticos articuladores de demandas das mulheres em geral.

“Após duas décadas de ditadura militar, a Constituinte de 1988 representou o grande marco da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil.” (PANDJIARJIAN, 2006, p. 84). Para as mulheres, esse processo representava a ampliação dos direitos de cidadania. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) teve importante papel nessa construção:

Em 1987, ano que antecedeu a Assembleia Nacional Constituinte, uma grande mobilização foi gerada pelo movimento feminista que, dentro e fora do CNDM, trabalhou com eficiência para que as reivindicações das mulheres fossem incorporadas à Constituinte. Conduzindo uma campanha nacional com o tema “Constituinte para valer tem que ter palavra de mulher”, o movimento conseguiu mobilizar muitas outras organizações de mulheres, possibilitando, com isso, a sistematização de suas propostas em um único documento intitulado Carta das Mulheres à Assembleia Constituinte. Nas palavras de Céli Pinto (2003), a carta foi o documento mais completo e abrangente produzido na época. Está dividida em duas partes, a primeira propõe uma agenda que ultrapassa em muito os limites dos interesses corporativos das mulheres. O documento defendia a justiça social, a criação do Sistema Único de Saúde, o ensino público e gratuito em todos os níveis, a reforma agrária, entre outras propostas. A segunda parte do documento detalhava as demandas em relação aos direitos das mulheres no que se referia à família, trabalho, saúde, educação e cultura, violência e questões nacionais e internacionais. Essa intensa mobilização dos movimentos de mulheres, movimentos feministas, CNDM e parlamentares da bancada feminina foi exitosa e a Constituição de 1988 trouxe várias conquistas para as brasileiras. (MIRANDA, 2018).

O movimento liderado pelo CNDM tornou-se conhecido como “Lobby do batom”, aprovando, aproximadamente, 80% das reivindicações, sendo aquele que mais vitórias conquistou no processo da Constituinte. Entre as conquistas presentes na Constituição Federal, merecem destaque os artigos 5º e 226 que estabelecem a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações. A igualdade nos direitos e deveres no que tange à sociedade conjugal; o dever do Estado em assegurar proteção à família através de mecanismos para coibir a violência; a ampliação da licença maternidade; 13º salário e férias anuais de 30 dias para as empregadas domésticas; a criação da licença paternidade; e o direito de propriedade de terra para as mulheres que residem nas zonas rurais. Ainda que na Constituição não exista menção expressa à violência contra as mulheres, em todos os seus aspectos, apenas à violência familiar, este dispositivo constitucional representou um importante avanço: é dele que originam-se os **Conselhos da Mulher**, compreendidos como espaços para debater e formular políticas relacionadas à temática e, também, as Delegacias de Defesa da Mulher (DDM), com objetivo de atender de forma especializada as mulheres em delegacias exclusivas.

São criadas casas-abrigo, para acolher mulheres em situação de violência e risco de morte.

Com a eleição de Collor, em 1989, o CNDM enfrenta um esvaziamento político (conselheiras sem nenhum vínculo com movimentos feministas são indicadas gerando uma demissão em massa do corpo técnico do conselho). O início dos anos 90 é marcado pela edição da Medida Provisória 150 que retira a autonomia financeira e administrativa do CNDM. Em 1995, o CNDM é reativado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, porém sem orçamento e estrutura administrativa.

Durante a década de 1990, portanto, é possível perceber que o avanço no desenvolvimento de políticas públicas para as mulheres sofre um importante revés. Sob hegemonia do receituário neoliberal, políticas que compreendiam o papel do Estado enquanto promotor do desenvolvimento e ator estratégico para o combate às desigualdades estavam em situação frágil. Diante disso, pode-se afirmar que, durante os anos 90, as políticas públicas de igualdade de gênero não foram extintas completamente devido à intensa mobilização promovida por organizações feministas de todo o país e a nível internacional e, também, em função de algumas iniciativas locais de articulação de institucionalização de políticas públicas para mulheres pela sociedade civil ou pelo poder público. É digna de nota a criação da Secretaria Municipal específica para tratar da questão da mulher, pelo Governo Luiza Erundina, eleito em 1989, no município de São Paulo, com o objetivo de fiscalizar a implementação das políticas. Ainda no governo de Erundina, foram criadas casas-abrigo e a primeira experiência de aborto legal. É dessa época, também, o surgimento das primeiras delegacias de polícia ligadas à violência contra a mulher. No curso desse processo, o governo do estado de São Paulo criou o Centro de Convivência para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica (COMVIDA) que atendia casos de mulheres em risco.

Um cenário nacional mais favorável para a criação de políticas públicas para as mulheres se conformaria apenas na primeira década do século XXI.

2.3 Brasil nos anos 2000 e a institucionalização das políticas públicas para mulheres

Com a eleição de Lula para a Presidência da República, em 2002, a institucionalização das políticas públicas para as mulheres teve novo impulso.

Partindo da perspectiva de que cabe ao Estado promover o bem-estar da sociedade e induzir o desenvolvimento, algumas iniciativas foram realizadas, entre elas destaca-se a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), em 2003, vinculada diretamente à Presidência da República. Com status de ministério, a criação da Secretaria era uma demanda apresentada desde 1994, quando se propôs a criação do Ministério da Mulher. A SPM passa a abrigar, em sua estrutura, com caráter consultivo, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, com conselheiras indicadas pelos movimentos feministas e de mulheres e um número menor de conselheiras que representam distintos ministérios federais, representando o Poder Executivo. O CNDM tem caráter consultivo.

A partir da criação da Secretaria, elaborou-se o Plano Nacional de Política para as Mulheres, construído de maneira conjunta entre Poder Executivo, Poder Legislativo e sociedade civil. A realização da primeira Conferência Nacional de Política para as Mulheres, em 2004, mobilizou 120 mil mulheres de todo o Brasil para debater medidas do governo brasileiro para a área até o ano de 2007. Seguiram-se a ele mais dois planos, o segundo Plano para ser executado entre 2008 e 2011 e o terceiro para ser executado entre 2012 e 2015

É possível afirmar, entretanto, que a iniciativa de maior impacto nesse período foi a aprovação pelo Congresso Nacional, em 2006, da Lei Maria da Penha que torna crime a violência doméstica e familiar contra a mulher, definindo tipos de violência e criando ferramentas para impedi-las, tais como a central de Atendimento à Mulher (Disque 180). Nesse período, também é elaborado o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, Pacto pela Redução da Mortalidade Materna, Obrigação da notificação compulsória, postos de saúde contra indícios de violência contra a mulher, 2º Fórum Nacional de Instâncias das Mulheres nos Partidos, a Legislação que prevê acréscimo de 1/3 da pena em casos de feminicídio, a obrigatoriedade da destinação de 5% do fundo partidário para políticas voltadas à promoção de ações voltadas às mulheres. Podemos dizer, portanto, que institucionalizaram-se importantes políticas públicas de gênero no último período.

2.4 A sub-representação das mulheres na política brasileira

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2015, o Brasil possuía 51,6% de mulheres e 48,4% de homens. Em 2016, no último

processo eleitoral brasileiro, apenas 13,52% do total de representantes para os legislativos municipais eram mulheres, equivalente a 7.786 vereadoras - dados da Associação Brasileira de Câmaras Municipais (ABRACAM) - e 11,57% dos cargos de prefeito, equivalente a 641 prefeitas - dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Por sua vez, quatorze das vinte e sete unidades federativas brasileiras não contam com representação de mulheres no Senado Federal. Na Câmara dos Deputados, cinco estados não têm nenhuma mulher entre os seus representantes. Uma extensa pesquisa, organizada pela Procuradoria da Mulher no Senado (SENADO FEDERAL, 2016), aponta que apenas dois estados da federação (Rio Grande do Norte e Amapá) alcançam a marca de 20% de mulheres no conjunto de eleitos aos diversos cargos eletivos. Assim sendo, em ranking sobre presença feminina em parlamentos, elaborado pela Inter-Parliamentar Union - IPU, em dezembro de 2017, o Brasil ocupa a 152ª posição em 190 países.

Em uma sociedade marcada pela elevada sub-representação de mulheres nos espaços de poder, como é o caso da brasileira, é natural que um dos clamores dos movimentos sociais e feministas seja justamente pela ampliação da presença feminina nos Poderes Legislativo e Executivo. É evidente que a mera ampliação da participação de mulheres nos poderes executivo e legislativo é elemento relevante numa democracia que se pretende representativa e, portanto, políticas que ampliem a participação numérica de mulheres, como a lei de cotas, são importantes. São muitos os estudos que abordam as razões da sub-representação feminina (sistema político, machismo estrutural, qualidade da democracia) e este trabalho não pretende enfrentar tal questão. Ocorre que há uma expectativa entre os movimentos feministas e as mulheres de que a ampliação da participação das mulheres projete, automaticamente, um aumento das políticas públicas para a melhoria das condições de vida das mulheres no Brasil. Quando perguntada, em entrevista: “Por que é importante ter uma representação feminina mínima no Congresso?”, a pesquisadora da USP e FGV, Luciana Ramos, respondeu:

A sociedade brasileira e seu eleitorado são compostos por uma maioria de mulheres e existir apenas 10% de representantes delas no Parlamento denota uma discrepância enorme. Se as pessoas sub-representadas têm presença nos processos de decisão, elas têm chances maiores de assegurar as demandas e necessidades deste grupo. O que mais importa é que os espaços de tomada de decisão precisam ser compostos por pessoas com diferentes perspectivas sociais.

A sub-representação feminina no Congresso afeta direitos sociais da mulher. Certamente, uma maior presença feminina na política impactaria muito na formulação de políticas públicas - diferentes daquelas que são formuladas por homens. Isso impactaria diretamente na questão de aborto, de aumento da licença paternidade, sem falar em outras questões como políticas públicas de creches, entre outras. (PELLEGRINI, 2017).

A expectativa parece ser, portanto, de que se mais mulheres ocuparem espaços de elaboração ou execução de políticas públicas, maior será o investimento em políticas públicas para mulheres ou para minimizar a desigualdade de gênero. Nesse sentido, poderíamos concluir que, qualquer mulher, ocupando um espaço de poder, automaticamente poderia ser vista como uma realizadora de políticas públicas para o conjunto das mulheres. Tal fato poderia tornar pouco importante o conjunto de diferenças políticas e ideológicas entre os movimentos de mulheres e as próprias mulheres: o fato de ser mulher unificaria ao conjunto das mulheres que ocupam ou vislumbram ocupar espaços de poder.

Ou seja, por um lado, parece evidente a gritante distorção entre a presença de mulheres na sociedade e a sub-representação dessas nos espaços políticos brasileiros e a necessidade de ampliação dessa participação para garantia da qualidade da democracia representativa; de outro lado, merece ser objeto de estudo o real impacto da participação das mulheres nos espaços institucionais para a construção de políticas públicas para mulheres.

3 MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Política pública pode ser definida como “o conteúdo concreto e conteúdo simbólico de decisões políticas e do processo, da construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2010) contando, em seu estabelecimento, com o protagonismo de atores do Estado e também não-estatais. O debate sobre o peso ou papel do Estado e dos atores não estatais (como as *policy networks*) é bastante intenso. Tomamos o papel do Estado como central e reforçado na elaboração e solução dos problemas, reconhecemos a existência, embora menor, de outros atores capazes de elaborar e protagonizar políticas públicas. Diversas teorias do campo de públicas buscam justamente compreender e identificar o papel dos atores estatais e não estatais, das ideias e das instituições na elaboração do ciclo das políticas públicas (*policy cycle*), definido por identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação de política e avaliação e extinção delas. Embora o ciclo apareça de forma segmentada, ele não se dá , estaticamente, dessa maneira, mas, geralmente, as fases se misturam. Apesar disso, para a pesquisa acadêmica, essa divisão tem valor heurístico para delimitar o objeto de análise e comparar diferentes processos e estudos.

Ao identificar um **problema público** (a diferença entre uma dada realidade pública e o modo como gostaríamos que fosse), os *atores*, partidos políticos, burocracia estatal, Organizações não-governamentais etc., podem passar a lutar para que esse problema entre na lista de prioridades a ser enfrentada pelo governo (SECCHI, 2010). A essa lista de prioridades ou temas relevantes chamamos de **agenda governamental ou simplesmente agenda**. As interpretações sobre **a forma como os problemas entram ou não na agenda** variam de acordo com diferentes concepções. Alguns modelos, aponta Secchi (2010), trabalham com a **racionalidade absoluta ou limitada**, ou seja, compreensões que levam em consideração, em maior ou menor grau, de acordo com a capacidade cognitiva e informativa, que os custos e benefícios das decisões são calculados pelos atores políticos para a tomada de uma decisão. Tanto no modelo de **racionalidade absoluta** como no modelo de **racionalidade limitada**, há o entendimento que o ciclo das políticas públicas segue um padrão ideal, com passos sequenciais. Outros modelos explicativos, como a **Teoria do equilíbrio pontuado** (BAUMGARTNER;

JONES, 2009), e a **Teoria dos múltiplos fluxos** (KINGDON, 2011; ZAHARIADIS, 2007) fogem dessa dinâmica.

Para John (2003), estas seriam teorias sintéticas da análise de políticas por proporem *frameworks* que combinam diferentes fatores causais para explicar os processos de agenda, formulação e implementação das políticas, como atores, interesses, ideias e instituições, e por oferecerem conceitos e “caminhos” para a análise das políticas. Ainda, segundo John, as ideias cumprem importante papel em ambas teorias. Sendo assim, é preciso aprofundar **o papel das ideias** para as teorias antes de apresentarmos uma breve descrição das mesmas, destacando o que será relevante na composição do quadro analítico de nosso estudo. É central a valorização adequada do papel das ideias no processo de produção social, não o subordinando a uma mera justificativa que busca legitimar algum interesse.

Segundo Campbell (2002), o que os atores sociais acreditam é tão importante quanto o que eles querem. No quadro teórico, que este autor propõe para a análise de políticas, as ideias ganham formas distintas. Destacaremos, a seguir, algumas dessas formas, levando em conta o que é mais relevante para a análise de nosso objeto de estudo.

Campbell chama de **paradigmas cognitivos** e **visões de mundo** aquelas ideias, valores, crenças e explicações, que limitam o universo de escolhas políticas consideradas pelos formuladores. Ou seja, devido a elas, nem todas as “soluções” de políticas públicas são passíveis de serem escolhidas por um dado ator. Aquelas coerentes, com as visões de mundo e paradigmas do ator, têm mais chances de serem escolhidas. Os atores também dispõem, segundo Campbell, de **estruturas normativas** que fazem com que formuladores e decisores atuem em conformidade maior com uma **lógica normativa moral** e ou **social** do que com uma lógica mais pragmática que levaria em conta somente a consequência de suas decisões. Campbell também trabalha com ideias relacionadas à “cultura mundial”, o que explicaria similaridades de políticas por meio de **paradigmas cognitivos transnacionais**. Além disso, aborda o conceito de **ideias programáticas**, mais relacionadas a cálculos baseados em causas e efeitos, facilitando a formulação de soluções para problemas particulares a serem abordados pela política pública.

Os apontamentos de Campbell são fundamentais para nossa pesquisa. Os movimentos feministas, como descrevemos na seção anterior, desenvolveram e pautaram novas ideias no debate público. Utilizando a tipologia de Campbell,

podemos dizer que desenvolveram novos paradigmas e visões de mundo do que seria ou não justo, desejável e aceitável do ponto de vista das relações de gênero e situação social das mulheres, afetando estruturas normativas e aportando novos elementos naquilo que seria desejável social e moralmente com relação às mulheres. Além disso, a defesa dessas ideais (que não são uniformes, como já foi apontado) não apenas por movimentos sociais mas, também, por diferentes tipos de instituições que relacionam essas ideias com “soluções” de políticas públicas, sejam os organismos internacionais, os governos federal, estaduais e municipais, sejam os partidos políticos, fazem com que sejam consideradas os conceitos relacionados às ideias da cultura mundial” e as “ideais programáticas”, também apontadas por Campbell.

Nesse aspecto, torna-se ainda mais importante *frameworks* de análise de políticas públicas que destacam o papel dessas ideias na inclusão de novos temas, problemas, questões e soluções de políticas públicas, na agenda governamental. Um *framework* que se ocupa, fortemente, desse tema é a **teoria do equilíbrio pontuado**.

Para a **Teoria do equilíbrio pontuado**, segundo Secchi (2010), a estabilidade das políticas é fruto de pressões políticas para manutenção do *status quo* e de restrições institucionais que coíbem mudanças de agenda. Já as rupturas (compreendidas como ascensão de novos problemas) são frutos de novos apelos emotivos em torno de algum problema, operados por algum ator capaz de inserir certos problemas na agenda. A **Teoria do equilíbrio pontuado** lança luzes sobre um tema central em nosso caso: a relação entre formulação da agenda e dinâmica institucional. Segundo Capella (2006, p. 40):

Duas características fundamentais definem e constituem os monopólios [...]: estrutura institucional definida, pela qual o acesso ao processo decisório é permitido (ou restringido); e uma ideia fortemente associada com a instituição e com valores políticos da comunidade. Assim, a chave para a compreensão dos períodos de estabilidade e mudança, [...] reside na forma como uma questão é definida, considerando que essa definição se desenvolve dentro de um contexto institucional que pode favorecer determinadas visões políticas em detrimento de outras.

Baumgartner e Jones (2009) buscam identificar as razões pelas quais a rápida mudança e a estabilidade se alternaram nas estruturas institucionais e no processo de *agenda-setting*. Considerando que os atores agem com **racionalidade**

limitada, diante de questões políticas que são múltiplas, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, agrupados em **subsistemas políticos**, formados por **comunidades de especialistas** (semelhantes às *policy communities*) que processam esse conjunto de questões de forma paralela, isto é, diferentes subsistemas e espaços institucionais de um governo processando diferentes questões ao mesmo tempo. As questões seguem ali, de forma paralela até que um subsistema é dominado por um único interesse, o qual os autores chamam de **monopólio de políticas** e, por consequência, adentram ao **macrossistema**, promovendo uma mudança na agenda. Os monopólios são definidos e constituídos por duas características centrais: a definição da estrutura institucional com permissão ou restrição ao acesso decisório e uma:

ideia fortemente associada com a instituição e com os valores políticos da comunidade. Assim a chave para a compreensão dos períodos de estabilidade e mudança, segundo Baumgartner e Jones (ano), reside na forma como uma questão é definida, considerando que essa definição se desenvolve dentro de um contexto institucional que pode favorecer determinadas visões políticas em detrimentos de outras. (CAPELLA, 2006, p. 40).

Como mecanismo de instrumentalização da análise, Baumgartner e Jones (2009) criaram o conceito de *policy image*, que é a forma como uma política é compreendida e discutida. São ideias simples e diretas que permitem aos membros de uma determinada comunidade a compreensão sobre uma determinada política. A essa **imagem de apoio** está associada intimamente o **monopólio** de uma determinada política. Essas imagens são construídas a partir de dois elementos: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*), sendo esse fator importante para mudanças rápidas. Assim, Baumgartner e Jones não defendem que todas as questões sociais são problemas. Para que esses chamem a atenção do governo, é preciso que ele efetue a ligação entre problema e possível solução. Por isso, para os autores, a disputa em torno do consenso em torno de uma política - ou *policy image* - é questão central.

Em nosso caso, há uma atuação importante e progressiva de atores sociais – organismos internacionais, movimentos feministas, comunidades de especialistas, partidos políticos - que buscam denunciar a situação social relacionada às diferenças de gênero não só afirmando valores que confrontam a realidade observada e apelam para uma mudança da mesma, mas, também, com estudos e

pesquisas que, por meio de informações empíricas, conformam um novo problema sob o qual é necessário intervir. Por estes atores agregarem ao tema possibilidades de soluções e definirem resoluções, tratados, diretrizes, reivindicações, programas e propostas de políticas que possam mudar a realidade transformada em problema, observamos aí os elementos para a composição de uma imagem de política que passa a ser, cada vez mais, pautada para que entre na agenda dos governos.

Se, do ponto de vista do governo federal, esta agenda entra na pauta com mais força em 2003, passando a ser uma política pública nacional, estimulando uma imagem de política que se pretendia que fosse assumida e implementada pelos governos municipais, a unidade de análise de nosso estudo, o que nos ajuda a compreender as razões que motivaram os governos municipais a assumirem o tema na agenda? Além dos fatores já apresentados, relacionados à teoria do equilíbrio pontuado, entendemos serem centrais outros elementos que a **teoria dos múltiplos fluxos** nos traz, em especial a mudança dos governos municipais, fenômeno central em nossa pesquisa. Para Capella (2006) é teoricamente importante a diferença que Kingdon estabelece entre a compreensão do que é uma **questão** e um **problema**. **Questões** são situações sociais percebidas porém não necessariamente enfrentadas. **Problemas** são questões que os formuladores de políticas públicas decidem enfrentar. As questões transformam-se em problemas relevantes para governos, para Kingdon, a partir de três mecanismos básicos: eventos, crises e símbolos; indicadores e *feedback* das ações governamentais. Como **questões** não são automaticamente **problemas à percepção**, ou seja, a interpretação a partir da **construção social** torna-se relevante.

Para Kingdon, a **formulação de alternativas** (*policy stream*) se dá a partir de múltiplos fluxos (*multiple streams*). Ele entende que as ideias são geradas em primeiro lugar, ou em um **primeiro fluxo**, a partir de **comunidades** (*policy communities*) e ficam flutuando como num “caldo” de ideias primitivas. Segundo Capella (2006), as alternativas que emergem são levadas ao processo decisório, ou o **segundo fluxo**. Tal decisão é tomada por uma **comunidade de especialistas** (pesquisadores, assessores, acadêmicos, funcionários públicos, grupos de interesse). Para a **Teoria dos múltiplos fluxos**, a difusão das ideias se dá de maneira automática, a partir da **persuasão**. É bastante relevante, no modelo de Kingdon, o **papel das ideias** já que para o autor elas são frequentemente mais relevantes em sua influência do que grupos de pressão. O **terceiro fluxo**, para

Kingdon, é a dimensão propriamente política (*policy stream*). Um primeiro elemento desse fluxo é aquilo que ele denomina **humor nacional**, ou seja, o clima para que determinadas ideias sejam levadas adiante. O segundo elemento do terceiro fluxo é composto pelas **forças políticas organizadas**. Quando essas entram em consenso com relação a determinadas ideias, o ambiente tornasse bastante propício para que mudanças ocorram nessa direção. O terceiro elemento, nesse fluxo, é o mais importante, capaz de exercer maior influência na agenda governamental: **mudanças no próprio governo**. Segundo Capella (2006), as circunstâncias em que três fluxos convergem, possibilitando uma mudança na agenda, são definidas como **janelas de oportunidades** (*policy windows*). Essas janelas têm maiores oportunidades de surgir quando uma questão consegue atrair atenção do governo, o **fluxo de problemas**, ou acontecem mudanças na política ou no clima político nacional, o **fluxo político**. Para Kingdon, o **fluxo de soluções** é irrelevante até que problemas sejam percebidos ou demandas políticas criadas. Nesses momentos de viragens, Kingdon estabelece relevante papel aos chamados *policy entrepreneurs* (**empreendedores políticos**), indivíduos que, nos governos ou fora deles (em grupos de especialistas ou de interesses), estão dispostos a investir numa ideia, especialistas que são nela, capazes de apresentá-la e persuadir o conjunto de atores da relevância de sua proposta. Esse **empreendedor político** é capaz de “amarrar” aos três fluxos, atento à abertura das chamadas janelas de oportunidades. É importante dizer que, para Kingdon, o **ator** mais relevante é o Presidente, por manejar mais recursos, deter poder de veto e nomear as pessoas para os espaços de decisão. Num sistema político como o brasileiro, é possível compreender esse ator como o conjunto de chefes do Poder Executivo (governadores e prefeitos), no universo de decisões que cabem a eles. Dentre outro conjunto de atores relevantes, cabe destacar a ideia de **grupos de interesse**, como organizações sociais e grupos com representações corporativas e, também, a ideia que um **ator visível** relevante é a mídia, embora, reconheça Kingdon, não tenha sido possível confirmar a expectativa em suas análises.

Ambos os modelos, equilíbrio pontuado e múltiplos fluxos, com suas similaridades e diferenças, contribuem para a análise do processo de construção da agenda. Ambos explicam, por exemplo, a importância da transformação do **problema em questão**, Baumgartner e Jones (2009) dando mais relevância à *policy image* e Kingdon à atuação dos *policy entrepreneurs* que buscam chamar a

atenção de indivíduos relevantes. Ambas teorias também buscam constatar, mesmo sem necessário vínculo, a identificação de tais problemas e suas soluções. Com relação ao papel dos atores, a **teoria dos múltiplos fluxos** reserva ao chefe do executivo a maior influência. Já a **Teoria do equilíbrio pontuado** o vê como ator importante diante de um conjunto de arenas que se relacionam com as imagens das políticas. Kingdon dá uma relevância essencial às mudanças nos governos que seriam geradoras de grandes **janelas de oportunidades**. Também atribui um papel destacado aos **grupos de interesse** no bloqueio de questões, mais do que na capacidade de levá-las à agenda. Diferente de Baumgartner e Jones, para quem os **grupos de interesse** têm papel importante na definição das questões.

O que trabalhamos até aqui, que inclui o debate sobre o movimento feminista e os conceitos e quadros teóricos de Campbell, Baumgartner e Jones e Kingdon, é muito importante em nossa análise. De um lado, buscamos compreender o que o feminismo permitiu construir em termos de visões, paradigmas e estruturas normativas importantes não só para a luta social, mas, também, para a formulação de políticas públicas com recorte de gênero. De outro, os referenciais de teóricos do campo de análise de políticas públicas abordando justamente como esses atores e ideias podem fazer com que as instituições assumam esses temas como problemas na agenda e como escolhem políticas públicas que busquem enfrentá-los.

Nas próximas seções, aprofundaremos o esforço metodológico dessa pesquisa, com opções coerentes com o quadro teórico aqui apresentado e faremos uso desses referenciais para analisar os achados na análise quantitativa apresentada a seguir.

4 MODELO E METODOLOGIA DE ANÁLISE

Nesta seção, acrescentaremos alguns elementos que compõem o modelo de análise, além do referencial teórico já apresentado e discutido e também apresentaremos a metodologia utilizada no tratamento e análise dos dados dos bancos utilizados na pesquisa.

O banco de dados público, do Perfil dos Municípios Brasileiros - Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE), foi muito relevante para a realização da análise. Tal levantamento contém dados sobre a existência de estruturas de políticas públicas para as mulheres e os respectivos serviços governamentais e equipamentos públicos. São recolhidas e analisadas informações sobre a presença nas cidades de elementos para a gestão de políticas públicas de gênero, como, por exemplo, existência do plano municipal de políticas para as mulheres, de órgão executivo responsável por essas políticas, possibilidade de articulação com outros órgãos municipais e estaduais, previsão de orçamento específico e de fundo municipal, participação da sociedade através da existência de conselho municipal de políticas para as mulheres, capacidade de execução de ações para grupos específicos de mulheres, existência de casas-abrigo e o tipo de atendimento prestado, previsão de serviços especializados e outras estruturas. Conforme Martins e Conteratto (2018), das treze edições da pesquisa, publicadas entre 1999 e 2015 (nos anos de 1999, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015), onze apresentaram questões referentes a gênero. Entre essas, as edições mais completas são as dos anos de 2009 (IBGE, 2010), 2013 (IBGE, 2014) e 2014 (IBGE, 2015), em especial as duas primeiras. A pesquisa cobre a totalidade dos municípios do Brasil para cada ano da pesquisa.

Analisamos esse banco com o objetivo de testar as seguintes hipóteses:

1) Ter mulheres na chefia do executivo municipal aumenta a probabilidade de políticas públicas com recorte de gênero entrarem na agenda e serem implementadas.

2) A orientação ideológica do partido político da prefeita ou do prefeito tem efeito na probabilidade de implementação de tais políticas públicas.

Para a identificação do partido do chefe do executivo em cada ciclo foi utilizado o partido pelo qual ela foi eleita ou ele foi eleito. Essa informação foi extraída do Atlas da Política Municipal no Brasil/UFRGS.

Para compreender se as políticas para as mulheres entraram na agenda governamental, levamos em conta indicadores presentes no banco que evidenciam a implementação inicial da política que, obviamente, pressupõe a decisão de implementá-la e não depende de um processo mais longo de implementação no qual outros fatores estariam envolvidos em seu êxito ou fracasso. Tomamos o município como unidade de análise e, para isso, é necessário compreender a decisão, formulação e implementação da política considerando o desenho federativo do Brasil e identificando as responsabilidades e capacidades, restrições e possibilidades de cada um dos entes da federação nessa política. Assim, dentre os vários elementos que poderiam sinalizar que teria sido tomada a decisão e a implementação da política, selecionamos aqueles que dependiam, fundamentalmente, de iniciativa, decisão e ação do município, ainda que pudessem ser estimulados pelo ente estadual e pela união.

Nesse sentido, o desenho das políticas para mulheres ajuda, uma vez que a implementação das mesmas nos municípios, em que pese a política nacional e as estaduais, exigem interesse, pleito, elaboração de proposta, execução e prestação de contas.

Assim, se a unidade de análise é o município, será necessário separar elementos/variáveis da política cuja implementação envolve a ação municipal, como dito acima, e aquelas nas quais a iniciativa e decisão é, fundamentalmente, estadual.

Como exemplos, podemos analisar a implementação de Delegacia Especial de Atenção à Mulher (DEAM) e de Núcleo Especializado para Mulher na Defensoria Pública (NEMDP). Em ambos os casos, tanto a iniciativa e decisão como a implementação e gestão da política cabem ao Governo do Estado. É razoável pensar que um município cuja prefeita ou prefeito dá mais centralidade em sua agenda às políticas para as mulheres, possa pressionar mais o Governo Estadual para que o mesmo implemente em seu território os equipamentos públicos supracitados. Contudo, outros fatores podem ser determinantes como, por exemplo, o porte do município, ser ou não polo de uma dada região e outros fatores que podem ser, mais ou menos, arbitrariamente atribuídos à decisão da gestão estadual.

O porte do município também é relevante por outros motivos. Mesmo nas ações cuja iniciativa e decisão cabem, exclusivamente, ao município é bastante provável que a indução dos entes federal e estadual seja diferente dependendo do porte do município, já que a política pública propõe uma descentralização que leva em conta a região e, justamente, o porte do município, uma vez que nem todos poderiam ter todos os equipamentos públicos previstos. A política prevê, então, uma lógica de referência com ações e serviços que podem acontecer em cada um dos municípios do país e outras que estariam somente em municípios de referência para uma região. E, de fato, os achados reforçam essa hipótese, como será visto à frente.

Além disso, alguns elementos de implementação da política exigem maior capacidade estatal² do município. Seja para conseguir acessar o recurso federal via edital (como capacidade de elaboração de projeto, execução, prestação de contas e etc e, portanto, burocracia apta a tanto), seja porque alguns dos equipamentos sociais previstos na política como, por exemplo, no caso das casas-abrigo, ainda que contem com financiamento federal via editais, exigem contrapartida financeira dos municípios tanto maior quanto for a abrangência, o volume de mulheres atendidas, a qualidade do serviço prestado etc.

Assim, com o objetivo de controlar, minimamente, esses fatores combinados, optamos por distribuir os municípios nas mesmas faixas populacionais consideradas no próprio banco de dados utilizado pelo órgão federal gestor da política e que é o considerado em nossa análise, quais sejam: Faixa 1- até 5.000 habitantes, Faixa 2- de 5.001 a 10.000, Faixa 3- de 10.001 a 20.000, Faixa 4- de 20.001 a 50.000, Faixa 5- de 50.001 a 100.000, Faixa 6- de 100.001 a 500.000 e, finalmente, Faixa 7- maior que 500.000 habitantes.

² Trabalhando com um conceito multidimensional em *Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais*, Eduardo José Grin apresenta as quatro dimensões que constituem capacidade estatal: capacidade institucional (Estado como autoridade que define regras do jogo); capacidade técnica (Formulação e gerenciamento de políticas); capacidade administrativa e capacidade política, sendo que algumas dessas dimensões podem ser mais relevantes que outras. Já Cingolani, Thomsson e Crombrugge em *Minding Weber more than ever: the impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals* alertam sobre o caráter multidisciplinar e multidimensional do debate em torno de capacidade estatal. Afirmam que, mesmo definido de forma confusa por grande parte dos autores, o conceito passa, frequentemente, por quatro dimensões: coercitiva, administrativa, fiscal e legal. De qualquer forma, a maior parte das definições refere-se a algum tipo de potencial de execução de políticas, sendo a capacidade vinculada à burocracia profissionalizada ou liderança política forte ou ambas e é neste sentido mais abrangente que usaremos o conceito.

Nossa **variável dependente**, na análise, é a entrada do tema na agenda da gestão municipal associada à decisão de implementar a política e evidenciada pela implementação inicial da política. Interessa-nos, portanto, uma variável que represente não só essa decisão, mas que também mostre que essa decisão foi levada a cabo, que significou o planejamento e início de um processo de implementação com potencial de ter desdobramentos, ainda que estes não precisem, necessariamente, já terem acontecido. Além disso, como nosso interesse está relacionado à formação da agenda e decisão, a variável considerada não poderia ser um processo longo que só consiga ser verificado muito tempo após a tomada de decisão e que sofra a influência de outros tantos fatores que incidem nos processos de implementação.

Os indicadores escolhidos 1) percentual de municípios com Plano municipal de políticas para as mulheres e 2) percentual de municípios que instituíram Conselho Municipal conseguem responder às características acima, além de serem também variáveis que estão no âmbito da decisão e responsabilidade municipal e por se constituírem como um passo no processo de implementação e institucionalização inicial exigido pela política nacional. Abaixo, apresentamos os quadros x e y, respectivamente, com os dados brutos sobre o percentual de municípios no Brasil que implementaram conselho e planos municipais nos anos assinalados.

Tabela 1: Municípios com Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres,
por faixas de população, no Brasil e RS - 2005, 2009, 2011 e 2013

(%)

FAIXAS DE POPULAÇÃO POR HABITANTES	2005		2009		2011		2013	
	BR	RS	BR	RS	BR	RS	BR	RS
Até 10.000.....	2,66	3,28	3,10	4,23	4,49	5,44	5,21	7,01
10.000 até 20.000.....	5,24	21,67	5,77	22,58	10,86	33,85	11,39	29,51
20.001 até 50.000.....	9,26	20,69	14,03	28,33	24,16	37,93	26,20	43,75
50.001 até 100.000.....	23,96	45,83	36,71	72,00	45,68	83,33	50,44	70,83
100.001 até 500.000 ...	46,82	66,67	61,37	76,47	72,65	94,12	78,08	100,00
Maior que 500.000.....	74,29	100,00	72,50	100,00	76,32	100,00	84,62	100,00
Total.....	7,87	12,10	10,67	15,52	15,67	19,96	17,52	21,17

Fonte dos dados brutos: Perfil dos Municípios Brasileiros - Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014 - MUNIC/IBGE

Tabela 2: Municípios com Plano Municipal de Política para as Mulheres, por faixas de população, no Brasil e RS - 2009 e 2013

FAIXAS DE POPULAÇÃO POR HABITANTES	(%)							
	Sim, por previsão legal				Sim, sem previsão legal			
	2009		2013		2009		2013	
	BR	RS	BR	RS	BR	RS	BR	RS
Até 10.000.....	0,35	0,60	0,28	0,30	0,82	1,81	1,25	0,91
10.000 até 20.000.....	0,58	0,00	0,73	1,64	1,46	4,84	1,89	0,00
20.001 até 50.000.....	2,09	5,00	2,22	3,13	2,75	5,00	4,07	1,56
50.001 até 100.000.....	5,70	12,00	3,54	20,83	4,75	12,00	7,67	8,33
100.001 até 500.000 ...	7,73	5,88	9,62	5,56	8,58	11,76	10,38	22,22
Maior que 500.000.....	12,50	0,00	20,51	0,00	20,00	0,00	25,64	100,00
Total.....	1,44	1,81	1,54	2,02	2,03	3,43	2,94	2,22

Fonte dos dados brutos: Perfil dos Municípios Brasileiros - Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014 - MUNIC/IBGE

Os dados nos mostram que 1) há um aumento na implementação dos Conselhos e dos Planos Municipais de Política para as Mulheres conforme passam os anos - ou seja, o tempo importa para a difusão da política – e 2) conforme também aumenta o porte do município considerado. Essa é a tendência geral do Brasil e do Rio Grande do Sul. Variações nisso, como nos municípios com mais de 100 mil habitantes no Rio Grande do Sul, estão relacionadas a um número muito pequeno de casos que faz com que situações singulares contradigam a tendência e só reforçam que trata-se de um “n” não significativo para fazer inferências. Tendo em vista, portanto, a importância do porte do município na chance de implementação da política, reforçamos, mais uma vez, que foi imperativo proceder as análises por faixas para isolar esse fator.

Pôde ser percebido também que o percentual de municípios com Conselhos implementados é maior do que o percentual de municípios com planos formulados e institucionalizados. Ambos são exigências da política nacional, mas possuem significados e características de implementação diferentes. O Conselho depende tanto de uma decisão da gestão municipal quanto de sujeitos que se interessem e assumam a condição de conselheiros: tomem posse, frequentem etc., ou seja, tem relação maior com a organização social e existência de movimentos feministas na cidade. Já, o Plano Municipal exige um processo de elaboração completo e posterior publicação e institucionalização do mesmo. Trata-se, portanto, de um processo mais longo e com a necessidade de trabalho de um conjunto de sujeitos e instâncias e, também, da produção de um acordo entre estes, os sujeitos e instituições com o poder de publicar e com os eventuais sujeitos e instituições com poder de veto. Existem muitos casos onde há conselho e não há plano. Ocorrem também casos nos quais planos municipais existem, mas não conselhos, o que pode apontar para dificuldades de implementação e funcionamento destes últimos ou de caminhos menos democráticos e participativos de construção do plano.

Pelo discutido acima, tornou-se necessário combinar os dois dados e considerar a implementação da política como a criação de um ou de outro, uma vez que nosso foco não é sobre o modo de implementação e sim sobre a entrada da questão na agenda e a tomada de decisão pela implementação. Assim, foi criada uma variável chamada “ano de início da implementação” que considera ou a instituição do conselho ou a publicação do plano, o que ocorrer primeiro. Esta , foi considerada nossa **variável dependente**.

Vale observar que a entrada na agenda, decisão e início da implementação da política acontece em um dado ano compreendido dentro do período de um mandato do executivo que tinha à sua frente um(a) prefeito(a) determinado. Nos anos posteriores, os(as) prefeitos(as) subsequentes podem seguir avançando na implementação, fazer a mesma estagnar ou mesmo retroceder, mas, como dissemos, o que está em nosso foco é o momento de entrada na agenda e decisão e não o desenvolvimento e continuidade da implementação.

Assim, nossa variável dependente está relacionada a uma data específica. Isso obrigou adaptações no banco de dados. No inquérito havia a pergunta do ano de criação do Conselho e de publicação do plano. Então, consideramos o último inquérito, o de 2014, e, em função das datas, montamos quadriênios correspondendo aos mandatos do executivo municipal, Assim, para o tratamento do banco de dados organizamos o mesmo nos seguintes períodos de governo: Ciclo 1 - 2001 a 2004, Ciclo 2 - 2005 a 2008 e Ciclo 3 - 2009 a 2012. Construimos subgrupos de bancos para cada período respeitando a ordem cronológica: um município que implementou a política no primeiro período considerado figurou no denominador – universo de municípios que poderiam implementar a política – e no numerador – municípios que implementaram. Contudo, esse município foi excluído do banco do quadriênio seguinte, uma vez que o tema já havia entrado na agenda e sido objeto de decisão e início de implementação, portanto, não figurando nem no universo de municípios que poderiam implementar, nem como tendo implementado naquele outro quadriênio específico.

A(o) chefe do executivo que incorporou na agenda e que tomou a decisão foi aquela(e) do período de início de implementação, que pertencia a um dado partido político e que era de um determinado sexo, e não aquele outro, com sexo e partido próprios, que estava à frente do município anos depois da política ter iniciado sua implementação. Com efeito, se o objeto de nossa análise é a possível influência do sexo e espectro ideológico do partido da(o) chefe do executivo na formação da agenda, decisão e implementação inicial da política, só nos interessa o período quando isso aconteceu.

Assim, um subgrupo, cronologicamente posterior ao outro, tem todos os municípios do anterior menos aqueles que decidiram implementar a política, justamente, no período anterior. Então em cada subgrupo tem somente os

municípios que ainda não decidiram pela implementação da política somados àqueles que decidiram implementar justamente no período em questão.

Conforme nossa hipótese, os fatores que serão analisados como **variáveis independentes** que podem interferir na implementação das políticas para mulheres no município são: o sexo da(o) prefeita(o) e o espectro ideológico de seu partido político.

A primeira é uma **variável binária** que precisa ser identificada, conforme o ano de implementação da política justamente para identificar quem foi o gestor municipal responsável pela decisão. Como controlamos o porte dos municípios, conforme dissemos acima, a hipótese testada neste caso é: **ter mulher na chefia do executivo municipal interferiria positivamente e aumentaria a probabilidade do município ter decidido pela implementação da política, controlado o porte populacional.**

A segunda foi, inicialmente, testada como uma **variável multicategórica**, cuja hipótese seria: **ter um partido mais à esquerda, no espectro político à frente da gestão municipal, interferiria positivamente e aumentaria a probabilidade do município ter decidido pela implementação da política, controlado o porte populacional e levando-se em conta o sexo da(o) prefeita(o).** Mas, como será visto à frente, após testar a significância do modelo, somente uma categoria se mostrou significativa “ter orientação de esquerda” e com base nisso, construímos também uma **variável binária** em que aqueles que são de esquerda são comparados com aqueles com todas as demais orientações políticas.

A variável relacionada ao espectro ideológico, do partido da(o) chefe do executivo, foi construída com base nos estudos considerados por Tarouco e Madeira (2013) em sua revisão de literatura sobre a orientação ideológica, de esquerda ou de direita, dos partidos brasileiros. Nos estudos, os autores consideram cinco pesquisas como as mais importantes feitas no Brasil sobre o tema (Quadro 1).

Quadro 1: Classificação dos partidos políticos brasileiros

Autor	Coppedge* (1997)	Fernandes (1995)	Mainwaring, Power e Meneguello (2000)	Rodrigues (2002)	Power (2000)
Método	Compilação de avaliações anteriores de outros analistas	Votações durante a Constituinte analisadas por outros autores	Votações no Congresso e pesquisas de opinião com parlamentares	Adoção da classificação comum à maioria dos analistas	Questionários aplicados com elites partidárias

Fonte: (TAROUCO; MADEIRA, 2013)

A partir dos mesmos, montamos uma escala de pontuação na qual cada vez que um partido é citado, em um estudo, é atribuído -4 pontos se ele é considerado de esquerda, -2 se de centro-esquerda, 0 se de centro, 2 se de centro-direita e, finalmente, 4 se é considerado de direita.

Como nem todos os partidos são considerados em todos os estudos e como os estudos nem sempre têm acordo sobre a classificação dos partidos para sua pontuação, estabelecemos uma fração na qual no numerador foram somadas todas as pontuações recebidas pelo partido e no denominador o número de vezes que ele foi citado nos estudos, produzindo, assim, certa média da classificação dos partidos, segundo os estudos nos quais ele foi considerado. Essa média foi analisada segundo a escala que segue: esquerda de -4 a -3, centro-esquerda de -2,5 a -1,5, centro de -0,5 a 0,5, centro direita de 1,5 a 2,5 e direita de 3 a 4.

Contudo, os partidos compreendidos nos intervalos que não são automaticamente inclusos nos grupos acima ou que estejam em pontos limites do mesmo, conforme os intervalos que seguem, foram classificados nos agrupamentos segundo escolha teórica da autora levando em conta os métodos dos estudos supracitados e, também, o conjunto mais amplo da literatura. Assim, o partido que ficar no intervalo de $> -3,25$ e $< -2,25$ poderá ser classificado como esquerda ou centro-esquerda, aquele compreendido no intervalo $> -1,75$ e $< -0,25$ classificado como centro-esquerda ou centro, aquele no intervalo $> 0,25$ e $< 1,75$ como centro ou centro-direita; e, finalmente, aquele no intervalo $> 2,25$ e $< 3,25$ como centro-direita ou direita.

Quadro 2: Classificação dos partidos quanto aos espectro ideológico

Partido considerado	Pontuação	Ocorrências	Média	Grupo
PCdoB	-12	3	-4	Esquerda
PDC/PSDC	8	3	2,7	Direita
PP	20	5	4,0	Direita
PDT	-14	4	-3,5	Esquerda
PFL/DEM	20	5	4,0	Direita
PTC	8	2	4,0	Direita
PL	20	5	4,0	Direita
PMDB	0	4	0,0	Centro
PMN	-6	3	-2,0	Centro-Esquerda
Prona	16	4	4,0	Direita
PRP	4	1	4,0	Direita
PSB	-12	3	-4,0	Esquerda
PSC	10	4	2,5	Direita
PSD	16	4	4,0	Direita
PSDB	2	4	0,5	Centro-Direita
PSL	2	1	2,0	Centro-Direita
PST	8	3	2,7	Direita
PT	-14	4	-3,5	Esquerda
PTB	12	5	2,4	Direita
PV	-8	2	-4,0	Esquerda

Fonte: Elaborado pela Autora

É com a classificação apresentada neste quadro, que analisamos nas páginas que seguem os partidos das chefes e dos chefes do executivo presentes nos bancos de dados utilizados. Compreendido o modelo de análise e suas variáveis, é importante concluir esta seção aprofundando um pouco mais o método utilizado. Como dissemos antes, para o alcance dos objetivos de nosso trabalho foi fundamental combinar métodos de pesquisa qualitativa e quantitativa compreendendo que estes métodos de estudar a realidade não são contraditórios e

podem se complementar, às vezes, em uma mesma pesquisa, com é o nosso caso (RAMOS, 2014; SELLTIZ, 1987).

Fizemos a opção de utilizar uma **Análise de Regressão Logística** (RAMOS, 2014). A Análise de Regressão permite dizer o efeito de uma variável independente em uma dependente em presença de outras. Então, quando considera múltiplas variáveis identifica o efeito de uma variável sobre outra levando-se em conta as demais, controlando os efeitos das demais e “singularizando” o efeito daquela que se quer medir. Quando as variáveis não são quantitativas e sim categóricas, então o que se tem é uma Análise de Regressão Logística. Em nosso caso, realizamos uma Análise de Regressão Logística Multivariada com variáveis nominais dicotômicas tanto na condição de dependente como de independente.

Na análise de regressão, além de identificar o efeito, em nosso caso, a probabilidade de acontecer a implementação da política na presença da variável independente, é necessário que se veja também se a diferença tem significância estatística. Outro fator importante é observar o quanto do fenômeno, da implementação da política no caso, é explicado pelas variáveis do modelo considerado: o “R²” que indica a variância da variável dependente, explicada pelas variáveis do modelo em conjunto.

Exemplificando a equação com a variável do sexo do(a) gestor(a) do município, o cálculo da variação da probabilidade do município ter implantado a política (IPM=1) para ele ter como chefe do executivo uma mulher (PEM = 1) em relação a ter um homem nessa condição (PEM = 0), segundo Gujarati e Poter (2008), seria dada por:

$$\beta_j P_i (1 - P_i) \quad (1)$$

Em que β_j é o coeficiente estimado da nossa variável independente PEM, P_i é a probabilidade de ter implementado a política e $(1 - P_i)$ é a probabilidade de não ter implantado a política.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como apontamos acima, identificamos a influência do porte do município, considerando as 7 faixas do IBGE em cada um dos 3 ciclos/quadriênios analisados. O modelo que leva em conta o porte populacional é válido (nível de significância em 1%) e explica (R^2) de 14% a 21% da variação da dependente: a implementação inicial da política, sendo o maior poder explicativo no Ciclo 1 e o menor no Ciclo 3. O restante da variação é explicado por fatores não considerados no modelo.

O modelo considerou 7 faixas populacionais, a saber: Faixa 1- até 5.000 habitantes, Faixa 2- de 5.001 a 10.000, Faixa 3- de 10.001 a 20.000, Faixa 4- de 20.001 a 50.000, Faixa 5- de 50.001 a 100.000, Faixa 6- de 100.001 a 500.000 e, finalmente, Faixa 7- maior que 500.000 habitantes. Todas foram comparadas com os municípios integrantes da Faixa 1. Em todos os casos e nos três ciclos em todas as Faixas, com exceção da Faixa- 2, a chance de implementar a política foram significativas e progressivas nos moldes que detalhamos a seguir (Tabela 3 e Outputs 1, 2 e 3 no Anexo).

Tabela 3: Probabilidade de implementar a política para mulheres e de gênero por faixa e ciclos políticos: efeitos marginais dos modelos logit (Faixa de comparação: Faixa 1)

Variável dependente: “implementou a política para mulheres e de gênero”	Modelo 2: Ciclo 2- 2005/2008	Modelo 3: Ciclo 3- 2009-2012	Modelo 4
Características dos municípios (.) dy/dx			
FAIXA 2 (5.001 a 10.000 habitantes)	0,006 * (0,010)	0,020 (0,014)	0,034 * (0,019)
FAIXA 3 (10.001 a 20.000 habitantes)	0,033 ** (0,014)	0,044 *** (0,016)	0,086 *** (0,020)
FAIXA 4 (20.001 a 50.000 habitantes)	0,083*** (0,026)	0,154 *** (0,030)	0,212 *** (0,032)
FAIXA 5 (50.001 a 100.000 habitantes)	0,320 *** (0,081)	0,432 *** (0,060)	0,380 *** (0,060)
FAIXA 6 (100.001 a 500.000 habitantes)	0,553*** (0,092)	0,681 *** (0,060)	0,610 *** (0,053)
FAIXA 7 (mais de 500.000 habitantes)	0,767*** (0,110)	0,647 *** (0,151)	0,706 *** (0,092)
Observações	4729	4813	5189
Pseudo-R ²	0,213	0.188	0.138
Prob> χ^2	0,000	0.000	0.000

Fonte: Elaboração Própria

Notas: Erro-padrão robusto entre parênteses

(.) dy / dx é para mudança discreta da variável dummy de 0 para 1

Faixa de comparação: Faixa 1

***significativo a 1%; **significativo a 5%; e *significativo a 10%

As chances de implementar a política são crescentes, excetuando a comparação entre os municípios da Faixa 2 e Faixa 1, nos demais amplia a chance de implementar com o aumento do porte do município, ou seja, **quanto maior o município, maior a chance de implementação da política.**

Estes resultados confirmam a relação da existência de políticas públicas de gênero com tamanho do município, mesmo que tenhamos escolhido ações que dependem exclusivamente da vontade política do(a) gestor(a) e que, portanto, já tenhamos buscado minimizar características como a tendência à regionalização, capacidade estatal etc. tratadas na seção anterior. Foi esta compreensão e sua confirmação nas análises que fez com que controlássemos as faixas populacionais para testar as demais variáveis independentes. Com efeito, todas as demais análises foram feitas com os municípios agrupados em suas respectivas faixas.

A descrição do percentual de prefeitas mulheres, dentre todos os municípios considerados em cada ciclo e também o percentual de municípios, cujas prefeitas eram mulheres dentre aqueles que implementaram a política, foram sintetizados no Quadro 3 que segue:

Quadro 3: Percentual de municípios por ciclos com prefeitas mulheres no total da amostra por ciclo e dentre os que implementaram a política

	% prefeitas nos municípios da amostra	Municípios que implementaram	Municípios que implementaram que tinham prefeitas (A)	% de A
Ciclo 1	3,28	287	9	3,14
Ciclo 2	6,27	380	22	5,79
Ciclo 3	7,80	462	42	9,09

Fonte: Elaborado pela Autora

Feitas as regressões para cada ciclo, controlando o porte dos municípios nas sete faixas consideradas em nosso estudo, tomamos o sexo da ou do chefe do executivo como variável independente buscando analisar, conforme nossa hipótese, se as chances de implementar a política eram maiores quando se tratava de uma prefeita em relação a ser um prefeito. Os resultados não foram significativos para

nenhum dos ciclos (outputs 4, 5 e 6 no anexo) mostrando que ter mulher como chefe do poder executivo não tem efeito sobre a implementação dessas políticas analisadas.

Esse resultado contraria a hipótese de que a mera presença de uma mulher na gestão do Poder Executivo amplia a possibilidade da execução de políticas públicas com recorte de gênero. Ou seja, por mais relevante que seja a representação equilibrada e proporcional do conjunto de atores da sociedade nos espaços institucionais - incluída, evidentemente, a participação de mulheres em proporção equivalente à existente na sociedade - para a consolidação da democracia e para sua qualidade, não é possível identificar efeito dessa presença na execução de políticas públicas com recorte de gênero. Parece equivocada, portanto, a ideia que a mera presença numericamente maior de mulheres na política, sem discussão sobre suas pautas, ideologia, compromissos e projetos resulte automaticamente em mais políticas públicas com recorte de gênero.

A segunda hipótese testada foi a da relação do espectro ideológico do partido do prefeito ou da prefeita com maiores chances de implementação das políticas. Por razões relacionadas à obtenção de bancos de dados, só podemos analisar o ciclo mais recente e que concentrou a maior parte da implementação, o Ciclo 3 que compreende os anos de 2009 a 2012.

Como dito acima, foi construída uma tipologia com base nos estudos considerados por Tarouco e Madeira (2013). Foram testadas cada uma das categorias: esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita. O único modelo que foi significativo foi a comparação dos municípios cujos prefeitos pertenciam a partidos compreendidos no espectro da esquerda em comparação com todos os demais e controlando o porte municipal, como já abordado na seção anterior. Assim, avaliou-se a associação entre orientação política da prefeita e do prefeito (variável independente principal – “exposição”) e a implementação da política para mulheres (variável dependente – “desfecho”) no ciclo 3 (anos 2009 a 2012). Ambas as variáveis (independente e dependente) foram analisadas de forma dicotômica (independente: espectro político de esquerda versus os demais espectros políticos da tipologia; dependente: implementou a política versus não implementou a política).

Tendo em vista as análises anteriores, consideraram-se como possíveis covariáveis (neste caso, possíveis fatores de confusão) a faixa populacional da

cidade (tamanho da população em 7 faixas) e o fator de ter prefeita ou prefeito na chefia do executivo (variável dicotômica – masculino ou feminino).

Na regressão logística simples (output 7 e 8), o prefeito ou a prefeita ser de esquerda aumentou a chance de a política ser implementada em 85,7% (Odds Ratio = 1,86 (1,50-2,30) [IC95%]) (neste modelo, sem controlar para fatores de confusão). Procederam-se, então, as análises bivariadas, testando as associações entre a variável dependente e as covariáveis. Apenas a variável “faixa populacional da cidade” permaneceu significativa, portanto foi a única incluída no modelo final. Mais uma vez, o sexo da prefeita ou do prefeito não influenciou a implementação da política (output 9 e 10) .

Sendo assim, foi realizada regressão logística múltipla para a associação entre implementação da política para as mulheres e a orientação política da prefeita ou do prefeito, ajustando para faixa populacional. A regressão logística múltipla (modelo final), demonstrou que mesmo após o ajuste para a faixa populacional da cidade, o fato da prefeita ou do prefeito ser de esquerda aumentou a chance de a política ser implementada em 56,6% (Odds Ratio = 1,57 (1,25-1,97) [IC95%]).

Tabela 4: Probabilidade de implementar a política quando a prefeita ou o prefeito é de esquerda

Variável dependente: “implementou a política para mulheres e de gênero”	Variável independente comparada com as demais: Ser de partido de esquerda	Odds Ratio	Probabilidade:
Sem controlar fatores de confusão		1,857287	85,7% maior de implementar
Controlando a faixa populacional do município		1,565817	56,6% maior de implementar

Nenhuma das outras orientações políticas foi associada à implementação da política emancipadoras para as mulheres. Além disso, prefeitas de esquerda comparadas com o conjunto de prefeitos de esquerda ou prefeitas de direita comparadas com o conjunto de prefeitos de direita não aumentam nem diminuem a probabilidade de implementação da política (outputs 9 e 10)

Em síntese, é possível afirmar, a partir das análises, que uma prefeita ou prefeito ser de esquerda está fortemente associado a uma maior chance de implementar-se a política. Essa hipótese parece revelar que, mais que o gênero – embora já mencionado muitas vezes a necessidade de representação proporcional de todos os atores da sociedade para o aperfeiçoamento da democracia e o incremento de sua qualidade – a execução de políticas públicas para as mulheres tem relação com ideias, crenças, paradigmas cognitivos e normativos relacionados (CAMPBELL, 2002) à orientação ideológica da prefeita ou do prefeito, que foram captados na pesquisa por meio do partido político que ela ou ele pertence, independente do gênero desses.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho, realizado a partir dos bancos de dados públicos do Perfil dos Municípios Brasileiros - Pesquisa de Informações Básicas Municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE) e do Atlas da Política Municipal no Brasil/UFRGS, busca testar duas hipóteses. A primeira, se a presença de mulheres na chefia do executivo municipal aumenta a probabilidade de entrada na agenda e implementação de políticas para as mulheres. A segunda, se a orientação ideológica do partido político da prefeita ou do prefeito tem efeito na probabilidade de implementação das mesmas. Para tanto, levamos em conta indicadores presentes no MUNIC/IBGE que evidenciam a implementação inicial da política, não dependendo de um processo mais longo de implementação no qual outros fatores, para além da decisão de implementação, estariam envolvidos. Selecionamos a existência do **plano de políticas públicas para mulheres** e do **conselho municipal de políticas públicas para mulheres** por serem aqueles que dependiam fundamentalmente de iniciativa, decisão e ação do município, ainda que possam ser estimulados pelo ente estadual e pela união.

A variável relacionada ao espectro ideológico do partido da(o) chefe do executivo foi construída com base nos estudos considerados por Tarouco e Madeira (2013) em sua revisão de literatura sobre a orientação ideológica, de esquerda ou de direita, dos partidos brasileiros. Com base na Análise de Regressão Logística Multivariada, isoladas variáveis como porte do município, concluímos que a participação da mulher na chefia do Poder Executivo Municipal não é relevante estatisticamente para a construção do **plano de políticas públicas para mulheres** e para a implementação do **conselho municipal de políticas públicas para mulheres**, entretanto, o espectro ideológico do gestor é, independente do gênero. Prefeitas e prefeitos de esquerda implementam mais políticas públicas com recorte de gênero. É importante frisar que o resultado do trabalho se aplica a um conjunto bastante específico de políticas públicas com recorte de gênero: conselhos municipais de direitos das mulheres e planos municipais de políticas para as mulheres. A escolha desses, como já mencionado, se deve ao fato da Secretaria Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres (SPM) ter demandado (nos anos de 2009, 2013 e 2014) ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que incluísse questões relacionadas ao tema no Perfil dos Municípios Brasileiros –

Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE). As políticas públicas selecionadas são aquelas que, como já apontado, têm relação mais com a tomada de decisão de implementação pelo (a) gestor (a) municipal.

É evidente que a ampliação da participação das mulheres na política é fato relevante por si só numa democracia que se pretende representativa e, como já abordado anteriormente, essa pesquisa não pretende dialogar com os importantes estudos sobre qualidade democrática e participação política feminina. Entretanto, é possível aferir que a expectativa de que a mera presença de mulheres reflète na construção de políticas públicas para mulheres não é realizada. Nesse sentido, podemos concluir que não é qualquer mulher, ocupando um espaço de poder, que realiza políticas públicas para as mulheres. Tal fato torna relevante o conjunto de diferenças políticas e ideológicas entre os movimentos de mulheres e as próprias mulheres e mesmo agendas comuns entre homens e mulheres de um determinado espectro ideológico, já que gestores mulheres e homens com posicionamento político mais à esquerda têm 56,6% mais de chance de implementarem tais políticas. A execução e implementação de políticas públicas para as mulheres tem mais relação com ideias, crenças, paradigmas cognitivos e normativos relacionados à orientação ideológica da prefeita ou do prefeito. Para Campbell (2002) o que os atores sociais acreditam é tão importante quanto o que eles querem e os “paradigmas cognitivos” e “visões de mundo” limitam o universo de escolhas políticas consideradas pelos formuladores.

Segundo a **Teoria do Equilíbrio Pontuado**, de Baumgartner e Jones, nem todas as questões sociais são problemas. Para que esses chamem a atenção do governo, é preciso que ele efetue a ligação entre problema e possível solução. Por isso, para os autores, a disputa em torno do consenso a partir de uma imagem política - ou *policy image* - é questão central. Em nosso caso, há uma atuação importante e progressiva de atores sociais - organismos internacionais, movimentos feministas, comunidades de especialistas, partidos políticos - que buscam denunciar a situação social relacionada à desigualdades de gênero. Esses atores garantem a construção de uma **imagem política** e o ingresso do tema na agenda do Governo Federal em 2003, estimulando uma imagem de política que se pretendia que fosse assumida e implementada pelos governos municipais, a unidade de análise de nosso estudo. O que podemos concluir é que essa **imagem política**, construída com apelos emotivos e informações empíricas, só tem capacidade de transformar **questões** relacionadas a desigualdade de gênero em **problemas** para os partidos

com posicionamento político mais à esquerda, já que Kingdon, na **Teoria dos Múltiplos Fluxos**, estabelece importante contribuição teórica sobre as diferenças entre “**questão**” e um “**problema**”. Kingdon os difere afirmando que quando a situação social é percebida porém não necessariamente enfrentada ela é uma **questão** e que passa a ser um **problema** quando o formulador decide enfrentá-la. Como **questões** não são automaticamente **problemas**, a **percepção**, ou seja, a interpretação a partir da **construção social** torna-se relevante. É possível afirmar, a partir da análise de regressão logística multivariada, que a construção social do chefe do Poder Executivo é determinante para a implementação de políticas com recorte de gênero, isto é, que para as Prefeitas (os) de partidos com posicionamento político mais à esquerda as **questões** relacionadas à igualdade de gênero tornam-se **problemas**, a partir da **construção social** comum a mulheres e homens desse campo político.

Para Kingdon, a **formulação das alternativas** segue **múltiplos fluxos**. Primeiro, flutuam num caldo primitivo de alternativas, depois, são levadas ao processo decisório em comunidade de especialistas. O terceiro fluxo, a dimensão propriamente política é constituída por três elementos, segundo o autor. O primeiro, **humor nacional**, parece influenciar já que o governo nacional no período analisado é encabeçado por partidos políticos com posicionamento mais próximos à esquerda. O segundo elemento do fluxo é composto **pelas forças políticas organizadas na sociedade**. A pesquisa não fornece elementos suficientes para afirmarmos que a implementação dos conselhos e/ou planos decorre de um movimento feminista mais organizado e atuante nas cidades. Já o terceiro elemento, levantado por Kingdon, são as mudanças no próprio governo. Como tomamos o ano inicial dos governos como variável dependente podemos afirmar que a **janela de oportunidade**, aberta pela mudança de governo associada ao clima nacional, foi aproveitada para que questões relacionadas à desigualdade de gênero se tornassem problemas e ingressassem na agenda dos governos politicamente mais identificados à esquerda.

Essa pesquisa, é evidente, não esgota as possibilidades de relação entre participação de mulheres no Poder Executivo e execução/implementação de políticas públicas com recorte de gênero. É provável que outras políticas públicas com esse recorte sejam implementadas, beneficiando as mulheres e reduzindo as desigualdades de gênero. É possível, também, que essas políticas sejam mais implementadas por prefeitas do que prefeitos. Entretanto, não há um indicador que

agregue políticas públicas consideradas relevantes para diminuir a desigualdade entre homens e mulheres nas cidades. Um indicador sobre a vida das mulheres nas cidades certamente levaria em conta temas como acesso ao transporte público e assédio, diferença salarial entre homens e mulheres que exercem uma mesma atividade, acesso à educação ou mesmo condições para que mulheres e homens voltem ao mercado de trabalho após o nascimento dos filhos. É possível também que - outra hipótese não aferida nesse trabalho - a participação de mais mulheres em parlamentos resulte também em mais políticas com recorte de gênero já que refletem, em uma dimensão, o quanto a sociedade local está empenhada na construção da representação feminina. Há aqueles que atribuem ao alinhamento entre Partidos – ou campos políticos – o principal elemento para a difusão de uma determinada política pública. Todas essas hipóteses não foram testadas, embora essa última coincida com a conclusão da análise dos dados.

Mesmo assim, temos elementos para resgatar um debate que atravessa os movimentos feministas: a universalização da categoria mulher. Ainda no início do século passado, mulheres marxistas e feministas liberais já divergiam sobre essa universalização da categoria mulher. Relembremos o esforço de Kollontai, em trecho supramencionado, para distinguir o movimento das sufragistas europeias, da sua própria atuação. Depois, no processo de redemocratização da América Latina, a elaboração das intelectuais marxistas diante dos debates que marcam um terceiro momento de organização do movimento de mulheres, quando conjuntos de mulheres passam a reivindicar um feminismo mais plural, baseado nos conceitos de gênero, abordando temas relacionados à sexualidade. Ou seja, muitos momentos são marcados por diferenças nos movimentos feministas e de mulheres.

O que os resultados da análise do banco de dados da pesquisa parece deixar evidente é que nem todas as mulheres ocupando espaços de decisão política são iguais. Existem mulheres (e homens) que executam políticas públicas com recorte de gênero e mulheres (e homens) que não as executam. As ideias contam, “É bom lembrar que as vozes nunca são neutras. As vozes feministas, antirracistas e cientes da luta de classes em nossa sociedade alertam que há algo de errado na pretensa neutralidade [...] nesse contexto, o termo feminismo é maltratado enquanto cresce o termo feminino.” (TIBURI, 2018, p. 50-51).

Djamila Ribeiro, em artigo publicado na revista Carta Capital, afirma que “Se a universalização da categoria mulheres não for combatida, o feminismo continuará

deixando de fora diversas outras mulheres e alimentando assim as estruturas de poder.” (RIBEIRO, 2018). Ou seja, quando tornamos mulheres uma categoria universal, tornamos invisíveis as diferenças entre essas. A ruptura dessa universalização passa pela construção de um feminismo aberto a um conjunto de lugares de fala³, ou seja, do reconhecimento de muitas mulheres e de condições diversas de opressão: mulheres de classe, raça, orientação sexual distintas. Esses corretos lugares de fala, necessários para a ruptura de uma pretensa universalidade que, como vimos, não necessariamente cumpre papel para as mulheres quando a frente da gestão dos executivos municipais, não podem, porém, com a justa intenção de romper a universalização do conceito de mulher, caírem numa fragmentação que poderia recair numa nova universalização de grupos de mulheres, tais como: “mulheres negras”, “mulheres lésbicas”, abstraindo o papel das ideias, das ideologias dessas mulheres.

Como afirma Marcia Tiburi, em “Feminismo em comum”:

De fato, não podemos reduzir o feminismo a discussão de gênero e sexualidade sem uma ligação direta com a questão das classes sociais- também a da raça [...] Do mesmo modo, todas as lutas que envolvem os marcadores de opressão, quando não estão atentas ao problema de gênero que reproduz um sistema conservador, não conseguem avançar na transformação social. [...] Talvez a partir da relação entre os marcadores de opressão possamos entender porque tantas mulheres se afirmam hoje como feministas e porque o feminismo cresce sustentado discursos e práticas de várias gerações. O feminismo está aí para ajudar as pessoas perguntarem sobre o jogo de poder envolvidos em sua própria vida. Nessa linha, algumas perguntas podem nos ajudar a pensar mais. Porque certo feminismo entra na moda e é tão aceito pelo capitalismo? Porque o outro feminismo dá medo e a rejeitado pelo capitalismo?” (TIBURI, 2018, p. 28-29).

Retomo o debate sobre representação política feminina - bem como de negros/negras, deficientes, indígenas, LGBT - mesmo que esse não seja objeto da presente pesquisa. A participação de mulheres (e dos demais segmentos) na política tem relação com um conjunto de outras questões para além da execução de políticas públicas com recorte de gênero ou dessas políticas públicas. Tem relação com o enfrentamento à desigualdade entre homens e mulheres: Ocupar o espaço

³ A expressão “Lugar de fala” é aqui utilizada não apenas como mera manifestação de particularidades individuais mas, sobretudo, a visões de mundo desigualmente posicionadas numa sociedade estruturada a partir da branquitude, masculinidades e heterormatividade. (RIBEIRO, 2018).

público, ocupar espaços de poder, subverter papéis limitados de gênero. Todas essas questões também cumprem importante papel no enfrentamento à desigualdade para além de reforçar a qualidade da democracia representativa. A categoria mulher é, portanto, universal quando percebemos sua invisibilidade nos espaços de Poder e ter apenas 11,57% de prefeitas não é razoável num país em que mais de metade da população e dos eleitores são do sexo feminino. A categoria mulher não deve, entretanto, ser universalizada quando pensamos o exercício do Poder por essas mulheres que são diversas e, em quem, as ideias cumprem papel na construção da agenda de políticas públicas.

[...] assim, não é errado dizer que o feminismo de cada uma entra em jogo com os femininos possíveis das outras mulheres, os feminismos preexistentes que se recriam, se replicam, redefinem tempos e espaços e, ao mesmo tempo, relacionam-se ao “feminismo” em um sentido genérico. Esse termo, quando usado no singular, não deve nos remeter a uma unidade, ela mesma uma categoria patriarcal, mas antes, nos levar a pensar em termos de construção do “comum” e da presença da singularidade. [...] Todo feminismo é particular e no geral ao mesmo tempo. Todo feminismo está, na lógica da presença, ligado ao outro feminismo; todo feminismo está em relação dialética, em tensão com o com outro. (TIBURI, 2018, p. 42-43).

REFERÊNCIAS

ALVES, B. M.; PITANGUY, J. **O que é feminismo?**. São Paulo: Abril cultural: Brasiliense, 1985.

ARAUJO, C. “Marxismo e feminismo” tensões e encontros de utopias atuais. **Revista Presença de Mulher**, São Paulo, n. 37, p. 21-36, 2000.

BANDEIRA, L. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas**. Convênio Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL, Secretaria Especial de Política para as Mulheres - SPM. Brasília: UNB, 2005.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and instability in American politics**. 2nd.ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BITTENCOURT, N. A. Movimentos feministas. **Revista Insurgência**, Brasília, v. 1, n.1, p. 198-210, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/viewFile/16758/11894>>. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **+ Mulheres na política: retrato da sub-representação feminina no poder**. Brasília: Senado Federal, Procuradoria Especial da Mulher, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/proc-publicacoes/mais-mulheres-na-politica-retrato-da-subrepresentacao-feminina-no-poder>>. Acesso em: 10 out. 2017.

BUGNI, R. P. **Políticas públicas para as mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal**. 2016. 215 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2016.

CAMPBELL, J. L. Ideas, politics and public policy. **Annual Review of Sociology**, v.28, p. 21-38, 2002.

CAPELLA, A.C.N. Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-53, 1^o sem. 2006.

CEDAW. **Convenção**. Disponível em: <<http://monitoramentocedaw.com.br/wp-content/uploads/2013/08/Convencao.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2015.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. **Minding Weber more than ever? the impacts os state capacity and bureaucratic autonomy on development goals**. Maastricht: UNU-MERIT, 2013. (working paper, n. 52)

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe: una propuesta para medir su magnitud y evolución**. Santiago, Chile: CEPAL, 2002.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração e Programa de Ação de Viena. Viena, 1993.** Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

DINIZ, C. S.; SILVEIRA, L.; MIRIM, L. A. (orgs.). **Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher: alcances e limites.** São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006.

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

GRIN, E. J. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, jan.-jun., 2012.

GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. (orgs.). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero.** São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

GOMES, C.; SORJ, B. Corpo, geração e identidade: a Marcha das vadias no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 433-447, maio/ago. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v29n2/07.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica.** 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

JOHN, P. Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change?. **Policy Studies Journal**, v. 31, n. 4, p. 481-498, 2003.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies.** Washington: Pearson, 2011.

KOLLONTAI, A. A mulher trabalhadora na sociedade contemporânea. In: SCHNEIDER, G. (org.). **A revolução das mulheres: emancipação feminina na Rússia Soviética.** São Paulo: Boitempo, 2017.

MARTINS, C. H. B.; CONTERATTO, D. Políticas Públicas de Gênero: estrutura e gestão nos municípios brasileiros. **Indicadores Econômicos FEE Online**, Porto Alegre, v. 45, n. 3, p. 101-114, abr., 2018. Disponível em: <<http://https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/4094>>. Acesso em: 10 set. 2018.

MIRANDA, C. M. **Os movimentos feministas e a construção de espaços institucionais para a garantia dos direitos das mulheres no Brasil.** Disponível em: <http://www.ufrgs.br/nucleomulher/arquivos/os%20movimentos%20feministas_cyntia.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

ONU MULHER. **Conferências Mundiais da Mulher.** Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

PANDJIARJIAN, V. Balanço de 25 anos da legislação sobre a violência contra as mulheres no Brasil. In: DINIZ, C. S.; SILVEIRA, L.; MIRIM, L. A. (orgs.). **Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher**: alcances e limites. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006, p. 78-139.

PELLEGRINI, M. **Sub-representação feminina no Congresso afeta direitos sociais da mulher - entrevista Luciana Ramos**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/sub-representacao-feminina-no-congresso-afeta-direitos-sociais-da-mulher-4112.html>>. Acesso em: 10 out. 2017.

PINTO, C. R. J. Feminismo, história e poder. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010.

PINTO, C. R. J. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PIOVESAN, F. A violência doméstica contra a mulher e a Proteção dos Direitos Humanos. In: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. GRUPO DE TRABALHO DE DIREITOS HUMANOS. **Direitos Humanos no Cotidiano Jurídico**. São Paulo: Centro de Estudos da PGESP, 2004.

RAMOS, M. **Pesquisa social**: abordagem quantitativa com uso de SPSS. Porto Alegre: Escritos, 2014.

RIBEIRO, D. **As diversas ondas do feminismo acadêmico**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/escritorio-feminista/feminismo-academico-9622.html>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

RIBEIRO, D. **O que é lugar de fala?** Belo Horizonte: Letramento, 2017.

SAFFIOTI, H. B. Feminismos e seus frutos no Brasil. In: SADER, E (org.). **Movimentos sociais na transição democrática**. São Paulo: Cortez, 1986.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning,, 2010.

SELLTIZ, W. C. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: E.P.U, 1987.

SILVEIRA, M. L. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade. In: GODINHO, Ta.; SILVEIRA, M. L. (orgs.). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p. 65-76.

SOARES, V. Políticas públicas para igualdade: papel do Estado e diretrizes. In: GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. (orgs.). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p. 113 -188.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R.M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 21, n. 45, p. 149-165, mar. 2013.

TELES, M. A. **Breve história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Alameda, 1993.

TIBURI, M. **Feminismo em comum**: para todas, todes e todos. 2.ed. Rio de Janeiro: Rosa dos tempos, 2018.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). **Declaração dos direitos da mulher e da cidadã - 1971**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-dos-direitos-da-mulher-e-da-cidada-1791.html>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

VALADARES, L. “A controvérsia” feminismo x marxismo. **Revista Princípios**, n. 18, p. 44-49, jun/jul/ago., 1990.

ZAHARIADIS, N. The multiple multiple streams: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. (org). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007.

ANEXOS

OUTPUTS

Output 1- Ciclo 1

```

Logistic regression                               Number of obs   =       4729
                                                  LR chi2(6)      =       290.44
                                                  Prob > chi2     =       0.0000
Log likelihood = -537.00906                    Pseudo R2      =       0.2129
  
```

implement_~2	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
faixa_2	.3446905	.5416594	0.64	0.525	-.7169424 1.406323
faixa_3	1.449682	.4517453	3.19	0.001	.5583976 2.340966
faixa_4	2.237296	.4425026	5.06	0.000	1.370007 3.104585
faixa_5	3.616811	.4510996	8.02	0.000	2.732672 4.50095
faixa_6	4.533924	.4540567	9.99	0.000	3.64399 5.423859
faixa_7	5.444938	.6906734	7.88	0.000	4.091243 6.798633
_cons	-5.290787	.409275	-12.93	0.000	-6.092951 -4.488623

```

Marginal effects after logit
y = Pr(implement_ciclo_2) (predict, p)
  = .01549413
  
```

variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[95% C.I.]	X
faixa_2*	.0057606	.00983	0.59	0.558	-.013496 .025018	.239586
faixa_3*	.033233	.01374	2.42	0.016	.006311 .060155	.261578
faixa_4*	.0803318	.02637	3.05	0.002	.028648 .132015	.17361
faixa_5*	.3197497	.08082	3.96	0.000	.161337 .478162	.044195
faixa_6*	.5527932	.09167	6.03	0.000	.373124 .732463	.025164
faixa_7*	.7668913	.11003	6.97	0.000	.551235 .982548	.002749

Output 2 - Ciclo 2

```

Logistic regression                               Number of obs   =       4813
                                                  LR chi2(6)      =       424.46
                                                  Prob > chi2     =       0.0000
Log likelihood = -916.22102                    Pseudo R2      =       0.1881
  
```

implement_~3	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
faixa_2	.4829835	.314675	1.53	0.125	-.1337683 1.099735
faixa_3	.9600597	.2876099	3.34	0.001	.3963546 1.523765
faixa_4	2.106551	.2682325	7.85	0.000	1.580825 2.632277
faixa_5	3.255111	.2859773	11.38	0.000	2.694606 3.815617
faixa_6	4.26367	.3083293	13.83	0.000	3.659356 4.867985
faixa_7	4.022827	.7139089	5.63	0.000	2.623592 5.422063
_cons	-4.245971	.2442662	-17.38	0.000	-4.724724 -3.767218

```

Marginal effects after logit
y = Pr(implement_ciclo_3) (predict, p)
  = .03763816
  
```

variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[95% C.I.]	X
faixa_2*	.0197977	.01434	1.38	0.168	-.008317 .047913	.238105
faixa_3*	.0441752	.01582	2.79	0.005	.013177 .075174	.259298
faixa_4*	.1544021	.02947	5.24	0.000	.09665 .212155	.179514
faixa_5*	.4323613	.0599	7.22	0.000	.314963 .54976	.047579
faixa_6*	.6813138	.05531	12.32	0.000	.572917 .789711	.023478
faixa_7*	.6470044	.15123	4.28	0.000	.350593 .943416	.00187

Output 3 - Ciclo 3

```

Logistic regression                               Number of obs   =       5189
                                                  LR chi2(6)      =       391.20
                                                  Prob > chi2     =       0.0000
Log likelihood = -1226.0837                    Pseudo R2      =       0.1376

```

faixa_2		.587496	.2776675	2.12	0.034	.0432777	1.131714
faixa_3		1.264994	.2494778	5.07	0.000	.7760263	1.753961
faixa_4		2.200719	.2387967	9.22	0.000	1.732686	2.668752
faixa_5		2.740549	.2638575	10.39	0.000	2.223398	3.257701
faixa_6		3.658455	.2710646	13.50	0.000	3.127178	4.189732
faixa_7		4.048882	.5202613	7.78	0.000	3.029189	5.068576
cons		-4.048882	.2201127	-18.39	0.000	-4.480295	-3.617469

variable		dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[95% C.I.]	X
faixa_2*		.0340297	.01823	1.87	0.062	-.001697	.069756		.227982
faixa_3*		.0860048	.02092	4.11	0.000	.045004	.127005		.254962
faixa_4*		.2124096	.03266	6.50	0.000	.148405	.276414		.191174
faixa_5*		.3799168	.05526	6.88	0.000	.271615	.488218		.054346
faixa_6*		.609918	.05365	11.37	0.000	.504762	.715074		.031991
faixa_7*		.7063876	.09287	7.61	0.000	.524375	.888401		.003469

Output 4 - Ciclo 1 analisando mulheres como prefeitas na variável independente

```

Logistic regression                               Number of obs   =       4729
                                                  LR chi2(7)      =       290.71
                                                  Prob > chi2     =       0.0000
Log likelihood = -536.97532                    Pseudo R2      =       0.2131

```

implement_~2		Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
mulher_ciclo2		-.1871227	.3695446	-0.51	0.613	-.9114169	.5371714
faixa_2		.3452243	.541663	0.64	0.524	-.7164156	1.406864
faixa_3		1.450103	.4547491	3.19	0.001	.5588114	2.341395
faixa_4		2.240834	.4425561	5.06	0.000	1.37344	3.108228
faixa_5		3.623532	.4513011	8.03	0.000	2.738998	4.508066
faixa_6		4.533727	.4540732	9.98	0.000	3.643759	5.423694
faixa_7		5.450079	.6909147	7.89	0.000	4.095911	6.804247
cons		-5.281471	.4096226	-12.89	0.000	-6.084316	-4.478625

Output 5 - Ciclo 2 analisando mulheres como prefeitas na variável independente

```

Logistic regression                               Number of obs   =       4813
                                                  LR chi2(7)      =       424.80
                                                  Prob > chi2     =       0.0000
Log likelihood = -916.05484                    Pseudo R2      =       0.1882

```

implement_~3	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
mulher_cic~3	-.1390552	.2445648	-0.57	0.570	-.6183934 .340283
faixa_2	.4817062	.3146854	1.53	0.126	-.1350658 1.098478
faixa_3	.9593899	.2876155	3.34	0.001	.3956739 1.523106
faixa_4	2.106665	.2682376	7.85	0.000	1.580929 2.632401
faixa_5	3.257921	.2860424	11.39	0.000	2.697289 3.818554
faixa_6	4.261528	.3083595	13.82	0.000	3.657156 4.865899
faixa_7	4.027405	.7141126	5.64	0.000	2.62777 5.42704
_cons	-4.235221	.2449124	-17.29	0.000	-4.71524 -3.755201

Output 6 - Ciclo 3 analisando mulheres como prefeitas na variável independente

```

Logistic regression                               Number of obs   =       5189
                                                  LR chi2(7)      =       393.11
                                                  Prob > chi2     =       0.0000
Log likelihood = -1225.1256                    Pseudo R2      =       0.1383

```

implement_~4	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
mulher_cic~4	.2551999	.180151	1.42	0.157	-.0978895 .6082893
faixa_2	.5865057	.2776869	2.11	0.035	.0422493 1.130762
faixa_3	1.260626	.2495105	5.05	0.000	.7715700 1.749074
faixa_4	2.199096	.2388214	9.21	0.000	1.731014 2.667177
faixa_5	2.743114	.2639173	10.39	0.000	2.225846 3.260383
faixa_6	3.666603	.2712205	13.52	0.000	3.135021 4.196186
faixa_7	4.044443	.5206084	7.77	0.000	3.024069 5.064817
_cons	-4.072696	.2209203	-18.44	0.000	-4.505692 -3.6397

Output 7 - Especto político do partido do prefeito: esquerda comparado aos demais – Regressão Logística Simples

```

Logistic regression                               Number of obs   =       4769
                                                  LR chi2(1)      =       31.22
                                                  Prob > chi2     =       0.0000
Log likelihood = -1280.4798                    Pseudo R2      =       0.0120

```

implement ciclo 4	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
esquerda 2012	1.857287	.2033209	9.14	0.000	1.498637 2.301769
_cons	.0688026	.0048279	-37.09	0.000	.0569992 .075979

Output 8 - Especto político do partido do prefeito: esquerda comparado aos demais
– Regressão Logística ...

Logistic regression		Number of obs		4768		
Log likelihood		LR chi2(7)		383.77		
		Prob > chi2		0.0000		
		Pseudo R2		0.1480		
implement ciclo 4	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
esquerda 2012	1.565817	.181845	3.86	0.000	1.24796	1.96603
fx pop 2014						
2	1.742201	.3104204	1.89	0.058	.9811195	3.093703
3	3.422037	.9338332	4.67	0.000	2.042727	5.732697
4	8.756573	2.201808	8.63	0.000	5.349251	14.33426
5	13.66511	3.813205	9.37	0.000	7.908386	23.61229
6	38.7707	11.26175	13.01	0.000	22.83132	68.27801
7	51.26368	27.09679	7.45	0.000	18.19217	144.4558
cons	.0148255	.0034835	-17.92	0.000	.0093541	.0234972

Output 9 - Prefeitas de esquerda comparadas com os conjunto de prefeitos de esquerda.

```
. logistic implement ciclo 4 esq mul 2012 2
```

Logistic regression		Number of obs		1561	
Log likelihood		LR chi2(1)		0.16	
		Prob > chi2		0.6912	
		Pseudo R2		0.0001	

implement ciclo 4	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
esq mul 2012 2	1.115519	.3736315	1.40	0.688	.6543196	1.901798
cons	.1209486	.0103526	-24.68	0.000	.1022686	.1430406

```
. logistic implement ciclo 4 esq mul 2012 2 fx pop 2014
```

Logistic regression		Number of obs		1561	
Log likelihood		LR chi2(2)		136.84	
		Prob > chi2		0.0000	
		Pseudo R2		0.1273	

implement ciclo 4	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
esq mul 2012 2	1.215002	.3488916	1.68	0.494	.6934303	2.122798
fx pop 2014	2.008739	.1287626	11.90	0.000	1.772831	2.278839
cons	.0109794	.0029097	-17.92	0.000	.0065312	.0184571

Realizou análise estratificada pela orientação política do(a) prefeito(a).

Os outputs acima demonstram que, dentre os(as) prefeitos(as) de esquerda, o sexo do(a) prefeito(a) não influenciou a implementação da política para as mulheres ($p=0,69$), nem após ajuste para faixa populacional do município ($p=0,49$).

Output 10 - Prefeitas de direita comparadas com os conjunto de prefeitos de direita.

```
. logistic implement ciclo 4 dir mul 2012 2
```

```
Logistic regression          Number of obs   1558
                             LR chi2(1)           0.03
                             Prob > chi2          0.8694
Log likelihood   -386.98169   Pseudo R2       0.0000
```

implement ciclo 4	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
dir mul 2012 2	.9480727	.3566834	-1.17	0.866	.4422297 1.976466
cons	.0735184	.0076946	-24.94	0.000	.0588835 .0902578

```
. logistic implement ciclo 4 dir mul 2012 2 fx pop 2014
```

```
Logistic regression          Number of obs   1558
                             LR chi2(2)          119.01
                             Prob > chi2          0.0000
Log likelihood   -331.389    Pseudo R2       0.1421
```

implement ciclo 4	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
dir mul 2012 2	.9514444	.3846647	-1.10	0.922	.428901 2.106113
fx pop 2014	2.204556	.1768988	9.86	0.000	1.863831 2.579585
cons	.0289505	.0016803	-16.11	0.000	.0021897 .011518

Da mesma forma, na análise estratificada considerando apenas os(as) prefeitos(as) de direita, o sexo do(a) prefeito(a) também não se mostrou associado à implementação da política para as mulheres ($p=0,87$), mesmo após controle para a faixa populacional do município ($p=0,92$).