

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

Difusão e institucionalização dos conselhos municipais de políticas para mulheres no Brasil (1985-2022)

Milena Cristina Belançon, Ana Vaz, Carla Almeida, Carla Giani Martelli

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17595>

Submetido em: 2026-09-01

Postado em: 2026-09-02 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

DIFUSÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PARA MULHERES NO BRASIL (1985-2022)

MILENA BELANÇON

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1304-9351>

mlenabelancon@gmail.com

UEM/INCT Participa. Maringá, PR, Brasil

ANA VAZ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5483-1457>

anacarolvazs@gmail.com

UnB/INCT Participa. Brasília, Distrito Federal (DF), Brasil

CARLA ALMEIDA

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5555-739X>

ccralmeida@uem.br

UEM/INCT Participa, Maringá, PR, Brasil

CARLA GIANI MARTELLI

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1839-2140>

carla.martelli@unesp.br

UNESP/INCT Participa, Araraquara, SP, Brasil

RESUMO: Partindo da distinção analítica entre difusão e institucionalização, este trabalho investiga como se configurou a relação entre expansão territorial e institucionalização dos conselhos municipais de políticas para mulheres no Brasil entre 1985 e 2022. O problema central consiste em compreender em que medida a expansão dessas instâncias participativas acompanhou, refletiu ou se dissociou dos processos mais amplos de institucionalização da política para mulheres no país. A análise é organizada em três períodos distintos (1985-2002, 2003-2015 e 2016-2022), permitindo examinar como diferentes contextos políticos resultaram em configurações específicas para a relação entre expansão territorial, força institucional dos conselhos e institucionalização da agenda de políticas para mulheres. Os dados sugerem que os períodos guardam padrões distintos de difusão e institucionalização: o primeiro caracteriza-se por uma difusão lenta e dependente de conjunturas locais; o segundo apresenta uma expansão mais capilarizada e institucionalmente sustentada; e o terceiro revela um cenário paradoxal, no qual a continuidade da expansão dos conselhos, incluindo momento de picos, conviveu com o desmonte das estruturas federais.

Palavras-chave: conselhos municipais, políticas públicas para mulheres, institucionalização, difusão.

DIFFUSION AND INSTITUTIONALIZATION OF MANAGEMENT COUNCILS FOR WOMEN'S POLICIES IN BRAZIL (1985-2022)

ABSTRACT: Based on the analytical distinction between diffusion and institutionalization, this study investigates how the relationship between the territorial expansion and institutionalization of municipal councils for women's policies in Brazil unfolded between 1985 and 2022. The central core of the problem lies in understanding the extent to which the expansion of these participatory bodies accompanied, reflected, or decoupled from the broader processes of institutionalizing women's policies nationwide. The analysis is organized into three distinct periods (1985–2002, 2003–2015, and 2016–2022), examining how different political contexts shaped specific dynamics between territorial expansion, the institutional strength of councils, and the institutionalization of the women's policy agenda. The data suggest distinct patterns of diffusion and institutionalization across these periods: the first marked by slow diffusion contingent on local political climates; the second defined by a more capillary, institutionally sustained expansion; and the third revealing a paradoxical scenario, where the continued expansion of councils—including peak moments—coexisted with the dismantling of federal structures.

Keywords: municipal councils, public policies for women, institutionalization, diffusion.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar a relação entre difusão e institucionalização dos Conselhos Municipais de Políticas para Mulheres (CPMs) no Brasil, buscando examinar como essa relação se articulou, de forma variada ao longo do tempo, com a própria institucionalização da agenda de políticas para mulheres no país.

Conforme argumentam Lawrence, Winn e Jennings (2001), a institucionalização envolve múltiplas dinâmicas temporais, nas quais emergência, difusão e legitimação podem ocorrer em ritmos distintos. Nesse sentido, a difusão de uma instituição não corresponde, automaticamente, com sua consolidação substantiva. No caso de determinadas instituições, a difusão territorial pode ocorrer em um ritmo, enquanto sua consolidação substantiva se desenvolve em outro. A difusão constitui, portanto, um aspecto relevante da institucionalização, mas não esgota o significado nem a substância desse processo. A partir dessa perspectiva, uma abordagem analítica mais adequada consiste, portanto, na distinção entre expansão e institucionalização substantiva. A expansão corresponde à difusão de uma forma institucional, enquanto sua institucionalização substantiva depende de condições específicas que sustentam sua consolidação e legitimidade.

Partindo dessa distinção analítica entre difusão e institucionalização, este artigo tem como objetivo analisar a relação entre esses dois processos na trajetória de criação dos Conselhos Municipais de Políticas para Mulheres no Brasil (CPMs), buscando examinar como essa relação se articulou, de forma variada ao longo do tempo, com a própria institucionalização da agenda de políticas para mulheres no país. A análise adota três períodos, definidos a partir de mudanças no contexto político-institucional das políticas para mulheres na esfera federal, e examina em que medida esses diferentes contextos correspondem a padrões distintos de difusão dos conselhos municipais: 1985 a 2002 (P1), período de criação dos primeiros conselhos, sob o impulso das lutas pela redemocratização, num contexto incipiente e nascente de institucionalização das políticas para mulheres; 2003 a 2015 (P2), caracterizado pelo fortalecimento da política nacional para mulheres e dos mecanismos federais de coordenação e indução; e 2016 a 2022 (P3), marcado pelo enfraquecimento e desmonte das estruturas federais da política para mulheres, em contraste com a continuidade da expansão dos conselhos no âmbito municipal.

O artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, revisita-se o debate teórico sobre a difusão e a institucionalização de instituições participativas, destacando a distinção analítica entre expansão territorial e consolidação substantiva. A segunda seção detalha os procedimentos metodológicos, explicitando o tratamento da base censitária

da MUNIC/IBGE (2023), a construção das variáveis e a estratégia analítica. Por fim, a terceira dedica-se à análise empírica dos dados, examinando o perfil dos municípios e as dinâmicas de criação dos Conselhos Municipais de Políticas para Mulheres ao longo dos três períodos históricos, culminando em uma síntese comparativa dos principais achados.

1 - DIFUSÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

A literatura brasileira tradicionalmente mobilizou três fatores para explicar as distintas formas assumidas pelas instituições participativas: desenho institucional, vontade política e organização da sociedade civil (Avritzer, 2008). Mas, dois desses fatores também foram mobilizados para explicar sua difusão. Nessa direção, a presença de uma sociedade civil dotada de capacidade de mobilização, de um lado, e a disposição dos atores governamentais para criar instituições participativas (vontade política), de outro, constituiriam importantes fatores de impulso à sua adoção e disseminação.

À medida que as instituições participativas se disseminaram e se diversificaram no país, os estudos sobre sua difusão também avançaram na identificação de outros fatores capazes de explicar os diferentes ritmos e alcances de sua expansão. Aos fatores relacionados à sociedade civil e à vontade política dos governos locais somaram-se, assim, explicações que chamaram atenção para condições institucionais mais amplas, como o papel desempenhado pela coordenação federal. Uma contribuição particularmente relevante nessa direção foi apresentada por Gurza Laval e Barone (2015), que demonstraram que a expansão dos conselhos gestores não seguiu um padrão homogêneo nas diferentes áreas e que esteve bastante vinculado aos processos de indução federal.

A partir da análise da evolução dessas instituições entre 1991 e 2010, os autores identificam três trajetórias distintas de difusão. Um primeiro grupo foi composto por conselhos que alcançaram elevada capilaridade territorial e se disseminaram de forma universalizada, como os Conselhos Municipais de Saúde, cuja expansão esteve fortemente associada à indução normativa e financeira exercida pela União. Um segundo grupo reúne conselhos cuja difusão foi mais tardia e parcial, alcançando níveis intermediários de cobertura municipal, caso dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos de Educação e dos Conselhos de Habitação. Por fim, um terceiro grupo compreende conselhos que permaneceram restritos a parcelas reduzidas dos municípios, como os Conselhos de Direitos Humanos, Conselhos de Políticas para Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e LGBT, cuja expansão dependeu mais intensamente de capacidades políticas e administrativas locais. Os autores demonstraram, assim, que a difusão das instituições participativas

variava conforme os mecanismos de indução estatal, que estavam, por sua vez, associados à própria trajetória de institucionalização das respectivas políticas públicas.

Como desdobramento dessa agenda, Gurza Lavalle, Guicheney e Bezerra (2024) ampliaram a compreensão dos mecanismos de indução ao mostrar que regimes estaduais de normatização também podem favorecer a difusão de conselhos em áreas específicas de políticas públicas. O achado indica que os processos de indução não se restringem à atuação do governo federal, podendo operar também no âmbito estadual.

Na bibliografia internacional, encontramos outro conjunto de variáveis que poderia explicar a difusão das instituições participativas. Para Pradeau (2021), por exemplo, entre os fatores mais frequentemente associados à difusão das inovações democráticas destacam-se o porte populacional dos municípios, sua capacidade administrativa e financeira, a orientação ideológica dos governos, a competição eleitoral, a densidade associativa e a existência prévia de outras instituições participativas. O porte populacional aparece associado à difusão porque municípios maiores tendem a reunir recursos, capacidades administrativas e condições mais favoráveis à adoção de inovações. A orientação ideológica também importa, embora seus efeitos variem conforme o tipo de inovação. No caso do orçamento participativo, por exemplo, sua difusão inicial esteve particularmente associada a governos de esquerda, ainda que posteriormente tenha ultrapassado esse campo político. A competição eleitoral, por sua vez, pode gerar incentivos para que governantes adotem inovações participativas como forma de diferenciação, legitimação e ampliação de apoio político. Por fim, a existência prévia de instituições participativas pode favorecer novas adoções ao produzir experiência acumulada, capacidades administrativas e familiaridade dos atores estatais e sociais com práticas participativas, reduzindo os custos e as incertezas envolvidos na implementação de novas instituições.

Um outro fator enfatizado pelo autor é o que denomina “vizinhança institucional”, segundo o qual a probabilidade de adoção aumenta quando municípios inseridos em uma mesma região ou rede institucional observam experiências exitosas em localidades próximas. Nesses casos, a circulação de informações, especialistas, ativistas e gestores públicos produz processos de aprendizagem institucional que reduzem os custos e as incertezas da inovação. Conforme sintetiza Pradeau (2021), governos aprendem a partir de experiências próprias e alheias, acumulando capacidades administrativas, repertórios organizacionais e conhecimentos técnicos que facilitam a adoção e adaptação de novos arranjos participativos. Mais do que cópia restrita, a difusão envolve tradução e adaptação das experiências aos contextos locais.

Não obstante, podemos dizer que o aprendizado institucional a partir de experiências alheias não pressupõe necessariamente proximidade territorial. Embora a proximidade geográfica possa favorecer a circulação de informações e a observação de experiências, a crescente densidade das redes políticas, burocráticas e societárias permite que processos de aprendizado ocorram entre unidades territorialmente distantes. Nessa perspectiva, mais do que a vizinhança geográfica, importa a inserção dos atores em redes por meio das quais circulam modelos, conhecimentos e experiências institucionais.

De todo o modo, como já mencionamos, explicar a difusão não significa explicar a institucionalização. Como argumentam Lawrence, Winn e Jennings (2001), os processos de institucionalização apresentam dinâmicas temporais complexas, nas quais emergência, difusão, legitimação e estabilidade podem ocorrer em ritmos distintos. Os autores criticam a associação frequentemente implícita entre difusão e consolidação institucional. Essa crítica oferece fundamento para distinguir expansão institucional e institucionalização substantiva. A difusão corresponde à expansão territorial de determinada forma institucional; a institucionalização, por sua vez, depende das condições que lhe conferem legitimidade, estabilidade e capacidade de reprodução ao longo do tempo.

Partindo dessas considerações, este trabalho procura compreender a trajetória e a dinâmica envolvida na criação dos conselhos municipais de políticas para mulheres. Se Gurza Lavalle e Barone (2015) mostraram que os conselhos apresentam distintos padrões de expansão dependendo das políticas às quais estão vinculados, nosso trabalho mostra que uma mesma política pode apresentar diferentes movimentos de difusão ao longo do tempo que, por sua vez, obedecem também a lógicas distintas de associação com os processos mais amplos de institucionalização.

2 - METODOLOGIA

A fonte primária de dados deste estudo é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em sua edição de 2023 (IBGE, 2024). A MUNIC é um levantamento censitário que abrange a totalidade dos municípios brasileiros e coleta informações sobre estruturas administrativas, instrumentos de gestão e políticas setoriais. A edição de 2023 incluiu um suplemento sobre políticas para mulheres, com dados sobre organismos, conselhos, planos, serviços especializados e cooperação institucional.

Nossa base de dados reúne 5.570 municípios e 96 variáveis, das quais 88 provêm do questionário da MUNIC, quatro são identificadores municipais e quatro foram construídas a partir de fontes complementares: o código da unidade da federação, a população municipal, a faixa de porte

populacional e o partido do prefeito no ano da criação do conselho. Dos 5.570 municípios, 1.945 declararam possuir conselho e 3.625 declararam não possuir. Entre os que possuem, 1.842 conselhos foram criados entre 1985 e 2022 e 103 em 2023. Adotamos 2022 como limite superior da série por marcar o encerramento do governo Jair Bolsonaro e, com ele, do contexto político-institucional que delimita o terceiro período da análise. Os registros de 2023 correspondem ao próprio ano da coleta e estão sujeitos a subnotificação, razão adicional para mantê-los fora do recorte.

Para esse trabalho em específico, além do ano de criação, mobilizamos dois conjuntos de variáveis. O primeiro descreve o município e reúne região, unidade da federação, faixa de porte populacional e partido que estava à frente da prefeitura no ano de criação. O segundo descreve a estrutura administrativa dedicada à agenda e reúne a existência de organismo de políticas para mulheres, sua natureza institucional e sua vinculação setorial.

A variável de ideologia partidária foi construída em duas etapas e a partir de fontes externas à MUNIC. Primeiro, associamos a cada município o partido do prefeito em exercício no ano de criação do conselho, identificado pelo resultado do pleito municipal imediatamente anterior (TSE, 2026). Como os mandatos municipais se iniciam em janeiro do ano seguinte à eleição, os conselhos criados entre 2013 e 2016 foram associados ao prefeito eleito em 2012, os criados entre 2017 e 2020 ao prefeito eleito em 2016, e os criados em 2021 e 2022 ao prefeito eleito em 2020, e assim sucessivamente para os pleitos anteriores. Depois, classificamos cada legenda no espectro ideológico segundo proposto por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023). Ressaltamos que a cobertura dessa variável é desigual ao longo da série¹.

A estratégia analítica combina dois procedimentos estatísticos. Para identificar o perfil dos municípios que criaram conselho ao longo da série histórica, e verificar as variações específicas de cada período, adotamos uma análise descritiva com uso do teste qui-quadrado de independência acompanhado do V de Cramér. O cálculo foi aplicado à subamostra dos 1.842 municípios que declararam ter CPM criado entre 1985 e 2022. Com o foco metodológico na compreensão das diferenças entre os períodos, chamou-nos atenção o pico de CPMs criados ao final do último período, em 2021 e 2022. Para compreendê-los, adotamos a regressão logística.

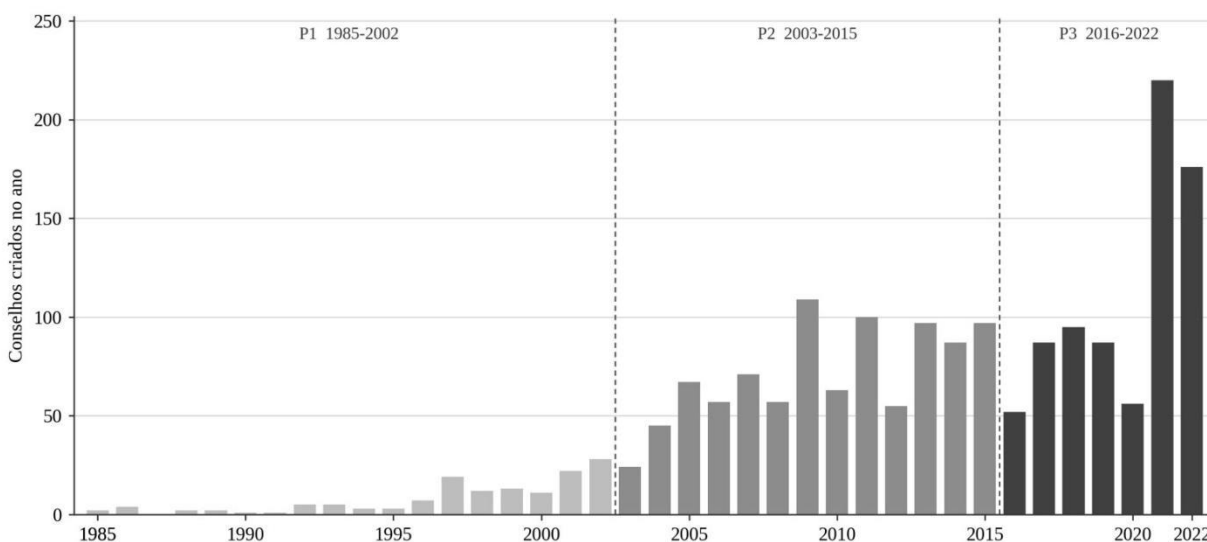
¹ Os registros disponíveis para os pleitos de 1985, 1988, 1992 e 1996 não permitiram identificar o partido do prefeito, de modo que os 90 conselhos criados entre 1985 e 2000 permaneceram sem classificação. O primeiro período conta, portanto, com informação para 50 de seus 140 conselhos, todos criados em 2001 e 2002. O segundo período alcança 909 dos 929 conselhos e o terceiro alcança a totalidade dos 773. Pelo desequilíbrio da cobertura, restringimos o teste que envolve ideologia partidária aos períodos 2003-2015 e 2016-2022, que somam 1.682 casos classificados. As demais variáveis são testadas para os três períodos.

Todas as análises foram conduzidas no ambiente R². A abordagem quantitativa é complementada por análise documental, que consistiu no exame de normativas, relatórios de conferências, planos nacionais e diretrizes da política nacional para mulheres. Duas limitações devem ser registradas. A MUNIC de 2023 informa apenas os conselhos existentes no momento da coleta, de maneira que os conselhos criados e já extintos não integram o mapeamento. Isso pode sugerir subestimação da difusão nos dois primeiros períodos.

3 – DINÂMICA DA DIFUSÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PARA MULHERES NO BRASIL

Como já mencionado, a pesquisa trabalha com a distinção de três períodos históricos: 1985-2002 (P1), 2003-2015 (P2) e 2016-2022 (P3). A delimitação desses intervalos constitui uma escolha analítica fundamentada em mudanças no contexto político-institucional brasileiro associadas a diferentes condições de institucionalização das políticas para mulheres. A visualização gráfica exposta no Gráfico 1 mostra como, em P1, o número de conselhos criados ao longo dos anos é baixo, com oscilações mínimas, alcançando um discreto pico em 2002. Ainda que P2 tenha início em 2003, a partir de 2004 observamos crescente contínua, que atinge seu pico em 2009. Após, há um período de forte instabilidade até 2021, que registra o maior pico de toda série histórica.

² A escolha do modelo estatístico e do recorte temporal não altera os fatos empíricos, mas atua como uma lente analítica distinta sobre os dados. Enquanto a observação descritiva revela o panorama geral das criações ao longo do ciclo, como o peso global de cada região ou porte, a regressão logística restrita direciona o foco para uma pergunta mais precisa: o que distinguiu os municípios com a criação nos momentos finais de P3 (2021-2022)? As estimativas aqui apresentadas não buscam esgotar a realidade, e sim espelhar dinâmicas específicas de difusão que permanecem invisíveis quando examinamos apenas os valores absolutos.

Gráfico 1. Conselhos Municipais de Políticas para Mulheres (CPMs) criados por ano, Brasil, 1985-2022.

Fonte: Elaboração própria, a partir da MUNIC/IBGE 2023.

Considerando a dinâmica apresentada no gráfico, buscamos identificar o perfil dos municípios que criaram CPMs e suas variações ao longo dos três períodos, considerando fatores apontados pela literatura: ideologia partidária, região, porte populacional e existência de Organismo de Políticas para Mulheres (OPM). Para isso, analisamos os 1.842 municípios que haviam criado CPMs até 2022, utilizando testes de qui-quadrado e V de Cramer.³ Os resultados são apresentados a seguir, com destaque para a variação da força de associação dessas características entre os períodos:

- a) Considerando toda a série histórica, a variável de maior força associada à criação de CPMs é o *porte municipal* ($V=0,237$; $p<0,001$), que revela uma tendência de interiorização com o passar do tempo. No P1, 50,7% das criações ocorreram em municípios grandes, com populações acima de 100 mil habitantes. No P2, a concentração dos municípios grandes cai para 16,1%, e a maioria dos municípios que passa a criar CPMs está na faixa de 20 a 50 mil habitantes. No P3, apenas 9,1% dos municípios que criam CPM são de grande porte. O destaque no último período está nos municípios muito pequenos, de até 5 mil habitantes, que passam de 5% (P1) para 13,7% (P3) do universo.

³O objetivo do teste qui-quadrado é identificar se há uma relação associativa entre variáveis independentes escolhidas (região, porte populacional, existência prévia de OPM, e ideologia do partido do prefeito do ano de criação) e a criação de CMPPs ao longo dos anos. Já o V de Cramer mede qual o tamanho da força que essa associação tem ao longo do tempo. Em uma escala de 0 a 1, seus valores significam: $<0,10$ = associação fraca; $0,10-0,25$ = associação moderada; $>0,25$ = associação forte.

- b) A segunda variável com maior força de associação é a *ideologia do partido do prefeito* no ano de criação do conselho ($V=0,138$; $p<0,001$). A transição entre P2 e P3 é marcada pelo declínio da criação de CPMs por municípios com prefeituras de esquerda, saindo de 18% (P2) para 6,3% (P3). Em oposição, a criação de conselhos por prefeituras de centro-direita cresceu de 40,4% (P2) para 49,7% (P3).
- c) A variável *região* aparece com força moderada ($V=0,119$; $p<0,001$). Em números absolutos, a região Nordeste concentra a maior parte das criações no P2, representando 36,3% de todos os CPMs criados no período. Do P2 para o P3, a região Sul avança de 19,5% para 29,6%, enquanto a região Norte recua de 10,8% para 6,1%⁴.
- a) A *existência de OPM* é a variável com menor força de associação entre as quatro variáveis testadas ($V=0,060$; $p<0,05$), mas esse resultado continua estatisticamente significativo e caminha na mesma direção dos achados anteriores. A proporção de municípios com OPM existente no momento da criação cai de 65,0% no P2 para 53,2% no P3. Os CPMs criados em P3 surgem com maior frequência em municípios que não contavam com essa estrutura administrativa exclusiva.

Considerados em conjunto, os achados revelam que a difusão dos conselhos foi acompanhada por uma transformação contínua do perfil dos municípios que os adotaram. Entre P1 e P3, a difusão dos conselhos de políticas para mulheres se desloca para municípios menores, de diferentes regiões, com governos ideologicamente mais heterogêneos e sem estrutura administrativa prévia dedicada à agenda. Em síntese, inicialmente concentrada em cidades maiores e mais dotadas de estruturas institucionais prévias, a expansão alcançou progressivamente municípios menores, diversificou-se quanto à orientação partidária dos governos responsáveis por sua criação e tornou-se menos dependente da existência prévia de Organismos de Políticas para Mulheres.

Entretanto, ainda não sabemos quais fatores aceleraram ou retardaram a criação de conselhos no interior de cada período, nem o que diferencia os anos com pico ou refração dentro de um mesmo período. Assim, na próxima seção, passamos a avaliar cada período em separado, buscando traçar associações entre os dados e o panorama histórico das políticas para mulheres no Brasil.

⁴ A região Norte é um caso que merece destaque, como veremos a frente. Quando o procedimento estatístico olha para o P3, buscando suas variações internas, a região Norte é um dos grandes diferenciais presentes nos dois últimos anos do período. Utilizando somente modelos bivariados e em valores absolutos, esse comportamento desaparece nos dados.

3.1 Período I – 1985–2002: difusão baixa e irregular, com condições incipientes, embrionárias para a institucionalização

Entre 1985 e o início dos anos 2002, observa-se uma expansão ainda incipiente da criação de conselhos municipais de políticas para mulheres no Brasil. Em 1985 havia apenas dois conselhos existentes, número que chega a 140 em 2002.

Uma análise da evolução anual, entretanto, mostra inflexões importantes, que devem ser analisadas em conexão com as dinâmicas e as condições mais amplas para a institucionalização das políticas para mulheres no país. Conforme indicam Almeida, Martelli e Coelho (2021), sob o contexto da redemocratização e de abertura para a entrada de novas demandas na cena política, a criação do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, em 1983, e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985, constituíram marcos a serem registrados nesse processo, embora entre 1985 e 1991, a difusão de conselhos municipais tenha sido bastante limitada. Nesse intervalo foram criados apenas dez conselhos, distribuídos de forma esparsa ao longo do período, com registros de um ou dois novos conselhos por ano na maior parte do tempo.

Vale destacar que, a partir de 1992, observa-se uma primeira inflexão. Entre 1992 e 1996, são criados vinte e três novos conselhos, com registros de três a sete novas instituições por ano. Essa dinâmica indica uma fase de difusão gradual da forma institucional “conselho” nessa área de política, sugerindo que as experiências iniciais passaram a circular de forma mais intensa como referências institucionais possíveis para outros governos locais. Uma segunda inflexão ocorre a partir de 1997, quando se observa uma aceleração importante no ritmo de criação de conselhos municipais de políticas para mulheres. Entre 1997 e 2002, são criados mais de uma centena de novos conselhos, concentrando a maior parte da expansão observada no período analisado. Nesse intervalo, os registros anuais passam a variar entre onze e vinte e oito novas instituições, indicando uma difusão mais intensa no subnível municipal.

Essa aceleração da expansão ocorre, entretanto, em um contexto de frágil institucionalização das políticas para mulheres no plano federal e do próprio Conselho Nacional. Conforme aponta a literatura, na ausência de um suporte mais consistente por parte do governo federal e sem a consolidação de estruturas técnico-administrativas robustas para a condução dessa agenda, aquele conselho permaneceu estagnado em parte importante do período. O desenvolvimento das políticas para mulheres ocorreu de forma desigual e descontínua no território brasileiro (Almeida, Martelli e Coelho, 2021).

Nesse contexto, a criação de conselhos passou a depender, em grande medida, de iniciativas

dos governos estaduais e municipais, bem como da mobilização de atores sociais, especialmente em capitais e municípios de maior porte, como demonstrado na seção anterior. Sugerimos, assim, que a expansão observada a partir do final da década de 1990 ocorreu como efeito da circulação de modelos institucionais entre governos locais e redes de ativismo feminista.

Mas é fundamental reconhecer que a difusão ocorrida nesse período, ainda que de forma lenta e irregular, e ainda que não estivesse acompanhada de condições mais amplas para uma institucionalização mais substantiva, desempenhou um papel relevante para a construção das bases das políticas para mulheres no país. Ao atuar como espaços de articulação entre movimentos feministas e estruturas estatais emergentes, essas instâncias contribuíram para a incorporação pelo estado das demandas por políticas específicas voltadas às mulheres. Como argumentam Almeida, Martelli e Coelho (2021), nesse momento inicial, os conselhos funcionaram como importantes “portas de entrada” para o reconhecimento, no interior do Estado, da necessidade de desenvolver políticas públicas voltadas às mulheres.

Além disso, mesmo incipiente e irregular, a difusão desse período pôde produzir efeitos cumulativos, favorecendo a circulação de modelos, o aprendizado institucional, a formação de redes e a acumulação de capacidades que, em conjunturas posteriores, puderam ser aproveitadas para garantir processos mais robustos de institucionalização.

3.2 Período II – 2003–2015: difusão elevada e contínua, associada a processos de institucionalização coordenados

O período intermediário de análise, entre 2003 e 2015, apresenta uma expansão coordenada dos conselhos municipais de políticas para mulheres, saltando de 140 CPMs no início da série histórica para 1069 em 2015. Esse crescimento corresponde à criação de 929 conselhos ao longo de treze anos, com uma média de 71 conselhos criados por ano.

Para compreender o panorama dessa expansão dos CPMs, é importante contextualizar que o período corresponde àquele em que o Partido dos Trabalhadores (PT) ocupou a cadeira mais alta do executivo nacional, com os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016). Trata-se de um período marcado por maior aproximação entre movimentos e Estado, em muito atribuído à própria composição do partido. No que diz respeito particularmente às políticas para mulheres, a militância feminista, no interior do partido, avaliou as experiências dos conselhos de mulheres existentes e, com base em diagnósticos, formulou propostas acerca de como esses organismos deveriam ser estruturados (Alvarez, 2014). Essa atuação deixou marcas na institucionalização da política, entre as quais se destaca

a criação, no âmbito federal, de um Organismo de Políticas para Mulheres (OPM) com status ministerial, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)

A SPM criou mecanismos de coordenação e indução, por meio da promoção de conselhos gestores, conferências e planos de políticas públicas, além de estabelecer normativas voltadas ao fortalecimento das capacidades estatais para as políticas de mulheres em âmbito nacional. A institucionalização dessas estruturas no plano federal impulsionou sua difusão para os demais níveis da federação, tanto pela disponibilização de recursos financeiros, quanto pela criação de referências institucionais que ampliaram as possibilidades de pressão dos movimentos feministas sobre partidos e governos locais. Produziu-se, assim, um efeito em cascata, pelo qual a institucionalização das políticas para mulheres no âmbito federal estimulou a criação de estruturas correspondentes inicialmente nos estados e, posteriormente, nos municípios (Almeida; Belançon; Chaves, 2009, p. 190). Esse processo foi reforçado pela criação de outros mecanismos de articulação e coordenação, como o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, em 2007, e o Fórum Nacional de Organismos de Políticas para as Mulheres, em 2011 (Belançon, 2026).

De acordo com os dados expostos na seção metodológica, a maioria dos municípios que criou CPMs neste período está na faixa populacional de 20 a 50 mil habitantes, representando, portanto, uma interiorização dos CPMs que até o período anterior se concentravam em metrópoles e grandes cidades. O período marca também o maior número de prefeituras de esquerda criando CPMs (18%) entre os três períodos analisados, apesar de o maior número de conselhos terem sido criados por gestões de centro-direita (40,4%).

A análise anual da criação de CPMs mostra que o início do período apresenta números mais baixos, atingindo um pico de 109 novos conselhos no ano de 2009, com queda para 63 em 2010, e um novo pico em 2011. Outros picos do período aparecem em 2013 e 2015, com a criação de 97 CPMs em cada. Cabe destacar que 2009 e 2013 foram anos subsequentes às eleições municipais, de modo que é possível que a criação de CPMs nesses anos tenha sido impulsionada por novas gestões, que, por sua vez, foram impactadas por esse movimento coordenado de expansão de políticas para mulheres.

A análise dos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres (PNPMs) corrobora o quanto a SPM forneceu recursos financeiros e formativos para que as políticas para mulheres pudessem se espalhar para estados e municípios. Esse histórico, analisado junto aos dados que mostram crescimento da criação de conselhos e organismos de políticas para as mulheres, demonstra a forte indução federal ativada no período dos governos petistas para construir o que poderia vir a ser um

Sistema de Políticas para Mulheres. Como abordado na seção anterior, a maioria dos CPMs criados no período conta também com OPM, apontando para uma institucionalização mais robusta.

Como a criação de conselhos esteve, nesse período, associada a um conjunto mais amplo de incentivos governamentais voltados à sua integração a uma política nacional em construção, pode-se sugerir que difusão e institucionalização caminharam de forma mais articulada nesse período. A expansão territorial dessas instâncias foi acompanhada por mecanismos de indução, financiamento e coordenação que favoreciam não apenas sua criação, mas também sua legitimidade e inserção no arcabouço institucional das políticas para mulheres.

3.3 Período III – 2016–2022: difusão elevada e irregular, com picos de aceleração, desassociada de condições mais amplas de institucionalização

O contexto político brasileiro passou por uma virada em 2016, com o fim antecipado do Governo de Dilma Rousseff seguido de governos conservadores e comprometidos com a institucionalização de demandas antifeministas. O desmonte da política começa já em 2015, com a extinção da SPM e sua substituição pelo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH); com a reforma de Temer, esse ministério é extinto em 2016 e recriado em 2017 como Ministério dos Direitos Humanos, sucessivamente rebaixado e deslocado entre pastas (Justiça, Secretaria de Governo), com perda de estruturas como o Departamento de Articulação Institucional e a transferência do Ligue 180 para a Ouvidoria de Direitos Humanos. Em paralelo, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) se fragiliza: organizações renunciam coletivamente logo no início do governo Temer, por não reconhecerem sua legitimidade; em 2017 o conselho praticamente não se reúne e as Conferências Nacionais também deixam de ocorrer.

Porém, a mudança mais aguda se deu com o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), que criou o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos logo no início de seu mandato. Ao colocar a “Família” no nome da instância, associa as mulheres ao lar, à família, e aos cuidados, como forma de recolher as mulheres ao âmbito privado. Além disso, a nomeação de uma pastora evangélica e conservadora como ministra da pasta reforça essa perspectiva (Belançon, 2026; Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024). A criação da Secretaria Nacional da Família, com seu Observatório Nacional da Família, lhe confere transversalidade e autoridade sobre as políticas de mulheres, esvaziando a antiga SPM. Somam-se a isso a queda orçamentária, a fusão do Ligue 180 com o Disque 100 (prejudicando o atendimento especializado à violência doméstica), o enfraquecimento do CNPM e a não realização da V Conferência Nacional.

Substantivamente, a transversalidade de gênero é substituída pela transversalidade da família, exclui-se a interseccionalidade com raça e classe, e a política se reduz a três eixos: trabalho, violência doméstica e um novo tema materno-infantil de viés antiaborto —, com descontinuidade de programas de saúde reprodutiva e reconfiguração de outros, como Mulher Segura e Protegida, Qualifica Mulher e Mães do Brasil) para se ajustarem à agenda antigênero (Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025).

Desse modo, as políticas públicas para mulheres, com mote de “combate à ideologia”, passaram a ser um braço de sustentação do governo federal em uma “caçada às feministas”, com forte apelo ideológico, porém, pouca realização de políticas concretas e interrompimento dos esforços de institucionalização. Como exemplo, a 4ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres foi realizada em 2016, ainda no governo Dilma, e a 5ª edição foi realizada apenas em 2025, já no Governo Lula 3.

Levando em consideração esse contexto, marcado pelo desmonte das estruturas federais, os dados do terceiro período revelam uma dinâmica particularmente interessante de difusão de CPMs. Entre 2016 e 2022 (P3), a criação manteve-se em níveis elevados, embora com importantes oscilações. Em 2016, observamos uma queda, mas o número voltou a aumentar para 87 em 2017 e 95 em 2018. Em 2019, a criação permanece em patamar semelhante, com 87 novos conselhos, seguida de uma retração em 2020, quando são registradas 56 novas instâncias. A principal inflexão ocorre, contudo, nos dois últimos anos da série. Em 2021 são criados 220 conselhos e, em 2022, outros 176, os dois maiores registros anuais de todo o período analisado.

Assim, longe de indicar uma desaceleração progressiva, a série evidencia a continuidade da difusão após 2016 e sua expressiva intensificação ao final do intervalo. É importante verificar os dados desse período com maiores detalhes para compreendermos essa dinâmica de expansão, sob o contexto federal do desmonte.

Os dados mostram que os 773 CPMs criados nesse intervalo estão distribuídos de maneira desigual pelo território nacional. A maior quantidade de novas instâncias concentrou-se no Nordeste (232), Sul (229) e Sudeste (216), enquanto Centro-Oeste (49) e Norte (47) apresentaram valores menores, se avaliados em números absolutos. Em comparação com o período anterior (P2), destaca-se particularmente o crescimento da participação da região Sul entre os municípios que criaram conselhos, que passa de 19,5% para 29,6%, enquanto a participação do Norte recua de 10,8% para 6,1%. No nível estadual, sobressaem Rio Grande do Sul (117), São Paulo (110), Paraná (85) e Minas Gerais (75), que, conjuntamente, respondem por parcela expressiva dos novos conselhos criados no P3.

Embora a maior quantidade absoluta de novos conselhos tenha ocorrido em municípios entre 20 e 50 mil habitantes (224), seguida dos municípios com população entre 10 e 20 mil (174), observa-se maior presença relativa dos municípios muito pequenos no processo de expansão. Os municípios com até 5 mil habitantes passam de 5,0% das criações no P2 para 13,7% entre 2016 e 2022. Em sentido inverso, apenas 9,1% dos novos CPMs foram criados em municípios de grande porte. Como já havíamos apontado, os dados sugerem que a continuidade da difusão no P3 alcançou de maneira mais pronunciada municípios menores, ampliando a capilaridade territorial dessa forma institucional.

Como também já foi indicado antes, dos 773 municípios que criaram conselhos entre 2016 e 2022, 411 (53,2%) não possuíam OPM, contra 362 (46,8%) que já contavam com essa estrutura. O período, portanto, incorporou proporcionalmente mais municípios sem OPM prévia do que os intervalos anteriores. Esse resultado sugere que, no contexto de enfraquecimento da coordenação federal, a difusão dos conselhos não esteve necessariamente associada à existência de uma estrutura municipal mais ampla da política para mulheres. A criação de conselho avançou para localidades nas quais a política de mulheres apresenta menor densidade institucional.

Considerando o conjunto dos dados para esse período, podemos dizer que a continuidade da difusão em contexto de desmonte federal alcançou proporcionalmente mais municípios pequenos, incorporou maior número de localidades sem OPM prévia e esteve concentrado regionalmente. Mas, é importante explorarmos em separado os dados para os dois últimos anos, já que eles concentram picos de criação de conselhos que se destacam em toda a série histórica analisada. O intervalo 2021-2022 concentra 51,2% de tudo o que foi criado no P3 e 21,5% dos 1.842 conselhos de políticas para mulheres criados entre 1985 e 2022.

Assim, buscamos identificar quais das variáveis independentes consideradas, região, porte populacional, ideologia do governo municipal e existência de OPM, estão associadas à concentração da criação de conselhos em 2021–2022. Para tanto, considerando os 773 municípios⁵ que criaram CPMs entre 2016 e 2022, empregamos uma regressão logística para comparar aqueles que os criaram nos dois últimos anos do período com os que o fizeram entre 2016 e 2020⁶. Vejamos os achados, conforme mostra a tabela 1, mais abaixo:

⁵ As categorias de referência são a região Norte, os municípios de até 5.000 habitantes, os partidos de centro e a ausência de OPM exclusiva. O resultado obtido nesse processo é chamado de razão de chances (RC), que indica a variação (aumento ou redução) nas chances do conselho ter sido criado em 2021-2022 em um perfil específico em relação ao grupo de referência. A tabela completa da regressão está nos Materiais Anexos.

⁶ Variável dependente igual a 1 para criação em 2021-2022 e igual a 0 para criação entre 2016-2020.

- I. *Região.* A região Norte concentra suas criações em 2021-2022. Entre os municípios do Norte que criaram CPMs no P3, 70,2% o fizeram em 2021 ou 2022, *versus* 47,4% no Nordeste, 49,0% no Centro-Oeste, 50,5% no Sudeste e 52,4% no Sul. Todas as regiões apresentam chances menores que o Norte⁷. Esse resultado não contradiz o achado que mencionamos anteriormente de que o Norte reduziu sua fatia das criações de 10,8% em P2 para 6,1% em P3. Os dois valores respondem a perguntas diferentes: o Norte tem poucos casos no P3 todo, mas os conselhos criados na região estão concentrados nos dois últimos anos. O Sul faz o movimento inverso, com fatia maior e criações mais distribuídas ao longo do ciclo. O resultado chama atenção para uma dinâmica temporal regional que não seria perceptível apenas pela comparação dos números absolutos.
- II. *Porte populacional do município.* A proporção de CPMs criados entre 2021 e 2022 cai conforme o número de habitantes do município aumenta. A chance de um município de até 5 mil habitantes criar um conselho de políticas para mulheres entre 2021-2022 é 63,2% maior. Na contramão, no intervalo maior que 100 mil, o percentual cai para 28,8%. A regressão confirma que essa queda na propensão a criar conselhos nos anos finais do ciclo é estatisticamente significativa e progressiva a partir dos municípios de médio porte⁸.
- III. *Ideologia.* O espectro ideológico do partido do prefeito não diferencia os municípios que criaram CPMs entre 2012-2022. Nem os de direita nem os de esquerda se afastam dos valores de referência dos partidos de centro⁹. A ressalva necessária é que em todo o P3 apenas 6,3% das criações ocorreram sob prefeitos de esquerda, o que reduz a precisão da estimativa para esse grupo.
- IV. *OPM.* Municípios com OPM prévia tem 72% de chances maiores de ter criado um CPMs no intervalo entre 2021-2022. Contudo, o resultado deve ser interpretado com cautela¹⁰.

⁷ Nordeste (RC=0,27), Sul (RC=0,33), Centro-Oeste (RC=0,39) e Sudeste (RC=0,40), todas com $p < 0,05$.

⁸ Os coeficientes tornam-se negativos e estatisticamente significantes a partir da faixa de 20.001 a 50.000 habitantes (RC=0,45), passando por 50.001 a 100.000 (RC=0,52) e 100.001 a 500.000 (RC=0,18). As faixas de 5.001 a 10.000 e de 10.001 a 20.000 habitantes não se distinguem da referência. O coeficiente da faixa acima de 500.000 habitantes (RC=0,10) tem erro-padrão de 1,17 e intervalo de confiança entre 0,01 e 1,00, e não deve ser interpretado: apenas cinco municípios desse porte criaram CPM entre 2016 e 2022.

⁹ direita (RC=0,87; $p=0,384$); esquerda (RC=1,01; $p=0,947$).

¹⁰ Teoricamente, esperava-se que ter uma estrutura administrativa própria (OPM exclusiva) facilitasse ou acelerasse a criação de conselhos nos anos mais recentes. O número mostrou que sim (RC= 1,72, indicando uma chance 72% maior). O coeficiente atinge significância apenas ao nível de 10% ($p=0,069$) e o intervalo de confiança inclui o valor unitário (0,96 a 3,09), indicando que a evidência estatística é inconclusiva para afirmar um efeito definitivo. Na estatística social,

Tabela 1 - Determinantes para um conselho ser criado em 2021 e 2022 (no ciclo 2016-2022)

Variável	Estimate (Log-Odds)	Odds Ratio (Exp(B))	Std. Error	z value	p-valor	Sig.
(Intercept)	1,68141	5,373126741	0,41269	4,074	0,0000462	***
Regiao2 - Nordeste	-1,31969	0,2672181267	0,36345	-3,631	0,000282	***
Regiao3 - Sudeste	-0,91318	0,4012462301	0,36005	-2,536	0,011205	*
Regiao4 - Sul	-1,11049	0,3293975167	0,36517	-3,041	0,002358	**
Regiao5 - Centro-Oeste	-0,94723	0,3878137812	0,44558	-2,126	0,033519	*
espectro_ideologicoDireita	-0,1441	0,8658011636	0,16561	-0,87	0,384238	
espectro_ideologicoEsquerda	0,01414	1,014240443	0,21424	0,066	0,947389	
opm_exclusiva	0,54231	1,71997542	0,29801	1,82	0,068792	.
Faixa_pop2 - 5001 até 10000	-0,12555	0,8820116627	0,28421	-0,442	0,658673	
Faixa_pop3 - 10001 até 20000	-0,38719	0,6789620799	0,25996	-1,489	0,136368	
Faixa_pop4 - 20001 até 50000	-0,79829	0,450097974	0,25258	-3,16	0,001575	**
Faixa_pop5 - 50001 até 100000	-0,65852	0,5176168408	0,30352	-2,17	0,030036	*
Faixa_pop6 - 100001 até 500000	-1,71662	0,1796724155	0,36009	-4,767	0,00000187	***
Faixa_pop7 - Maior que 500000	-2,29196	0,101068174	1,16837	-1,962	0,049801	*

Fonte: Elaboração própria, a partir da MUNIC/IBGE 2023

Assim, os anos de 2021 e 2022 configuram uma dinâmica particular no interior de P3, marcada pela forte aceleração na criação de novos conselhos, por sua maior concentração relativa na região Norte e pela associação com a existência prévia de OPMs. Sugerimos que o contexto da pandemia tenha desempenhado papel relevante nessa inflexão, ao conferir maior saliência às desigualdades de gênero e, particularmente, à violência contra as mulheres, produzindo incentivos para a criação de

costumamos usar um nível de confiança de 95% ($p < 0,05$). Como o valor de p deu 0,069, ele fica um pouco acima do corte tradicional (o que seria equivalente a uma confiança de cerca de 93%).

instâncias municipais voltadas a essa agenda¹¹. Nesse sentido, a pandemia pode ter funcionado como um mecanismo de indução que, em muitos municípios, ativou ou reforçou capacidades estatais previamente existentes.

Em relação ao conjunto do período, diante do desmonte das estruturas federais da política para mulheres, a continuidade da difusão dos CPMs entre 2016 e 2022 pode ter sido sustentada por aprendizados institucionais, capacidades e repertórios acumulados no período anterior, que tiveram maior eficácia dependendo de condições regionais e estaduais. O último período combinaria, assim, uma dinâmica de continuidade da difusão sustentada por legados institucionais com uma dinâmica conjuntural de aceleração em 2021–2022, potencializada pela pandemia.

Considerações Finais

O quadro 1 sintetiza três padrões distintos de difusão dos conselhos municipais de políticas para mulheres e de sua relação com o processo mais amplo de institucionalização da política. No primeiro período, a difusão foi embrionária, irregular e sem coordenação, sendo sustentada sobretudo por iniciativas locais, pela mobilização da sociedade civil e pela circulação inicial de experiências, o que contribuiu para acumular condições que favoreceriam processos posteriores de institucionalização.

Entre 2004 e 2015, a expansão tornou-se mais intensa, contínua e capilarizada, apoiada por mecanismos de indução, financiamento e coordenação federal, configurando o momento de maior convergência entre difusão dos conselhos e institucionalização da política para mulheres.

Já entre 2016 e 2022, essa relação se altera. Embora a coordenação federal tenha sido progressivamente enfraquecida e desmontada, a criação de conselhos prosseguiu e alcançou forte aceleração em 2021 e 2022. A persistência da difusão nesse contexto sugere a atuação de aprendizados, capacidades e repertórios acumulados anteriormente, mediados por condições regionais e estaduais, enquanto os picos dos dois últimos anos parecem expressar uma dinâmica conjuntural específica, potencializada pela pandemia.

Os dados coletados sugerem, portanto, que cada período obedece a um padrão próprio de difusão e institucionalização: os mecanismos que sustentam a difusão variam historicamente e, a expansão territorial não guarda com a institucionalização uma relação linear ou unidirecional. Para compreender tais processos, nossa pesquisa sugeriu olhar para os contextos sociopolíticos nacionais em cada período, bem como para o perfil dos municípios, tal como sistematizado no quadro.

¹¹ Sobre impactos da Covid 19 para as mulheres, conferir Gomes e Carvalho (2021).

Quadro 1 - Característica da Difusão de Conselhos Municipais para Políticas para Mulheres ao longo do tempo

	1985–2003	2004–2015	2016–2022
Ritmo médio anual	Baixo e irregular	Elevado e relativamente estável	Elevado e irregular, com picos de concentração
Vetor principal	Redemocratização associado a fatores locais	Indução federal	Legado institucional associado a dinâmicas regionais/estaduais e à pandemia
Coordenação nacional	Ausente	Forte	Negativa / ausente
Contexto político	Redemocratização	Governo Lula	Governos Bolsonaro e Temer - pandemia
Porte Municipal	Capitais e grandes municípios	Porte médio	Porte Pequeno
Relação Difusão/institucionalização	Difusão incipiente que produziu condições para institucionalização	Convergência entre difusão e institucionalização	Continuidade da Difusão desassociada de condições mais amplas de institucionalização
Presença de OPM	Predomínio de municípios com OPM	Ainda predominam municípios com OPM, porém, percentualmente menor que em P1	Há quase um equilíbrio entre municípios com e sem OPM
Perfil ideológico da gestão municipal	Não detalhado em termos percentuais nas fontes.	Predominam gestões de centro-direita	Cresce ainda mais a presença de gestões de centro-direita, e caem gestões de esquerda

Elaborado pelas autoras

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 35, n. 2, p. e244194, 2021.

ALMEIDA, C. C.; BELANÇON, M. C.; CHAVE, K. L. B. Institucionalização de demandas feministas no Brasil: uma análise dos organismos, conselhos e serviços especializados para mulheres nos municípios. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, v. 24, n. 3, p. 184-199, 2019.

ALVAREZ, S. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. *Cadernos Pagu*, n. 43, p. 13-56, 2014.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BELANÇON, M. C. "Burocracia sem mulher fica pela metade": percursos institucionais de luta por direitos no Brasil pós-redemocratização. *Revista do Serviço Público*, v. 76, n. c, p. 102-124, 2026.

BIROLI, F.; TATAGIBA, L.; QUINTELA, D. F. Reações à igualdade de gênero e ocupação do Estado no governo Bolsonaro (2019-2022). *Opinião Pública*, v. 30, p. e3013, 2024.

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Dados*, v. 66, n. 2, p. e20210164, 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portal de Dados Abertos do TSE*: resultados das eleições. Brasília, DF: TSE, 2026. Disponível em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/>. Acesso em: 24 mai. 2026.

CARLOS, E.; PEREIRA, M. M.; RODRIGUES, C. Desmonte de políticas públicas no governo Bolsonaro: políticas para mulheres, de igualdade racial e para LGBTQIA+ em perspectiva comparada. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 124, p. e124044ec, 2025.

GOMES, M. C. A.; CARVALHO, A. B. de. Pandemia de COVID-19 e violência doméstica na conjuntura sociopolítica brasileira. *Revista Estudos Feministas*, v. 29, n. 3, 2021.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, S. L. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, Marta (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015. p. 51-76.

GURZA LAVALLE, A. G.; GUICHENEY, H.; BEZERRA, C. de P. Difusão e operação dos conselhos municipais nos estados: regimes de normatização e seus efeitos. *Opinião Pública*, v. 30, p. e30121, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)* 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

LAWRENCE, T. B.; WINN, M. I.; JENNINGS, P. D. The temporal dynamics of institutionalization. *Academy of Management Review*, v. 26, n. 4, p. 624-644, 2001.

PRADEAU, G. The diffusion of democratic innovations. In: OLIVEIRA, O. P. (Ed.). *Handbook of policy transfer, diffusion and circulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: Em conformidade com as diretrizes de integridade e ética em pesquisa da CAPES, declara-se que ferramentas de Inteligência Artificial Generativa (Claude da Anthropic e Gemini da Google) foram empregadas no desenvolvimento deste estudo exclusivamente como suporte técnico.

A IA foi utilizada para: (1) auxílio na elaboração e refino de scripts para RStudio, destinados à limpeza, organização e tratamento do banco de dados; e (2) apoio na tradução e revisão textual do resumo para língua estrangeira (*Abstract*).

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA: Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi disponibilizado e pode ser acessado em (<https://drive.google.com/drive/folders/1Kx94YSxAGqm6pEXyaUTIV7cWeoYhO08c?usp=sharing>).

FINANCIAMENTO: Esta pesquisa não recebeu nenhuma subvenção específica de qualquer agência de financiamento dos setores público, privado ou sem fins lucrativos.

CONTRIBUIÇÃO DAS/DOS AUTORES/AS: Milena Belançon: Conceitualização, Redação, Escrita. Ana Vaz: Metodologia, Redação, Curadoria de dados. Carla Almeida: Conceitualização, Redação, Escrita, Supervisão. Carla Giani Martelli: Conceitualização, Escrita, Revisão.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE: As autoras declaram que não há conflito de interesses a mencionar.

MINIBIOGRAFIAS DAS AUTORAS DO PAPER

MILENA BELANÇON é cientista social, doutoranda no PPG em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. Compõe o Grupo de Pesquisa Sociedade Civil, Instituições Políticas e Democracia (SociDem), vinculado ao Núcleo de Pesquisas em Participação Política (NUPPOL/UEM) e é pesquisadora do INCT Participa.

ANA VAZ é cientista política, doutoranda no PPG em Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). Compõe o Resocie, Grupo de Pesquisa sobre Relações entre Sociedade e Estado. É pesquisadora do INCT Participa e do Núcleo de Excelência em Tecnologias Sociais (NEES/UFAL).

CARLA ALMEIDA é professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, coordenadora do Grupo de Pesquisa Sociedade Civil, Instituições Políticas e Democracia (SociDem), vinculado ao Núcleo de Pesquisas em Participação Política (NUPPOL/UEM). É pesquisadora do INCT Participa.

CARLA GIANI MARTELLI é professora do Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP/Araraquara. Líder do Grupo de Estudo e Pesquisa Participação e Democracia (GEPPADE/UNESP) e pesquisadora do INCT Participa.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.