



Revista de Administração Pública

ISSN: 0034-7612

ISSN: 1982-3134

Fundação Getúlio Vargas

Benigno, Gabriel Oliveira Loiola; Vieira, Diego Mota; Oliveira, Jessica Eloísa de  
DESIGUALDADE DE GÊNERO NOS ESTADOS BRASILEIROS E ANÁLISE DOS  
STAKEHOLDERS DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER

Revista de Administração Pública, vol. 55, núm. 2, 2021, pp. 483-501

Fundação Getúlio Vargas

DOI: 10.1590/0034-761220190398

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241066740012>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

UAEM [redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

# Desigualdade de gênero nos estados brasileiros e análise dos *stakeholders* do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

Gabriel Oliveira Loiola Benigno <sup>1</sup>

Diego Mota Vieira <sup>1</sup>

Jessica Eloísa de Oliveira <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade de Brasília / Programa de Pós-Graduação em Administração, Brasília / DF – Brasil

O objetivo deste artigo é analisar a desigualdade entre homens e mulheres nas unidades federativas brasileiras e a atuação dos *stakeholders* do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Para tal, realizaram-se duas etapas de pesquisa. A primeira é baseada no cálculo de um índice sobre a disparidade entre gêneros nos estados brasileiros a partir da metodologia aplicada no Global Gender Gap Report (GGGR), elaborado pelo Fórum Econômico Mundial. Na segunda, foram mapeados os *stakeholders* do CNDM e analisada sua atuação diante das lacunas enfatizadas na primeira fase do estudo, à luz de referencial teórico amparado em modelos de análise de *stakeholders*. No Brasil, as dimensões que apresentaram o pior desempenho foram a política e a econômica, sendo as unidades federativas que obtiveram os melhores índices gerais Amapá, Distrito Federal e Maranhão, e os piores, Mato Grosso, Minas Gerais e Paraná. Por outro lado, os *stakeholders* do CNDM que atuam nas políticas públicas ligadas às dimensões econômica e política parecem não ter grande relevância e capacidade de influência. As evidências indicam que existe concentração de esforços em políticas nas áreas em que o país apresenta bons indicadores no GGGR, como saúde e educação.

**Palavras-chave:** gênero; desigualdade; políticas públicas; *stakeholders*; representatividade política.

## Desigualdad de género en los estados brasileños y análisis de stakeholders del Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer

El objetivo de este artículo es analizar la brecha de género en las unidades federativas brasileñas y las acciones de los *stakeholders* del Consejo Nacional para los Derechos de la Mujer (CNDM). Con este fin, se realizaron dos etapas de investigación. La primera se basa en el cálculo de un índice sobre la brecha de género en los estados brasileños a partir de la metodología aplicada en el *Global Gender Gap Report* (GGGR), preparado por el Foro Económico Mundial. En la segunda etapa, se mapearon los *stakeholders* del CNDM y se analizó su desempeño en vista de las brechas destacadas en la primera fase del estudio, a la luz del marco teórico respaldado por los modelos de análisis de *stakeholders*. En Brasil, las dimensiones de peor desempeño fueron la política y la económica, las unidades federativas que obtuvieron los mejores índices generales fueron Amapá, Distrito Federal y Maranhão, y las peores fueron Mato Grosso, Minas Gerais y Paraná. Por otro lado, los *stakeholders* del CNDM que actúan en políticas públicas relacionadas con las dimensiones económica y política no parecen tener gran relevancia e influencia. La evidencia indica que hay una concentración de esfuerzos en políticas en áreas donde el país tiene buenos indicadores de GGGR (salud y educación).

**Palabras clave:** género; desigualdad; políticas públicas; *stakeholders*; representatividad política.

## Gender gap in Brazilian states and stakeholder analysis of the National Council for Women's Rights

This paper aims to analyze the gender gap in Brazilian states and the actions of stakeholders of the National Council for Women's Rights (NCWR). Two research was conducted in two steps. In the first step, a gender gap index in Brazilian states was calculated based on the Global Gender Gap Report (GGGR) methodology, prepared by the World Economic Forum. In the second, the NCWR stakeholders were mapped, and their performance was analyzed, considering the gender gap indexes obtained in the first step and the theoretical framework supported by stakeholder analysis models. The political and economic dimensions presented the worst performance. The Brazilian states with the best general indexes were Amapá, Distrito Federal, and Maranhão, and the worst were Mato Grosso, Minas Gerais, and Paraná. On the other hand, NCWR stakeholders acting in public policies related to the economic and political dimensions do not seem to have great relevance and influence capacity. Evidence indicates a concentration of policy efforts in areas where the country has good GGGR indicators (health and education).

**Keywords:** gender; inequality; public policies; stakeholder; political representativeness.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190398>

Artigo recebido em 02 nov. 2019 e aceito em 17 set. 2020.

ISSN: 1982-3134



## 1. INTRODUÇÃO

A lacuna de gênero pode ser entendida como qualquer diferença ou como o conjunto de diferenças entre mulheres e homens no que se refere às suas atuações na sociedade, sendo que diferentes entendimentos desse tema podem ser encontrados na literatura.

Diversos índices internacionais buscam medir a disparidade de gênero por meio de uma série de indicadores. O Gender Inequality Index (GII), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), utiliza indicadores relacionados a saúde reprodutiva, empoderamento (político e educacional) e condição econômica. O Gender Development Index (GDI), também elaborado pelas Nações Unidas, mede a desigualdade de gênero por meio de três dimensões: saúde, conhecimento e padrão de vida (United Nations Development Programme, 2019). O Global Gender Gap Report (GGGR), por sua vez, trata a lacuna entre os gêneros como o conjunto de diferenças atrelado a questões de saúde, educação, economia e política (World Economic Forum [WEF], 2018). Nota-se que há semelhanças no tocante às dimensões consideradas no cálculo de índices internacionais de lacuna de gênero.

O GGGR é publicado anualmente, desde 2006, pelo Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês) e analisa a paridade de gênero nos países por meio de quatro dimensões: participação econômica e oportunidade, participação escolar, saúde e sobrevivência, empoderamento político. Na edição de 2018 do GGGR, o Brasil ficou na 95ª colocação no *ranking* de paridade de gênero, entre 149 países classificados. Na América do Sul, o Brasil ocupa a penúltima colocação entre os 11 países classificados no GGGR, ficando na frente apenas do Paraguai, 104º colocado global. Apesar de o Brasil estar bem colocado nas dimensões de participação escolar, saúde e sobrevivência, nas outras duas dimensões o desempenho foi inferior à média global.

A dimensão “participação econômica e oportunidade” considera variáveis relacionadas à participação feminina no mercado de trabalho e à igualdade salarial. Nessa dimensão, o Brasil ocupou a 92ª posição em 2018. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018) sobre estatísticas de gênero mostram que o rendimento médio das mulheres naquele ano foi de R\$ 1.764,00, enquanto a renda média dos homens foi de R\$ 2.306,00 no mesmo período, ou seja, uma diferença de aproximadamente 23,5% em favor do sexo masculino. Outro dado que ajuda a entender a posição do Brasil nessa dimensão é que apenas 39,1% dos cargos gerenciais eram ocupados por mulheres, o que, em conjunto com os dados sobre rendimento médio, indica uma lacuna entre os gêneros.

Na dimensão “empoderamento político” do GGGR, o Brasil teve o pior desempenho, ficando na 112ª colocação. Essa dimensão considera a diferença entre a quantidade de homens e mulheres que ocupam cargos importantes na política. No *ranking* global de mulheres em legislativos nacionais da Inter-Parliamentary Union (2019), o Brasil ocupa a 134ª colocação entre 192 países, resultado obtido em virtude da baixa representatividade das mulheres no Legislativo nacional. Dos 513 deputados federais eleitos em 2018, apenas 77 eram mulheres (15%), e dos 81 senadores em exercício, só 12 eram do sexo feminino (14,8%). Considerando que as mulheres representam 51,03% da população brasileira, segundo o censo realizado pelo IBGE em 2010, esses dados revelam que o país está distante de ter uma representação política igualitária entre os sexos.

Em busca de atenuar as diferenças entre gêneros no Brasil, o governo instituiu, em 2003, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SPM), órgão responsável pela coordenação

das políticas nacionais de igualdade de gênero. A principal ferramenta utilizada pela SPM para diminuir a lacuna entre os gêneros é o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), cuja última edição foi lançada em 2013 e vigorou até 2015. Anteriormente à SPM, em 1985, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), pela Lei nº 7.353, de 29 de agosto, primeiro órgão de caráter nacional a ter a incumbência de promover políticas públicas voltadas à eliminação da discriminação contra a mulher e atual integrante da SPM. Essas instituições articulam um diálogo entre governos federal, estaduais, municipais e a sociedade civil. No Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, por exemplo, participam setores governamentais em nível federal – como ministérios, Secretaria Geral da Casa Civil, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) e Fundação Nacional do Índio (Funai) –, além de representantes de movimentos sociais e de mecanismos governamentais de políticas estaduais e municipais para as mulheres. Observa-se que, já no PNPM I, era prevista uma rede de ações e serviços para ampliar a capacidade estatal nos estados e nos municípios, conferindo à política o *status* de transversalidade com abrangência nos três níveis de governo.

Diante do cenário apresentado e da limitada literatura sobre a questão de gênero e políticas públicas no Brasil em comparação com os estudos realizados em países desenvolvidos (Anglade, Useche & Deere, 2017; Desposato & Norrander, 2008; Rad, Bayazidi, Delavari & Rezaei, 2016), este trabalho busca analisar a desigualdade entre homens e mulheres nas unidades federativas brasileiras e a atuação do CNDM com enfoque em seus *stakeholders*, definidos por Freeman (1984) como atores que influenciam ou são influenciados por uma organização. Para tal, a pesquisa foi realizada em duas etapas. A primeira consiste na elaboração de um *ranking* da lacuna entre gêneros dos estados brasileiros nos moldes do GGGR. A segunda etapa busca complementar a primeira por meio da identificação e da caracterização dos *stakeholders* do CNDM e suas atuações diante das dimensões do *ranking*. Afinal, acredita-se que um olhar mais detalhado, que investiga os atores interessados, sobre a realidade dos estados e a atuação da entidade responsável pelas políticas públicas nacionais dedicadas ao tema possa contribuir para uma melhor compreensão a respeito da classificação do Brasil no GGGR e fornecer evidências para um adequado prognóstico.

Analisar a desigualdade de gênero no Brasil em dois níveis (nacional e estadual) permite um estudo mais abrangente da realidade do país. O *ranking* de paridade de gênero nas unidades federativas brasileiras fornece uma visão das especificidades locais, enquanto a análise dos *stakeholders* do CNDM foca na arena responsável pela elaboração das políticas nacionais que devem pautar a atuação dos governos estaduais e municipais. Considerando que as diretrizes nacionais da política de gênero estabelecidas pela CNDM – entre as quais garantir a alocação e a execução de recursos em Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais para a implementação de políticas para mulheres – devem ser seguidas pelas unidades federativas, o *ranking* estadual pode lançar luz sobre o alcance das políticas nacionais de disparidade de gênero.

Para cumprir os objetivos propostos, além desta seção introdutória, este trabalho contém duas seções dedicadas ao referencial teórico, uma seção sobre os métodos de pesquisa empregados, outra para resultados e discussão e, finalmente, uma destinada às conclusões, na qual também se apontam sugestões para estudos futuros.

## 2. ATUAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES E DO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DA MULHER

Embora muito ainda deva ser feito para que haja paridade entre homens e mulheres na sociedade brasileira, não é de hoje que a questão de gênero tem sido considerada pela esfera pública federal. Em 1985, a Lei nº 7.353, de 29 de agosto, criou o CNDM, o primeiro órgão de caráter nacional a ter a incumbência de promover políticas públicas voltadas à eliminação da discriminação contra a mulher. Na época, o conselho era vinculado ao Ministério da Justiça, mas gozava de autonomia financeira e administrativa, o que lhe conferia mais liberdade para atuar em prol da igualdade de gênero. Entretanto, a força do CNDM diminuiu ao longo do tempo com alterações no cenário político e a troca de partidos na presidência (Macaulay, 2010).

Em 2002, no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), por meio da Lei nº 10.539, de 23 de setembro, com o intuito de elaborar e colocar em prática as reformas políticas necessárias a uma maior paridade entre homens e mulheres no país. A Sedim foi criada com caráter especial e não modificava a realidade do CNDM. Tal modificação aconteceu no início do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2003, quando a Lei nº 10.683 criou a SPM, que substituiu a Sedim e passou a ter como parte de sua estrutura básica o CNDM, agora como órgão consultivo.

O primeiro PNPM, publicado em 2004, surgiu como a principal ferramenta da SPM para diminuir a lacuna entre os gêneros no Brasil. Seu escopo tem uma série de recomendações e normas que buscam assegurar que os direitos das mulheres sejam respeitados. O PNPM conta com três edições, tendo a última sido publicada em 2013.

Com o governo Dilma Rousseff, iniciado em 2010, a SPM passou por uma série de modificações que visavam sua melhoria, mas também foi nesse período que a secretaria sofreu a perda do *status* de ministério, o que acarretou redução de poder, abrangência e autonomia. A Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, deu fim ao Ministério das Mulheres, integrando-o ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIRDH), junto com outras secretarias. Por sua vez, já após o *impeachment* de Dilma, no governo de Michel Temer, a Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, extinguiu o MMIRDH e transferiu todas as suas atribuições para o Ministério da Justiça e da Cidadania, ressalvadas aquelas relacionadas a políticas para a juventude. Atualmente, no governo de Jair Bolsonaro, o CNDM está ativo e integra a estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH).

## 3. MODELOS DE ANÁLISE DE STAKEHOLDERS

Entender a dinâmica entre os *stakeholders* e como esses atores podem exercer influência sobre uma política pública pode representar a diferença entre um plano bem-sucedido e um infrutífero. Assim, vários estudos se dedicaram a encontrar maneiras de classificar esses atores, entre os quais figuram os trabalhos de Savage, Whitehead e Blair (1991), Mitchell, Agle e Wood (1997) e Gomes, Liddle e Gomes (2010).

No entendimento de Savage et al. (1991), os *stakeholders* podem ser classificados de acordo com seu potencial de ameaça ou de cooperação, sendo divididos em quatro grupos: *supportive stakeholders*, com alto potencial de cooperação e baixo de ameaça; *marginal stakeholders*, dotados de baixo potencial para ameaça e cooperação; *nonsupportive stakeholders*, com alto potencial de ameaça e baixo de cooperação; e *mixed blessing stakeholders*, caracterizados por alto potencial de ameaça e de cooperação.

A proposta de Mitchell et al. (1997) leva em conta aspectos mais intrínsecos dos *stakeholders*, classificando-os de acordo com a presença ou a ausência de três atributos: poder exercido (coercitivo, normativo ou utilitário), legitimidade e urgência de suas demandas. Os atores com apenas um dos três atributos são chamados de “latentes” e se dividem em “dormentes”, que apresentam somente poder sem de fato exercê-lo; “discricionários”, detentores de legitimidade que se mantêm inertes pela falta de poder e urgência; e “demandantes”, caracterizados por fazer alarde com a urgência de suas demandas. Aqueles atores com duas das três características em questão são os “expectantes” e se dividem em “dominantes”, que têm poder e legitimidade e podem agir de maneira impactante; “perigosos”, donos de urgência e capazes de utilizar formas de poder coercitivo para atingir seus objetivos; e “dependentes”, tidos como aqueles que detêm urgência e legitimidade, mas dependem do poder de outros atores para ser ouvidos. Por fim, os *stakeholders* dotados de poder, legitimidade e urgência são os “definitivos”, que precisam ser observados com maior cuidado, já que suas ações podem influenciar em grande medida a realidade do objeto de estudo na análise de *stakeholders*.

Pautados numa pesquisa relacionada a políticas públicas que teve como objeto de estudo os governos da Inglaterra e do Brasil, Gomes et al. (2010) elaboraram um modelo de análise de *stakeholders* que tem base na atitude dos atores frente às decisões tomadas pela política pública ou pela organização em análise. Desse modo, os *stakeholders* podem ser “colaboradores”, que auxiliam o poder público a implementar seus planos; “reguladores”, que gerenciam o capital aplicado nos planos governamentais; “desenvolvedores de agenda”, responsáveis por estabelecer tópicos que devem ser seguidos, “legitimadores”, que oferecem ao poder público o direito de agir em seu favor, e “controladores”, capazes de limitar as ações por meios formais ou informais.

Dessa forma, propõe-se uma abordagem para a análise de *stakeholders* que leve em consideração, de maneira simultânea, os três modelos referenciados. Assim, é possível verificar: a atitude (positiva, negativa ou ambígua) dos atores em relação à política, o grau de relevância de cada ator interessado àquela política e o papel que cada ator exerce no subsistema político no qual a política pública opera.

#### 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo tem natureza quantitativa e qualitativa, pois a primeira etapa da pesquisa se baseia no cálculo de um índice sobre a lacuna de gênero nos estados brasileiros e a segunda na reunião de informações qualitativas, entrevistas e documentos do órgão federal responsável pelas políticas para mulheres: a CNDM. Dessa forma, o trabalho busca explorar e descrever a situação da paridade de gênero nas diversas unidades que integram o Brasil, tarefa mais completa ao se unir ferramentas quantitativas e qualitativas (Sampieri, Collado & Lucio, 2006).

Para a primeira etapa, construção do índice para as unidades federativas brasileiras, buscou-se replicar a metodologia empregada pelo WEF na elaboração do GGGR 2018, que é a mesma utilizada desde o início do estudo internacional, em 2006. No entanto, como o relatório trabalha com países, foram necessários ajustes de escopo, ou seja, redução de escala do nível nacional para o estadual, de modo a considerar a realidade das unidades federativas brasileiras. Ademais, outras modificações foram necessárias, já que nem todas as variáveis utilizadas no trabalho original estavam disponíveis em nível estadual (Quadro 1). Com o cálculo do índice para os estados brasileiros e o Distrito Federal, elaborou-se um *ranking* referente ao nível de paridade entre os gêneros nas unidades federativas.



O Quadro 1 elenca os quatro subíndices considerados no estudo, as variáveis utilizadas no GGGR 2018, as variáveis após a adaptação para o caso das unidades federativas brasileiras e as fontes utilizadas para a coleta dos dados. Nas variáveis dos subíndices “saúde e sobrevivência” e “grau de escolaridade”, não houve mudança que não a de escopo. No subíndice “participação econômica e oportunidade”, três variáveis foram ajustadas por não haver dados disponíveis relativos ao desempenho das unidades da federação. Em vez da pesquisa utilizada pelo WEF para medir a diferença salarial entre mulheres e homens dentro do mesmo cargo, utilizou-se a média salarial feminina dividida pela masculina. Outra variável que precisou ser ajustada foram os ganhos monetários femininos sobre os masculinos, que incluem rendimentos além do salário – para os estados, foi considerado o ganho salarial feminino em todos os trabalhos dividido pela contraparte masculina. Por fim, o total de mulheres em posição de empregadoras ou que trabalham por conta própria dividido pelo total de homens na mesma posição substituiu o número de mulheres legisladoras, oficiais e gerentes dividido pela contraparte masculina.

No quarto subíndice, “empoderamento político”, a variável de mulheres com vagas no parlamento sobre homens parlamentares foi dividida em três novas variáveis, que representam o poder legislativo no Brasil: deputadas federais sobre deputados federais, deputadas estaduais/distritais sobre a contraparte masculina e senadoras sobre senadores. Nesse mesmo subíndice também foi incluída a variável de presença ou ausência de secretaria dedicada exclusivamente à questão de gênero, sendo atribuído o valor 1 (paridade) às unidades que apresentam secretaria dedicada, 0,5 para as unidades que apresentam uma secretaria que divide a questão de gênero com outras pautas e 0 (disparidade) para unidades que não incluem a questão de gênero em qualquer secretaria, variável baseada na importância da representatividade feminina em quadros elevados do governo (Desposato & Norrander, 2008).

#### QUADRO 1 VARIÁVEIS UTILIZADAS PARA O CÁLCULO DO RANKING NACIONAL E SUAS RESPECTIVAS FONTES

Subíndices	Variável para o caso de países (GGGR 2018)	Variável para o caso de unidades federativas	Fonte de dados
Saúde e Sobrevivência	Proporção de sexo no nascimento	Proporção de sexo no nascimento	IBGE - Estatísticas de registro civil 2016
	Proporção: expectativa de vida feminina sobre a masculina	Proporção: expectativa de vida feminina sobre a masculina	Tábua de Mortalidade Completa - 2016
Grau de Escolaridade	Proporção: alfabetização feminina sobre a masculina	Proporção: alfabetização feminina sobre a masculina	Censo demográfico 2010
	Proporção: matrícula feminina na escola primária sobre matrícula masculina	Proporção: matrícula feminina no ensino infantil sobre matrícula masculina	Sinopse estatística da educação básica 2017
	Proporção: matrícula feminina na escola secundária sobre matrícula masculina	Proporção: matrícula feminina no ensino fundamental sobre matrícula masculina	Sinopse estatística da educação básica 2017
	Proporção: matrícula feminina na escola terciária sobre a masculina	Proporção: matrícula feminina no ensino médio sobre matrícula masculina	Sinopse estatística da educação básica 2017

*Continua*

Subíndices	Variável para o caso de países (GGGR 2018)	Variável para o caso de unidades federativas	Fonte de dados
Participação Econômica e Oportunidade	Proporção: força de trabalho feminina sobre força de trabalho masculina	Proporção: mulheres de 14 anos ou mais na incluídas na força de trabalho sobre a contraparte masculina	PNAD - 2ª Trimestre de 2018
	Remuneração feminina em relação à remuneração masculina para trabalhos semelhantes (survey, escala de 0 a 1)	Proporção: média do salário feminino sobre a média do salário masculino	PNAD - 2ª Trimestre de 2018 - Rendimento médio do trabalho principal
	Proporção: ganhos monetários femininos sobre ganhos monetários masculinos	Proporção: rendimento médio feminino de todos os trabalhos sobre a contraparte masculina	PNAD - 2º Trimestre de 2018
	Proporção: legisladoras, oficiais e gerentes mulheres sobre a contrapartida masculina	Proporção: mulheres em posição de empregadoras ou que trabalham por conta própria sobre a contrapartida masculina	PNAD Contínua 2016
Empoderamento Político	Proporção: mulheres com vagas no parlamento sobre homens parlamentares	Proporção: deputadas federais sobre deputados federais	Estatísticas eleitorais 2018 – TSE
		Proporção: deputadas estaduais/ distritais sobre deputados	Estatísticas eleitorais 2018 – TSE
		Proporção: senadoras federais sobre senadores	Estatísticas eleitorais 2014 e 2018 - TSE
		Presença de Secretaria dedicada à questão de gênero	Sites oficiais dos governos estaduais
	Proporção: anos com mulheres como chefes de Estado sobre anos com homens na chefia de Estado (nos últimos 50 anos)	Proporção: anos com mulheres como governadoras do estado sobre anos com homens no governo (nos últimos 50 anos)	Sites oficiais dos tribunais eleitorais

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para elaborar o *ranking* de paridade de gênero, foram seguidos os quatro passos do GGGR. O primeiro deles foi a coleta dos dados e sua transformação em proporções, exceto o caso da variável de presença de secretaria dedicada às mulheres, sendo essa transformação necessária para que as diferenças entre homens e mulheres fossem levadas em consideração, e não os valores absolutos. Depois, o truncamento das variáveis a um ponto de referência para igualdade geralmente definido como 1, mas que foi de 0,944 no caso da taxa de natalidade feminina sobre a masculina, considerando que nascem mais indivíduos do sexo masculino, e 1,06 para o caso da expectativa de vida feminina sobre a masculina. Salienta-se que, nos casos em que o valor para mulheres foi maior do que o para homens (proporção maior que 1), o valor considerado foi 1, não tendo sido calculado um índice de paridade absoluta, que pune qualquer diferença entre os sexos, mas um que permite a observação de todos os pontos em que as mulheres são desfavorecidas e, conseqüentemente, exibe um caminho para que exista a paridade. Em terceiro lugar, realizou-se o cálculo dos subíndices por meio de uma média ponderada. Calculou-se o desvio padrão dos dados coletados e se dividiu esse valor por 0,01, de modo que os valores foram padronizados para refletir a variação, em termos de desvio padrão, que uma mudança de 1% acarretaria e considerar valores relativos em vez de absolutos. Esses valores,



calculados de maneira preliminar, foram aplicados como pesos da média ponderada realizada para o cálculo dos pesos utilizados numa nova média ponderada que, finalmente, calcula o índice final, feito por meio de uma média aritmética dos quatro subíndices.

Após a elaboração do *ranking* de paridade de gênero das unidades federativas do Brasil, iniciou-se a segunda etapa da pesquisa, que consiste em investigar a atuação do órgão federal responsável pelas políticas para mulheres: a SPM, seu conselho e o CNDM. Nessa fase, coletaram-se dados secundários (documentos) e primários (entrevistas). Foram reunidos documentos ligados de maneira direta ou indireta à SPM e ao CNDM, como regimentos internos, estatutos, anais de conferências e atas de reuniões promovidas pelos órgãos. As entrevistas foram conduzidas, presencialmente ou por audioconferência, com conselheiras e ex-conselheiras do CNDM, entre abril e junho de 2018. Sete entrevistas foram realizadas, com base num roteiro de entrevista semiestruturado, totalizando 245 minutos e 59 segundos de áudio, o que implica uma duração média de 35 minutos.

As entrevistas gravadas e transcritas foram examinadas por meio da análise de conteúdo (Bardin, 2009), na qual se buscou classificar temas em comum levantados pelas respondentes em diferentes subcategorias, cada uma representando um grupo de observações semelhantes, sendo que as categorias principais foram oriundas das próprias perguntas elaboradas com base no referencial teórico. Aliada à análise documental, a de conteúdo fortaleceu a identificação dos *stakeholders* do CNDM e permitiu a aferição de mais detalhes para a classificação desses atores. Por fim, confrontaram-se as informações do *ranking* estadual de paridade de gênero, as linhas de ação do III PNPM e a análise de *stakeholders* do CNDM.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O GGGR confere um diagnóstico da situação das distinções entre gêneros em diferentes países, levando em conta os quatro subíndices apresentados. Na edição de 2018, o Brasil ficou em 95º entre 149 países, uma posição abaixo da média, mesmo tendo conseguido, de acordo com o estudo, fechar as lacunas de saúde e sobrevivência e de grau de escolaridade. Tal posição indica um desempenho muito aquém do ideal nos demais subíndices. Em participação econômica e oportunidade, o país ficou na 92ª posição, com 64,5% da lacuna entre gêneros coberta, e em empoderamento político, ocupou a 112ª posição, com 10,1% da diferença coberta. Melo (2011) aponta que, a despeito das outras dimensões, a participação política é a única em que não há indícios de melhora no GGGR de 2010 e que nesse tópico reside a maior disparidade de gênero no Brasil. Ainda é observada a maior lacuna na dimensão política na edição de 2018 e percebida uma estagnação na dimensão econômica. Na adaptação da metodologia do GGGR para o caso das unidades federativas brasileiras, tornou-se possível a comparação do resultado nacional com a realidade vivenciada em cada uma de suas partes.

Na Tabela 1 são exibidas as unidades federativas brasileiras organizadas de acordo com seus desempenhos no índice final de paridade entre os gêneros juntamente com o desempenho e a colocação em cada um dos quatro subíndices. Os três estados com a menor lacuna entre homens e mulheres, com base nos dados mais recentes disponíveis, foram Amapá, Distrito Federal e Maranhão, enquanto os três com a maior desigualdade foram Mato Grosso, Minas Gerais e Paraná. Um ponto em comum às três unidades federativas mais bem posicionadas no *ranking* e uma potencial explicação para esses resultados foi o desempenho acima da média nos subíndices de participação econômica e oportunidade e de empoderamento político, destacando-se o último por exibir as mesmas três unidades como as primeiras colocadas de seu *ranking* parcial, alavancadas pela presença de secretaria dedicada à questão de gênero em todas elas.

**TABELA 1 RANKING FINAL E PARCIAL DA LACUNA DE GÊNERO NOS ESTADOS BRASILEIROS**

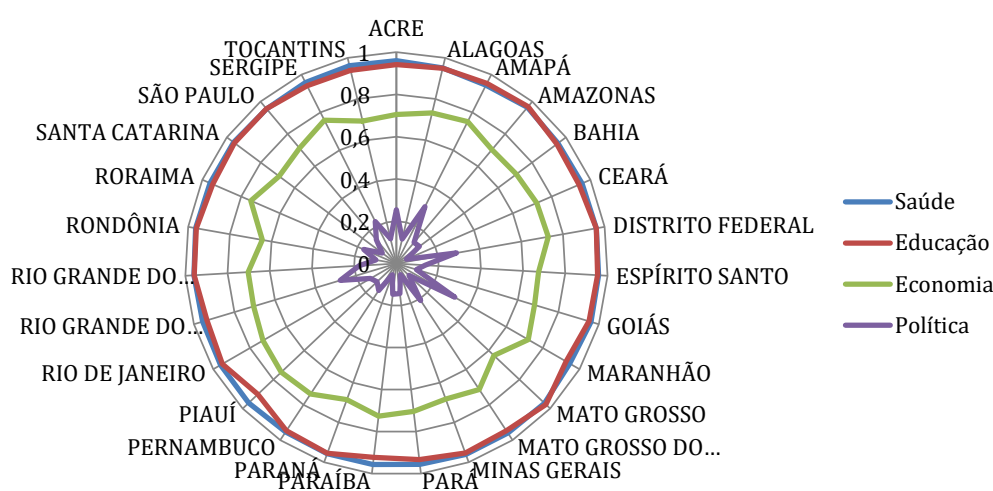
Estados	Índice Final		Saúde e Sobrevivência		Grau de Escolaridade		Participação Econômica e Oportunidade		Empoderamento Político	
	Rank	Índice	Rank	Índice	Rank	Índice	Rank	Índice	Rank	Índice
Amapá	1	0,7375	27	0,9441	10	0,9535	2	0,7511	2	0,3012
Distrito Federal	2	0,7346	9	0,9602	4	0,9606	7	0,7294	3	0,2881
Maranhão	3	0,7283	26	0,9468	25	0,9268	11	0,7205	1	0,3190
Sergipe	4	0,7201	16	0,9578	21	0,9410	1	0,7588	6	0,2227
Rio Grande Do Norte	5	0,7187	19	0,9567	23	0,9355	15	0,7052	4	0,2775
Acre	6	0,7151	10	0,9601	19	0,9413	16	0,7048	5	0,2543
Mato Grosso Do Sul	7	0,7071	13	0,9596	17	0,9464	12	0,7133	7	0,2092
Roraima	8	0,7062	12	0,9597	16	0,9466	3	0,7502	9	0,1683
Rio Grande Do Sul	9	0,6991	14	0,9596	5	0,9583	19	0,7029	8	0,1757
Pernambuco	10	0,6977	23	0,9534	15	0,9467	5	0,7386	10	0,1521
Rio De Janeiro	11	0,6954	7	0,9606	13	0,9507	8	0,7287	14	0,1414
São Paulo	12	0,6925	22	0,9547	6	0,9559	13	0,7124	11	0,1471
Amazonas	13	0,6914	2	0,9642	2	0,9688	18	0,7032	17	0,1296
Paraíba	14	0,6880	18	0,9568	26	0,9229	9	0,7263	12	0,1460
Alagoas	15	0,6880	25	0,9508	14	0,9497	6	0,7323	20	0,1190
Bahia	16	0,6855	24	0,9526	18	0,9460	14	0,7074	16	0,1358
Pará	17	0,6841	21	0,9562	24	0,9334	17	0,7042	13	0,1427
Piauí	18	0,6841	6	0,9608	27	0,9011	4	0,7489	18	0,1256
Espírito Santo	19	0,6803	15	0,9580	11	0,9533	25	0,6737	15	0,1361
Tocantins	20	0,6787	4	0,9617	22	0,9395	20	0,6926	19	0,1208
Goiás	21	0,6733	5	0,9613	12	0,9510	23	0,6821	21	0,0988
Santa Catarina	22	0,6724	11	0,9599	8	0,9549	21	0,6916	23	0,0834
Ceará	23	0,6683	20	0,9567	20	0,9412	10	0,7232	27	0,0523
Rondônia	24	0,6668	1	0,9643	3	0,9609	26	0,6438	22	0,0982
Paraná	25	0,6635	17	0,9570	7	0,9551	22	0,6853	25	0,0564
Minas Gerais	26	0,6630	8	0,9605	9	0,9536	24	0,6821	26	0,0560
Mato Grosso	27	0,6628	3	0,9634	1	0,9718	27	0,6343	24	0,0817

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os desempenhos das unidades federativas coincidem com os do país no sentido de serem positivos nas questões de saúde e educação, apesar de não apresentarem a paridade observada no trabalho original, e negativo no que se refere a economia e política. O movimento geral de bons resultados em saúde e educação faz com que esses subíndices percam peso no cálculo do índice geral, uma vez que apresentam pouca variação, ou seja, menor desvio padrão – por esse motivo, desempenhos positivos nas questões econômica e política têm grande impacto na classificação geral. A situação do Amapá ilustra esse ponto, uma vez que o estado ficou na última posição (27<sup>a</sup>) em saúde e sobrevivência e na 10<sup>a</sup> em grau de escolaridade, mas obteve o primeiro lugar no *ranking* geral graças à 2<sup>a</sup> posição obtida nos dois subíndices restantes. Segundo Melo (2011), o resultado insatisfatório do Brasil em participação política feminina, em conjunto com a participação econômica, foi determinante para o mau desempenho do país no GGGR. Apesar de também apresentar diferenças sensíveis em saúde e educação entre os países mais bem colocados e os últimos do *ranking* internacional, a dimensão política, por apresentar as maiores variações, é a que teve o maior peso no resultado final do índice, assim como acontece neste trabalho. Percebe-se, portanto, uma fragilidade intrínseca no GGGR: a grande influência da dimensão sobre empoderamento político sobre o índice final.

A Figura 1 mostra todas as unidades federativas e todos os subíndices considerados, sendo a borda a representante da paridade de gênero e o centro do gráfico o representante da disparidade. Os resultados em saúde e educação foram melhores e com menos variação, enquanto os resultados em economia e política foram piores, principalmente nessa última, e mais variados.

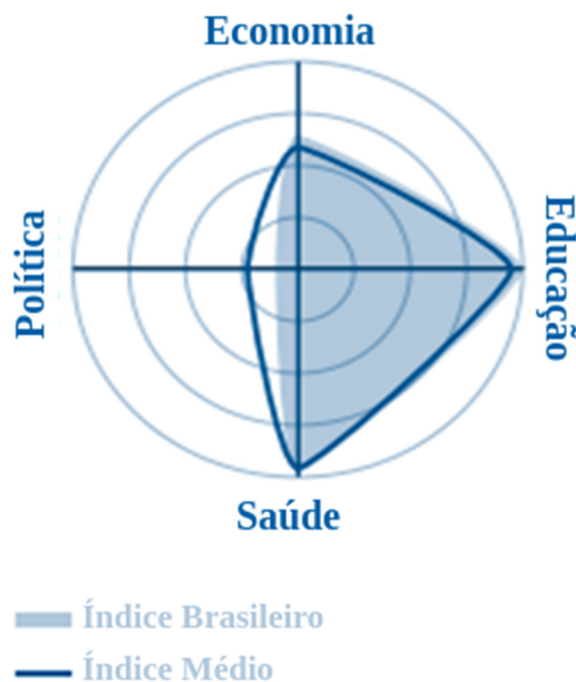
**FIGURA 1** UNIDADES FEDERATIVAS SEGUNDO SEUS DESEMPENHOS NOS SUBÍNDICES



Fonte: Elaborada pelos autores.

Ilustrando a semelhança entre os desempenhos no nível estadual e o desempenho nacional, a Figura 2 resume os resultados brasileiros no GGGR 2018, que conta com boas performances em saúde e educação, mas que ainda se encontram distantes do ideal em questões de política e economia.

**FIGURA 2** DESEMPENHO BRASILEIRO NO GGGR 2018



Fonte: WEF (2018).

Em 2019, alguns números demonstraram a disparidade entre homens e mulheres na política: 17 unidades federativas jamais tiveram uma mulher governadora; 18 estados não têm nenhuma representante feminina no Senado; e o Brasil é o 134º colocado, entre 192 países, no mapeamento de representatividade feminina no legislativo nacional feito pela Inter-Parliamentary Union (2019), apesar de as cotas parlamentares estarem em vigência. O Maranhão, primeiro colocado no *ranking* de empoderamento político, tem um índice de apenas 0,3190, ou seja, mesmo o melhor desempenho entre as unidades federativas é baixo.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível a participação do governo para a redução e eventual eliminação da lacuna entre os gêneros, e essa participação se dá por meio das políticas públicas, que encontram seu principal local de discussão e fomento na SPM. Dentro da secretaria, o principal espaço de discussão dos problemas enfrentados pela população feminina é o CNDM – que tem uma estrutura que contempla com igualdade representantes da sociedade civil, trazendo esses atores para mais perto do centro de poder – os e representantes governamentais, sendo 41 conselheiras titulares, das quais 16 são representantes do Poder Público federal, 21 são representantes de entidades da sociedade civil, 3 são mulheres com notório conhecimento das questões de gênero e atuação na luta pela promoção e pela defesa dos direitos das mulheres e 1 é conselheira emérita.

Contar com a participação da sociedade civil feminina organizada oferece mais chances para uma política de gênero eficaz, e o Conselho se mostra um local apropriado para esse tipo de representação (Fox & Lawless, 2012). De acordo com a entrevistada 6, o CNDM “[...] sempre esteve à frente de organizar, debater, fazer comissões, impulsionar mesmo, para que a conferência aconteça de forma bem participativa, bem democrática”, referindo-se às conferências nacionais nas quais as diretrizes dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres são definidas.

O plano nacional, elaborado com participação direta das partes interessadas do conselho, foi planejado para enfrentar as lacunas de gênero presentes no país. Dentro do III PNPM existem capítulos que englobam cada um dos quatro subíndices abordados no *ranking*, sendo essa relação definida da seguinte maneira: subíndice de saúde e sobrevivência e Capítulo 3: Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; subíndice de grau de escolaridade e Capítulo 2: Educação para igualdade e cidadania; subíndice de participação econômica e oportunidade e Capítulo 1: Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica; e subíndice de empoderamento político e Capítulo 5: Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão.

Considerando que o CNDM tem influência na construção do PNPM, estudar seus *stakeholders* pode indicar os caminhos para a elaboração de políticas públicas mais frutíferas e que estejam de acordo com o objetivo do órgão de eliminar a discriminação da mulher no Brasil, garantindo sua livre participação na política, na economia e na cultura.

O Quadro 2 apresenta os 50 *stakeholders* do CNDM, que podem ou não ser órgãos dos quais conselheiras fazem parte, mapeados e classificados pela análise de documentos e do conteúdo das entrevistas, de acordo com os estudos de Mitchell et al. (1997), Savage et al. (1991) e Gomes et al. (2010).

## QUADRO 2 CLASSIFICAÇÃO DOS *STAKEHOLDERS* DO CNDM

Stakeholders	Modelos de Classificação		
	Mitchel, Agle e Wood (1997)	Savage et al (1991)	Gomes, Liddle e Gomes (2010)
Governo federal	Definitivo	<i>Supportive Stakeholder</i>	Regulador
Governos estaduais	Definitivo	<i>Mixed Blessing Stakeholders</i>	Regulador
Governos municipais	Definitivo	<i>Mixed Blessing Stakeholders</i>	Desenvolvedor de Agenda
Central Única dos Trabalhadores (CUT)	Definitivo	<i>Supportive Stakeholder</i>	Legitimador
Sociedade civil	Definitivo	<i>Nonsupportive Stakeholder</i>	Legitimador
SPM	Definitivo	<i>Supportive Stakeholder</i>	Desenvolvedor de Agenda

*Continua*

Stakeholders	Modelos de Classificação		
	Mitchel, Agle e Wood (1997)	Savage et al (1991)	Gomes, Liddle e Gomes (2010)
Casa Civil da Presidência da República	Definitivo	<i>Supportive Stakeholder</i>	Regulador
Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Educação, Ministério da Saúde	Definitivo	<i>Supportive Stakeholders</i>	Colaborador
Secretaria Nacional de Direitos Humanos, Ministério do Esporte, Ministério da Cultura, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Trabalho e Emprego	Dominante	<i>Supportive Stakeholders</i>	Colaborador
Polícias civil, militar e secretarias de segurança dos estados	Dominante	<i>Mixed Blessing Stakeholders</i>	Colaborador
Ministério da Justiça	Dominante	<i>Mixed Blessing Stakeholder</i>	Controlador
ONGS: ABL, AMB, AMNB, CMB, ANTRA, BPW Brasil, FENATRAD, FNMN, FMM, LBL, MAMA, MMM, MMC, Parto do Princípio, RMM, REF, RNFS, UBM, UMIAB, UNE, ONU Mulheres, ABGLT, CONTI, ABMCJ, Femocratas	Dependente	<i>Supportive Stakeholders</i>	Legitimador
Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Dependente	<i>Supportive Stakeholder</i>	Desenvolvedor de Agenda
Empresas privadas	Dormente	<i>Mixed Blessing Stakeholders</i>	Colaborador
Entidades Laborais: CFP, CONTAG, CNTI, CTB, CNTE	Demandante	<i>Marginal Stakeholders</i>	Legitimador

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

O conselho conta com 10 *stakeholders* classificados como “definitivos”, aqueles que têm poder, legitimidade e urgência, sendo os atores com maior potencial para influenciar ou ser influenciados pelas ações do CNDM. Nessa categoria, encontram-se o governo em suas esferas federal, estadual e municipal, inclusive sendo representado pela Casa Civil da Presidência da República, pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, pelos Ministérios da Educação e da Saúde, além da sociedade civil.

Classificados como “dependentes”, detentores de legitimidade e urgência, mas que não têm poder, se encontram 26 atores, o maior grupo entre os *stakeholders* mapeados. Esse grupo foi formado quase exclusivamente por entidades de representação feminina da sociedade civil, citadas pelas entrevistadas como fontes de pressão positiva para o pleno funcionamento do CNDM, e são entendidas como *supportive stakeholders* na classificação de Savage et al. (1991). Para a entrevistada 3, o conselho é um espaço que “congrega vários ministérios e representantes da sociedade civil, ou seja, é realmente um espaço de diálogo, de articulação e de conhecer quem toca a pauta”. Para a respondente 2, “não



se faz política pública sem a participação da sociedade civil”. As falas das entrevistadas reiteraram a importância do CNDM para o desenvolvimento da pauta de gênero nas políticas públicas nacionais, em particular como um canal de inclusão da mulher, por meio das representações coletivas da sociedade civil, num centro decisório que tem um poder do qual tais entidades não gozam. Dessa maneira, as questões importantes para a mulher brasileira ganham força no governo e podem se tornar objeto de políticas públicas mais direcionadas e efetivas.

Cinco *stakeholders*, entidades de classe, aparecem como “demandantes”, pois têm apenas urgência em suas demandas. As empresas privadas surgem como “dormentes”, já que têm poder, mas não olham a questão de gênero com urgência e legitimidade, apenas observando a situação para que possam se adaptar a quaisquer mudanças na legislação.

“Dominantes” são aqueles com poder e legitimidade para agir, mas que não o fazem por não tratarem o assunto com urgência. Os oito atores dessa categoria, no caso do CNDM, são entidades públicas que acabaram não colocando em prática políticas de gênero, apesar de a transversalidade desse tipo de política estar clara em documentos como o III PNPM.

De acordo com Souza (2006), uma característica básica da política pública é o reconhecimento de um problema para que soluções comecem a ser procuradas, sendo que essas soluções precisam contornar barreiras da própria administração pública e da sociedade. No caso das políticas de gênero, alguns dos problemas que devem ser observados e combatidos pelos gestores públicos são a estrutura engessada da administração pública, a falta de financiamento e o conservadorismo da sociedade.

Tratando sobre o dia a dia do CNDM, a entrevistada 4 afirma que “o que atrapalha o funcionamento do conselho são mais questões burocráticas internas da Secretaria de Políticas para a Mulher”, enquanto a entrevistada 3 diz que o dinheiro destinado à causa de gênero “é um orçamento ainda muito reduzido, comparado com outros ministérios ou inclusive com outros grupos em situação de vulnerabilidade”. Tais barreiras, em conjunto com a falta de urgência ou poder dos *stakeholders* envolvidos, dificultam o avanço do Brasil rumo à igualdade entre os sexos. Sabe-se que esses são problemas cristalizados nas raízes da administração pública brasileira e de difícil solução, já que grandes reformas estruturais são complexas, dispendiosas e demoradas, logo o gestor precisa encontrar soluções criativas para usar o orçamento de maneira eficiente e simplificar os processos burocráticos na área que lhe compete. A entrevistada 6 responde que outro ponto de pressão negativa é “a sociedade, uma sociedade muito conservadora e machista”, questão que talvez possa ser resolvida, de maneira gradual, com políticas direcionadas à conscientização sobre a importância das políticas públicas voltadas às mulheres e o crescimento da participação feminina em cargos importantes da esfera pública. Uma alternativa para o fortalecimento da questão de gênero como um todo no Brasil é o fortalecimento do CNDM, que, nas palavras da entrevistada 5, “representa [...] a congregação de forças políticas, das vozes das mulheres para manter acesas as pautas femininas, as pautas das mulheres para as políticas públicas e para a sociedade”.

Como os resultados do *ranking* nacional de paridade de gênero se mostraram, de certa forma, uniformes em todas as unidades federativas do país, é possível que os pontos de pressão negativa presentes na administração pública federal e na sociedade sejam algumas das muitas barreiras enfrentadas para a promoção de uma política de paridade de gênero no nível estadual. A dimensão de participação política e oportunidade surge como o tópico em que houve mais variação entre as unidades federativas, o que sugere temas para investigações futuras sobre o assunto com vistas a reduzir a disparidade de gênero.

Com essas informações, é possível afirmar que as políticas públicas de gênero voltadas à saúde e à educação surtiram efeito ou que a natureza desses dois pontos sugere uma melhor distribuição desses direitos fundamentais entre os sexos. Isso não significa que tais aspectos devam ser deixados de lado pela esfera pública, e sim que as políticas relacionadas podem adquirir um novo papel de manutenção da situação atual e de correção de eventuais falhas, enquanto as políticas direcionadas aos outros subíndices devem ser mais incisivas no sentido de incluir cada vez mais a mulher na economia e na política.

O Quadro 3 exibe a análise conjunta dos *stakeholders* do CNDM, das linhas de ação encontradas no III PNPM e dos subíndices considerados no cálculo do *ranking* nacional de paridade de gênero. O capítulo do plano nacional correspondente à questão da saúde tem mais do que o dobro da média de linhas de ação dos outros capítulos, o que significa que a saúde foi o ponto fundamental da última edição do PNPM. Felizmente, o Brasil tem conseguido oferecer à parcela feminina de sua população condições igualitárias de atendimento no que se refere à saúde, e é importante que políticas de gênero focadas na saúde continuem a existir. Contudo, a priorização da saúde pode assumir um caráter mantenedor da situação atual, ao passo que as políticas relacionadas aos outros subíndices, com exceção da questão da educação, que também apresenta um bom nível nas unidades federativas e no país, carecem de políticas mais incisivas de combate à desigualdade e de inserção das mulheres em espaços importantes ainda frequentados por uma maioria masculina.

### QUADRO 3 ANÁLISE CONJUNTA DO III PNPM COM OS RESULTADOS DO RANKING E OS STAKEHOLDERS DO CNDM

Subíndice (ranqueamento de menor para maior lacuna entre os gêneros)	Linhas de ação	Entidades responsáveis (classificação dos <i>stakeholders</i> )
Saúde e Sobrevivência (1º)	13	Ministério da Saúde (Definitivo) e SPM (Definitivo)
Grau de Escolaridade (2º)	6	Ministério da Educação (Definitivo) e SPM (Definitivo)
Participação Econômica e Oportunidade (3º)	7	Ministério do Trabalho e Emprego (Dominante) e SPM (Definitivo)
Empoderamento Político (4º)	5	SPM (Definitivo) e Seppir (Dependente)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação ao melhor desempenho nas dimensões de saúde e educação e desempenho inferior quanto à participação política e econômica, a homogeneidade nos resultados obtidos pelas unidades federativas no *ranking* de paridade de gênero pode ter raízes na aderência dos estados a programas nacionais, como o PNDM, que são centrados em saúde e educação em detrimento de outras políticas.

Outro ponto a ser destacado é a classificação dos *stakeholders* do CNDM que foram definidos no PNPM como colaboradores da SPM para a implementação das linhas de ação de cada capítulo. Para os fins deste trabalho, os atores com o maior número de aparições, entre os vários órgãos

designados no PNPM, foram selecionados como entidade responsável. Enquanto o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação (MEC) são classificados como *stakeholders* definitivos, o Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), extinto durante o governo de Jair Bolsonaro, foi classificado como dominante, e a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), como dependente. *Stakeholders* definitivos têm os atributos necessários para exercer plena influência, ao passo que os dominantes carecem de urgência e os dependentes, de poder para influenciar a política pública.

Por ser dominante, o MTE não trata do tema de gênero com urgência, o que pode ser interpretado como uma explicação para a desigualdade ainda marcante nos aspectos econômicos. Um exemplo da falta de urgência nesse ministério é o fato de o programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, principal política pública desenhada com a intenção de reduzir a lacuna de gênero no mercado de trabalho (Pinto, Andrade & Luz, 2009), ter sido criado em 2005 pela SPM, e não pelo MTE. Apesar de não deter a urgência necessária para alavancar a paridade entre os gêneros no setor econômico, o MTE também se classifica como *supportive stakeholder* e colaborador, já que contribui em alguns aspectos para o programa Pró-Equidade de Gênero. Como tem classificações favoráveis de acordo com os métodos de classificação de *stakeholders* além do de Mitchell et al. (1997), a intensificação das políticas já implementadas pelo MTE e da discussão sobre gênero nesse ministério são maneiras de torná-lo um ator definitivo, mais engajado com a igualdade entre mulheres e homens na economia.

A Seppir, principal aliada da SPM nas linhas de ação referentes ao empoderamento político das mulheres, foi classificada como um *stakeholder* dependente, com legitimidade e urgência em suas demandas, mas que carece do poder para buscá-las, o que dificulta as ações voltadas à redução da lacuna entre os gêneros na política brasileira, que tendem a ser ideias nunca colocadas em prática. A inclusão de cada vez mais mulheres na política nacional é uma forma de dar poder às políticas públicas de gênero, uma vez que a presença feminina em cargos de destaque na política age como um catalisador para políticas voltadas a mulheres (Desposato & Norrander, 2008).

Entre as linhas de ação previstas no III PNPM, encontram-se projetos que envolvem diretamente o programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e a Lei nº 12.034/2019, ações governamentais voltadas à redução da desigualdade de gênero na economia e na política, áreas que apresentaram os piores desempenhos nas unidades federativas e no país como um todo. A linha de ação 1.1.4, do “Capítulo 1 – Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica”, busca “ampliar o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e ações que visem à promoção das mulheres e alteração de dinâmicas de discriminação no local de trabalho” (SPM, 2013) e tem como principal órgão de apoio a Seppir, o que pode, pela ausência de poder desse *stakeholder*, explicar o baixo resultado dessa iniciativa e atestar a importância de gerir melhor as relações com esse ator. No caso da participação política, representada no III PNPM pelo “Capítulo 5 – Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão”, a linha de ação que envolve a lei das cotas parlamentares para mulheres é a de número 5.4.1: “contribuir com o TSE para aplicação, fiscalização e monitoramento da Lei 12.034/2009” (SPM, 2013, p. 56), que não conta com *stakeholders* para ser alcançada, o que pode ser uma explicação para a ineficácia do projeto em todas as unidades federativas.

## 6. CONCLUSÕES

Por meio do estudo conjunto do *ranking* de paridade de gênero nas unidades federativas brasileiras com a análise de *stakeholders* do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e das linhas de ação do III Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, percebeu-se que o foco das políticas públicas de gênero no país está voltado para as áreas de saúde e educação, onde existem as menores lacunas entre homens e mulheres, enquanto a participação econômica e oportunidade, assim como empoderamento político, subíndices com pior desempenho no *ranking* dos estados e no GGGR, não recebem o mesmo tratamento. Além do menor número de linhas de ação do PNPM dedicadas aos subíndices menos desenvolvidos no Brasil, os *stakeholders* envolvidos na articulação das ações desses tópicos – Ministério do Trabalho e do Emprego, no caso da economia, e Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, na questão política – não são classificados como definitivos. O Ministério do Trabalho e do Emprego carece de urgência nas demandas de gênero, e a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de poder, enquanto os Ministérios da Saúde e da Educação têm poder, legitimidade e urgência para agir com maior impacto nas questões de gênero.

Saúde e sobrevivência e grau de escolaridade são subíndices importantes que devem continuar recebendo atenção e investimento. Contudo, para que a disparidade entre os gêneros no Brasil diminua, será necessário maior volume de políticas públicas direcionadas à participação econômica e oportunidade e ao empoderamento político das mulheres. Além de aumentar a quantidade de ações governamentais focadas na questão de gênero, necessita-se de cuidado com a qualidade desses projetos, tendo em vista os casos do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e da Lei nº 2.034/2009, voltadas respectivamente para a participação econômica e para a representatividade política das mulheres, que não cumpriram a totalidade de seus objetivos e carecem de revisões para alcançá-los.

Entre as unidades federativas brasileiras, aquelas que obtiveram as primeiras colocações (Amapá, Distrito Federal e Maranhão) se destacaram por ter melhor desempenho nas questões política e econômica, apesar de tais desempenhos estarem distantes da igualdade de gênero. As últimas colocadas (Mato Grosso, Minas Gerais e Paraná), por sua vez, figuraram entre as piores posições nesses dois quesitos. Uma limitação deste trabalho foi a ausência de uma análise aprofundada dos motivos que levam as unidades federativas a ocupar as primeiras ou as últimas posições do *ranking*, mas futuros estudos podem suprir esta lacuna.

Por fim, esta análise levantou uma série de questões que podem ser respondidas em trabalhos futuros, entre elas a investigação das melhores ou mais viáveis maneiras de fazer políticas públicas efetivas na redução da desigualdade entre os gêneros no Brasil, o estudo aprofundado dos motivos que levaram o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e a Lei nº 2.034/2009 a apresentar resultados aquém do esperado, a pesquisa sobre as limitações enfrentadas pelo MTE e pela Seppir para promover as dimensões de participação econômica e oportunidade e empoderamento político, a inclusão das categorias de Hardy (1996) para análise dos *stakeholders* do CNDM e o aperfeiçoamento do *ranking* de paridade de gênero das unidades federativas por meio da adição de novas variáveis ou novos subíndices, que levem em conta, por exemplo, questões de violência contra a mulher.

## REFERÊNCIAS

- Anglade, B., Useche, P., & Deere, C. D. (2017). Decomposing the gender wealth gap in Ecuador. *World Development*, 96, 19-31.
- Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Desposato, S., & Norrander, B. (2008). The gender gap in Latin America: contextual and individual influences on gender and political participation. *British Journal of Political Science*, 39(1), 141-162.
- Fox, R. L., & Lawless, J. L. (2012). Entrando na arena? Gênero e a decisão de concorrer a um cargo eletivo. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 8, 129-163.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston, MA: Pitman.
- Gomes, R. C., Liddle, J., & Gomes, L. O. M. (2010). A five-sided model of stakeholder influence. *Public Management Review*, 12(5), 701-724.
- Hardy, C. (1996). *Understanding power: bringing about strategic change*. *British Journal of Management*, 7(1), S3-S16.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2018). *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*. Brasília, DF: Autor.
- Inter-Parliamentary Union. (2018). *Women in national parliaments*. Recuperado de <https://data.ipu.org/women-ranking?month=9&year=2019>
- Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985. (1985). Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1980-1988/L7353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7353.htm)
- Lei nº 10.539, de 23 de setembro de 2002. (2002). Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10539.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10539.htm)
- Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. (2003). Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10683.htm)
- Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. (2009). Altera as Leis nº 9.096, nº 9.504 e nº 4.737. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm)
- Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. (2016). Altera as Leis nº 10.683 e nº 11.890 e revoga a Medida Provisória nº 717. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm)
- Macaulay, F. (2010). Trickle up, down, and sideways gender policy and political opportunity in Brazil. In: N. Lebon, & E. Maier (Eds.), *Women's activism in Latin America and the Caribbean: engendering social justice, democratizing citizenship* (pp. 273-288). New Jersey, NJ: Rutgers University Press.
- Medida provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. (2015). Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm)
- Melo, H. P. (2011). Uma avaliação do desempenho brasileiro no Global Gender Gap Index do Fórum Econômico Mundial. *Caderno Espaço Feminino*, 24(2), 537-552.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886.
- Pinto, E. L., Andrade, H., Jr., & Luz, R. P. (2009). Pró-equidade de gênero: incorporando políticas de ação afirmativa no mundo do trabalho. *Revista do Serviço Público*, 60(4), 401-413.
- Rad, E. H., Bayazidi, Y., Delavari, S., & Rezaei, S. (2016). Gender gap and inequality in health professionals' income in Iran. *Medical Journal of Bakirköy*, 12(2), 74-79.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2006). *Metodologia da pesquisa*. São Paulo, SP: McGraw-Hill.
- Savage, G. T., Nix, T. W., Whitehead, C. J., & Blair, J. D. (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Executive*, 5(2), 61-75.

Secretaria de Políticas para as Mulheres. (2013). *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, DF: Autor.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16), 20-45.

United Nations Development Programme. (2019). *Human Development Report 2019*. New York, NY: Autor.

World Economic Forum. (2018). *Global Gender Gap Report 2018*. Geneva, Switzerland: Autor.

### Gabriel Oliveira Loiola Benigno



<https://orcid.org/0000-0003-1549-8326>

Mestrando em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: loiolabenigno@gmail.com

### Diego Mota Vieira



<https://orcid.org/0000-0003-1275-1648>

Doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB); Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: diego1mv@yahoo.com.br

### Jessica Eloísa de Oliveira



<https://orcid.org/0000-0002-4549-6498>

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB); Professora do Centro Universitário do Distrito Federal (UDF). E-mail: jessicaeloisa1@gmail.com