

## Dossiê

# Processo decisório e formulação das políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres no Brasil

## *Decision-making and policy formulation in the fight of violence against women in Brazil*

**Luciana Andrade**

Universidade Federal de Minas Gerais  
alucianandrade@gmail.com

**Resumo:** A formulação de políticas públicas tornou-se fundamental na luta feminista e de mulheres pela superação de desigualdades de gênero ainda marcantes no Brasil. No entanto, ainda existem diversas lacunas no entendimento sobre o funcionamento dos processos decisórios de muitas destas políticas, especialmente as de enfrentamento à violência contra as mulheres. Tomando a Câmara dos Deputados como objeto de análise, este artigo procura mostrar quem decide sobre as políticas públicas de enfrentamento às violências contra as mulheres no Brasil. Para tanto, foram coletados e analisados todos os Projetos de Lei referentes à “violência mulher” introduzidos no período entre 1998 e 2016. A classificação destes documentos se deu a partir do tema do projeto, autoria, sexo do(a) proponente, partido, entre outros. Nossos resultados corroboram alguns trabalhos na literatura especializada, que indicam ser o Executivo o ator com maior preponderância decisória. Da mesma forma, observou-se como fundamental a atuação da Secretaria de Política para as Mulheres na proposição de Projeto de Lei e na formação da agenda legislativa, especialmente a partir da promulgação da Lei Maria da Penha. Após a promulgação desta legislação, a maior parte dos Projetos de Lei versam sobre ela, num processo de incrementalismo de políticas e não mais de decisão sobre novas ações.

**Palavras-chave:** Violência contra as mulheres; Políticas públicas; Processo decisório; Lei Maria da Penha

**Abstract:** The policy formulation stage has become a cornerstone for the feminist and women's fight to overcome prevailing gender inequalities in Brazil. Yet important gaps in our knowledge about how policies in this area are crafted, especially the ones targeted to fight violence against women, remain. This article investigates the Brazilian Chamber of Deputies to shed light on this question. Empirically, it examines all the bills introduced in

the Chamber regarding “violence against women” between 1998 and 2016, classifying its authors by topic, institutional affiliation of the author, gender, partisan affiliation, among others. Consistent with previous studies, our results show that the executive power is the most prominent figure in the policy formulation stage. Additionally, we uncover the important role played by the Secretary of Politics for Women drafting bills on the topic, particularly after the enactment of the Lei Maria da Penha. Finally, we also found that most bills introduced after this landmark builds on it, promoting incremental changes instead of proposing new policies.

**Keywords:** Violence against women; Public Policy; Decision-making; Maria da Penha Law.

## 1. Introdução<sup>1</sup>

O tema das violências contra as mulheres já se consolidou em diferentes campos de estudos no Brasil. Incorporado pelas Ciências Sociais, Psicologia, Assistência Social, Direito, entre outros, observa-se um amplo leque de pesquisas debruçadas a entender as causas, as consequências e, também, as políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres no Brasil, especialmente a Lei Maria da Penha (LMP) – reconhecidamente a maior e mais abrangente neste sentido. Na Ciência Política, especificamente, observa-se que a subárea dos estudos de políticas públicas com enfoque em gênero e feminismos vem ganhando visibilidade e destaque ao longo dos últimos anos, especialmente desde 2010, a partir da predominância das políticas de enfrentamento das violências contra as mulheres (Matos, 2016: 369-370).

Concomitante a isto, observa-se o fortalecimento de propostas e formulação de políticas públicas como espaços fundamentais na luta feminista e de mulheres pela superação de desigualdades ainda marcantes na sociedade brasileira. A Constituição Federal de 1988 incorporou preceitos importantes de igualdade entre homens e mulheres<sup>2</sup> e o Estado passou a integrar a questão das mulheres como foco das políticas, mas também houve a inclusão destas atoras no processo de formulação e decisão das mesmas (Farah, 2004: 53-54). No entanto, boa parte da literatura, mesmo na Ciência Política, tem-se preocupado com os momentos de implementação, avaliação e monitoramento destas, mas não com as fases de formulação.<sup>3</sup> Observamos, assim, “um elo

---

<sup>1</sup> Agradeço aos comentários a versões anteriores apresentadas no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Agradeço também às pareceristas anônimas da *Revista Teoria & Pesquisa*.

<sup>2</sup> Por exemplo, o Artigo 5º da Constituição define que “todas as pessoas são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” e no inciso I deste Artigo, que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações” (Brasil, 1988).

<sup>3</sup> Diagnósticos desenvolvidos pelo Conselho Nacional de Justiça, Observatório da Igualdade de Gênero, Instituto de Pesquisa Aplicada e por diferentes autoras especialistas no tema, como Wânia Pasinato, Carmem Campos, Flávia Biroli, Céli Pinto, entre outras, são exemplos de publicações desta natureza.

perdido” nestes estudos, que não se preocupam<sup>4</sup> em entender o processo decisório das políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres, isto é, de como foram tomadas decisões para que, de fato, as propostas de lei se transformassem em normas jurídicas.

Este artigo visa contribuir com a superação desta lacuna, para que possamos avançar nos debates acerca das políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres. Como menciona Matos e Paradis (2014: 110), “ainda é necessário analisar criticamente as traduções políticas que o Estado vem dando para as demandas feministas”, e aqui iniciamos esta empreitada no que diz respeito às políticas de enfrentamento das violências contra as mulheres no Brasil. Ademais, o trabalho visa contribuir também para ampliação do leque do debate entre movimentos feministas e de mulheres e a arena institucional, ao demonstrarmos como o debate feito na Câmara dos(as) Deputados(as) brasileira tende a reverberar ao que é demandado por estes movimentos, conjuntamente ao que é pautado pelo Poder Executivo, especialmente via Secretaria de Política para as Mulheres.

A questão norteadora, então, é a seguinte: *Na Câmara dos(as) Deputados(as) brasileira, via proposições legislativas, quem decide sobre as políticas públicas de enfrentamento às violências contra as mulheres?* Nosso objetivo é apresentar um primeiro mapeamento destas produções legislativas para que possamos abrir o debate sobre este momento do ciclo de políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres no Brasil.

Nosso texto está estruturado da seguinte forma, para além desta breve introdução e as considerações finais. Na primeira seção, discutimos sobre o ciclo de políticas públicas e suas fases, onde delimitamos aqui qual fase analisaremos. Algumas informações sobre a agenda legislativa também são apresentadas de forma a ilustrar nosso argumento. Nela, também detalhamos a questão do processo decisório das políticas públicas no Brasil e da preponderância do Poder Executivo sobre estas; apesar de alguns diagnósticos recentes caminharem no sentido oposto. Na segunda seção, discutimos a importância de que as políticas públicas sejam formuladas considerando a perspectiva de gênero e as condições para que tais políticas sejam criadas no âmbito nacional.

---

<sup>4</sup> Exceção é observada nos novos estudos de Matos (s/d) a respeito das proposições legislativas referentes à gênero e sexualidade via PL e PEC na Câmara dos(as) Deputados(as) brasileira. O trabalho realizado aqui sobre as PLs relacionadas à violência contra as mulheres foi inspirado na produção da autora.

Também apresentamos o caso brasileiro e a importância da inserção das feministas no Estado, especialmente com a criação da Secretaria de Política para as Mulheres, suas recomendações e planos de atuação. Na terceira seção, desenvolvemos o desenho da pesquisa adotado e os aspectos metodológicos pertinentes desenvolvidos neste artigo. Por fim, na seção quatro, apresentamos alguns dados preliminares acerca dos Projetos de Lei que versam sobre o tema das violências contra as mulheres em tramitação na Câmara dos(as) Deputados(as), com ênfase naqueles que foram transformados em Normas Jurídicas, especialmente a Lei Maria da Penha.

## **2. Análise de políticas públicas: O ciclo das políticas**

O ciclo (ou as fases) das políticas públicas é complexo e perpassa por diferentes arenas e atores institucionais, bem como pela sociedade civil, beneficiária, mas também formuladora, de algumas destas políticas. Todos os momentos do ciclo são interconectados e complexos, fazendo com que os momentos de decisão e formulação impactem sobremaneira na forma como a implementação das políticas serão realizadas, bem como o inverso. O processo de implementação, por diferentes causas, impacta no processo de formulação da política, que pode ser aprimorada de acordo com a imposição da realidade. Uma das vantagens ao se trabalhar e analisar as políticas públicas a partir do mecanismo de ciclos de políticas é o fato de que este modelo nos proporciona o entendimento de que existem diferentes momentos da construção das políticas públicas, e, com isso, há a necessidade de se reconhecer suas especificidades, para, assim, propiciar maior intervenção sobre o processo político como um todo (Baptista e Rezende, 2011: 142; Souza, 2006: 21).

Além disso, o modelo do ciclo nos possibilita operar em sentido de simplificações e parcimônia, com atores e arenas específicas de análises. Com este primeiro mapeamento das configurações de cada política, pode-se complexificar a análise, necessária dada a multiplicidade de fatores envolvidos em todo o processo do ciclo de políticas públicas. Todos os detalhes envolvidos nos diferentes processos são importantes para a compreensão das políticas sob estudo – no nosso caso, as políticas de enfrentamento das violências contra as mulheres. Esta é uma tarefa fundamental para que deixemos de produzir análises simplistas com relação às escolhas políticas de governos que decidem

por implementar determinadas políticas, por exemplo (Araújo e Rodrigues, 2017: 18; Marques, 2013: 12).

Diferentes autores(as) identificam as várias fases ou etapas das políticas públicas. Segundo Araújo e Rodrigues (2017: 19), a síntese destas fases pode ser feita da seguinte maneira: 1) definição do problema e agendamento, relacionado à entrada do problema enquanto uma questão pública para a agenda política; 2) formulação das medidas de política e legitimação da decisão, que envolve a decisão e escolha estratégias e soluções, articulação com as bases de apoio político; 3) implementação, que seria a concretização prática das políticas junto aos(às) beneficiários(as); e, 4), avaliação e mudança, onde se dá o acompanhamento das políticas, com o intuito de avaliar seus impactos e efeitos, a efetividade e nível de sucesso.

## **2.1 Processo decisório e formulação de políticas públicas**

Como já dito, as propostas de legislações em tramitação na Câmara dos(as) Deputados(as) não são políticas públicas. Elas podem tomar diferentes rumos institucionais que não sejam a transformação em normas jurídicas, e, logo, políticas públicas. Estas são assim caracterizadas a partir da ação do Estado (Marques, 2013: 2). Esta ação é parte do estágio em que os governos traduzem seus planos eleitorais em programas e ações que produzirão resultados e/ou mudanças junto à população (Souza, 2006: 26).

De forma específica, uma política (no nosso caso, um PL) não se transforma em uma política pública antes que se adote, implemente e faça cumprir por alguma instituição governamental. Estas possibilitam que as políticas públicas tenham três características importantes: legitimidade, universalidade e monopólio da coerção. Isto é, implicam obrigações legais aos(às) cidadãos(ãs), dizem respeito à todas as pessoas de determinado local; e possibilita ao governo expedir sanções àqueles que não cumprem ao que é regido em lei (Dye, 2010: 101).

O momento de formulação da política e tomada de decisão é onde governadores, legisladores, administradores públicos, grupos de interesses, entre outros, agem com o intuito de resolver problemas públicos (Idem; Araújo e Rodrigues, 2017: 11-12). Nesta fase, são desenhadas as metas e os recursos que serão disponibilizados para que os fins sejam atingidos, bem como o limite temporal de atuação. É no momento decisório das políticas – quando então se tornam políticas públicas – que as escolhas políticas e,

consequentemente, as ações políticas, se tornam explícitas (Baptista e Rezende, 2011: 148).

São alguns os modelos que se debruçaram a analisar a fase do processo decisório das políticas públicas. Com uma contribuição de composição das propostas elaboradas pela corrente do racionalismo e incrementalismo, Etzioni (1967) elabora o Modelo de *Mixed-Scanning* (Exploração Combinada). Neste, o processo decisório é concebido a partir de dois tipos de tomadas de decisão, demandando do decisor comportamento diferenciado para cada tipo. É preciso que os atores lidem com (1) decisões fundamentais ou estruturantes, que apresentam maior abrangência e consequências a longo prazo para as políticas públicas, estabelecem os rumos gerais que serão tomados e principais diretrizes; e, (2) decisões ordinárias e incrementais, que são mais específicas, e possuem as decisões estruturantes como parâmetro e apresentam análises detalhadas sobre as alternativas e soluções específicas. Logo, na formulação das políticas públicas, os dois tipos de decisão se unem, gerando o que o autor denomina como Exploração Combinada (Rua e Romanini, 2013: 87-88).

A Constituição de 1988 impactou sobremaneira as políticas públicas e sociais brasileiras. Ampliando o leque de atuação do Estado, bem como alargando o conceito de direitos humanos e cidadania, ela também apresentou alterações institucionais importantes. Por exemplo, a CF/88 dotou o Poder Executivo de prerrogativas necessárias para governar e propor agenda (Limongi, 2008: 25), fazendo com que hoje o Executivo assumira papel de preponderância no interior da produção legislativa e que este se constitua, *de jure e de fato*, como o principal legislador do país (idem, p. 4). Sendo as instituições importantes por afetar o teor das decisões, a definição dos poderes legislativos do Executivo é crucial na medida em que afeta o processo decisório brasileiro.

O consenso é de que a democracia alcança sucesso quando o governo detém capacidade de oferecer respostas rápidas e efetivas às demandas da sociedade, cada vez mais amplas e complexas. Portanto, é preciso que o processo decisório seja dotado de eficiência. E, segundo Limongi (2008: 3), no caso brasileiro, “por qualquer parâmetro que se use, o Executivo não pode ser qualificado como fraco”. A definição dos poderes legislativos do Executivo faz com que ele seja o que tem o controle sobre a agenda decisória das políticas públicas brasileiras. Seja como proponente ou como o principal ator institucional com poder de veto. Desta forma, “o que muda no país, muda por iniciativa

do Executivo” (Idem: 22). Mas, ainda que o(a) Presidente(a) tenha o poder de agenda, o mesmo não é suficiente, é preciso ainda o apoio da maioria dos(as) legisladores(as).

Esta formação de maioria é facilitada para o Governo devido à organização interna do Congresso, que possibilita, para o Executivo, a formação e sustentação de coalizões de governo, dada a amplitude do seu poder de agenda. O processo decisório, controlado pelo(a) Presidente(a) é barganhado diretamente com os(as) líderes dos partidos e estes, contando com a disciplina partidária dos demais membros partidários, garantem o apoio necessário para aprovação de medidas. Isto fica evidenciado, por exemplo, ao longo dos anos de 1990 e 2000, onde o governo federal conseguiu promover uma série de iniciativas com sucesso nas áreas de Educação, Assistência Social e Saúde (Borges, 2013: 119-121).

Como veremos a seguir, detalhadamente os PLs que se transformaram em norma jurídica, ou, em outras palavras, em políticas públicas, o papel do Executivo é preponderante. Com base nisto, poderíamos afirmar que o que mudou com relação às políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres no Brasil, mudou em função do Executivo. Entretanto, como também será demonstrado, este não atua isoladamente de outras arenas, instâncias e atoras na formação da agenda.

### **3. Formulação de política para as mulheres: quando e por que ocorrem**

Foi em função do reconhecimento de que as desigualdades de gênero estruturam não apenas as relações sociais, mas também moldam os processos e os resultados das políticas públicas, que a integração da *perspectiva de gênero* obteve reconhecimento no debate e ação pública. Esta forma de conhecimento científico e político tem como função contribuir para a efetiva construção de uma nova configuração da sociedade a partir da resignificação da história, da cultura e da política, pelas mulheres e com as mulheres. A perspectiva de gênero reconhece que, para que seja alcançada uma sociedade mais diversa e democrática, é preciso que mulheres e homens tenham suas existências e diversidades reconhecidas (Lagarde, 1996: 13). A proposta apresentada por Lagarde não se restringe ao ambiente privado ou individual, mas “do macro ao micro, da formação social das pessoas, da casa ao Estado, do Estado ao mundo” (Ibid.: 18). Para a autora,

a partir desta perspectiva é possível que sejam identificados como são construídos o machismo, a violência contra as mulheres e a recorrente capacidade de tolerância do Estado e das instituições em geral no que tange a esses fenômenos e, informalmente, como estas são capazes de tolerar e mesmo não dar respostas às mulheres (Ibid.: 29).

O processo de formulação das políticas, e também da integração da perspectiva de gênero a partir de uma visão crítico-emancipatória, não envolve apenas o Estado e suas instituições, mas se amplia até a atuação de diferentes atoras(es) e instâncias que atuam conjuntamente e em redes. Assume-se, assim, que os resultados que perpetuam injustiças e desigualdades de gênero podem ser corrigidos e até mesmo erradicados quando se observa a absorção de tais princípios (e novas atoras) na agenda estatal (True, 2003: 369-371; Matos e Paradis, 2014).

Para além de garantir condições de igualdade entre homens e mulheres, Estados que produzem políticas públicas que incluem a questão de gênero em seus princípios apresentam maiores probabilidades de sustentarem instituições democráticas estáveis e prósperas. No entanto, as políticas de gênero não podem ser consideradas de forma generalizada, pois cada política é única e envolve diferentes atores(as) que, por sua vez, ativam conflitos em diferentes instâncias e também com atores(as) diversificados(as). Para além disso, o contexto em que as políticas estão sendo formuladas e serão implementadas também importa (Htun e Weldon, 2007: 2-4).

Bacchi (1999: 7) analisa que somente o fenômeno de alcançar status de problema social e, assim, ter políticas específicas para enfrenta-lo não é o suficiente. É preciso analisar como os problemas relacionados às desigualdades das mulheres são representados e quais são as soluções propostas a eles. Por exemplo, a questão da violência contra as mulheres emergir como um problema social sendo interpretado como culpa das mulheres ou com ocorrência exclusiva na vida de algumas mulheres não é questão de sucesso para as políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres.

Algumas questões devem nortear a análise das políticas públicas formuladas com o propósito de erradicar desigualdades de gênero: qual problema está representado no debate político específico ou em uma proposta de política específica? Quais efeitos serão reproduzidos por esta representação? O que é provável que mude? O que é provável que fique como está? (Bacchi, 1999: 12-13). Bacchi advoga que as políticas constituem os problemas que elas abordam, e que, sendo assim, para entender o problema



das desigualdades de gênero (no nosso caso, da violência contra as mulheres), é preciso identificar as políticas que as abordam de forma específica (idem: 67). É neste sentido que o artigo se propõe a analisar os projetos de lei específicos que versam sobre a situação de violência vivenciada pelas mulheres brasileiras.

Com relação à integração da perspectiva de gênero no momento da formulação das políticas, alguns fatores são apresentados como componentes causais para alcançar sucesso: (1) a divulgação de uma nova linguagem para a promoção dos direitos das mulheres e a igualdade de gênero em todo o mundo; (2) a proliferação de redes de mulheres em vínculos transnacionais; (3) os crescentes números de mulheres (e também homens) feministas em posições de lideranças. Entre os(as) principais agentes envolvidos na construção de políticas que visam a igualdade de gênero, podem ser mencionados: (1) os movimentos feministas e de mulheres; (2) partidos localizados na esquerda do espectro ideológico; e, (3), redes de ativistas feministas internacionais (True, 2003: 374; Htun e Weldon, 2007: 11).

Note-se que a importância do ativismo internacional de mulheres e feminista emerge enquanto um fenômeno importante para a incorporação da perspectiva de gênero na formulação de políticas públicas internas aos países. Em uma pesquisa realizada com 157 países, True (2003: 372) descobriu que a Conferência de Pequim, realizada em 1995, estava fortemente associada com a integralização das questões de gênero nas políticas públicas adotadas pelos países. Entre as sugestões aos países signatários, o documento firmado em Pequim indicou que a inclusão das mulheres enquanto formuladoras das políticas e a consideração da perspectiva de gênero em todas as políticas são condições para a superação das desigualdades entre homens e mulheres.

A participação das mulheres na política não é vista apenas em seu formato processualista, enquanto votantes, mas enquanto agentes do processo político, o que inclui não apenas a formulação, mas também a implementação das políticas destinadas às mulheres e à correção das desigualdades historicamente construídas. Estas duas condições começaram a ser articuladas pela Organização das Nações Unidas como normas para a promoção da igualdade de gênero em âmbito global, a ser adotada pelos países a nível nacional com a criação de legislações de cotas para a representação política de mulheres e criação de organismos e comissões de mulheres (Krook e True, 2012: 105-113).

A incorporação destes mecanismos de políticas de gênero para o nível executivo do governo foi considerada fundamental para a construção de políticas que visam a igualdade de gênero a nível nacional, especialmente em países democráticos (True, 2003: 372). Estes mecanismos de políticas de gênero, também conhecidos como mecanismos institucionais de mulheres (MIMs) são considerados por parte da literatura como fundamentais para a promoção dos direitos das mulheres (Matos e Paradis, 2014).

Os mesmos começaram a ser formados e estabelecidos nos/pelos governos desde a década de 1970 e incorporam (na maior parte dos casos) os movimentos feministas e de mulheres, denominadas como “femocratas” ou “feministas de estado” (Valiente, 2007: 530). Estes mecanismos conseguem incorporar as questões feministas para o Estado como princípio – para além das atoras – quando “contribuem para políticas que reduzem as desigualdades de gênero e oferecem oportunidades para que as feministas possam influenciar na formulação das políticas” (idem: 532), atuando num processo do que Matos e Paradis (2014) vêm denominando como “despatriarcalização” do Estado.

Para estas autoras, “quanto mais independência, recursos próprios, autoridade e canais de interlocução com os movimentos de mulheres” (Matos e Paradis, 2014: 98), mais efetivos estes organismos de política para as mulheres seriam. Segundo Weldon (2002 apud Matos e Paradis, 2014: 99), estes organismos, aliados aos movimentos de mulheres, representam maior efetividade para as políticas de combate à violência contra as mulheres – que aqui nos interessa - do que a presença de mulheres em cargos no Legislativo.

Como veremos a seguir, no caso brasileiro, todos estes aspectos mencionados acima atuaram de forma a propiciar a inclusão de gênero na agenda do governo e na formulação de políticas públicas para as mulheres em situação de violência: inserção dos movimentos feministas no Estado, articulação das feministas em uma rede transnacional e atuação junto aos organismos internacionais, criação da Secretaria de Política para as Mulheres em *status* ministerial e o partido localizado à esquerda no espectro ideológico na Presidência da República.

### 3.3 O caso brasileiro

No Brasil, os movimentos feministas estiveram amplamente relacionados com o processo de redemocratização brasileiro. Estes movimentos foram os responsáveis por

incluir a questão de gênero na agenda pública e estatal. Segundo Grossi (1993), os movimentos feministas e de mulheres tiveram desde o início da publicização de suas pautas no final da década de 1970 a questão das mortes e violências contra as mulheres como o mote central e problema público mais urgente a ser enfrentado. Aproximações e pressões exercidas no processo constituinte, criação de equipamentos estatais (como as delegacias especializadas de atendimento às mulheres e outros serviços) e denúncia aos organismos internacionais com relação à omissão do estado brasileiro no enfrentamento das violências contra as mulheres, (com destaque para Maria da Penha Fernandes e Deise Leopoldi), foram algumas das ações estabelecidas pelos movimentos como forma de publicizar o problema da violência e responsabilizar o Estado brasileiro (Pinto, 2003; Farah, 2004).

Uma das ações mais fortes e de sucesso na inserção da pauta feminista para dentro do Estado brasileiro pode ser observada na demanda pela criação de organismos de políticas para as mulheres (também conhecidos como os já mencionados MIMs). A criação da Secretaria de Política para as Mulheres (SPM/PR), com *status* ministerial, em 2003, evidencia esta inserção feminista ao Estado brasileiro, com novas atoras, novas pautas e questões que não poderiam mais passar despercebido pelos agentes estatais, mas que, pelo contrário, deveriam ser de responsabilidade e protagonismo do mesmo. Para além da criação da SPM/PR, pôde ser observado um processo de transversalização das questões relacionadas ao enfrentamento das desigualdades de gênero em outros ministérios e secretarias, como Saúde e Educação, por exemplo, que “produziram efeitos concretos nos espaços de representação política e no âmbito do Poder Executivo” (Matos e Paradis, 2014: 68-96).

Além dos serviços realizados dentro do Estado – via políticas públicas – o processo de *Onguinização* do movimento feminista, observado a partir de 1980 (Pinto, 2003), permaneceu atuante após a criação da SPM/PR. Estas ONGs, via convênios estabelecidos junto ao governo federal, foram também responsáveis por difundir os princípios estabelecidos pela SPM/PR e apresentaram alinhamento temático de atuação, sendo a violência contra as mulheres um dos principais temas desenvolvidos e de atuação. As próprias feministas relataram à Brito (2016) que avaliam que a agenda do governo federal é amplamente induzida às ONGs – que são responsáveis por executar as políticas – de forma que as ações destas correspondam ao que é desenvolvido no Governo Federal

e, especialmente na SPM/PR (Brito, 2016: 8-9). Como veremos posteriormente, a agenda da SPM (mas em atuação conjunta aos movimentos e ONGs feministas), com a promulgação da Lei Maria da Penha, obteve sucesso ao alterar a agenda legislativa e incluir o debate da violência contra as mulheres na Câmara dos(as) Deputados(as), tendo como referência a legislação nacional de enfrentamento da violência contra as mulheres.

Apesar de as políticas de enfrentamento das violências contra as mulheres serem sobremaneira induzidas pelo Governo Federal, esta não é a única forma de construção das mesmas. Desde a criação da Secretaria de Política para as Mulheres, começaram a ser desenvolvidas no Brasil as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, realizadas em 2004, 2007, 2011 e 2016. Estas, com ampla participação das mulheres nas etapas municipais, regionais, estaduais e nacional, foram importantes arenas de participação política de mulheres e da formação de Planos Nacionais de Política para as Mulheres (I, II e III PNPMs – 2004, 2008, 2012), com metas e objetivos a serem cumpridos em diferentes níveis estatais (e não estatais). A questão das violências contra as mulheres compôs parte de todos os três planos, apresentando aprimoramentos e inserção de novos(as) atores(as) e instituições. Isto ocorreu num processo de complexificação do entendimento acerca da situação das violências contra as mulheres, e a demanda pela transversalidade das ações em todas as esferas de governo, e também à medida que o protagonismo do Estado foi expandindo (Pasinato, 2012).

A promulgação da Lei Maria da Penha, especificamente, é considerada como o auge de todo o processo de elaboração das políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil. A partir desta legislação, mecanismos foram criados para prevenir, punir e erradicar as situações de violência contra as mulheres no Brasil. Um exemplo importante de um mecanismo criado a partir da LMP é o Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres<sup>5</sup>, firmado por todos os estados brasileiros junto ao Governo Federal, que iniciou o repasse expansivo de verbas para os estados e municípios – via convênios, por exemplo – para a atuação nesta questão (Coelho, 2015).

---

**5** O Pacto foi uma iniciativa do Governo Federal no ano de 2007, durante o Governo Lula (PT). Sua elaboração se deu a partir de três premissas: intersetorialidade, transversalidade e integralidade. Em 2011, no primeiro mandato da Presidenta Dilma (PT), a partir de sua repactuação, a área de abrangência foi expandida incorporando todos os estados brasileiros. Estes, a partir da assinatura do documento, são os principais articuladores das políticas federais junto aos municípios, encarregados também de definir quais serão priorizados na implantação de políticas e ações, prestar contas ao Governo Federal, entre outros (Andrade, 2017).

Como já dito, para algumas autoras a maior participação das mulheres e institucionalização dos MIMs apresenta maior efeito no enfrentamento da violência contra as mulheres do que o aumento da presença de mulheres no Legislativo. A promulgação das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil, especialmente a Lei Maria da Penha, nos impõe ampliar o leque de análise de forma que não priorizemos apenas a atuação da SPM/PR, ou apenas dos movimentos feministas. Mesmo analisando os PLs que tramitam na Câmara dos(as) Deputados(as) brasileira, veremos que estas relações são fluidas e se perpassam. As atuações se dão de forma conjunta: atoras dos movimentos feministas e de mulheres, do Estado e legisladoras. A conclusão é de que os três grupos de atoras, através de repertórios com algum padrão, atuam tanto de maneira conjunta, como em esferas específicas de atuação e poder que possuem (McBride e Mazur, 2010; Lovenduski, 2005 apud Matos e Paradis, 2014: 99).

Veremos agora alguns dados preliminares de como o processo decisório das políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil corroboram o que nos foi apresentado pelas teorias feministas internacionais e nacionais a respeito das principais atoras e arenas para ação do Estado.

#### **4. O processo decisório das políticas públicas de violência contra as mulheres no Brasil**

Tomamos como unidade de análise os Projetos de Lei (PL)<sup>6</sup> que tramitaram ou que ainda estão em tramitação na Câmara dos(as) Deputados(as) desde 1988. A coleta foi realizada dia 21 de junho de 2017 a partir da técnica de *Web Scraping* (Silva e Meireles, 2016), no site da Câmara. No entanto, como veremos, o recorte temporal foi limitado entre os anos de 1995 e 2016 pelo fato de não haver nenhum PL a partir de nossa combinação de palavras-chave de busca precedentes à 1995.

Foram coletados todos os PL que continham as palavras chaves na ementa e na descrição da ementa: “violência ou violências” e “mulher ou mulheres”. Esta escolha pode apresentar algumas limitações, como, por exemplo, a de não capturar projetos que apresentem só proposições relacionadas às delegacias de mulheres, mas não mencionam violência; ou projetos que falam sobre violência de gênero, sem mencionar mulheres.

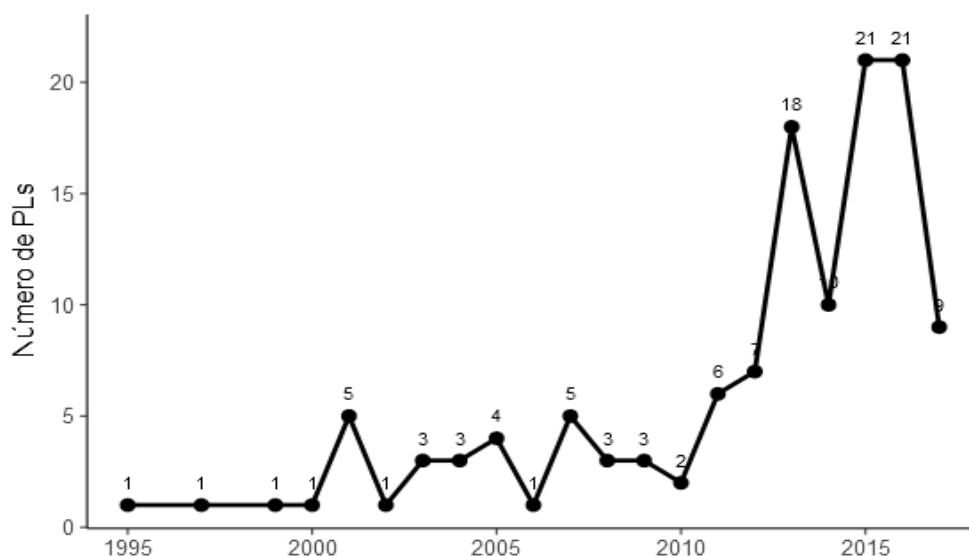
---

<sup>6</sup> Link para acesso: <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>

Projetos recentes, por exemplo, que versam sobre a qualificação penal do Femicídio no Brasil, propostos pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a situação da violência contra a mulher no Brasil realizada em 2012 também não entraram em nosso escopo de análise por não apresentarem estas palavras-chave em sua ementa. No entanto, esta foi uma escolha para que conseguíssemos captar diferentes projetos de lei, sejam estes elaborados para avançar ou para retroceder no debate relacionado às mulheres.

Em estudos recentes é demonstrado como a questão das violências contra as mulheres entrou na agenda de governo a partir de 2003, ano da criação da Secretaria de Política para as Mulheres com *status* ministerial. Ancorada no debate de Kingdon (1995, 2006) e em seu modelo de múltiplos fluxos, Andrade (2017) analisa que houve uma abertura de oportunidade – ou “abertura de janelas” – com o encontro dos três fluxos elencados pelo autor. O primeiro fluxo, de *problemas*, publicizados a partir dos indicadores de violências contra as mulheres começaram a ser produzidos de forma sistemática a partir da criação das delegacias especializadas, bem como momentos tidos como “crises” que ocorreram no mesmo período, sendo a morte de mulheres por seus companheiros um exemplo. Já *solução ou alternativas*, apresentados pelos movimentos feministas e de mulheres a partir de 2002 em um Grupo de Trabalho, bem como via tratados e convenções internacionais sobre o tema da violência contra as mulheres. E, por fim, *políticas*, que, segundo o autor, pode ser beneficiada por novas eleições, que trazem novos governos e posicionamentos ideológicos mais próximos dos grupos de interesse.

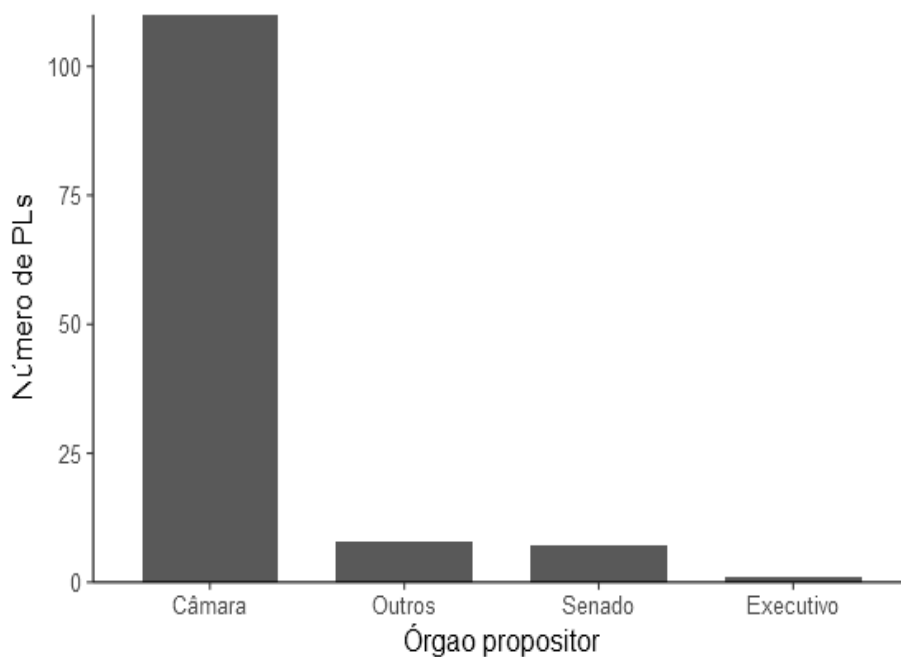
Aqui nos interessa o processo decisório das políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres, especificamente na Câmara dos(as) Deputados(as). Abaixo, apresentamos o número de proposições legislativas relacionadas ao tema da violência contra as mulheres desde 1988. Foram coletados 126 Projetos de Lei com as nossas palavras-chave de análise. Como podemos ver no gráfico abaixo, foi a partir de ano de 2010 que a questão das violências contra as mulheres começou a ser debatida de forma mais substancial na Câmara dos(as) Deputados(as), via Projetos de Lei.

**Gráfico 1: Número de PLs por ano**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara

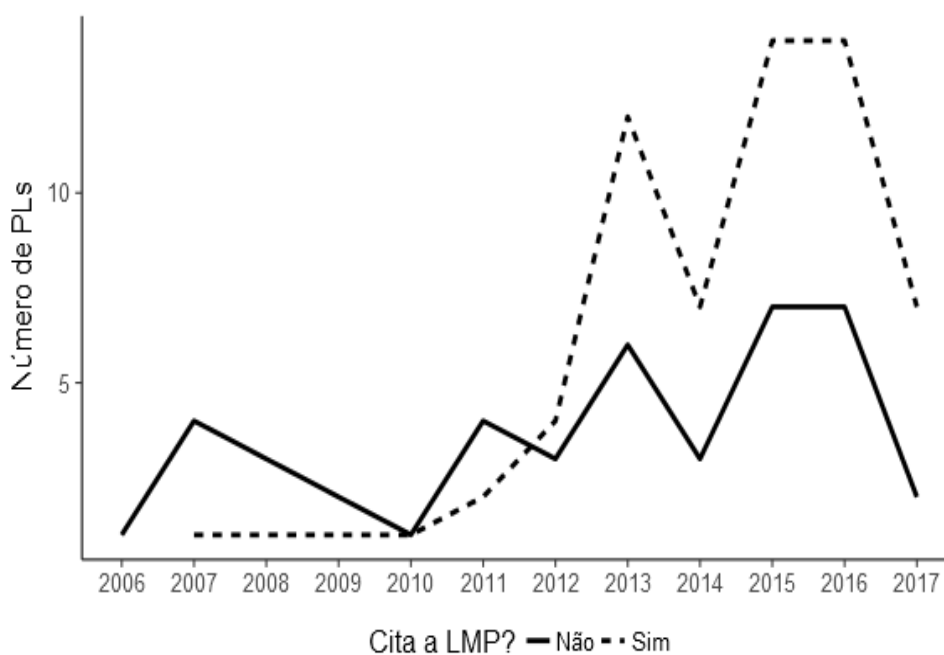
Um dos fatores que pode ter propiciado maior quantidade de PLs a partir do ano de 2010 diz respeito à assinatura do Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as mulheres pelos estados brasileiros. Com a maior descentralização das ações e responsabilidades no enfrentamento das violências contra as mulheres, pode ser que os(as) deputados(as) tenham se sentido mais pressionados a propor mudanças que pudessem efetivamente aprimorar nas políticas que tratam do problema. É interessante notar a ruptura da agenda legislativa propiciada pela promulgação da Lei Maria da Penha. Após o ano de 2006, quando ocorreu o sancionamento da mesma, as proposições que mencionam a nova legislação em sua ementa, com o intuito de alterar seu escopo, são a maioria. Podemos supor, assim, que o Executivo teve capacidade de alterar a agenda legislativa e induzir sua política para o debate parlamentar. E cabe mencionar que a grande maioria surge via proposições dos(as) deputados(as). Ambas informações podem ser observadas nos gráficos a seguir:

**Gráfico 2: Órgão Propositor dos PLs**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara

**Gráfico 3: PLs que citam a Lei Maria da Penha**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara



Para além de um processo de indução da agenda do Executivo, observa-se também um processo incremental destas políticas. Muitas propostas posteriores ao ano de 2006, ano de promulgação da Lei, visam alterar seu texto legislativo: seja para melhor, aprimorando mecanismos estatais de atendimento às mulheres; ou retrocedendo, como o PL 477/15, de autoria do Deputado Eros Biondini (PROS-MG)<sup>7</sup>, que propôs a retirada do conceito de gênero do escopo da Lei. Estas se dão, segundo Etzione (apud Marques, 2013: 6), a partir de amplas explorações de opções que apresentam baixo custo a serem propostas. Por outro lado, Batista e Vieira (2016) analisam que os(as) deputados(as) brasileiros(as) atuam primordialmente num sentido de *position-taking*. Ou seja, a atividade legislativa pode ser observada como uma sinalização de preferências dos(as) deputados(as), pelo fato de não serem observados maiores constrangimentos no que pode ser proposto. Esta lógica não é a mesma aplicada às proposições via Poder Executivo, que, quando a faz, é para que seja aprovada, pois, caso contrário, indica fracasso do Governo (Batista e Vieira, 2016: 18).

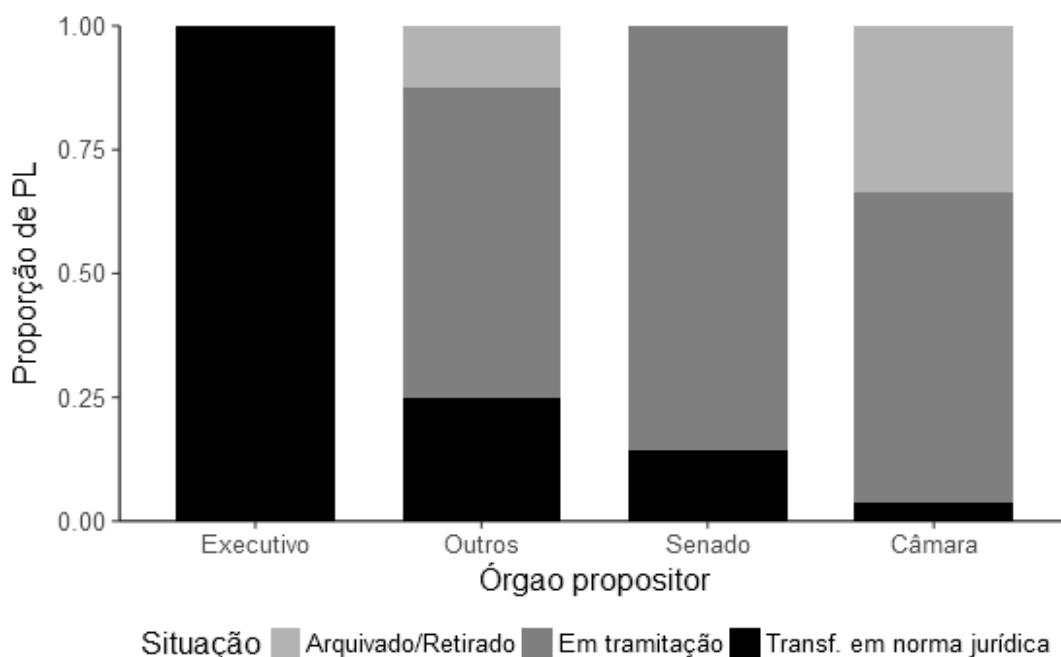
De forma geral, os partidos que mais propõem PLs referente ao tema das violências contra as mulheres na Câmara dos(as) Deputados são os maiores, especialmente o Partido dos Trabalhadores, com 20,9% e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, com 10,9%. Este é um fenômeno já indicado por Amorim Neto e Santos (2003: 669) analisando a proposição geral. Corroborando também estes autores, os PLs não indicam haver predominância das proposições com foco nos estados ou regiões de atuação dos(as) deputados(as), mas apresentam abrangência nacional, trazendo também mais benefícios à política de forma geral – exceto raras exceções como a já mencionada anteriormente.

No entanto, por mais que o processo de *position-taking* seja importante para a agenda legislativa, para a conformação da agenda do governo e também para diálogo com os movimentos sociais, especialmente os movimentos feministas e de mulheres, neste caso, nem sempre as proposições se transformam em “Normas Jurídicas” e, logo, em políticas públicas. Como pode ser observado no gráfico abaixo, apesar de os(as) deputados(as) serem os maiores propositores destas, eles(as) apresentam a menor taxa de sucesso em sua aprovação:

---

<sup>7</sup> O autor retirou o Projeto de Lei.

**Gráfico 4: Proporção da Situação dos PLs por Órgão Propositor**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara

Como pode ser observado, a maior capacidade de aprovação de PLs e formulação de políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres no Brasil é do Executivo, corroborando os achados de Figueiredo e Limongi (1999: 103), que observam no Brasil marcada diferença nos resultados de PLs apresentados pelo Executivo e Legislativo. Para o primeiro, as taxas de aprovação dos projetos é alta, com raras exceções; já para o segundo, ocorre o oposto, observando-se altas taxas de rejeição. A categoria “Outros” é composta por comissões, com ênfase da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, que aprovou projetos de autoria mista entre senadoras e deputadas, com maior força regimental e urgência em suas proposições.

Este achado, por mais que seja específico ao caso das violências contra as mulheres (e ainda muito incipiente) vai contra aos argumentos apresentados por Almeida (2015) de que estaria havendo uma modificação na agenda parlamentar brasileira, com maior protagonismo dos(as) deputados(as). No entanto, concordamos com o autor no sentido de que as comissões permanentes têm ganhado força e de que é preciso uma análise mais atenta sobre a atuação destas – pretensões estas que, por ora, fogem do nosso escopo de trabalho. Como veremos na próxima seção, o processo decisório das

políticas e a formulação das políticas públicas no Brasil fica a cargo do Poder Executivo, majoritariamente, sendo este o principal legislador “de jure e de fato” (Figueiredo e Limongi, 1999).

Como veremos a seguir, detalhadamente os PLs que se transformaram em norma jurídica, ou, em outras palavras, em políticas públicas, o papel do Executivo é preponderante. Com base nisto, podemos afirmar que o que mudou com relação às políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres no Brasil, mudou em função do Executivo. Entretanto, como também será demonstrado, este não atua isoladamente de outras arenas, instâncias e atoras para que a agenda fosse formada.

Das 126 proposições legislativas em tramitação na Câmara dos(as) Deputados(as) brasileira, apenas oito foram aprovadas e sancionadas como normas jurídicas, como pode ser visto no Quadro 1, a seguir. É interessante notar quais são os(as) principais atores(as) com sucesso na proposição de políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres no Brasil. Um PL foi de origem do Executivo (a Lei Maria da Penha); quatro de Deputados(as); um de uma Senadora e dois da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a situação da Violência contra a Mulher no Brasil (CPMIVM), que contou com a participação de deputadas e senadoras. Se analisássemos esta informação apenas de forma quantitativa, sem observarmos o conteúdo destas políticas, tenderíamos a dizer que é o Legislativo quem tem prerrogativas sobre estas políticas.

### Quadro 1: Projetos de Lei aprovados

Nome	Origem	Autoria	Partido	Ementa
2279/1999	Senado	Emília Fernandes	PDT	Autoriza o poder executivo a disponibilizar, em nível nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher.
4493/2001	Câmara	Socorro Gomes	PCdoB	Estabelece a notificação compulsória da violência contra a mulher, em todo o território nacional, atendida em serviços de saúde públicos ou privados.
4559/2004	Executivo	Poder Executivo		Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção de Belém do Pará; Dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera os decretos-lei nos 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal e 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984; e da outras providências.
4539/2004	Câmara	Iriny Lopes	PT	Institui o dia 6 de dezembro como dia nacional de mobilização dos homens pelo fim da violência contra as mulheres
2638/2007	Câmara	Chico Lopes	PCdoB	Dispõe sobre a criação da semana nacional de combate a violência contra a mulher e dá outras providências.
123/2007	Câmara	Neilton Mulim	PR	Institui normas para o atendimento pelo Sistema Único de Saúde - SUS - para mulheres vítimas de violência e dá outras providências.
6295/2013	Outros	CPMIVM	-	Altera o art. 7º da lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, que "dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências", para inserir, entre os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), o princípio da organização de serviços públicos específicos e especializados para atendimento de mulheres e vítimas de violência doméstica em geral.
6013/2013	Outros	CPMIVM	-	Altera o art. 1º da Lei no 10.714, de 13 de agosto de 2003, que autoriza o poder executivo a disponibilizar, em âmbito nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher.

No entanto, duas das aprovações de deputados(as) dizem respeito a datas comemorativas, que, apesar de importantes por promover conscientização sobre o problema da violência, não mobilizam processos de implementação de políticas de forma direta junto à sociedade. Outras duas dizem respeito ao funcionamento do *Disk 180*, mecanismo localizado em Brasília-DF que serve para a coleta de informações sobre as situações de violências contra as mulheres no Brasil e, caso necessário, encaminhamento para o órgão responsável no atendimento no município onde está sendo vivenciada a violência. Podemos dizer que estas políticas, apesar de importantes, não solucionam o problema e compõem o que Etzione (1967 *apud* Rua e Romanini, 2013) denominou de decisões incrementais, que apresentam alternativas específicas, mas não alteram o *status quo* da política e nem a estruturam.

Cabe mencionar também que a Senadora Emília Fernandes (à época PDT) e a Deputada Iriny Lopes (PT) foram incorporadas ao Poder Executivo brasileiro em anos posteriores. Ambas foram Secretárias de Política para as Mulheres (SPM) nas gestões dos governos de Lula e Dilma, entre 2003 e 2004 para a primeira; e 2011 a 2012 para a segunda. Este é um fator importante que pode explicar o sucesso de ambas na aprovação dos projetos propostos. Segundo Amorim Neto e Santos (2003: 684), deputados(as) que obtêm sucesso em suas proposições são aqueles(as) que possuem recursos políticos e motivação para tanto e, para além disso, são também as que apresentaram maior *expertise* no tema de interesse e conseguiram convencer ampla maioria da necessidade de aprovar tais decisões.

Neste sentido, é importante mencionar que a área das políticas públicas que apresentou maior absorção das questões de enfrentamento das violências contra as mulheres foi a Saúde. Esta área, de fato, é a que apresenta historicamente maior absorção da temática da violência contra as mulheres em suas políticas e elabora planos com a interseccionalidade da questão em seus planos e ações, como, por exemplo, o Pacto pela Vida, de 2006. Como pode ser observado no quadro acima, foram três propostas aprovadas relacionadas à esta área de atuação da Saúde, sendo uma delas, a notificação compulsória dos casos de violência contra as mulheres atendidas em serviços públicos ou privados de saúde. Apresenta-se, assim, o entendimento de que a situação da violência contra as mulheres é complexa e não perpassa apenas a arena criminal, e, para além disso, reverbera o entendimento da Organização Mundial da Saúde de que

a violência contra as mulheres é um problema de saúde pública, com consequências graves para a saúde da mulher como um todo, como depressão e transtornos mentais.

Note-se que a maior parte das proposições aprovadas se deram posterior à promulgação da Lei Maria da Penha (PL 4559/2004), que, de fato, abriu a agenda legislativa para as questões de violência contra as mulheres, incorporou e alterou a agenda de governo com relação à esta temática e produziu inúmeras políticas públicas, que atuam de forma transversal, multissetorial e integral (Brasil, 2006). Dada a importância desta legislação, é preciso entender como os debates ocorreram em sua fase de decisão e quais atores(as) estiveram presentes até que o texto legislativo final fosse aprovado e promulgado.

O período de tramitação da Lei Maria da Penha foi de aproximadamente dois anos. Da entrega da proposta pelo Poder Executivo, especificamente pela Secretária de Política para as Mulheres Nilcéa Freire, em 03/12/2004 até a promulgação da legislação em 07 de agosto de 2006, o projeto percorreu algumas comissões até ser, de fato, transformado em Lei Ordinária. Participaram da tramitação do projeto as comissões de Seguridade Social e Família (CSSF), sendo a Deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) a relatora; Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) com a Deputada Maria do Rosário (PT-RS) de relatora; Finanças e Tributação (CFT) com relatoria da Deputada Yeda Crusius (PSDB-RS); e a Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), com a já mencionada Deputada Iriny Lopes (PT-ES). Sendo duas emendas apresentadas na CFT e três no plenário da Câmara. Observa-se que todas as reladoras foram do sexo feminino e, das quatro, três estavam inseridas na coalisão do Governo Federal à época, demonstrando como se formou uma coalizão de interesses e defesa da proposta na arena legislativa para aprovar a medida proposta pelo Executivo.

A proposta apresentada via SPM não foi formulada exclusivamente por este órgão. Em 2002 formou-se um consórcio de organizações feministas, que, avaliando os efeitos negativos da legislação em vigência que tratava da questão das violências contra as mulheres (Lei 9.099/95), bem como as recomendações propostas pelos organismos internacionais, como a Organização dos Estados Americanos ao governo brasileiro, elaboraram uma proposta dos movimentos que foi entregue à Secretária de Política para as Mulheres. As mulheres que participaram do momento de elaboração do projeto entregue à SPM e dos trabalhos enquanto o mesmo esteve em tramitação – via audiências

públicas realizadas nos estados e nas comissões já mencionadas – informam sobre a dificuldade de diálogo entre os movimentos feministas e o Poder Executivo e Judiciário, que consideravam não ser necessária a criação de instituições jurídicas especializadas para o atendimento às mulheres em situação de violência (Sarmiento, 2013: 44-45).

Em uma entrevista realizada por Sarmiento (2013) com a Deputada Jandira Feghali, importante atora nos trabalhos legislativos para a aprovação da Lei, e autora do principal substituto no projeto que alterou seu escopo (retirando a competência da legislação anterior para o tratamento dos casos de violência contra as mulheres), a deputada informou:

*Enfrentamos uma resistência enorme, mas estava convencida de que os Juizados Especiais Criminais (Jecrims), criados pela Lei 9099/95, apesar de significaram uma conquista da sociedade para desafogar as diversas varas do Poder Judiciário e acelerar decisão sobre diversos delitos, não foram criados para tratar crimes de violência contra a mulher (Entrevista de Jandira Feghali concedida a Sarmiento, 2013: 46)*

Vencidos os debates institucionais e os entraves apresentados pela arena do Judiciário nos trabalhos de tramitação da proposta da Lei Maria da Penha, venceu a concepção legislativa apresentada pelos movimentos feministas e de mulheres, com ampla aceitação do Poder Executivo e Legislativo. A Lei Maria da Penha foi promulgada em 7 de agosto de 2006, nomeada em homenagem à Maria da Penha Fernandes, que havia denunciado o Estado brasileiro aos organismos internacionais, por sua omissão no enfrentamento das violências contra as mulheres no país.

Foge ao escopo de nosso trabalho a fase de implementação das políticas de enfrentamento das violências contra as mulheres, mas é interessante notar que a atuação do Judiciário na tentativa de vetar mecanismos das políticas não foi encerrada no processo decisório. A Lei Maria da Penha foi alvo de ações no Supremo Tribunal Federal (STF) com a tramitação da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC-19) em 2007 e em 2010 a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4424/2010). Em ambas o posicionamento que prevaleceu foi o já previsto pela LMP, com reafirmação do STF de suas prerrogativas e sua constitucionalidade (Biroli, 2016). Segundo Soares e Machado (2016: 16-17), o STF atua ativamente sobre as políticas sociais no Brasil, convocado a decidir sobre conflitos que envolvem a regulamentação de direitos sociais. Segundo estes autores, a atuação do STF tende a fortalecer a posição do Governo Federal, ampliando sua

capacidade de indução sobre as políticas implementadas em níveis estaduais e municipais, a exemplo da Lei Maria da Penha.

### Considerações finais

Como pôde ser observado neste artigo, as análises de políticas públicas não são tarefas simples e envolvem diferentes etapas/fases complexas, que se perpassam e se interferem. Ao analisarmos os processos decisórios das políticas de enfrentamento das violências contra as mulheres no Brasil, em uma arena específica, a Câmara dos(as) Deputados(as), tal complexidade ficou evidente. Afirmar sobre o protagonismo das decisões não podem se basear em apenas uma evidência e método. O simples fato de o Legislativo ter realizado mais proposições que o Executivo não significa que o primeiro tenha maior protagonismo que o segundo, dado a taxa de sucesso de ambos. Da mesma forma, tomar o Executivo (ou SPM/PR) como principal agente decisor destas políticas, sem analisar as influências dos movimentos feministas e de mulheres – bem como das arenas internacionais envolvidas no processo – é reduzir a importância de uma rede articulada de proposição e influência sobre o que será decidido.

Logo, é preciso considerar que o processo de definição das políticas envolve não somente o Estado, mas também a sociedade, que faz com que o primeiro apresente uma “autonomia relativa”, sendo este permeável à influências internas ao jogo político – senadores(as) e deputados(as) -, mas também externas. As condições para a formulação, decisão e implementação das políticas, dependem de uma miríade de fatores e também de contextos históricos em que estão inseridos (Souza, 2006: 27).

Aqui almejamos um primeiro mapeamento do processo decisório das políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres, especialmente da Lei Maria da Penha, cientes de que tal empreitada ainda precisa ser aprimorada e carece de mais investigações teóricas e metodológicas. Mas, desde já, reforçamos a importância dos(as) diferentes atores(as) que estiveram envolvidos no processo decisório, seja apresentando emendas que aprimoraram a legislação, como a Deputada Jandira Feghali, seja aqueles que foram atores de vetos importantes para a conformação da política. Os entraves ainda apresentados para a implementação da Lei via Poder Judiciário podem ser melhor elucidados quando observamos as perdas que esta arena obteve desde o momento de formulação da legislação, mas esta ainda é uma análise preliminar.



Ainda é necessário que outros esforços sejam empreendidos para que possamos entender melhor as dinâmicas estabelecidas e os debates travados no momento de decisão sobre a LMP. Uma questão importante a ser analisada – e ainda faremos isto – é nos debruçarmos todos os documentos advindos dos processos de tramitação, como, por exemplo, audiências públicas, emendas realizadas no texto da Lei, quais foram as principais tensões, para entendermos como o texto final foi formulado. Isto se faz importante no momento de instabilidade política brasileira, que atinge sobremaneira a Secretaria de Política para as Mulheres e atuação da mesma, como os retrocessos que estão sendo colocados às mulheres brasileiras na atual conjuntura. Entender quais eram, em 2004-2006 os percalços para a promulgação de uma legislação especializada de enfrentamento da violência contra as mulheres e compará-lo ao processo de decisão da recém qualificação penal do feminicídio, podem nos dar indícios das forças conservadoras e patriarcais que ainda atuam nesta esfera de poder do Estado brasileiro, que, como vimos, reverbera e também induz a atuação dos movimentos sociais e da sociedade como um todo.

## Referências

- Almeida, Acir. 2015. Processo Legislativo: mudanças recentes e desafios. *Boletim de Análise Político institucional*, n. 7. Brasília: IPEA. p. 45-50
- Amorim Neto, Octavio; Santos, Fabiano. 2003. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados Rev. Ciênc. Sociais*, v. 46, n. 4, p. 661-698.
- Andrade, Luciana V. R. 2017. *Nas linhas da Justiça: Uma análise feminista sobre os acórdãos judiciais de violência contra as mulheres do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (1998-2015)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Araújo, Luísa; Rodrigues, Maria de Lurdes. 2017. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, problemas e práticas*, nº 83, Lisboa. p. 11-35
- Bacchi, Carol Lee. 1999. *Women, policy and politics: The construction of policy problems*. Sage.
- Baptista, Tatiana. W. F.; Rezende, Mônica. 2011. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: Mattos: Rubens. A.; Baptista, Tatiana. W. F. (orgs) *Caminhos para Análise das Políticas de Saúde*. Rio de Janeiro: IMS. p. 138-172

- Batista, Mariana; Vieira, Bhreno. 2016. Mensurando Saliência: uma medida com base em ênfases na agenda legislativa do Brasil (1995-2014). Belo Horizonte. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.
- Biroli, Flavia. 2016. Autonomia, preferências e assimetria de recursos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 90. p. 29-57.
- Borges, André. 2013. Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81. p. 117-254.
- Brasil. *Constituição. Federal*. 1988 Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Último acesso em 12/07/2017.
- Brasil, *Lei número 11.340, Lei Maria da Penha*, de 7 de agosto de 2006.
- Brito, Marina Pinheiro. 2016. Feminismo e sua trama de relações: sobre os desafios à transformação do Estado. Belo Horizonte. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.
- Coelho, Carolina M. S. 2015. *Adesão dos estados ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres: desafios da institucionalização de políticas de gênero*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Dye, Thomas R. 2010. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, F. G.; Salm, J. F. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 2, p. 99-128
- Farah, Marta Ferreira Santos. 2004. Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos feministas*, v. 12, n. 1, p. 47-71
- Figueiredo, Argelina Cheibub; Limongi, Fernando. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Grossi, Miriam Pillar. 1993. De Ângela Diniz a Daniela Perez: a trajetória da impunidade. *Revista Estudos Feministas*, v. 1, n. 1, p. 166-168.
- Htun, Mala; Weldon, Laurel S. 2007. *When and Why do Governments Promote Women's Rights. Toward a Comparative Politics of States and Sex Equality*. Chicago. American Political Science Association
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Segunda edição. Nova York, Harper Collins College Publishers

- \_\_\_\_\_, John W. 2006. Como chega a hora de uma idéia? In: Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (org.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.
- Krook, Mona Lena; True, Jacqui. 2012. Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. *European Journal of International Relations*, v. 18, n. 1, p. 103-127.
- Limongi, Fernando. 2008. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In Oliven, R. G; Ridenti, M; Brandão, G. M (orgs.), *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo, Anpocs. p. 23-56
- McBride, Dorothy E.; Mazur, Amy G. 2010. *The politics of state feminism: Innovation in comparative research*. Temple University Press.
- Marques, Eduardo. 2013. As políticas públicas na Ciência Política. In: Marques, E; Faria, C. A. P. (org) *A política pública como campo multidisciplinar* São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. p. 47-68.
- Matos, Marlise; Paradis, Clarisse Goulart. 2014. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. *Cadernos Pagu*, n. 43, p. 57-118.
- Matos, Marlise. 2016. A institucionalização acadêmica dos estudos de gênero e feministas na ciência política brasileira. In: Avritzer, Leonardo; Milani, Carlos R. S.; Braga, Maria do Socorro (orgs.). *A Ciência Política no Brasil (1960-2015)*. Rio de Janeiro: FGV Editora/ABCP. p. 347-391.
- Pasinato, Wânia. 2012. *Acesso à Justiça e violência contra a mulher em Belo Horizonte*. São Paulo: Annablume; Fapesp.
- Pinto, Céli Regina Jardim. 2003. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Coleção História do Povo Brasileiro.
- Rua, Maria das Graças; Romanini, Roberta. 2013. *Para aprender políticas públicas*. Vol. 1: conceitos e teorias. Brasília: IGEP.
- Sarmiento, Rayza. 2013. *Entre tempos e tensões: o debate mediado sobre a Lei Maria da Penha (2001-2012)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Silva, Denisson; Meireles, Fernando. 2016. Ciência Política na era do Big Data: automação na coleta de dados digitais. *Revista Política Hoje*. v. 24, n. 2, p. 87-102.
- Soares, Márcia M.; Machado, José A. 2016. Federalismo e Políticas Sociais na Argentina e no Brasil. Belo Horizonte. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.

Souza, Celina. 2006. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº16, p. 20-45.

True, Jacqui. 2003. Mainstreaming gender in global public policy. *International Feminist Journal of Politics*, v. 5, n. 3, p. 368-396.

Valiente, Celia. 2007. Developing countries and new democracies matter: An overview of research on state feminism worldwide. *Politics & Gender*, v. 3, n. 4, p. 530-541.

Recebido: 12/08/2017

Aceito: 20/11/2017