



**Universidade de Brasília (UnB)**  
**Instituto de Ciência Política (IPOL)**

## **A Baixa Representatividade Feminina no Congresso Nacional**

Uma análise da aprovação da lei do feminicídio e dos debates sobre aborto sob a  
Ótica de Kingdon

**Heloísa de Medeiros Diniz**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como exigência para obtenção do título de Cientista Política, sob a orientação da Professora Suely Guimarães de Araújo.

Brasília, 2018

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado Federal

CPMIVCM – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de Violência Contra a Mulher no Brasil

RQN – Requerimento do Congresso Nacional

REQ – Requerimento

MP – Medida Provisória

SPM – Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Senado)

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara)

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família (Câmara)

CFT – Comissão de Finanças e Tributação (Câmara)

CMULHER – Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (Câmara)

OMS – Organização Mundial da Saúde

FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha

## DOCUMENTOS OFICIAIS

DOC. 1	Requerimento de Criação da CPMIVCM (RQN 4/2011)
DOC. 2	Plano de Trabalho da CPMIVCM
DOC. 3	Relatório Final da CPMIVCM
DOC. 4	Projeto de Lei do Senado nº 292/2013
DOC. 5	Substitutivo 1 da CCJ, da senadora Ana Rita, ao PLS nº 292/2013
DOC. 6	Substitutivo 2 da CCJ, da senadora Gleisi Hoffmann, ao PLS nº 292/2013
DOC. 7	Emenda da CCJ, do senador Aloysio Nunes, ao PLS nº 292/2013
DOC. 8	Substitutivo de Plenário do Senado, da senadora Vanessa Grazziotin, ao PLS nº 292/2013
DOC. 9	Projeto de Lei nº 8.305/2015
DOC. 10	Lei nº 13.104 de 2015 – Lei do Feminicídio
DOC. 11	Notas taquigráficas da 11ª Reunião Ordinária da CCJ, da 4ª Sessão Legislativa Ordinária, da 54ª Legislatura, realizada em 2 de abril de 2014, quarta-feira, às 10 horas, na Sala de Reuniões da CCJ, nº 3, da Ala Senador Alexandre Costa
DOC. 12	Ordem do Dia do Plenário da Câmara dos Deputados do dia 03/03/2015
DOC. 13	Notas taquigráficas da Audiência Pública sobre os significados da palavra “Gênero” – Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara de Deputados, realizada no dia 10/08/16
DOC. 14	Projeto de Lei nº 478/2007
DOC. 15	Parecer 1 da CSSF, da deputada Solange Almeida, ao PL nº 478/2007
DOC. 16	Voto 1 da CSSF, do deputado Paes de Lira, ao PL nº 478/2007
Doc. 17	Requerimento de audiência pública na CSSF (REQ 357/2010)
DOC. 18	Voto em separado da CSSF, do deputado Darcísio Perondi, ao PL nº 478/2007
DOC. 19	Parecer 2 da CSSF, com complementação de voto, da deputada Solange Almeida, ao PL nº 478/2007
DOC. 20	Parecer da CFT, do deputado Eduardo Cunha, ao PL nº 478/2007
DOC. 21	Voto em separado da CFT, do deputado Afonso Florence, ao PL nº 478/2007
DOC. 22	Parecer da CCJC, do deputado Marcos Rogério, ao PL nº 478/2007
DOC. 23	Requerimento de revisão de despacho (REQ 6693/2017) do PL nº 478/2007
DOC. 24	Requerimento de audiência pública na CMULHER (REQ 64/2017), ao PL nº 478/2007
DOC. 25	Nota técnica da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres sobre o Projeto de Lei nº 478/2007

## **AGRADECIMENTOS**

É com gratidão que entrego o presente trabalho ao Instituto de Ciência Política, o qual me agregou, profissional e pessoalmente, de forma imensurável ao longo de toda a minha graduação.

Agradeço em demasia à minha orientadora, Professora Suely Guimarães de Araújo, que me apoiou e me deu o suporte necessário ao longo da elaboração deste trabalho.

Ademais, sou grata aos meus pais, que me sempre deram o amparo necessário tanto à minha formação quanto à elaboração deste trabalho, e ao meu irmão, com o qual tenho ricas discussões que habitualmente me enriquecem e abrem meus horizontes.

Por fim, agradeço à Universidade de Brasília por ter me ensinado de maneira tão ilustre sobre diversidade e igualdade. Se assim não fosse, não teria despertado em mim a atenção ao problema da desigualdade de gênero e a vontade de combatê-la.

Desse modo, este trabalho é apenas uma primeira tentativa, de muitas que pretendo me atrever, de contribuir com a luta feminina em prol da igualdade entre homens e mulheres.

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b> .....	<b>06</b>
<b>2. O Modelo de Múltiplos Fluxos</b> .....	<b>08</b>
2.1. Fluxo dos Problemas .....	08
2.2. Fluxo das Alternativas .....	09
2.3. Fluxo Político .....	09
2.4. Janela de Oportunidade .....	10
<b>3. Divisão Sexual do Trabalho e seu Reflexo na Representação Política</b> .....	<b>11</b>
<b>4. Estudo de Caso 1: A Lei do Femicídio</b> .....	<b>17</b>
4.1. O Processo Legislativo .....	17
4.2. Sob a Ótica de Kingdon .....	19
4.2.1. Fluxo dos Problemas .....	19
4.2.2. Fluxo das Alternativas .....	24
4.2.3. Fluxo Político .....	27
4.2.4. A SPM e a Janela de Oportunidade .....	28
<b>5. Estudo de Caso 2: A Descriminalização do Aborto</b> .....	<b>31</b>
5.1. Contexto do Debate .....	31
5.2. O Processo Legislativo .....	33
5.3. Sob a Ótica de Kingdon .....	37
5.3.1. Fluxo dos Problemas .....	37
5.3.2. Fluxo das Alternativas .....	39
5.3.3. Fluxo Político .....	42
5.3.4. A Ausência da Janela de Oportunidade .....	43
<b>6. Conclusão</b> .....	<b>46</b>
<b>7. Referências Bibliográficas</b> .....	<b>49</b>

## 1. Introdução

O objetivo deste trabalho é entender os principais fatores que contribuíram para que demandas femininas tenham se inserido na agenda legislativa nacional e porque algumas se tornaram políticas públicas enquanto outras não conseguem aceitação suficiente para tal.

Para tanto, analisarei a Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104, de 2015) e o Projeto de Lei (PL) nº 478, de 2007, dos deputados Luiz Bassuma e Miguel Martini, que estabelece o Estatuto do Nascituro e, com isso, traz diversas restrições ao aborto. Ambos alteram o Código Penal, elaborado em 1940.

Parto do pressuposto de que algumas dinâmicas e instituições sociais tendem a silenciar demandas femininas, fazendo com que problemas como a violência contra a mulher e a criminalização do aborto sejam ou ignorados ou decididos pelos homens em nome das mulheres.

Levando em consideração esse contexto, busco compreender o porquê de algumas demandas terem saído do âmbito do privado e ido à tona no espaço público, ganhando visibilidade e apoio da sociedade, como ocorreu com a Lei do Feminicídio. Posteriormente, busco captar em que condição está o debate de demandas femininas tão importantes, porém sub-representadas no Congresso, como a descriminalização do aborto.

Os objetivos específicos são os seguintes:

1. Identificar quais foram os acontecimentos, indicadores, crises ou eventos que fizeram com que o governo tenha voltado seus olhos para o problema da violência contra a mulher e incluído em sua agenda essas questões para a aprovação da Lei do Feminicídio em 2015.
- Identificar quais foram as soluções dadas ao problema, como foram discutidas e como foram selecionadas, além de mapear quais foram os atores importantes nesse processo e como foi sua atuação na elaboração da política pública. Ou seja, o foco é compreender qual foi a janela de oportunidade que culminou para entrada na agenda e para a aprovação do projeto no Congresso Nacional.

- Compreender quais são os fatores que impedem que as ideias sobre descriminalização do aborto consigam encontrar uma janela de oportunidade que as façam caminhar dentro do Poder Legislativo para que se transformem em políticas públicas.

Para tanto, utilizarei o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*), de Kingdon (2013), que visa analisar a formulação da política pública enquanto definição de agenda e processo decisório. Ademais, a metodologia deste trabalho contará com pesquisa bibliográfica, para a elaboração de seu embasamento teórico, e com dados estatísticos relacionados às questões de gênero, como base da análise dos estudos de caso.

Iniciarei explicando o que é o Modelo de *Multiple Streams* de Kingdon, detalhando cada um de seus fluxos. Posteriormente, versarei sobre o tema da divisão sexual do trabalho e o seu reflexo na representação política, demonstrando que existem entraves à entrada das mulheres no mercado de trabalho que afetam sua inserção nos espaços de poder.

Na sequência, trabalharei dois estudos de caso que refletem a luta feminina no Congresso Nacional: a aprovação da Lei do Femicídio, e os debates sobre a descriminalização do aborto. Ambas análises se iniciam com uma descrição básica de seus processos legislativos e, depois, são subdivididas de acordo com os fluxos de Kingdon para uma melhor compreensão do tema.

## 2. O Modelo de Múltiplos Fluxos

O Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2013) tem o objetivo principal de explicar como se dá o processo de formulação das políticas públicas, ou seja, como é formada/alterada a agenda governamental e como é feita a escolha das alternativas para os problemas pautados (SILVA; MORAES, 2012, p. 1211).

Pouco interessado em compreender o conteúdo da política em si, o grande mérito do Modelo de Kingdon é responder às questões: Por que essa situação se tornou um problema aos olhos dos formuladores de políticas públicas? E por que determinadas alternativas são aceitas enquanto outras são rejeitadas?

A partir dessa ideia, Kingdon afirma que o processo de formulação e de implementação das políticas públicas decorre da combinação de três fluxos: o fluxo do problema (*problem stream*), o fluxo das alternativas (*policy stream*) e o fluxo político (*political stream*) (GÖTTEMS, 2010, p. 30).

Esses três fluxos, independentes e que têm suas próprias regras e dinâmicas (YOUNG, SHEPLEY & SONG, 2010: 4), se combinam com a ajuda do que Kingdon chama de “empreendedor político” (*policy entrepreneur*). Esse líder político consegue perceber o momento certo para agir (*window*) e, assim, guia seus esforços para fundir os fluxos (*coupling*) e resultar na política pública (*policy output*) (GÖTTEMS, 2010, p. 30).

### 2.1. Fluxo dos Problemas

Para compreender o fluxo dos problemas, é importante ressaltar de antemão a diferença proposta por Kingdon entre “*questão*” e “*problema*”. *Questão* corresponde aos fatores que estão presentes na coletividade e são sim percebidos pelos formuladores, mas que não despertam neles a ideia de que algo precisa ser feito, enquanto *problema* significa que eles entendem que aquela questão precisa ser resolvida. Ou seja, tudo depende da interpretação dos formuladores para que uma *questão* vire um *problema* (SILVA; MORAES, 2012, p. 1219).

Partindo desse pressuposto, o que Kingdon busca entender é o que faz uma questão ganhar atenção de modo a ganhar o *status* de problema e, com isso, entrar na agenda governamental. Segundo o modelo, há três tipos de acontecimentos que auxiliam para isso: indicadores, eventos e feedbacks (GÖTTEMS, 2010, p. 34).



Os indicadores têm o papel de revelar a existência de uma questão que pode virar problema ou então de destacar a magnitude de algum problema já observado. Já os eventos, crises, desastres, etc., corroboram para impulsionar a atenção para um problema ou para afunilar a atenção para determinado fator. Por fim, os *feedbacks* são fruto do monitoramento de algum problema ou política já implementada e ajudam a mostrar quais são as alterações necessárias para melhorar a situação (GÖTTEMS, 2010, p. 34).

## **2.2. Fluxo das Alternativas**

O fluxo das alternativas representa as ideias geradas pelos atores, tais como parlamentares, burocratas e acadêmicos, e que competem para serem escolhidas e implementadas (SILVA; MORAES, 2012, p. 1220). O foco do modelo não é compreender a origem dessas ideias, mas sim o porquê de algumas serem aceitas e outras não, ou seja, quais são as forças que impulsionam algumas alternativas enquanto outras não são consideradas (GÖTTEMS, 2010, p. 36).

Segundo Kingdon, as ideias entendidas como viáveis normalmente se difundem (*soften up*) através do trabalho do empreendedor político, que as defende, faz discursos e traz dados para que elas ganhem atenção (YOUNG; SHEPLEY; SONG, 2010, p. 4). Além disso, as ideias que vingam costumam ter confiabilidade técnica e compatibilidade com os valores da sociedade (GÖTTEMS, 2010, p. 36).

## **2.3. Fluxo Político**

Por fim, o último fluxo destaca três elementos que são relevantes para chamar ou tirar a atenção de determinada questão, a saber: clima nacional (*national mood*), forças políticas organizadas e mudanças no governo.

Tanto o clima nacional, que consiste no compartilhamento de percepções entre os cidadãos, quanto as forças políticas organizadas, são importantes para indicar aos formuladores se há, naquele momento, aceitabilidade ou conflito na sociedade em relação a determinadas questões. Já as mudanças no governo remetem às alterações no próprio corpo político e que podem gerar mudanças radicais na agenda governamental (GÖTTEMS, 2010, p. 37).

## 2.4. Janela de Oportunidade

Como supracitado, os três fluxos são independentes e seguem suas próprias regras, e cabe ao empreendedor político a malícia de perceber o momento certo de agir para uni-los, resultando na política pública.

A agenda governamental é bastante reduzida e, portanto, diversas questões vivem em competição para nela adentrar quando é aberta uma janela de oportunidade. Essa janela geralmente se abre em situações tais como: mudanças na administração, problemas na economia, inícios de governos ou a abertura de uma janela semelhante (GÖTTEMS, 2010, p. 42).

Assim, o líder político, ao vislumbrar a oportunidade, tem o papel de apresentar suas propostas ao problema e, com isso, unir os três fluxos. É preciso que ele saiba agir de forma rápida e cautelosa, pois a janela de oportunidade tende a se fechar muito rapidamente, geralmente porque já foi tomada alguma decisão sobre o assunto, ou porque a busca por alternativas fracassou, ou porque houve mudanças no pessoal ligado ao tema, ou então por simples perda de visibilidade da questão (GÖTTEMS, 2010, p. 43).

Vale ressaltar, por fim, que Kingdon dá demasiada importância aos atores nesse processo, tanto os governamentais quanto os não governamentais. No geral, o que o modelo afirma é que os atores políticos, tais como o Presidente, os Parlamentares e os candidatos, têm influência mais significativa na formação da *agenda*, enquanto os não governamentais, como burocratas, grupos de interesse, acadêmicos e pesquisadores, predominam no momento da escolha das *alternativas* (GÖTTEMS, 2010, p. 40).

Antes de aplicar esse modelo ao estudo de caso, é importante entender a dinâmica da divisão sexual do trabalho e o seu reflexo na representação política. Ou seja, compreender de que modo esse sistema afeta a vida das mulheres impedindo sua inserção no âmbito político e, conseqüentemente, as impedindo de levar ao público suas demandas.

### **3. Divisão Sexual do Trabalho e seu Reflexo na Representação Política**

Parto do pressuposto de que os entraves existentes à entrada das mulheres no mercado de trabalho, frutos da divisão sexual do trabalho, afetam diretamente sua inserção nos espaços de poder. Com isso, a porcentagem de representantes femininas nas esferas decisórias é profundamente inferior à de representantes masculinos, gerando uma sub-representação de suas demandas.

Buscarei, assim, explicar o que é a divisão sexual do trabalho, qual a sua origem, como ela impacta na entrada feminina no mercado e, posteriormente, como ela impacta na entrada das mulheres no âmbito político, o que acaba por gerar consequências na formação da agenda governamental.

A divisão sexual do trabalho diz respeito a como as modalidades de trabalho são “naturalmente” divididas entre os sexos com base na divisão entre o público e o privado. Nela, os homens são prioritariamente designados ao trabalho produtivo (esfera pública) e as mulheres ao trabalho reprodutivo (esfera privada) (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 599).

Além de determinar essa alocação nas duas esferas, outro princípio dessa divisão é a hierarquia. Isso significa que os homens são incumbidos das funções de maior valor social, tais como a política e o militarismo (ALVES, 2013, p. 559), enquanto às mulheres restam as tarefas domésticas, as quais são realizadas gratuitamente para os outros em nome de sua “natural” destinação à esfera privada (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 599).

Essa divisão tem sua origem na expansão da sociedade industrial e dos centros urbanos, em que o trabalho produtivo saiu de dentro das casas e foi para o espaço público, tirando das famílias sua função produtiva. Com essa separação, as mulheres continuaram tendo como seu “lugar adequado” a esfera privada, mesmo que antes tenham sido responsáveis, junto aos demais membros das famílias, pelas tarefas produtivas (ALVES, 2013, p. 272-273; 286).

Assim, diversos foram (e continuam sendo) os desafios enfrentados por elas ao tentarem entrar no mercado de trabalho: recebem salários inferiores (no início, sob a justificativa de que era um salário apenas “complementar” ao do homem ou de que elas eram menos produtivas); foram destinadas a subempregos, tais como de

secretárias e datilógrafas; foram criticadas por “deixarem de lado suas responsabilidades domésticas”; além de terem que driblar os obstáculos impostos pelos homens para impedir sua circulação nos espaços produtivos (ALVES, 2013, p. 282-284).

Apesar de os entraves explícitos à inserção das mulheres no mercado terem se mostrado cada vez menores, a divisão sexual do trabalho ainda se mostra como fator explicativo essencial quando se trata de relações de gênero no espaço público.

Infelizmente, a ideia de que tais atividades são de responsabilidade das mulheres ainda persiste na sociedade, e mesmo que elas tenham consciência dessa opressão, e mesmo que trabalhem fora de casa, continuam a se incumbir das tarefas domésticas (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 607). Ou seja, ainda hoje, se a mulher tem um emprego no espaço público, ela provavelmente terá que conciliar as tarefas das duas esferas (BRUSCHINI, 2006, p. 332).

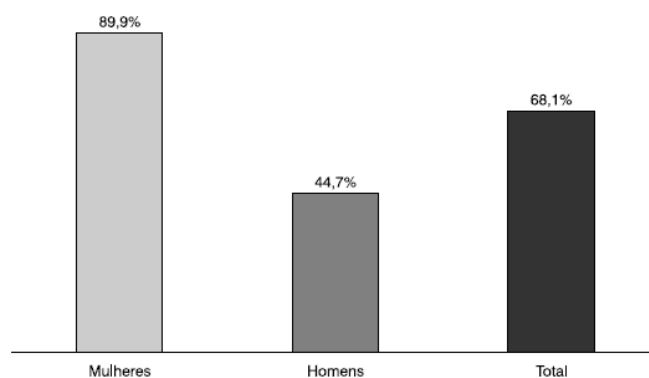
Isso resulta em algumas consequências à sua vivência no mercado. Primeiramente, ela não tem tanto tempo disponível para se dedicar à vida pública (ao contrário do homem, que pode ter uma família sem que isso impacte na sua produtividade em seu trabalho); e mesmo que ela abdique de suas funções domésticas para se dedicar ao trabalho externo, muitas vezes tem sua capacidade desacreditada por ainda ser vinculada à esfera privada.

Além disso, a própria representação e reforço na mídia daquilo que “deve pertencer ao âmbito público” (homens, brancos e ricos), cria um recorte que limita a inclusão na esfera produtiva daqueles que não têm tais características: as mulheres, os negros e os pobres (BIROLI, 2010, p. 149).

Agora, tratando especificamente da falta de tempo para se dedicar ao trabalho fora de casa, é interessante mostrar os dados trazidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2002. Nela, duas perguntas merecem enfoque: uma questionava se, naquela semana (23 a 29 de setembro de 2001) a pessoa havia cuidado de afazeres domésticos, e a outra questionava (aos que responderam “sim” à anterior) quantas horas por semana a pessoa havia se dedicado a essas tarefas (BRUSCHINI, 2006, p. 338).

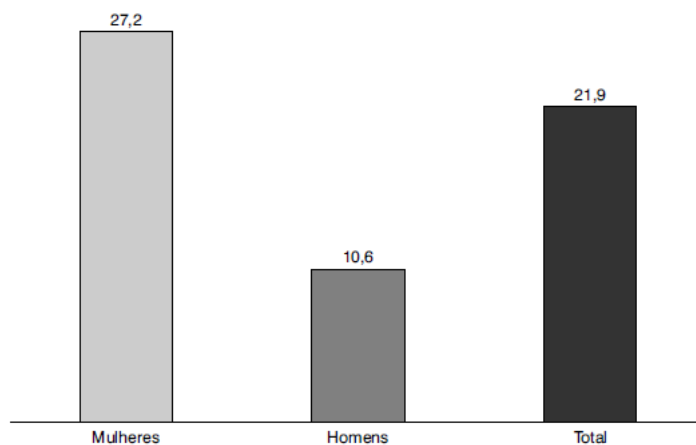
Os números mostraram que, mesmo ainda no século XXI, as mulheres são as grandes responsáveis pelas atividades domésticas: 89,9% delas responderam “sim” à primeira pergunta, contrastando com apenas 44,7% dos homens. Além disso, das pessoas que haviam realizados tais atividades naquela semana, as mulheres afirmaram gastar cerca de 27,2 horas de sua semana com as tarefas domiciliares, enquanto os homens dedicaram apenas 10,6 horas, menos da metade do tempo gasto por elas (BRUSCHINI, 2006, p. 338).

**Tabela 1 – Pessoas que cuidavam de afazeres domésticos na semana da pesquisa, por sexo**



Fonte: Bruschini (2006)

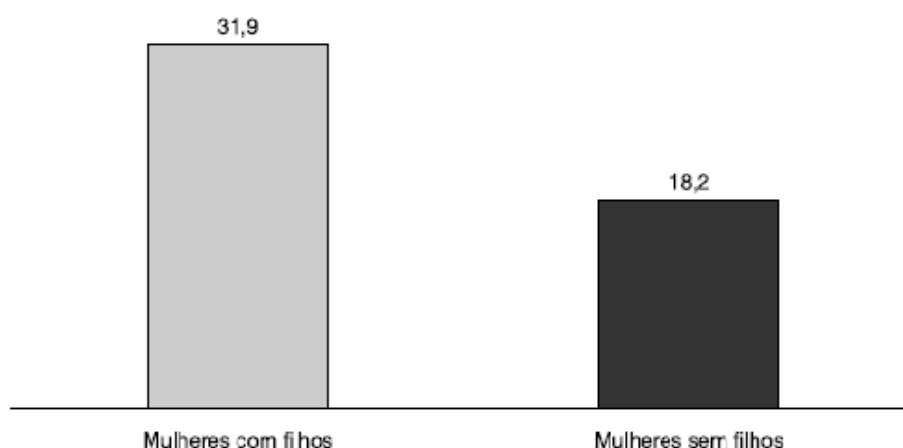
**Tabela 2 – Média de horas semanais dedicadas aos afazeres domésticos, por sexo**



Fonte: Bruschini (2006)

Além disso, as mulheres que têm filhos são ainda mais atingidas. Nessa mesma pesquisa, ao se fazer o recorte por maternidade, constatou-se que as mulheres que não têm filhos dedicam cerca de 18,2 horas semanais aos afazeres domésticos, enquanto as mães dedicam em média 31,9 horas. Esses dados reforçam o argumento de que, ainda hoje, o cuidado com o filho ainda é visto como tarefa feminina, fazendo com que as mães sejam ainda mais prejudicadas no que diz respeito a se dedicar ao trabalho fora de casa.

**Tabela 3 – Média de horas semanais dedicadas aos afazeres domésticos por mulher, segundo a existência ou não de filhos**



Fonte: Bruschini (2006)

Em 2018 o IBGE divulgou um novo estudo: *“Estatísticas de gênero: indicadores das mulheres no Brasil”*, que indica que esse cenário permanece basicamente o mesmo de 2001. Segundo os dados, ainda em 2016 as mulheres continuam dedicando mais do seu tempo às tarefas domésticas do que os homens.

Enquanto elas dedicam cerca de 18,1 horas por semana ao cuidado com pessoas e/ou afazeres domésticos, os homens dedicam apenas 10,5 (diferença de 73%). Além disso, considerando que as mulheres precisam conciliar as duas tarefas, a pesquisa constatou que elas acabam aderindo ao trabalho parcial (até 30 horas semanais) mais que os homens: 28,2% das mulheres contra 14,1% deles.

Por fim, e já entrando no tema da representatividade, o estudo traz dados acerca da porcentagem de mulheres no Parlamento. Apesar de a Lei nº 12.034, de

2009, determinar que haja, no mínimo, 30% de candidaturas de cada sexo em eleições proporcionais, isso não tem refletido na efetiva vitória feminina nas urnas.

Em 2017, apenas 11,3% das cadeiras do Congresso Nacional eram ocupadas por mulheres, sendo que no Senado Federal o percentual era de 16% e na Câmara dos Deputados, de 10,5% (apesar de mais de 50% da população brasileira ser de mulheres). Esse cenário coloca o Brasil na 152ª posição em um ranking de 190 países no que diz respeito ao percentual de mulheres em suas câmaras baixas.

Por fim, os dados atentam para o fato de que, em 2017, dos 28 Ministros de Estado, apenas dois eram mulheres: Luislinda Valois, dos Direitos Humanos (que não está mais no cargo) e Graçe Mendonça, Advogada-Geral da União (tem *status* de Ministério).

Esse descompasso entre a Lei das Cotas e a real ocupação das cadeiras se dá devido a diversos fatores, e um dos mais conhecidos é a falta de apoio por parte dos partidos às candidaturas femininas, que faz com que se tornem “candidatas-laranja”. Esse artifício é utilizado pelos partidos para cumprir a obrigação legal de ter candidatas mulheres, mas sem destinar a elas recursos suficientes para conseguirem vencer nas urnas<sup>1</sup>.

No entanto, para além desses fatores pontuais, a ausência de mulheres nos espaços de representação tem suas raízes mais profundas na divisão sexual do trabalho. Se as mulheres não têm insumos (tempo, recursos, *networking*, etc) para entrar no mercado de trabalho, nos espaços de poder e de decisão os têm menos ainda, visto que a construção da política se deu em sua ausência.

Isso significa que, enquanto elas estavam no privado, os homens estavam construindo os espaços representativos e as condições para adentrá-lo. Dessa forma, elas tendem a entrar na política quando os espaços já estão ocupados e em maior desvantagem – então, além dos entraves já citados, os homens precisam “ceder” espaço para que elas consigam se estabelecer no debate público (ARAÚJO, 2010, p. 148).

---

<sup>1</sup> Disponível em <<http://www.valor.com.br/politica/5600471/candidatas-laranja-sao-artificio-para-cumprir-cota>> Acesso em 18 de junho de 2018.

Sendo assim, na medida em que a política foi moldada *por e para* os homens, foram criados estereótipos que acabam indicando o que deve ou não pertencer a ela e, com a ajuda da mídia, esses padrões de exclusão foram se naturalizando.

Segundo Biroli (2010), as representações mais convencionais do que é o feminino têm reforçado a exterioridade da mulher em relação à política e subalternidade quando nela consegue entrar. Ou seja, já não há mais uma exclusão explícita das mulheres nem do mercado, nem da política, mas o que se tem é um reforço dos estereótipos de exclusão, que continuam a naturalizar o lugar da mulher na esfera privada (BIROLI, 2010, p. 153).

A falta de representantes femininas dificulta, portanto, que demandas relacionadas a igualdade de gênero, violência contra a mulher, descriminalização do aborto, etc., entrem na agenda política. Isso porque as temáticas que são classificadas como relevantes politicamente são determinadas por aqueles que têm mais espaço e poder de agenda (BIROLI, 2010, p. 158).

Isso é o que Bachrach e Baratz (2011) chamam de a “outra face do poder”, ou o “poder de não-tomada de decisões” (*nondecision-making process*), em que um grupo consegue barrar a entrada de determinado assunto na agenda pública de acordo com seus interesses. Seja influenciando os valores sociais, seja se articulando politicamente, o fato é que esses atores são os responsáveis por classificar quais são as temáticas relevantes para eles e, com isso, impedir que outras ideias ocupem espaço no debate político (BACHRACH; BARATZ, 2011, p. 149-151).

É considerando a falta de representantes femininas e a exclusão de temáticas de gênero da agenda pública que pretendo analisar como se deu a discussão em torno da Lei do Femicídio, de modo a compreender o que fez com que esse projeto entrasse na agenda. Além disso, buscarei identificar quais são as atuais forças, para além da desigualdade de gênero, que impedem o avanço no Congresso do debate sobre a descriminalização do aborto.

Para tanto, iniciarei o próximo capítulo fazendo uma exposição meramente descritiva do processo legislativo pelo qual se submeteu essa lei, o que facilitará o entendimento posterior de sua análise.



## **4. Estudo de Caso 1: A Lei do Femicídio**

### **4.1. O Processo Legislativo**

O projeto que deu origem à Lei do Femicídio foi o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 292, de 2013, fruto dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de Violência Contra a Mulher no Brasil (CPMIVCM).

Iniciarei fazendo uma descrição do processo legislativo sob o qual foi submetido o projeto. Posteriormente, o analisarei sob a ótica dos Múltiplos Fluxos, captando seus Fluxos de Problemas, Alternativas e o Político e, ainda, identificando seu maior empreendedor político e como ele detectou a janela de oportunidade para aprovar o projeto.

Todo o processo se iniciou em 13/07/2011, quando foi aprovado o Requerimento (RQN) 4/2011, de autoria da senadora Ana Rita e de outros senadores, que solicitava a criação de uma Comissão de Inquérito destinada a investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil. A comissão teria o papel, ainda, de apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência (DOC. 1).

Em 14/12/2011 foram designados os membros dessa comissão e no ano seguinte, em 08/02/2012 ela foi instalada. Uma vez criada a CPMIVCM, ela realizou, durante um ano (28/02/2012 a 17/12/2012) diversas audiências públicas no Congresso Nacional e em todo o país, apurou denúncias e solicitou informações aos Governos dos Estados em relação a essa situação.

Em 04/07/2013 a comissão apresentou seu relatório final e, com ele, propôs doze Projetos de Lei, um Projeto de Lei Complementar e um Projeto de Resolução do Congresso Nacional. Um de seus projetos foi o PLS 292/2013, que propunha inserir o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio.

No texto original, ele incluía a definição de feminicídio no art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 (Código Penal), como “forma extrema de violência de gênero que resulta na morte da mulher quando há uma ou mais das seguintes circunstâncias: (I) relação íntima de afeto ou parentesco, por afinidade ou consanguinidade, entre a vítima e o agressor no presente ou no passado, (II) prática de qualquer tipo de

violência sexual contra a vítima, antes ou após a morte, (III) mutilação ou desfiguração da vítima, antes ou após a morte” (DOC. 4).

O projeto foi lido no Plenário do Senado em 15/07/2013 e em 29/08/2013 foi aprovado o Requerimento (REQ) 983/2013, da senadora Lúcia Vânia, para que ele fosse apreciado pela Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ).

Na CCJ, a senadora Ana Rita (uma das autoras do requerimento de criação da CPMIVCM) foi designada relatora do projeto no dia 04/09/2013, e no dia 18/09/2013 apresentou seu parecer, na forma de um substitutivo.

Seu substitutivo incluía a definição de feminicídio na Lei nº 8.072, de 1990 (Lei de Crimes Hediondos) e suprimiu a expressão “que resulta na morte da mulher” para possibilitar a punição também pela tentativa de homicídio. Além disso, incluiu como circunstâncias que indicam “razão de gênero” a violência doméstica e familiar, a violência sexual, a mutilação ou desfiguração da vítima e o emprego de tortura ou de qualquer meio cruel ou degradante (DOC. 5).

No entanto, seu parecer não foi deliberado. Em 19/11/2013 foi realizada uma audiência pública sobre o tema, a pedido da relatora, e no ano seguinte, em 25/02/2014, a senadora Gleisi Hoffmann foi designada a nova relatora na comissão, já que Ana Rita havia deixado de compor o colegiado.

A nova relatora apresentou seu parecer no dia 19/03/2014, nos termos do substitutivo apresentado pela anterior. No entanto, no dia 26/03/2014 foi concedida vista ao senador Aloysio Nunes, que apresentou uma emenda ao projeto no dia 02/04/2014.

Sua emenda incluía uma definição mais ampla do feminicídio e, devido a isso, foi muito criticada pela relatora. Com isso, a CCJ aprovou a matéria nos termos de do parecer da senadora, sendo lido em Plenário dois dias depois. No entanto, o projeto só foi incluído no Plenário no dia 17/12/2014, e nessa mesma ocasião foi aprovado o substitutivo da relatora de Plenário, senadora Vanessa Grazziotin.

Seu substitutivo considerou que há razões de gênero apenas quando o crime envolve “violência doméstica e familiar” ou “menosprezo ou discriminação à condição de mulher”, sob a justificativa de que essa última circunstância abarca aquelas que

foram propostas no substitutivo da CCJ (“violência sexual” e “mutilação ou desfiguração da vítima”) e inclui outras situações (DOC. 8).

Além disso, determinou que a pena de feminicídio seria aumentada de 1/3 até a metade se o crime fosse praticado (I) durante a gestação ou nos três meses posteriores ao parto, (II) contra pessoa menor que 14 anos, maior de 60 ou com deficiência, (III) ou na presença de descendente ou de ascendente da vítima (DOC. 8).

O projeto foi remetido à Câmara dos Deputados no dia 18/12/2014 como Projeto de Lei (PL) nº 8035, de 2014, e no dia 24/02/2015 foi aprovado o REQ 595/2015, do deputado Domingos Neto e outros, para sua apreciação em regime de urgência.

No dia 03/03/2015 ele foi discutido e aprovado em Plenário. Mas sofreu uma emenda de redação que alterou de “razões de gênero” para “razões da condição de sexo feminino”. A matéria foi remetida à sanção no dia 04/03/2015 e transformada na Lei Ordinária nº 13.104 no dia 09/03/2015, pela então Presidenta Dilma Rousseff.

## **4.2. Sob a Ótica de Kingdon**

Como já explicado, o Modelo de Múltiplos Fluxos foca no processo de formulação das políticas públicas, ou seja, em como é formada a agenda governamental e em como as alternativas são escolhidas.

Desse modo, vou identificar quais foram os fatores que fizeram com que a agenda do feminicídio entrasse no governo, já que as mulheres são sub-representação nesses espaços. Além disso, buscarei detectar qual era o clima nacional à época que facilitou o debate e, ainda, quais foram as ideias vencedoras nessa discussão.

Por fim, destacarei qual foi o empreendedor político capaz de identificar a janela de oportunidade para a aprovação da Lei e fazer as articulações necessárias para obter sucesso em seu empreendimento. A seguir, para proporcionar uma maior compreensão da análise, dividirei os fluxos tal qual no capítulo 2.

### **4.2.1. Fluxo dos Problemas**

Na análise do fluxo dos problemas, foi possível identificar três grandes fatores que auxiliaram a chamar atenção ao problema da violência contra a mulher: os indicadores nacionais e mundiais, alguns eventos específicos de assassinatos e de desrespeito que chamaram a atenção da mídia, e os feedbacks em relação à Lei Maria da Penha.

Em se tratando de indicadores, a bancada feminina buscou trazer para o debate público diversos dados sobre a situação da violência contra a mulher, de modo a chamar atenção ao tema. Na justificativa do requerimento de criação da CPMIVCM, as autoras revelaram alguns dados do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para mostrar como estava o contexto internacional à época.

Segundo os dados do BID, a mulher perde um ano de vida saudável a cada cinco anos vivendo em contexto de violência doméstica e, além disso, na América Latina e no Caribe a violência doméstica afetou entre 25% e 50% das mulheres. Outra informação interessante foi a de que as mulheres que sofrem violência doméstica costumam ganhar menos do que as que não sofrem (DOC. 1). Por fim, vale ressaltar os dados trazidos pela ONU Mulheres de que, entre 2004 e 2009, 66 mil mulheres por ano foram mortas no mundo pelo fato de serem mulheres (DOC. 4).

Tratando mais especificamente do contexto brasileiro, o requerimento de criação da CPMIVCM destacou alguns dados do Instituto Perseu Abramo: apesar de 91% dos homens afirmarem achar errado bater em mulher, em 2010 40% das mulheres entrevistadas pelo Instituto revelaram já ter sofrido algum tipo de agressão (duas a cada dez mulheres), e 24% afirmaram já ter sofrido violência física (DOC. 1).

Além do mais, o requerimento denunciou que, em 2009, 147 mulheres foram assassinadas no Ceará e, entre 2002 e 2005, 528 mulheres foram assassinadas em Pernambuco (DOC. 1). O Plano de Trabalho da CPMIVCM também buscou dar destaque a alguns indicadores: segundo o Instituto Sangari (2011), entre 1998 e 2008, 42 mil mulheres foram assassinadas (4,25 a cada 100 mil anualmente), e 40% desses homicídios ocorreram em casa (DOC. 2).

Essa afirmação foi reiterada no relatório final da comissão, que afirmou que, dentre os 84 países do mundo, o Brasil ocupava a sétima posição já com uma taxa de

4,4 assassinatos a cada 100 mil mulheres, perdendo apenas para El Salvador, Trindade e Tobago, Guatemala, Rússia e Colômbia (DOC. 3).

Ademais, a justificativa do PLS também bateu na mesma tecla, declarando que de 1980 a 2010 o índice de assassinatos das mulheres brasileiras subiu de 2,3 a cada 100 mil para 4,6 a cada 100 mil, colocando o Brasil em sétimo lugar mundial e situando-o entre os países mais violentos do planeta (DOC. 4).

Outro fator que ajudou a dar atenção ao tema da violência contra a mulher foram alguns eventos específicos que vinham acontecendo, principalmente assassinatos brutais oriundos das relações de gênero.

O requerimento de criação da CPMIVCM destacou uma série de assassinatos de mulheres que, além de mostrarem o problema da violência, serviram para denunciar o descaso das autoridades para com as denúncias feitas pelas vítimas.

Entre eles, merecem destaque o caso da Eliza Samúdio, assassinada por seu ex-amante, goleiro Bruno, e o caso da Maria Islaine de Moraes, executada à queima roupa por seu ex-marido.

O caso da Eliza Samúdio tem como data provável o dia 10/07/2010, ano anterior à criação da CPMIVCM. A modelo foi assassinada e, provavelmente enterrada sob concreto, por seu ex-amante, o goleiro Bruno Fernandes. Segundo relatos, ela já havia pedido proteção ao 3º Juizado de Violência Doméstica do Rio de Janeiro, mas o pedido foi negado porque consideraram que ela não mantinha relações com o acusado (DOC. 1).

Além disso, a Delegacia de Atendimento à Mulher de Jacarepaguá (DEAM) havia solicitado à Justiça que ele se mantivesse afastado por conta das denúncias feitas pela vítima sobre cárcere privado, ameaças, indução ao aborto etc., mas seu pedido não foi atendido (DOC. 1).

Outro caso que chocou o país foi o da Maria Islaine de Moraes, assassinada com vários tiros por seu ex-marido, Fábio William Silva. O caso também ocorreu em 2010. Nele, a vítima já havia registrado oito boletins de ocorrência contra o assassino, mas ele não cumpriu nenhuma ordem judicial e as autoridades policiais a ignoraram quando feita a denúncia (DOC. 1).

Há, ainda, um evento importante que chamou atenção da mídia nacional já na época de elaboração da Lei do Feminicídio: a discussão entre o deputado Jair Bolsonaro e a deputada Maria do Rosário. Eles estavam discutindo a redução da maioria penal no Plenário da Câmara dos Deputados e o deputado declarou que “não a estupraria porque ela não merece” e também a xingou de “vagabunda” e a empurrou (OLIVEIRA, 2017: 99).

Esses são apenas alguns exemplos para fins de análise. Ainda há inúmeros casos de assassinatos de mulheres e de humilhações públicas que podem ser citados. O deputado Jair Bolsonaro, por exemplo, está envolvido em diversas polêmicas que tocam, principalmente, o respeito aos direitos humanos, como a vez em que afirmou que as mulheres deveriam ganhar salários menores pelo fato de engravidarem<sup>2</sup>.

Além dos indicadores e eventos, também foi possível identificar o feedback em relação à Lei Maria da Penha como um dos fatores que levou o assunto da violência contra a mulher de volta para o debate público.

Na argumentação do requerimento de criação da CPMIVCM, há indicação de que essa lei foi inovadora em dois pontos fundamentais: na esfera criminal, ela proibiu a punição do agressor com pagamento meramente pecuniários (como cesta básica) e, na esfera cível, obrigou a adoção de medidas protetivas de urgência, ou seja, obrigou que o agressor se mantivesse distante, e ainda estabeleceu proteção ao patrimônio da mulher (DOC. 1).

Além disso, estudos mostraram que em 2007, um ano após a aprovação da lei, as taxas de violência tiveram uma leve queda, mas que voltaram a crescer ligeiramente até 2010, ficando no mesmo nível de 1996 (4,8%), a pior taxa já registrada. Além disso, entre 2001 e 2011, o número de assassinatos de mulheres aumentou 17,2%, sem falar no recorte por raça, em que o número de assassinatos de negras aumentou 54,2% (de 2003 a 2013), enquanto o de brancas caiu 9,8% (SANTOS, 2016, p. 43-44).

Ademais, mesmo com a lei, o DataSenado confirmou que, em 2015, uma em cada cinco mulheres não tomou nenhuma atitude em relação à violência que sofreu,

---

<sup>2</sup> Disponível em <<https://revistacrescer.globo.com/Familia/Maes-e-Trabalho/noticia/2015/02/jair-bolsonaro-diz-que-mulher-deve-ganhar-salario-menor-porque-engravidada.html>> Acesso em 21 de março de 2018.

muito devido à preocupação com os filhos, à crença de que teria sido a última vez, ao medo de vingança, ou devido a outros fatores (SANTOS, 2016, p. 43-44).

O próprio relatório final da CPMIVCM trouxe informações que dizem muito sobre o Brasil após a Lei Maria da Penha. Ele mostra que, fazendo o recorte por Estados, o cenário não mudou significativamente no que diz respeito à taxa de homicídio a cada 100 mil mulheres (DOC. 3).

**Tabela 4 – Taxa de homicídio a cada 100 mil mulheres, por Estado**

UF	No	Taxa	Posição
Espírito Santo	175	9,8	1º
Alagoas	135	8,3	2º
Paraná	338	6,3	3º
Paraíba	117	6,0	4º
Mato Grosso do Sul	74	6,0	5º
Pará	225	6,0	6º
Distrito Federal	78	5,8	7º
Bahia	399	5,6	8º
Mato Grosso	81	5,5	9º
Pernambuco	249	5,4	10º
Tocantins	35	5,1	11º
Goiás	157	5,1	12º
Roraima	11	5,0	13º
Rondônia	37	4,8	14º
Amapá	16	4,8	15º
Acre	17	4,7	16º
Sergipe	45	4,2	17º
Rio Grande do Sul	226	4,1	18º
Minas Gerais	393	3,9	19º
Rio Grande do Norte	62	3,8	20º
Ceará	165	3,7	21º
Amazonas	65	3,7	22º
Santa Catarina	112	3,6	23º
Maranhão	114	3,4	24º
Rio de Janeiro	272	3,2	25º
São Paulo	663	3,1	26º
Piauí	41	2,6	27º

Com isso, a conclusão que se tem sobre a lei é a de que ela foi importante para tornar a questão da violência contra as mulheres um problema a ser resolvido pelo Estado, mas ela ainda carece de medidas de implementação. O número de serviços oferecidos ainda é muito baixo e concentrado nas capitais, há poucos profissionais qualificados e falta um maior monitoramento de seus serviços (OLIVEIRA, 2017, p. 98-100).

Dessa forma, os indicadores trazidos pelos documentos oficiais, bem como os eventos emblemáticos em relação à violência de gênero e os feedbacks em relação à implementação da Lei Maria da Penha foram os fatores responsáveis por dar a atenção devida ao tema e fazê-lo entrar na agenda governamental.

#### **4.2.2. Fluxo das Alternativas**

Foi possível identificar dois grandes debates que guiaram a elaboração da Lei do Femicídio: a definição do próprio termo “femicídio”, e a utilização ou não da palavra “gênero”. Ambos foram frutos de embates entre a bancada feminina e os parlamentares conservadores<sup>3</sup>.

O termo femicídio recebeu várias definições, desde o texto original até o sancionado, adquirindo colaborações da Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM), da ONU Mulheres, de ONGs feministas, e outros atores importantes (OLIVEIRA, 2017, p. 116-117).

A primeira definição de femicídio, que estava no projeto original, o qualificou como “forma extrema de violência de gênero que resulta na morte da mulher quando há uma ou mais das seguintes circunstâncias: (I) relação íntima de afeto ou parentesco, por afinidade ou consanguinidade, entre a vítima e o agressor no presente ou no passado, (II) prática de qualquer tipo de violência sexual contra a vítima, antes ou após a morte, (III) mutilação ou desfiguração da vítima, antes ou após a morte” (DOC. 4).

Essa definição, no entanto, era muito atrelada ao resultado final: a morte da mulher. Com o objetivo de punir também sua tentativa, o substitutivo aprovado na CCJ retirou a expressão “que resulta na morte da mulher”. Além disso, incluiu como circunstâncias que indicam “razão de gênero” a violência doméstica e familiar, a violência sexual, a mutilação ou desfiguração da vítima e o emprego de tortura ou de qualquer meio cruel ou degradante (DOC. 5).

Na CCJ, o senador Aloysio Nunes apresentou uma emenda visando retirar a especificidade do crime de femicídio e incluir uma definição mais ampla,

---

<sup>3</sup> Considero conservadores aqueles parlamentares que já se pronunciaram, em algum momento, em prol da criminalização do aborto, ou que atuam no processo legislativo de modo a dificultar a aprovação de matérias que visem sua descriminalização.



classificando-o como uma forma de homicídio hediondo aquele cometido “por preconceito de raça, cor, etnia, orientação sexual e identidade de gênero, deficiência, condição de vulnerabilidade social, religião procedência regional ou nacional, ou por outro motivo torpe; ou em contexto de violência doméstica ou familiar” (DOC. 7).

Essa foi vista como uma tentativa dos setores mais conservadores do Congresso de desqualificar o feminicídio, tal qual afirmou a relatora, senadora Gleisi Hoffmann, ao votar contrariamente à emenda do senador:

O parecer é pela rejeição da emenda, Sr. Presidente, posto que ela modifica a essência do projeto. Não podemos nunca esquecer que esse projeto de lei é resultado de uma Comissão Parlamentar de Inquérito do Congresso Nacional. (DOC. 11).

A última definição foi a dada pelo substitutivo de Plenário da senadora Vanessa Grazziotin, que considerou “razões de gênero” quando o crime envolvesse “violência doméstica e familiar” ou “menosprezo ou discriminação à condição de mulher” (DOC. 8).

No entanto, quando a matéria foi para o Plenário da Câmara, ela foi aprovada com uma emenda de redação que mudou de “razões de gênero” para “razões da condição de sexo feminino”. E isso pode ser explicado pelo segundo embate de ideias que predominou à época: sexo *versus* gênero.

O que ocorreu foi que o então Presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha, ameaçou retirar o projeto de pauta se a palavra gênero fosse mantida no texto. Já era tarde da noite, ele queria encerrar a sessão e não queria o projeto com esse termo (OLIVEIRA, 2017, p. 116-130).

A discussão sexo *versus* gênero se iniciou em 2014, quando o Congresso estava debatendo o Plano Nacional de Educação (PNE) para determinar as metas da educação até o ano de 2020. Nesse debate se iniciaram diversas polêmicas em relação a incluir os temas de gênero e de sexualidade na educação. Os setores fundamentalistas concentraram seus esforços em “lutar contra a ideologia de gênero” e, com isso, o termo foi retirado do PNE e essa resistência começou a se espalhar a outras proposições que tramitavam na Casa (OLIVEIRA, 2017, p. 129).

É possível elencar alguns argumentos mais utilizados pelos conservadores e outros mais utilizados pelos defensores do termo “gênero”. Os primeiros viam gênero como um projeto de destruição da família, como ideologia e como projeto de

perversão. Os segundos viam como identidade e também como reforço das desigualdades de gênero (OLIVEIRA, 2017, p. 132-138).

No que diz respeito à destruição da família, o que os conservadores afirmam é que a ideia de gênero recusa as diferenças naturais entre mulheres e homens, que sustentam a família tradicional, e impõe um padrão homossexual a todos, destruindo as relações heterossexuais. Esse pensamento fica perceptível na fala do Padre Paulo Ricardo de Azevedo Júnior, em uma audiência na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER) em 2016:

[...] ela [agenda de defesa dos direitos das mulheres] foi raptada para fazer uma outra coisa, que é desconstruir a família natural, nesta complementariedade de homem e de mulher, que gera a vida [...]. (DOC. 13).

E em relação à ideologia, eles entendem que há uma tentativa de impor às massas uma relativização dos gêneros, e a sociedade, que é “desinformada”, acata a ideia. Gênero é, portanto, uma forma de manipular a sociedade e de aproveitar a agenda de defesa dos direitos da mulher para impor essa nova ordem (DOC. 13).

O Padre Paulo Ricardo de Azevedo Júnior afirmou isso na audiência:

Se nós vamos defender os direitos da Mulher, nós temos que considerar que, a partir da Conferência de Direitos e Defesa dos Direitos das Mulheres, em Pequim, a palavra gênero entrou como um vírus que roubou a agenda do verdadeiro direito das mulheres. Porque acontece o seguinte, foi feita toda uma articulação para, a partir da década de 90, se substituir sistematicamente a palavra sexo, que é aquilo que se usava antes, pela palavra gênero. (DOC. 13).

Por fim, esse setor também entende gênero como um projeto que exalta as mais diversas sexualidades: homossexualidade, bissexualidade, panssexualidade, polisssexualidade etc. Ou seja, essa ideologia objetivaria permitir todas as formas de perversão sexual (DOC. 13).

Já os defensores do termo entendem gênero como a real forma que as pessoas se enxergam, para além daquilo que são ensinadas socialmente devido aos seus sexos. Ou seja, não necessariamente o sexo coincide com o gênero de cada um. Isso leva à segunda concepção que eles têm de gênero, enquanto forma de desigualdade (DOC. 13).

Como gênero é um papel social, ele acaba por atribuir características específicas a mulheres e homens que colocam cada um em um papel diferente no mundo. Desse modo, gênero também significa que homens e mulheres recebem

valorizações diferentes e são classificados de forma desigual (OLIVEIRA, 2017, p. 137).

Dessa forma, o objetivo de inserir a discussão de gênero no debate não seria defender a perversidade ou querer destruir as famílias, mas sim ensinar sobre as diferenças e, com isso, instituir uma cultura de respeito à diversidade. A pesquisadora Luciana Brito, do Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero, destacou isso na mesma audiência:

[...] falar sobre gênero nas escolas, nas práticas institucionais, no enquadramento de notícias e nas políticas públicas é uma de nossas demandas por transformação. Não acreditamos que as pessoas nasçam preconceituosas ou agressivas, se aprendemos a reproduzir ódio, às vezes sem nos darmos conta disso, podemos desaprender, podemos ensinar diferente. Por isso, a educação e o debate aberto são nossas apostas para uma sociedade igualitária e justa. A escola é um espaço não só para ensinar letras e números, mas também para promover a cidadania. E nesse sentido, deve ser espaço democrático e inclusivo onde estudantes aprenderão que é possível o convívio com a diferença, longe da violência e da opressão. Uma escola que promova a igualdade de gênero não é uma escola que ensina crianças e adolescentes a serem gays ou que ensina sexo de maneira inapropriada para as diferentes faixas etárias. Acreditamos que a escola pode ser um espaço pedagógico, no qual se aprende que sexo é muito mais que natureza ou biologia, é também um regime político da vida. (DOC. 13).

Foram, portanto, esses dois grandes embates entre a bancada feminina e os setores mais conservadores que marcaram a discussão da lei. Os parlamentares mais fundamentalistas tentaram, primeiro, tornar a definição de feminicídio mais genérica, retirando seu foco da violência contra a mulher, e depois agiram para retirar o termo gênero de sua definição.

#### **4.2.3. Fluxo Político**

Em relação ao fluxo político, foi possível identificar três fatores de ordem nacional que propiciaram um ambiente favorável à discussão sobre a violência contra a mulher: posicionamento internacional, que pressionou o Brasil a tomar uma atitude similar; mudanças na Administração Pública, afinal se tinha a primeira mulher Presidenta da história do Brasil; e forças políticas organizadas que buscaram disseminar o debate.

Os documentos oficiais trouxeram informações sobre como os demais países estavam agindo em relação ao problema da violência contra a mulher, de forma a justificar a necessidade de o Brasil tomar alguma atitude. O requerimento de criação da CPMIVCM, por exemplo, informou que, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), a violência contra as mulheres foi reconhecida

como uma das formas de violação aos direitos humanos. Desse modo, os governos dos países-membros da ONU e as organizações da sociedade civil teriam tentado atuar para coibir esse tipo de violência (DOC. 1).

O próprio relatório da senadora Gleisi Hoffmann na CCJ afirmava que países como o México, Guatemala, El Salvador, Chile, Argentina, Nicarágua e Peru já tinham incluído o feminicídio em suas legislações, demonstrando a urgência para que o Brasil também o fizesse (DOC. 6).

Outro posicionamento internacional que pressionou o Brasil, que está exposto na justificativa do projeto, foi a criação do Protocolo para a Investigação de Assassinatos Violentos Relacionados a Gênero de Mulheres/Feminicídio para a América Latina. Esse Protocolo contou com o apoio da ONU, da Federação de Associações de Direitos Humanos e do Governo da Espanha, e objetivava trazer as diretrizes para a investigação de mortes de mulheres (DOC. 4).

Além das medidas internacionais, o fato de se ter, pela primeira vez da história do Brasil, uma Presidenta mulher, fez com que se criasse um terreno favorável à discussão. Ela inclusive afirmou, ao sancionar a lei, que "em briga de marido e mulher, nós achamos que se mete a colher sim. Principalmente se resultar em assassinato"<sup>4</sup>.

Outro fator relevante foram as forças políticas organizadas. Como já foi citado, ativistas, pesquisadoras, políticas feministas, a ONU Mulheres e a Secretaria de Política para as Mulheres defendiam fortemente a criação de um tipo penal que desse atenção à situação, além da formulação de políticas públicas que enfrentassem o problema efetivamente (OLIVEIRA, 2017, p. 137).

Reivindicando a criação de leis sobre feminicídio, elas geraram uma tendência na América Latina e fizeram com que a maioria de seus países passassem a possuir leis sobre o tema (OLIVEIRA, 2017, p. 137).

#### **4.2.4. A SPM e a Janela de Oportunidade**

Com uma mulher liderando o país e afirmando que teria como uma de suas prioridades a luta pela igualdade de gênero, não foi surpresa a Presidenta Dilma editar a Medida Provisória (MP) nº 483/2010, que dava *status* de Ministério à Secretaria de

---

<sup>4</sup> Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-03/em-briga-de-marido-e-mulher-se-mete-colher-sim-defende-dilma>> Acesso em 30 de março de 2018.

Política para as Mulheres. A Secretaria existia desde 2003, e com a MP ela passou a se tornar um órgão essencial às ações da Presidência da República (DOC. 3).

Articulando-se com os movimentos de mulheres e os conselhos estaduais e municipais dos direitos da mulher, a Secretaria teve papel imprescindível para a aprovação de projetos afetos ao tema. Além disso, foi responsável pela criação da Política Nacional de Enfretamento à Violência Contra a Mulher e do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, entre outras ações (DOC. 3).

Desse modo, a SPM foi essencial para a aprovação da Lei do Femicídio. A Secretária à época, Eleonora Menicucci, teve papel fundamental participando de várias audiências na CPMIVCM, auxiliando na elaboração da definição do termo “femicídio” e articulando para que o projeto fosse logo aprovado (OLIVEIRA, 2017, p. 99). A deputada Maria do Rosário deixou isso claro em discurso quando estavam tentando aprovar o projeto:

Temos o apoio da Ministra Eleonora Menicucci, da Secretaria de Direitos da Mulher da Presidência da República, contamos com o apoio da Presidenta Dilma, de todas as deputadas da Bancada Feminina do Senado e da Câmara, mas principalmente, com as vozes das mulheres brasileiras [...] (DOC. 12).

A matéria já havia chegado à Câmara em 2014, mas ainda não tinha sido pautada. O Governo de Dilma Housseff estava começando a entrar em uma forte crise desde o segundo semestre de 2014 (investigação do esquema de corrupção da Petrobrás, economia sem sinais de melhora e baixa popularidade<sup>5</sup>) e, para tentar melhorar sua imagem, pois acabara de ser reeleita, era necessário que aprovasse algo no Congresso.

Com isso, as articulações da Secretaria se deram de modo a acelerar o processo, mesmo que fosse necessário aprovar algo mais simples e com menos discussão do que deveria. Essa foi vista como uma escolha da Secretaria para não correr o risco de não aprovar absolutamente nada do projeto, pois enrolar a discussão poderia fazer com que o processo fosse atropelado por outros acontecimentos políticos que estavam se anunciando à época (OLIVEIRA, 2017, p. 112-113).

Desse modo, em 02/03/15 foi aprovado um requerimento de urgência e o projeto entrou na Ordem do Dia de 03/03/15. Com essa aceleração, surgiu ainda a

---

<sup>5</sup>Disponível em <<https://brasil.elpais.com/especiais/2015/crise-politica-governo-dilma-rousseff/>> Acesso em 04 de abril de 2018.

expectativa de se aprovar o projeto no mês de março (mês em que há muitas campanhas feministas em prol dos direitos femininos pelo fato de o dia 8 ser o dia da mulher), o que daria maior simbologia à aprovação de uma lei desse teor. Isso também fica evidente na fala da deputada Maria do Rosário:

Nós estamos diante de um momento muito importante para o Brasil, às vésperas de 8 de março estamos votando um projeto de lei que enfrenta e caracteriza o que é o feminicídio. A morte de mulheres em decorrência da violência, das agressões, dos maus tratos [...]. (DOC. 12).

A situação era, destarte, a seguinte: a matéria finalmente estava na pauta, o Presidente da Casa ameaçou retirar o projeto e encerrar a sessão (elas não podiam perder essa oportunidade), era preciso aprovar algo antes que a crise do governo aumentasse e, ainda, elas queriam aprovar algo no mês de março.

Isso formou a janela de oportunidade perfeita para que a SPM, considerada a maior articuladora da causa, pudesse agir enquanto empreendedora política e unir o problema da violência de gênero com um clima nacional propício e aprovar o projeto.

É interessante notar, no entanto, que na disputa das ideias, a SPM e a bancada feminina precisaram abrir mão de um simples termo: trocar de “gênero” para “condição de sexo feminino” (tanto que foi considerada apenas emenda de redação), para que fosse possível unir o fluxo das alternativas aos demais. Afinal de contas, seria melhor aproveitar a janela ali aberta do que não aprovar nada.

Uma vez compreendida a dinâmica que levou à aprovação da lei do feminicídio, vista como uma conquista para o movimento feminista, cabe agora partir para o segundo estudo de caso: os debates sobre a descriminalização do aborto. O intuito é compreender quais são as forças atuantes no processo que ajudam ou que impedem que essa demanda feminina ainda não tenha atingido o êxito o qual atingiu o primeiro estudo de caso.

## **5. Estudo de Caso 2: A descriminalização do aborto**

### **5.1. Contexto do debate**

Antes de analisar o Estatuto do Nascituro, vou fazer uma breve contextualização da discussão sobre aborto no Legislativo brasileiro, que se caracteriza por uma intensa disputa entre dois grupos: a Igreja e o movimento feminista (ALDANA; WINCKLER, 2009, p. 168).

Apesar de ter sido na época da redemocratização que o movimento feminista se fortaleceu e passou a reivindicar mais fortemente os direitos reprodutivos das mulheres, as discussões sobre aborto já existiam há tempo no âmbito legislativo, mesmo que de forma escassa (ROCHA, 2003, p. 369).

No começo do período ditatorial foram propostos quatro projetos de lei que eram, de alguma forma, favoráveis à descriminalização. Já ao se aproximar do período democrático, mais três foram apresentados, um pela descriminalização e os outros dois pela ampliação das situações em que seria permitido. O movimento feminista estava aos poucos aumentando sua influência no Congresso (ROCHA, 2003, p. 370-371).

Com essa intensificação do movimento e maior entrada das demandas femininas na agenda, o embate entre as feministas e a Igreja se acentuou. Desse modo, os parlamentares religiosos passaram a adotar atitudes muito mais defensivas do que propositivas (ROCHA, 2003, p. 370-371).

Um exemplo marcante foi na época da elaboração da Constituinte, em que as mulheres tentaram inserir o debate acerca dos direitos reprodutivos e a Igreja tentou estender o direito da inviolabilidade da vida humana para desde o momento da concepção. No entanto, devido às fortes controvérsias, o assunto ficou de fora da Constituição, restando às leis ordinárias a responsabilidade de resolver essa questão (ALDANA; WINCKLER, 2009, p. 169-170).

Após a elaboração da Constituição, o movimento feminista se mostrou mais forte ainda, pois foram apresentados, desde essa época até meados de 2003, mais de sessenta projetos de lei que, de alguma forma, eram favoráveis aos direitos reprodutivos. Isso fez com que se intensificasse a reação conservadora no Congresso (ROCHA, 2003, p. 373-374).

Outro evento importante foi a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres em 2004, que visava revisar a legislação sobre interrupção voluntária da gravidez. Dela resultou uma Comissão Tripartite composta por representantes do Executivo, do Legislativo e da Sociedade Civil, responsável por elaborar um projeto de lei a ser apreciado pelo Congresso. A proposta possibilitava o aborto com até doze semanas de gestão e também trazia sua regulamentação (ALDANA; WINCKLER, 2009, p. 177-178).

A matéria foi apresentada ao Congresso pela deputada Jandira Feghali em dezembro de 2015. Quando estava prestes a ser apreciada pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), ela estava na iminência de não ser aprovada, e com isso foi reapresentada contendo apenas a despenalização do aborto, sem sua regulamentação. No entanto, o projeto não foi aprovado de qualquer modo (ALDANA; WINCKLER, 2009, p. 178).

Por fim, e só para reforçar o contexto dessa disputa, vale lembrar o caráter conservador das campanhas dos candidatos religiosos nas eleições de 2010. Apesar de apenas quatro dos partidos da época serem de matriz cristã (PTC, PSC, PHS e PSDC<sup>6</sup>), pôde-se perceber candidaturas de viés religioso em diversos partidos (MACHADO, 2012, p. 26; 41).

Os parlamentares da Frente Parlamentar em Defesa da Vida, com o apoio do Movimento Nacional da Cidadania pela Vida, lançaram a campanha “a vida depende do seu voto”, com o intuito de alertar aos eleitores sobre os candidatos que já se posicionaram, em algum momento, em prol da descriminalização do aborto (MACHADO, 2012, p. 41-42).

Nessas eleições foram eleitos 63 parlamentares vinculados à Igreja Evangélica e, além disso, aqueles com maior representação na Casa eram justamente os que combatiam o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 e o Plano Nacional de Combate à Homofobia (MACHADO, 2012, p. 48).

No entanto, vale ressaltar que os evangélicos não são o suficiente para travar as discussões sobre o tema. A Frente Parlamentar Pela Vida é composta por

---

<sup>6</sup> Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Social Cristão (PSC), Partido Humanista da Solidariedade (PHS) e Partido Social Democrata Cristão (PSDC).



parlamentares de diversas religiões e partidos, e, por isso, eles conseguem fazer peso para impedir as tentativas de alteração na legislação em relação aos direitos reprodutivos (MACHADO, 2012, p. 48-49).

Dessa forma, a situação da discussão sobre o aborto no Brasil é a seguinte: as disputas são claras entre esses dois grupos e há forte participação da sociedade, principalmente com o advento da redemocratização. No entanto, nenhuma alteração efetiva consegue ser aprovada porque as duas forças se encontram em constante choque, o que paralisa as decisões. Isso ficará evidente no estudo de caso a seguir.

## **5.2. O Processo Legislativo**

Para iniciar a análise, pesquisei nos *sites* da Câmara e do Senado quais são os projetos em tramitação que tratam diretamente sobre o tema, e nessa busca descobri o que se expõe a seguir.

Dos 25 projetos que tratam do assunto, dezesseis deles são contra o aborto em absoluto, ou seja, sem sequer as exceções previstas em lei hoje (caso não haja outro meio de salvar a vida da gestante ou por decorrência de estupro). Vale ressaltar, ainda, que dos dezesseis, quinze são de autoria de deputados homens.

Além disso, apenas um projeto prevê sua descriminalização total, quatro preveem a descriminalização em casos específicos (como o de fetos anencéfalos), e quatro são contrários a esses casos singulares. Resumindo, de todos os projetos que tratam do assunto tramitando hoje no Congresso, 80% preveem sua criminalização, seja da prática em si, seja em relação a casos específicos.

O único projeto que prevê a descriminalização total do aborto é o PL nº 882, de 2015, do deputado Jean Wyllys. Desde que foi apresentado, seus únicos andamentos foram: apensaram a ele o PL nº 891, de 2015, do deputado Flavinho, que se opõe em todos os termos ao projeto principal, e depois o apensaram ao PL nº 313, de 2017, que trata mais sobre o tema da esterilização.

Na busca de um projeto com histórico suficiente para ser analisado e ser possível captar os fluxos de seu debate, decidi estudar o PL nº 478, de 2007, dos deputados Luiz Bassuma e Miguel Martini, que dispõe sobre o Estatuto do Nascituro e traz diversos pontos que criminalizam a interrupção voluntária da gravidez.

Nele, pode-se identificar a criminalização do aborto em diversos artigos. No 3º, ele afirma que o nascituro adquire personalidade jurídica ao nascer com vida, *mas sua natureza humana é reconhecida desde a concepção*, conferindo-lhe proteção jurídica através deste estatuto e da lei civil e penal. Ademais, em seu parágrafo único ele determina que o *nascituro goza da expectativa do direito à vida*, à integridade física, à honra, à imagem e de todos os demais direitos da personalidade (DOC. 14).

Além disso, no artigo 4º ele afirma que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar ao nascituro, com absoluta prioridade, a *expectativa do direito à vida*, à saúde, à alimentação, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar, além de colocá-lo a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, *violência, crueldade e opressão* (DOC. 14).

O projeto criminaliza, ainda, em seu artigo 13, o aborto resultante de violência sexual, que hoje é permitido no Código Penal, quando afirma que “o nascituro concebido em um ato de violência sexual não sofrerá qualquer discriminação ou restrição de direitos [...]” (DOC. 14).

Ademais, ele criminaliza, em seu artigo 23, o aborto culposo, sendo que hoje é punível apenas a título de dolo, e nos artigos 24, 28 e 29 criminaliza o anúncio de processo destinado ao aborto, a apologia ao aborto e a indução da grávida ao aborto, respectivamente. Por fim, ele aumenta as penas de aborto hoje existentes e o inclui no rol de crimes hediondos (DOC. 14).

Agora tratando de sua tramitação, o projeto foi apresentado no dia 19/03/2007 e despachado às Comissões de Seguridade Social e Família (CSSF), Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), de Finanças e Tributação (CFT) e ao Plenário.

Na CSSF, a deputada Solange Almeida foi designada relatora no dia 04/06/2007 e apresentou seu primeiro parecer em 26/11/2007. Ele era contrário aos projetos apensados e trazia as seguintes alterações: trocou a expressão “expectativa de direito” por “direito”, tirou a prioridade de assistência ao nascituro decorrente de estupro e removeu os artigos relacionados às penalidades, afirmando que isso deveria ser tratado no âmbito das leis penais (DOC. 15).

Além disso, reformulou o artigo 3º para tornar ainda mais específico que desde a concepção são reconhecidas a dignidade e a natureza humana e, por isso, desde a

concepção, são reconhecidos todos os direitos, em especial o da vida, saúde, integridade e outros (DOC. 15).

Depois, em 24/03/2010, ela apresentou seu segundo parecer, agora favorável aos apensados, mas com o substitutivo nos mesmos termos do anterior. No entanto, a matéria foi retirada de pauta no dia 14/04/2010, pelo deputado José Linhares e também no dia 05/05/2010, pelos deputados Darcísio Perondi e Jô Moraes.

Essa retirada de pauta se deu a despeito do voto do deputado Paes de Lira, do PTC, que declarou ser essa uma tentativa de impedir que “uma matéria de elevada relevância para o país seja votada nesta legislatura, condenando-a ao arquivo. A iniciativa, se bem que regimental, eiva-se de equívoco e de malícia. Atenta contra a defesa dos inocentes no ventre materno” (DOC. 16).

Além disso, em 12/05/2010 foi concedida vista conjunta aos deputados Darcísio Perondi, Dr. Paulo César e Takayama. E em 18/05/2010, a deputada Jô Moares apresentou o Requerimento 357/2010, que solicitava audiência pública para discutir o projeto, sob a justificativa de que “existe grande controvérsia referente a matéria” e que “há dúvidas quanto à possibilidade de cerceamento de liberdades e direitos das mulheres brasileiras” (DOC. 17).

Em 19/05/2010 o deputado Darcísio Perondi apresentou voto em separado se opondo ao projeto, por este ferir os princípios da liberdade e da igualdade. Segundo ele, o projeto “consolida um status para o nascituro que expressa uma única moralidade, que desconsidera a diversidade moral e mesmo a ausência de consensos científicos sobre o *status* do nascituro” (DOC. 18).

Além disso, afirma que “a proposta de se proteger os seres humanos não nascidos é legítima, mas se torna ilegítima e incompatível com os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito no momento em que viola e/ou ignora a igualdade, a liberdade e a dignidade das mulheres como seres humanos” (DOC. 18).

No mesmo dia a relatora apresentou seu parecer com complementação de voto, em que ela acrescentou no artigo 13 (que trata de gravidez resultante de estupro) a expressão “ressalvados disposto no art. 128 do Código Penal Brasileiro”, permitindo, portanto, o aborto nesse caso (DOC. 19).

O parecer foi aprovado contra os votos dos deputados Henrique Fontana, Rosinha, Darcísio Perondi, Arlindo Chinaglia, Rita Camata, Jô Moraes e Pepe Vargas, e o voto em separado o deputado Darcísio Perondi.

A matéria chegou à CFT em 20/05/2010 e apenas em 24/05/2012 recebeu parecer, do então deputado Eduardo Cunha. Seu parecer era favorável ao projeto, aos apensados e ao substitutivo da CSSF e também propunha uma emenda de adequação orçamentária (DOC. 20). No entanto, em 22/05/2013 foi concedida vista aos deputados Afonso Florence, Cláudio Puty, Devanir Ribeiro e João Dado.

Em 05/06/2013 foi aprovado o parecer contra os votos dos deputados Devanir Ribeiro, Pedro Eugênio, Afonso Florence, Erika Kokay, Cláudio Puty e Assis Carvalho. O deputado Afonso Florence apresentou voto em separado, mas foi apenas devido a questões orçamentárias (DOC. 21).

A matéria chegou à CCJC em 06/06/2013 e, em 08/09/2013, foi aprovado o requerimento de audiência pública do deputado Marcos Rogério. Ele foi designado relator e apresentou seu parecer em 31/05/2017, favorável ao projeto, aos apensados, ao substitutivo da CSSF e à emenda de adequação orçamentária da CFT (DOC. 22).

O parecer não foi deliberado porque em 27/06/2017 foi aprovado o Requerimento 6693/2017, do deputado Glauber Braga, para que o projeto fosse analisado pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER). Segundo o requerimento, a matéria trata de assuntos como gestação, parto, métodos contraceptivos, gravidez resultante de estupro etc., o que implica que a CMULHER deveria analisá-lo (DOC. 23).

Além disso, nele há a afirmação de que “em todo o país, movimentos de mulheres acompanham com preocupação a tramitação do chamado ‘Estatuto do Nascituro’, uma vez que esse projeto de lei, se incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, produzirá impactos significativos na saúde reprodutiva das mulheres e meninas gestantes, vítimas de violência sexual, bem como no planejamento familiar” (DOC. 23).

Em 04/09/2017 a CMULHER aprovou o Requerimento 64/2017, do deputado Diego Garcia, solicitando audiência pública para debater o projeto. Segundo ele, a descriminalização do aborto leva ao aumento de sua prática: “O aborto no Brasil é

caso de saúde pública sim, pois resulta sempre na morte de bebê inocente, cujo direito mais básico, o direito à vida, já se encontra violado” (DOC. 24).

Em 04/10/2017 a comissão recebeu uma nota técnica da SPM, se posicionando contrária ao projeto. Segundo a nota, “iniciativas de lei que visem restringir os direitos sexuais e direitos reprodutivos das mulheres resultarão em consequências danosas ao pleno desenvolvimento da política de atenção integral à saúde das mulheres [...]” (DOC. 25).

Por fim, em 05/10/2017 o deputado Diego Garcia foi designado relator, e provavelmente vai apresentar parecer condizente com os que vêm sendo aprovados (favoráveis à matéria), a julgar pelo teor de seu requerimento de audiência pública.

### **5.3. Sob a ótica de Kingdon**

Considerando o exposto, é possível identificar quem são os dois maiores empreendedores políticos em relação ao tema do aborto: a Igreja e o movimento feminista. Os dois se contrapõem e ambos têm a interrupção voluntária da gravidez como pauta, só que enquanto a Igreja quer impedi-la, as feministas querem permiti-la (ou ao menos expandir os casos em que seria autorizada).

O que se questiona, portanto, é: por que nenhum dos dois lados consegue fazer modificações em relação à legislação atual, considerando que têm concentrado seus esforços de forma tão veemente desde a redemocratização? Para responder a essa pergunta, vou recorrer ao modelo de Kingdon para identificar seus fluxos e compreender porque eles não se unem e formam uma janela de oportunidade, seja em prol da Igreja, seja em prol do movimento feminista.

#### **5.3.1. Fluxo dos Problemas**

O simples fato de o tema do aborto estar na agenda governamental desde o período ditatorial mostra que, há tempo, ele já foi reconhecido como um problema para a sociedade. Para ambos os lados do debate, o aborto é claramente um problema de saúde pública, mas cada um o enxerga sob uma ótica diferente.

Analisando os documentos oficiais, é possível observar que cada lado da disputa traz indicadores com o intuito de demonstrar que o aborto é um problema de saúde, e que o Estado deve tomar providências. O deputado Diego Garcia, por

exemplo, em seu requerimento de audiência pública na CMULHER, afirmou que é um problema de saúde porque “resulta sempre na morte de bebê inocente, cujo direito mais básico, o direito à vida, já se encontra violado” (DOC. 24).

Assim, na justificativa do requerimento ele destacou que o chamado aborto seguro dos Estados Unidos já proporcionou o “assassinato” de 40 milhões de bebês e, em outros países em que a legalização ocorreu, houve um forte aumento dos casos de abortos registrados: 581% entre 1987 e 2011 na Espanha, mais de 400% entre 1970 e 2015 nos Estados Unidos e 5428% entre 1939 e 2014 na Suécia (DOC. 24).

Além disso, afirmou que últimas pesquisas constataram que, ao longo da fronteira Europa-Ásia, tem-se elevado bastante o número de abortos decorrentes da seleção de gênero, visto que o desejo por bebês do sexo masculino é maior e o acesso à tecnologia aumentou (DOC. 24).

Já o outro lado da discussão traz indicadores que mostram outra realidade, a saúde da mulher. A nota técnica da SPM trouxe dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Guttmacher Institute, em que se constata que a criminalização do aborto não leva à sua redução e que uma a cada quatro gestações acaba em aborto – exceto na América Latina, em que isso ocorre em uma a cada três gestações (DOC. 25).

Ademais, a nota destacou que um milhão de brasileiras abortam por ano, e como a maioria dessas interrupções ocorre de forma precária (sem pessoas capacitadas e sem condições mínimas de higiene), as mulheres acabam sofrendo sequelas ou perdendo suas vidas. Dessa forma, o problema de saúde relacionado ao aborto é sua execução insegura, que faz com que seja a quarta causa de morte materna no Brasil (DOC. 25).

Além de tudo, se o Brasil fosse punir cada mulher que faz aborto, ele encarceraria cerca de 8% da população feminina, o que significa 15 milhões de mulheres, número que ultrapassa toda a população carcerária mundial. Desse modo, criminalizá-lo não só não será efetivo, como será nocivo às mulheres, pois as impede de buscar atendimento nos serviços de saúde (DOC. 25).

Por fim, a nota trouxe dados da Pesquisa Nacional de Aborto de 2016, que indicou que, nesse ano, quase uma em cada cinco mulheres, aos 40 anos, já realizou

ao menos um aborto. Já em 2015 foram cerca de 416 mil mulheres. Sem falar no recorte social, já que a maioria envolve mulheres de menor escolaridade, pretas, pardas e indígenas, que vivem no Norte, Nordeste e Centro-Oeste (DOC. 25).

Vale ressaltar, ainda, um trecho do voto em separado do deputado Darcício Perondi na CSSF, em que ele ressalta a importância de se cuidar da saúde das mulheres pelo fato de elas serem as que mais utilizam o Sistema Único de Saúde (SUS). Isso ocorre, segundo o deputado, devido ao impacto que sofrem por conta das desigualdades de gênero, e o próprio Ministério da Saúde já reconheceu isso (DOC. 18).

### **5.3.2. Fluxo das Alternativas**

A disputa argumentativa entre os dois lados da disputa se dá basicamente em torno do entendimento de quando se inicia a vida e de qual é a vida mais importante: a da mulher ou a do nascituro. Para tratar do fluxo das ideias, vou explicar os argumentos básicos de cada lado e também como se deu essa disputa de sentidos dentro do trâmite do PL 478/2007.

O ponto principal do argumento da Igreja é a defesa da vida, que é vista como um princípio imutável, absoluto e intangível. Existe essa sacralidade da vida humana porque ela seria um dom divino e, portanto, atentar contra a vida seria atentar contra Deus (NUNES, 2012, p. 23-24).

Além disso, os argumentos conservadores partem do pressuposto de que a vida existe desde o momento da concepção, o que daria ao embrião a condição de ser humano. Se o embrião é uma pessoa, sua vida deve ser, portanto, preservada (NUNES, 2012, p. 24).

Há duas formas que essa condição de pessoa do embrião é vista dentro da Igreja: zigoto como pessoa e zigoto como vida potencial. A primeira argumenta que ele possui um código genético completo e que seu desenvolvimento é um processo contínuo que resulta no ser humano. Já a segunda entende que ele é uma vida potencial, mas é equivalente em valor e em direitos à pessoa nascida. De qualquer forma, ambas entendem que, desde a concepção, o embrião deve ser preservado (NUNES, 2012, p. 24).

No que diz respeito aos argumentos conservadores dispensados ao longo da tramitação do projeto, vale ressaltar alguns trechos dos documentos oficiais que buscam justificar a criminalização da interrupção voluntária da gravidez. Os autores do projeto destacaram, em sua justificativa, a seguinte fala da Promotora de Justiça do Tribunal do Júri do Distrito Federal, Maria José Miranda Pereira:

Os métodos empregados usualmente em um aborto não podem ser comentados durante uma refeição. O bebê é esquartejado (aborto por curetagem), aspirado em pedacinhos (aborto por sucção), envenenado por uma solução que lhe corrói a pele (aborto por envenenamento salino) ou simplesmente retirado vivo e deixado morrer à míngua (aborto por cesariana). Alguns demoram muito para morrer, fazendo-se necessário ação direta para acabar de matá-los, se não se quer colocá-los na lata de lixo ainda vivos. Se tais procedimentos fossem empregados para matar uma criança já nascida, sem dúvida o crime seria homicídio qualificado. Por um inexplicável preconceito de lugar, se tais atrocidades são cometidas dentro do útero (e não fora dele) o delito é de segunda ou terceira categoria, um “crime de bagatela (DOC. 14).

Já a deputada Solange de Almeida, ao relatar o projeto na CSSF destacou em seu voto que o desenvolvimento do direito brasileiro tem apontado para o fato de o nascituro, por ter seu patrimônio genético plenamente definido desde a concepção, é titular de todos os direitos, principalmente aqueles mais fundamentais, o que inclui o da vida (DOC. 15).

Vale ressaltar, ainda, o parecer do deputado Marcos Rogério na CCJC, em que ele relata uma fala do Ministro Cezar Peluso quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 54. Segundo o Ministro, o feto seria reduzido à “condição de lixo”, não sendo dispensada consideração ética ou jurídica, nem reconhecido algum grau de dignidade jurídica. Ademais, esses casos refletiriam a defesa e absolvição do uso injusto da superioridade de alguns sobre outros (DOC. 22).

Já o outro lado da disputa, as feministas, ao intensificarem sua atuação na década de 1970, destacaram quais são seus objetivos ao lutar pela descriminalização do aborto. De forma resumida, elas compreendem que a descriminalização do aborto faz parte dos direitos reprodutivos das mulheres que, por sua vez, fazem parte dos direitos humanos (ALDANA; WINCKLER, 2009, p. 168).

De forma mais específica, pode-se elencar entre seus argumentos a desconstrução da maternidade compulsória, a solidariedade com as mulheres que, ao fazerem abortos clandestinos, têm sua integridade física e psíquica e a própria vida



ameaçadas e, por fim, a tentativa de se ter uma legislação mais preventiva e menos punitiva (PIMENTEL; VILLELA, 2012, p. 20).

Além disso, elas visam seguir quatro princípios básicos: da diversidade, que diz respeito às diferenças entre homens e mulheres; da individualidade, que remete à autodeterminação e ao respeito à autonomia na tomada de decisões sexuais e reprodutivas; da integridade corporal, que diz respeito ao direito à segurança e controle do próprio corpo; e, por fim, da igualdade, que considera a igualdade de direitos entre homens e mulheres (PIMENTEL; VILLELA, 2012, p. 20).

Em relação aos argumentos dispensados no decorrer do processo legislativo do PL 478/2007, o voto em separado do deputado Darcísio Perondi argumenta de diversas maneiras contra a criminalização do aborto.

Ele afirma que essa tentativa de criminalização busca consolidar um *status* para o nascituro que expressa uma única moralidade, desconsiderando a diversidade de opiniões e a ausência de consenso científico em relação ao verdadeiro *status* do nascituro. Desse modo, o projeto acaba por ferir princípios, direitos e garantias fundamentais de liberdade de crença e de pensamento (DOC. 18).

Além disso, destaca que tentar defender os seres humanos não nascidos é legítimo, mas se torna uma proposta ilegítima e incompatível com a democracia no momento em que viola a igualdade, a liberdade e a dignidade das mulheres como seres humanos. Criminalizar o aborto significa, portanto, retirar os direitos reprodutivos das mulheres e subordiná-los aos direitos de um ser não nascido (DOC. 18).

Ele atenta, inclusive, para o fato de que é consensual que é através da garantia dos direitos reprodutivos e sexuais das mulheres e de sua saúde que os direitos do nascituro ficam resguardados, o que significa que a forma mais efetiva de ser proteger a vida do nascituro é proteger a vida das mulheres (DOC. 18).

Por fim, a nota técnica da SPM conclui, de forma sucinta, a argumentação do movimento feminista em relação a projetos de criminalização do aborto:

Iniciativas de lei que visem restringir os direitos sexuais e direitos reprodutivos das mulheres resultarão em consequências danosas ao pleno desenvolvimento da política de atenção integral à saúde das mulheres e prejudiciais ao enfrentamento da gravidez na adolescência; ao acesso à qualidade no cuidado à saúde das mulheres que recorrem aos serviços de saúde em situação de abortamento; ao enfrentamento à

violência sexual de meninas e mulheres; assim como não resultarão em medidas efetivas para a redução do número de abortos e ainda contribuirão para que as mulheres sejam afastadas dos serviços de saúde [...] (DOC. 25).

### **5.3.3. Fluxo Político**

Em relação ao fluxo político, ambos os lados da disputa têm apoio nacional – dos movimentos feministas, de um lado, e das Igrejas, do outro – e dentro do governo – da Bancada Feminina e da SPM de um lado, e dos parlamentares conservadores do outro. Essas são, portanto, as forças políticas organizadas que propiciam um ambiente favorável ao debate em torno do aborto.

A SPM demonstrou de forma clara seu posicionamento em sua nota técnica, afirmando que os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres compõem sua agenda, que se orienta pelos entendimentos de três grandes eventos, em consonância com as pautas defendidas pelos movimentos feministas: a Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), a Conferência Mundial sobre Mulheres (Beijing, 1995) e os três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (DOC. 25).

A Conferência Internacional de População e Desenvolvimento entendeu que a saúde reprodutiva inclui a capacidade de desfrutar de uma vida sexual satisfatória e sem riscos de procriar e a liberdade de fazê-lo ou não, quando e com que frequência. Já a Conferência Mundial sobre Mulheres apontou para a eliminação de leis e medidas punitivas contra mulheres que tenham se submetido a abortos ilegais (DOC. 25).

Por fim, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres tem como seus princípios orientadores a autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida e o caráter laico do Estado. Além disso, consta em suas metas a ampliação do número de serviços de atenção integral à interrupção da gravidez nos casos previstos em lei e a redução da mortalidade materna (DOC. 25).

Já o outro lado do debate conta com o forte apoio dos parlamentares mais conservadores da Casa que, como já citado, não são poucos. Apesar de a Igreja Católica e a Evangélica se mostrarem como as mais engajadas na luta pelo fim do aborto, parlamentares das mais diversas religiões e partidos compõem Frentes Parlamentares com esse viés.

Para exemplificar, hoje existe a Frente Parlamentar Evangélica, composta por mais de duzentos parlamentares e presidida pelo deputado João Campos, que não só

atua fortemente no Congresso, como busca propagar suas ideias pelas redes sociais de modo a angariar apoio às suas ideias.

A página da Frente no *Facebook* tem como coordenador de comunicação o deputado Marcos Rogério (relator do Estatuto do Nascituro na CCJC), que criou recentemente uma enquete para saber a opinião das pessoas em relação ao aborto contendo a hashtag *#todosjuntoscontraoaborto*". Essa atuação se assemelha à adotada pelos candidatos conservadores nas eleições de 2010, em que lançaram a campanha "a vida depende do seu voto", com o intuito de alertar aos eleitores sobre os candidatos que já se posicionaram, em algum momento, em prol da descriminalização do aborto (MACHADO, 2012, p. 41-42).

#### **5.3.4. A Ausência da Janela de Oportunidade**

Mas afinal, se ambos os lados têm apoio, por que até hoje nenhuma alteração na legislação foi feita? Por que o PL 478/2007 está tramitando na Câmara dos Deputados há onze anos e não consegue sequer ir à revisão do Senado?

Como destaquei ao contextualizar o debate, o cenário que se percebe é que, como ambas as forças políticas têm apoio na Casa e na sociedade civil, suas tensões vivem em constante choque e acabam paralisando as decisões. Já foram deliberados inúmeros projetos abrangendo ou restringindo as possibilidades de aborto, mas como não há acordo entre as forças, nenhuma decisão consegue avançar.

Isso fica claro ao se analisar a tramitação do PL 478/2007. Apesar de ter recebido pareceres favoráveis em todas as comissões que já passou, o que demonstra o claro apoio de parlamentares à criminalização do aborto, seus opositores utilizaram de diversos artifícios para tentar impedir seu andamento.

Na CSSF, por exemplo, antes de deliberarem o parecer da deputada Solange de Almeida, a matéria foi retirada de pauta duas vezes, uma no dia 14/04/2010 pelo deputado José Linhares, e outra no dia 05/05/2010, pelos deputados Darcísio Perondi e Jô Moraes.

Nesse último dia o deputado Paes de Lira, do PTC, deixou registrado seu voto contra a retirada de pauta, afirmando que seria uma tentativa de impedir que "uma matéria de elevada relevância para o país seja votada nesta legislatura, condenando-a ao arquivo" (DOC. 16).

Já em 12/05/2010 foi concedida vista novamente ao projeto, aos deputados Darcísio Perondi, Dr. Paulo César e Takayama. Além disso, no dia 18/10/2010 a deputada Jô Moraes apresentou requerimento de audiência pública, afirmando que “há dúvidas quanto ao cerceamento de liberdades e direitos das mulheres brasileiras” (DOC. 17).

Em 19/05/2010 o deputado Darcísio Perondi, que já havia pedido vista à matéria duas vezes, apresentou voto em separado se opondo ao projeto. No entanto, o parecer da deputada Solange de Almeida foi aprovado contra os votos dos deputados Henrique Fontana, Rosinha, Darcísio Perondi, Arlindo Chinaglia, Rita Camata, Jô Moraes e Pepe Vargas, demonstrando que a disputa foi acirrada.

Vale lembrar, todavia, que a deputada Solange de Almeida acatou em seu parecer com complementação de voto uma parte do voto em separado do deputado Darcísio Perondi. Ao acrescentar no artigo 13 do parecer a expressão “ressalvados disposto no art. 128 do Código Penal Brasileiro”, ela permitiu o aborto em caso de estupro numa clara tentativa de agradar os opositores para conseguir fazer aprovar seu parecer (DOC. 19).

Quando na CFT, foi concedida vista, em 22/05/2013, aos deputados Afonso Florence, Cláudio Outy, Devanir Ribeiro e João Dado. E em 05/06/2013 foi aprovado o parecer do deputado Eduardo Cunha, favorável ao projeto, contra os votos dos deputados Afonso Florence, Cláudio Puty, Devanir Ribeiro, Pedro Eugênio, Erika Kokay e Assis Carvalho.

Apesar de ter recebido parecer favorável na CCJC pelo deputado Marcos Rogério, a matéria foi à CMULHER devido ao requerimento de revisão de despacho do deputado Glauber Braga, e aguarda apresentação do parecer do deputado Diego Garcia, que já se posicionou anteriormente favorável à criminalização do aborto.

Esse é, portanto, o contexto da disputa entre os apoiadores e opositores ao Estatuto do Nascituro. Ambos têm fluxo político a seu favor, pois contam com grande base de apoio nacional, e de ambos os lados há empreendedores políticos tentando unir os fluxos de modo a aprovar alterações a seu favor.

No entanto, o que se percebe é que até hoje não surgiu, para nenhum deles, uma janela de oportunidade, pois os dois lados têm peso semelhante e, por isso,

travam o debate. Eles não identificaram, ainda, alguma mudança na administração, início de governo favorável ou abertura de uma janela semelhante para que um deles consiga unir os três fluxos e aproveitá-la a seu favor. Enquanto isso, não há avanços nem retrocessos em relação aos direitos reprodutivos das mulheres no Brasil.

## 6. Conclusão

O objetivo desse trabalho foi demonstrar de forma empírica, com estudos de caso, os caminhos e desafios que as mulheres têm enfrentado para ganhar voz no Congresso e fazer com que suas demandas sejam ouvidas.

Assim como a divisão sexual do trabalho dificulta sua entrada no mercado, ela também impacta em sua entrada nos espaços de poder. A porcentagem de representantes femininas nas esferas decisórias é profundamente inferior à de representantes masculinos, gerando uma sub-representação de suas demandas.

O que se percebe é que, hoje em dia, a divisão sexual do trabalho não ocorre mais de forma explícita, mas sim que a ideia de que atividades vinculadas ao âmbito privado são de responsabilidade das mulheres ainda persiste na sociedade.

Esses valores persistentes são os responsáveis pelos entraves enfrentados por elas ao tentarem ocupar o espaço público, já que acabam não tendo os recursos, incentivos e *networking* necessários. Isso resulta no número alarmante de apenas 11,3% das cadeiras do Congresso Nacional serem ocupadas por mulheres.

É nesse contexto, em que a falta de representantes femininas dificulta a entrada de seus anseios na agenda política, que o movimento feminista, a bancada feminina e a SPM precisam unir seus esforços para fazer andar seus projetos de interesse, tendo que articular constantemente com o lado mais conservador da Casa.

Isso ficou perceptível quando tiveram que abrir mão do termo “gênero” para aprovar a Lei do Femicídio e agora também, em que precisam estar constantemente utilizando de ferramentas para travar os avanços das ideias conservadoras dentro do Congresso Nacional.

Ao longo do estudo foi possível perceber em ambos os projetos os três fluxos de Kingdon: dos problemas, das alternativas e o político. O que difere é a janela de oportunidade, que até hoje não surgiu para um dos lados do embate em relação ao aborto.

Em relação ao fluxo dos problemas, a Lei do Femicídio contou com diversos indicadores relacionados à violência de gênero, assassinatos marcantes e feedbacks

em relação à Lei Maria da Penha que fizeram com que a questão da violência contra a mulher conquistasse espaço na agenda do governo.

Já o Estatuto do nascituro também tem seu fluxo dos problemas definido, uma vez que tanto os conservadores quanto as feministas entendem o aborto como um problema de saúde pública. O que difere é que para os primeiros, o problema reside na saúde do bebê, que perde o direito à vida, enquanto para as feministas o problema está nos abortos clandestinos que matam inúmeras mulheres por dia no país.

No fluxo das alternativas, é possível identificar dois grandes embates entre feministas e conservadores nos dois projetos: *gênero x sexo*, no debate da Lei do Femicídio, e a definição de qual vida importa mais, a da mulher ou do feto, na discussão do Estatuto do Nascituro, além da definição de quando se inicia de fato a vida do bebê.

Apesar de o debate sobre o aborto ainda não ter encontrado sua janela de oportunidade, não se pode negar que ele, assim como a violência contra a mulher, tem fluxo político a seu favor, tanto para os contrários como para os favoráveis à sua descriminalização.

Enquanto a Lei do Femicídio contou com um contexto em que o Brasil estava tentando seguir posicionamentos internacionais em relação à violência de gênero e, ainda, tinha sua primeira Presidenta mulher, o Estatuto do Nascituro tem apoio nacional e dentro do Congresso, dos parlamentares conservadores. E isso é verdade para o outro lado também, visto que o movimento feminista tem apoio nacional, da bancada feminina no Congresso e da SPM.

Desse modo, enquanto a Lei do Femicídio contou com a elevada articulação da SPM e com o fato de o projeto estar em discussão em Plenário logo no mês de março, o que culminou nas articulações necessárias à sua aprovação, o Estatuto do Nascituro ainda carece de uma situação a seu favor.

Ambos os lados da disputa têm peso considerável e, portanto, seguirão constantemente empacando tentativas de alteração na legislação que não conversem com seus objetivos. Ou seja, apesar de terem apoio de atores relevantes, ainda não surgiu uma janela para que um deles possa aproveitá-la.

Esse é, portanto, o atual cenário da luta das mulheres de se fazerem ouvir em um parlamento tão pouco representativo. Ou seja, para driblar o baixo número de parlamentares, são necessárias diversas articulações e tentativas de cooptar o apoio de seus pares masculinos para conseguirem avançar em seus pleitos.

Vale ressaltar que a recente decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de destinar 30% do recém criado Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do horário eleitoral gratuito no rádio e televisão às candidaturas femininas<sup>7</sup> tem sido encarado pelas parlamentares como um avanço primordial na luta pelo aumento da representatividade feminina, uma vez que poderá reduzir o fenômeno das “candidatas-laranja”.

Não obstante, deixarei a estudos futuros a tarefa de compreender se essa decisão terá influência significativa para o ingresso das demandas femininas na agenda legislativa e para seu efetivo avanço e impacto na realidade das mulheres brasileiras.

---

<sup>7</sup>Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/tse-determina-que-30-do-fundo-de-campanhas-sejam-gastos-em-candidaturas-de-mulheres-22707544>> Acesso em 18 de junho de 2018.



## 7. Referências Bibliográficas

ALDANA, M; WINCKLER, S. Direitos Reprodutivos: debates e disputas sobre o direito ao aborto no contexto da redemocratização do Brasil. *Revista Sequência*. N. 58, p. 167-183, 2009.

ALVES, Ana Elizabeth Santos. Divisão Sexual do Trabalho: A separação da produção do espaço reprodutivo da família. In: *Trab. Educ. Saúde*. 2. ed. Rio de Janeiro: 2013. p. 271-289.

ARAÚJO, C; BIROLI, F. Mulheres, Mídia e Política. In: REDISTRIBUIÇÕES, RECONHECIMENTO E REPRESENTAÇÃO: DIÁLOGOS SOBRE IGUALDADE DE GÊNERO. 2011, Brasília, p. 135-162.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Duas Faces do Poder. In: *Rev. Sociol. Polít.* Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, 2011.

BRUSCHINI, Cristina. Trabalho Doméstico: Inatividade econômica ou trabalho não-remunerado?. In: *R. Bras. Est. Pop.* 2. ed. São Paulo: 2006.

CHAGAS, Victor. Agência Brasil: Dilma sanciona lei que torna feminicídio hediondo e defende direitos da mulher. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-03/em-briga-de-marido-e-mulher-se-mete-colher-sim-defende-dilma>> Acesso em: 30 de março de 2018.

GÖTTEMS, Leila. *Análise da Política de Atenção Primária à Saúde desenvolvida no Distrito Federal: A articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas e os atores na formação da política de saúde (1979-2009)*. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas Configurações da Divisão Sexual do Trabalho. In: *Cadernos de Pesquisa*. V. 37, n. 132, p. 595-609, 2007.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais (Org.). Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. 12 p. v. 38. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101551>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Pearson Education Limited. (Ed.) 2. 2013.

LIMA, Vanessa. Revista Crescer: Jair Bolsonaro diz que mulher deve ganhar salário menor porque engravida. Disponível em <<https://revistacrescer.globo.com/Familia/Maes-e-Trabalho/noticia/2015/02/jair-bolsonaro-diz-que-mulher-deve-ganhar-salario-menor-porque-engravida.html>> Acesso em: 21 de março de 2018.

MACHADO, Maria das Dores. Aborto e Ativismo Religioso nas Eleições de 2010. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília: 2012.

NUNES, Maria José. O Tema do Aborto na Igreja Católica: Divergências Silenciadas. *Aborto/Artigos*. São Paulo. 2012.

OLIVEIRA, Clara. *Do Pensamento Feminista ao Código Penal: O processo de criação da Lei do Femicídio no Brasil*. Dissertação (Pós-Graduação) – Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

PIMENTEL, Sílvia; VILLELA, Wilza. Um Pouco da História da Luta Feminista pela Descriminalização do Aborto no Brasil. *Abortos/ Artigos*. São Paulo. 2012.

ROCHA, Maria Isabel. A discussão política sobre aborto no Brasil: uma síntese. *R. Bras. Est. Pop.*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 169-174, 2006.

ROSSI, Marina. El País: As Dores de Cabeça de Dilma. Disponível em <<https://brasil.elpais.com/especiais/2015/crise-politica-governo-dilma-rousseff/>> Acesso em 04 de abril de 2018.

SANTOS, M. et al. Violência Contra a Mulher no Brasil: Algumas reflexões sobre a implementação da Lei Maria da Penha. In: CADERNOS DE GRADUAÇÃO, 3, 2011. Alagoas. *Anais...* Alagoas: Ciências Humanas e Sociais, v. 3, n. 3, 2016, p. 37-50.

SILVA, A; MORAES, I. O Caso da Rede Universitária de Telemedicina: análise da entrada da telessaúde na agenda política brasileira. *Physys – Revista de Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro. V. 22, n. 2, p. 1211-1235, 2012.

SOUZA, Carolina. O Globo: TSE determina que 30% do fundo de campanhas sejam gastos em candidaturas de mulheres. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/tse-determina-que-30-do-fundo-de-campanhas-sejam-gastos-em-candidaturas-de-mulheres-22707544>> Acesso em: 18 de junho de 2018.

TAQUARI, Fernando. Valor Econômico: Candidatas-Laranja são artifício para cumprir cota. Disponível em <<http://valor.com.br/politica/5600471/candidatas-laranja-sao-artificio-para-cumprir-cota>> Acesso em 18 de junho de 2018.

YOUNG, V; SHEPLEY, T; SONG, MENGLI. Understanding Agenda Setting in State Educational Policy: An Application of Kingdon's Multiple Stream Model to the Formation of State Reading Policy. (Ed.). Education Policy Analysis Archives. Arizona, Arizona State University, 2010, p. 1-14.