



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA  
(ILAESP)**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICA  
PÚBLICAS**

**O MOVIMENTO FEMINISTA E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
GÊNERO NO BRASIL  
ANÁLISE DAS CONQUISTAS, RETROCESSOS E RESISTÊNCIA DA  
REDEMOCRATIZAÇÃO À ATUALIDADE**

**ANA LUÍSA TOTTI DE OLIVEIRA**

Foz do Iguaçu  
2025

**O MOVIMENTO FEMINISTA E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
GÊNERO NO BRASIL**  
ANÁLISE DAS CONQUISTAS, RETROCESSOS E RESISTÊNCIA DA  
REDEMOCRATIZAÇÃO À ATUALIDADE

**ANA LUÍSA TOTTI DE OLIVEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Luiza Araújo Damboriarena

Foz do Iguaçu  
2025

ANA LUÍSA TOTTI DE OLIVEIRA

**O MOVIMENTO FEMINISTA E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
GÊNERO NO BRASIL**

ANÁLISE DAS CONQUISTAS, RETROCESSOS E RESISTÊNCIA DA  
REDEMOCRATIZAÇÃO À ATUALIDADE

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Instituto Latino-Americano  
de Economia, Sociedade e Política da  
Universidade Federal da Integração  
Latino-Americana, como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em  
Administração Pública e Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof. Dra. Luiza Araújo Damboriarena  
UNILA

---

Prof. Dra. Viviane da Silva Araújo  
UNILA

---

Me. Marina Magalhães Moreira  
UNILA

Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2025.

Dedico este trabalho a todas as mulheres da minha vida, em especial à minha avó e à minha mãe, que me ensinaram a nunca me adaptar aos padrões impostos pela sociedade. Foi por elas que me tornei a mulher que sou.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Maria Teresa e Delion, pelo apoio diário durante essa jornada. À minha mãe, que sempre me motivou a cursar uma graduação que de fato fizesse sentido para mim e ao meu pai, pelas inúmeras conversas e aconselhamentos. Obrigada por todo o amor de sempre.

Aos meus irmãos, Bu e Leo, que são as pessoas que mais amo nesse mundo. Compartilhar a vida com vocês é um privilégio.

Ao meu companheiro de vida por escolha, André, por me apoiar em todas as minhas loucuras desde 2004 e principalmente por me incentivar todos os dias a ser a mulher que eu sou. Obrigada por ser meu suporte diário nesses últimos meses.

À minha orientadora, Luiza, obrigada pela paciência durante esse processo e pela disponibilidade de compartilhar seu conhecimento não só comigo, mas com todos os seus alunos. Sua orientação foi fundamental nesse processo.

Às minhas amigas e mulheres que admiro muito, presentes que ganhei da UNILA: Loiseane, Letícia e Lorena. Obrigada por estarem presentes não só durante essa graduação, mas pela amizade que construímos. Tudo isso foi possível porque eu tive vocês ao meu lado.

Agradeço à Marina e à Viviane, por aceitarem participar da minha banca avaliadora. É uma honra tê-las comigo nesse momento.

E por fim, aos docentes do curso de Administração Pública e Políticas Públicas da UNILA, meu reconhecimento pelo empenho incansável e pela dedicação diária que tornam esta graduação uma realidade.

*E quero aceitar minha liberdade sem pensar o que muitos acham: que existir é coisa de doido, caso de loucura. Porque parece. Existir não é lógico.*

**Clarice Lispector em *A Hora da Estrela***

## RESUMO

Este trabalho analisa a trajetória política do movimento feminista no Brasil e sua influência na elaboração de políticas públicas de igualdade de gênero. O estudo tem como objetivo geral investigar historicamente o processo de organização e articulação das mulheres, verificando como suas reivindicações foram traduzidas em marcos legais. A pesquisa fundamenta as categorias teóricas de gênero e patriarcado, contextualiza a história do feminismo e examina a relação entre movimentos sociais e o Estado. A metodologia empregada classifica-se como qualitativa, descritiva e exploratória, realizada por meio de revisão bibliográfica e pesquisa documental em legislaturas, tratados internacionais e documentos oficiais, compreendendo o recorte temporal de 1985 a 2025. O estudo destaca dois casos: o enfrentamento à violência doméstica, consolidado na Lei Maria da Penha, e a disputa pelos direitos reprodutivos, com foco na descriminalização do aborto. Os resultados demonstram que a institucionalização das demandas feministas foi determinante para a consolidação de direitos, exemplificada pelo sucesso do *advocacy* na aprovação da Lei Maria da Penha mediante pressão internacional e articulação técnica. Em contrapartida, a análise revela que a pauta do aborto enfrenta barreiras estruturais impostas pelo conservadorismo legislativo, obrigando o movimento feminista a readequar sua estratégia. O trabalho identifica ainda a fragilidade das conquistas burocráticas diante de governos conservadores recentes, que promoveram desmontes institucionais. Conclui-se que o Estado brasileiro atua de forma contraditória e que a manutenção dos direitos das mulheres depende da combinação entre a ocupação de espaços institucionais e a contínua mobilização social extraparlamentar.

**Palavras-chave:** feminismo; políticas públicas; gênero; violência doméstica; direitos reprodutivos.

## RESUMEN

Este trabajo analiza la trayectoria política del movimiento feminista en Brasil y su influencia en la elaboración de políticas públicas de igualdad de género. El estudio tiene como objetivo general investigar históricamente el proceso de organización y articulación de las mujeres, verificando cómo sus reivindicaciones fueron traducidas en marcos legales. La investigación fundamenta las categorías teóricas de género y patriarcado, contextualiza la historia del feminismo y examina la relación entre los movimientos sociales y el Estado. La metodología empleada se clasifica como cualitativa, descriptiva y exploratoria, realizada por medio de revisión bibliográfica e investigación documental en legislaturas, tratados internacionales y documentos oficiales, comprendiendo el recorte temporal de 1985 a 2025. El estudio destaca dos casos: el enfrentamiento a la violencia doméstica, consolidado en la Ley Maria da Penha, y la disputa por los derechos reproductivos, con foco en la despenalización del aborto. Los resultados demuestran que la institucionalización de las demandas feministas fue determinante para la consolidación de derechos, ejemplificada por el éxito del *advocacy* en la aprobación de la Ley Maria da Penha mediante presión internacional y articulación técnica. En contrapartida, el análisis revela que la pauta del aborto enfrenta barreras estructurales impuestas por el conservadurismo legislativo, obligando al movimiento feminista a readecuar su estrategia. El trabajo identifica además la fragilidad de las conquistas burocráticas frente a gobiernos conservadores recientes, que promovieron desmantelamientos institucionales. Se concluye que el Estado brasileño actúa de forma contradictoria y que el mantenimiento de los derechos de las mujeres depende de la combinación entre la ocupación de espacios institucionales y la continua movilización social extraparlamentaria.

**Palabras clave:** feminismo; políticas públicas; género; violencia doméstica; derechos reproductivos.

## ABSTRACT

This work analyzes the political trajectory of the feminist movement in Brazil and its influence on the development of gender equality public policies. The study aims to historically investigate the process of women's organization and articulation, verifying how their demands were translated into legal frameworks. The research substantiates the theoretical categories of gender and patriarchy, contextualizes the history of feminism, and examines the relationship between social movements and the State. The methodology employed is classified as qualitative, descriptive, and exploratory, conducted through a bibliographic review and documentary research on legislation, international treaties, and official documents, covering the time frame from 1985 to 2025. The study highlights two cases: the confrontation of domestic violence, consolidated in the Maria da Penha Law, and the dispute for reproductive rights, focusing on the decriminalization of abortion. The results demonstrate that the institutionalization of feminist demands was decisive for the consolidation of rights, exemplified by the success of advocacy in the approval of the Maria da Penha Law through international pressure and technical articulation. Conversely, the analysis reveals that the abortion agenda faces structural barriers imposed by legislative conservatism, forcing the feminist movement to readjust its strategy. The work further identifies the fragility of bureaucratic achievements in the face of recent conservative governments, which promoted institutional dismantling. It is concluded that the Brazilian State acts in a contradictory manner and that the maintenance of women's rights depends on the combination of occupying institutional spaces and continuous extra-parliamentary social mobilization.

**Key words:** feminism; public policies; gender; domestic violence; reproductive rights.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Avanços no processo de redemocratização do Brasil (1975–1985)	45
<b>Quadro 2</b> – Conquistas da Constituição de 1988 (1986–1988)	46
<b>Quadro 3</b> – Políticas de gênero na década de 1990	50
<b>Quadro 4</b> – Avanços nas políticas públicas de gênero no período 2003–2013	53
<b>Quadro 5</b> – Retrocesso e Reorientação das Políticas de Gênero (2013–2022)	57
<b>Quadro 6</b> – Reconstrução das Políticas de Gênero (2023–2025)	59

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Atores envolvidos no ciclo de políticas públicas de gênero	42
<b>Figura 2</b> – Síntese dos períodos analisados	59
<b>Figura 3</b> – Principais marcos referentes a descriminalização do aborto no Brasil	64
<b>Figura 4</b> – Processo de formulação da Lei Maria da Penha	69

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI-5	Ato Institucional nº 5
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CEJIL	Centro para a Justiça e o Direito Internacional
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFM	Conselho Federal de Medicina
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CLADEM	Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMB	Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPM	Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
DEAM	Delegacia de Atendimento à Mulher
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FONAJE	Fórum Nacional de Juizados Especiais
GTEDEO	Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MFPA	Movimento Feminino pela Anistia
MIM	Mecanismo Institucional de Mulheres
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde

NOW	<i>National Organization for Women</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONF	Observatório Nacional da Família
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAISM	Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PNAISM	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PRF	Partido Republicano Feminino
PT	Partido dos Trabalhadores
SEDIM	Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher
SNF	Secretaria Nacional da Família
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 METODOLOGIA.....</b>	<b>15</b>
<b>3 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>17</b>
3.1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS.....	17
3.1.1 Gênero como categoria de análise social.....	17
3.1.2 Patriarcado.....	18
3.1.3 O Estado e a questão de gênero: poder, política e institucionalização..	19
3.1.4 O ciclo de Políticas Públicas.....	21
3.1.4.1 Construção de agenda.....	22
3.1.4.2 Formulação de política.....	24
3.1.4.3 Tomada de decisão política.....	24
3.1.4.4 Implementação da política.....	25
3.1.4.5 Avaliação da política.....	25
3.1.5 Políticas Públicas de Gênero.....	26
3.2 O FEMINISMO NO MUNDO E NA AMÉRICA LATINA.....	28
3.3 O FEMINISMO NO BRASIL.....	34
<b>4 A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO FEMINISTA NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>39</b>
4.1 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO NO BRASIL.....	43
4.1.1 A Articulação na Ditadura e a Criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1975 a 1985).....	43
4.1.2 O Lobby do Batom e a Constituição Cidadã (1986 a 1988).....	45
4.1.3 Oscilações e Marcos Internacionais (Década de 1990).....	47
4.1.4 O avanço das conquistas feministas (2003 a 2013).....	51
4.1.5 Reação Antifeminista (2013 a 2022).....	54
4.1.6 A Reconstrução das Políticas de Gênero (2023 - 2025).....	57
<b>5 A ORGANIZAÇÃO FEMINISTA FRENTE AO ESTADO: A DESCRIMINALIZAÇÃO DO ABORTO E A LEI MARIA DA PENHA.....</b>	<b>60</b>
5.1 DIREITOS REPRODUTIVOS EM PAUTA: A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO FEMINISTA PELA DESCRIMINALIZAÇÃO DO ABORTO.....	60
5.2 O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA.....	65
5.3 MOVIMENTO FEMINISTA E ESTADO BRASILEIRO: A ARTICULAÇÃO POLÍTICA NA CONSTRUÇÃO DE DIREITOS DAS MULHERES.....	73
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>80</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>82</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A desigualdade entre homens e mulheres não é um fenômeno natural ou biológico, mas resultado de construções históricas, sociais e políticas que estruturam a sociedade. Historicamente, o Estado brasileiro se desenvolveu sob uma lógica patriarcal, excluindo as mulheres da esfera pública e dos espaços decisórios. O movimento feminista é o principal protagonista ao enfrentamento dessa realidade.

É necessário recorrer às categorias de gênero e patriarcado para a compreensão desse fenômeno. O gênero, segundo análise de Joan Scott (1995) e Judith Butler (2018), atua como um sistema simbólico que atribui significados e hierarquias às diferenças sexuais, enquanto o patriarcado, na visão de Heleieth Saffioti (2015) e Silvia Federici (2017), age para manter a subordinação feminina. Esse cenário revela que as políticas públicas não são neutras; elas podem tanto reproduzir desigualdades quanto servir como ferramentas de emancipação.

O feminismo brasileiro é marcado, a partir da segunda metade do século XX, por uma trajetória que caminha da resistência à institucionalização. Mas foi durante a redemocratização do país que o movimento adquiriu mais força, ocupando espaços estratégicos com o intuito de transformar o Estado e implementar políticas públicas. Foi durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 que se observou que a participação institucional era um caminho viável e necessário para a garantia da cidadania plena, inaugurando um período de maior diálogo entre a sociedade civil e o Estado (Barrancos, 2022).

Dessa forma, a institucionalização da agenda feminista atingiu seu ápice nos anos 2000, com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). Nesse período houve a inserção da perspectiva das mulheres em todas as áreas do governo e as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPMS) se configuraram como espaços vitais de democracia participativa (Matos; Paradis, 2014).

Um dos resultados mais expressivos dessa capacidade de articulação técnica e política foi a aprovação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Fruto de um consórcio de Organizações Não Governamentais (ONGs) feministas e de pressão internacional após condenação do Brasil na Organização

dos Estados Americanos (OEA), a lei rompeu com o tratamento da violência doméstica como crime de menor potencial ofensivo. A elaboração desse marco legal demonstra a competência do movimento em atuar no *advocacy*, influenciando desde a redação do texto legal até a definição de mecanismos de proteção integral e assistência às vítimas (Veras; Cunha, 2010; Barsted, 2011; Carone, 2018).

No entanto, a relação com o Estado apresenta limites em relação aos direitos reprodutivos. A luta pela descriminalização do aborto encontra barreiras impostas pelo fundamentalismo religioso e pelo conservadorismo no Congresso Nacional (Biroli, 2014). Enquanto a pauta da violência obteve avanços, a questão do aborto permanece travada no Legislativo, obrigando o movimento a buscar brechas no Judiciário e a adotar o aborto como um problema de saúde pública para tentar sensibilizar a sociedade, enfrentando constantes ameaças de retrocesso (Miguel, Biroli e Mariano, 2017).

A partir de 2016 a organização feminista passou por novos desafios, como o desmonte das estruturas participativas, a extinção da SPM e a redução orçamentária, que culminaram na ruptura do diálogo entre Estado e sociedade civil. A ascensão de governos de perfil ultraconservador trouxe à tona uma agenda antifeminista, que substituiu a perspectiva de autonomia da mulher por uma visão familiarista e moralizante, atacando conceitos de gênero e tentando reverter conquistas históricas (Biroli, 2018).

Considerando o caráter patriarcal do Estado e as dificuldades históricas para a inserção de pautas de gênero na agenda governamental, pretende-se compreender como a organização do movimento feminista no Brasil influenciou na elaboração de políticas públicas voltadas às mulheres. O estudo delimita-se à análise da atuação política das mulheres a partir do processo de redemocratização até o cenário contemporâneo.

Portanto, o objetivo geral do presente Trabalho de Conclusão de Curso é **fazer uma análise histórica do processo de organização, articulação e atuação do movimento feminista no Brasil, investigando como suas reivindicações foram traduzidas em marcos legais e políticas públicas de igualdade de gênero**. Como objetivos específicos pretende-se: fundamentar teoricamente as categorias de gênero e patriarcado, demonstrando sua relação com as estruturas de poder no sistema capitalista e no Estado Moderno; contextualizar a trajetória histórica do feminismo; identificar os mecanismos de articulação política e;

analisar estudos de casos concretos, especificamente a Lei Maria da Penha e a disputa pelos direitos reprodutivos.

Para atingir os objetivos propostos, a monografia estrutura-se em quatro capítulos de desenvolvimento, além desta introdução, do capítulo dedicado a descrever a metodologia adotada e das considerações finais. O terceiro capítulo apresenta o referencial teórico e aborda conceitos fundamentais de gênero, patriarcado e sua relação com o Estado Moderno, bem como o ciclo de políticas públicas e a historiografia dos movimentos feministas no âmbito mundial e nacional. O quarto capítulo analisa a trajetória política da relação entre os movimentos feministas e de mulheres e o Estado brasileiro, mapeando a evolução das políticas públicas desde a articulação na ditadura até os cenários contemporâneos de desmonte e reconstrução institucional. Já o quinto capítulo examina a atuação do movimento em duas pautas centrais: a luta pelos direitos reprodutivos e descriminalização do aborto e o enfrentamento à violência doméstica, evidenciando as tensões entre a conquista de proteção estatal e o bloqueio da autonomia feminina. O sexto capítulo é dedicado a uma análise crítica da importância do movimento feminista para a implementação, a efetivação e a manutenção das políticas públicas de gênero em cenários de disputas políticas.

## 2 METODOLOGIA

A metodologia adotada para o desenvolvimento deste Trabalho de Conclusão de Curso classifica-se como uma abordagem qualitativa descritiva exploratória. Dessa forma, caracteriza-se como qualitativa porque “[...] responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado” (Minayo, 2002, p.21); exploratória pois envolve um levantamento bibliográfico amplo e crítico para a construção do marco teórico e a delimitação precisa do objeto de estudo e; possui uma etapa descritiva ao utilizar conceitos de observação direta para relatar a realidade investigada (Minayo, 2002). Portanto, a escolha por esta abordagem justifica-se pela natureza do objeto de estudo, que envolve a compreensão de fenômenos sociais complexos, como as construções de gênero e patriarcado. Além disso, permite não apenas narrar a trajetória histórica do movimento feminista, mas também investigar com maior familiaridade como a organização política das mulheres influencia a estrutura do Estado e a formulação de políticas públicas de gênero.

Para a realização da pesquisa, foram empregados procedimentos de levantamento bibliográfico e documental. A etapa bibliográfica consistiu na coleta e seleção de materiais teóricos, incluindo livros e artigos científicos que fundamentam as categorias de análise social, como gênero e patriarcado, além de contextualizarem a historiografia do movimento feminista. A busca por esses referenciais foi realizada em bases de dados acadêmicas reconhecidas, especificamente Google Acadêmico, SciELO e o Portal de Periódicos da CAPES, garantindo a confiabilidade e a relevância científica das fontes secundárias utilizadas.

Juntamente à revisão teórica, a pesquisa documental baseou-se em fontes primárias essenciais para a compreensão da atuação política e legislativa, como textos legislativos, leis específicas de proteção à mulher, documentos oficiais do governo, tratados internacionais e manifestos de movimentos sociais. Essa diversidade de fontes permitiu confrontar as reivindicações históricas dos movimentos de mulheres com os resultados institucionais obtidos, observando a materialidade das conquistas e os desafios impostos pelo Estado. Os sites governamentais, como o do Ministério das Mulheres, foram uma fonte

complementar, principalmente durante a pesquisa dos marcos institucionais mais recentes, que ainda carecem de estudos e publicações no campo acadêmico.

O recorte temporal definido para a análise compreende o período iniciado na redemocratização brasileira, em 1985, e estende-se até o ano de 2025. Essa delimitação histórica é fundamental para o estudo, pois abarca desde a articulação das mulheres durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 e a criação dos primeiros conselhos de direitos, passando pelos avanços institucionais dos anos 2000, até os retrocessos e retomadas de pautas no cenário contemporâneo. Essa amplitude temporal possibilita uma compreensão evolutiva e crítica das conquistas de direitos e das instabilidades na relação entre sociedade civil e Estado.

A análise dos materiais teóricos levantados correlacionou as demandas apontadas na literatura com a efetivação, ou não, de políticas públicas. O trabalho buscou identificar como algumas reivindicações por igualdade de gênero foram traduzidas em marcos legais e burocráticos, investigando as tensões, as alianças e as barreiras impostas pelo conservadorismo e pelas estruturas patriarcais do Estado brasileiro.

Por fim, a pesquisa delimitou-se à análise de estudos de caso concretos para ilustrar a atuação do movimento feminista em pautas centrais. O foco recaiu especificamente sobre o enfrentamento à violência doméstica, consubstanciado na análise da Lei Maria da Penha, e na disputa pelos direitos reprodutivos, com ênfase na luta pela descriminalização do aborto. Essa delimitação temática permitiu aprofundar a investigação sobre como diferentes esferas de poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) reagem às pressões feministas em contextos distintos de avanços e retrocessos.

Destaca-se que o presente estudo faz uma análise documental e bibliográfica dos marcos legais e institucionais voltados às mulheres, compreendendo criticamente como as reivindicações do movimento feminista foram articuladas e traduzidas na agenda governamental de um Estado estruturalmente patriarcal. Por isso, ele não se propõe a avaliar a eficácia prática dessas políticas mediante indicadores estatísticos de desempenho ou estudos de impacto quantitativo.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS

##### 3.1.1 Gênero como categoria de análise social

O conceito de gênero constitui uma ferramenta teórica essencial para compreender as desigualdades entre homens e mulheres não como biológicas, mas como construções sociais e históricas. A formulação desse conceito se iniciou com Simone de Beauvoir e foi consolidada a partir da década de 1980, especialmente com os estudos de Joan Scott e Judith Butler. Beauvoir (2016) argumentou que a condição feminina é um fenômeno cultural e socialmente construído, não um destino biológico.

Segundo Scott (1995, p.86)

O núcleo da definição repousa numa conexão integral entre duas proposições: (1) o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e (2) o gênero é uma forma primária de dar significado às relações de poder.

Ao propor o gênero como categoria analítica, Scott (1995) rompe com o determinismo biológico e destaca o caráter relacional e político das diferenças entre os sexos. Assim, o gênero se configura como um sistema simbólico que organiza as relações sociais, atribui papéis, valores e expectativas, produzindo hierarquias de poder. Judith Butler (2018) avança ao introduzir no debate o conceito de performatividade de gênero. Para a autora, o gênero não é uma identidade fixa, mas sim uma construção de atos e discursos repetitivos. Essas definições alteram a ideia de uma identidade feminina essencial e abre espaço para pensar o gênero como um campo de disputa política e cultural, permitindo compreender que as desigualdades de gênero atravessam todas as esferas da vida social e se entrelaçam a outros eixos de dominação, como raça e classe.

Logo, a categoria de gênero representa um importante instrumento analítico para compreender as relações sociais e de poder que estruturam a sociedade. Para Biroli (2018), a análise de gênero permite identificar como as

relações de poder sustentam desigualdades persistentes, inclusive em regimes democráticos, revelando o papel ambíguo do Estado. Assim, se as diferenças de gênero não são naturais, mas construídas historicamente, essa categoria possibilita a elaboração de políticas públicas orientadas por uma perspectiva crítica e interseccional, capazes de enfrentar as múltiplas formas de opressão que atravessam a vida das mulheres.

### 3.1.2 Patriarcado

O conceito de patriarcado é um dos mais antigos e centrais no pensamento feminista, sendo utilizado para designar o sistema social em que os homens detêm o poder e subordinam as mulheres. “Patriarcado, que, como o próprio nome indica, é o regime da dominação-exploração das mulheres pelos homens” (Saffioti, 2015, p. 47). A opressão das mulheres pode ser entendida como um pacto masculino, sustentado pelo sistema patriarcal. Sistema que vai além de uma concepção ideológica, podendo ser considerado um sistema estrutural da sociedade (Hartmann, 1979 apud Saffioti, 2015).

Para Saffioti (2015), o patriarcado é uma estrutura de dominação que se reorganiza no interior do capitalismo, atuando de forma articulada às relações de classe. A autora argumenta que “a dominação masculina e a exploração capitalista não são sistemas independentes, mas partes de uma totalidade social” (Saffioti, 2015, p. 124). Assim, o patriarcado é entendido como um componente histórico e funcional do modo de produção capitalista, especialmente no que se refere à divisão sexual do trabalho e à exploração do trabalho doméstico feminino. Federici (2017) analisa o papel do patriarcado na acumulação primitiva do capital e na manutenção da economia doméstica como base da reprodução da força de trabalho. A autora demonstra que a subordinação das mulheres e a desvalorização do trabalho reprodutivo foram condições estruturais para o desenvolvimento do capitalismo.

O patriarcado, portanto, não é apenas um conjunto de normas culturais. Segundo Arruzza (2015), a opressão de gênero nas sociedades capitalistas não constitui um sistema autônomo, mas é uma expressão concreta das dinâmicas da acumulação de capital, já que, além de uma dimensão

sociopolítica-ideológica, o patriarcado também se constitui de uma dimensão econômica. Portanto, ele define quem tem acesso aos recursos, ao poder e ao reconhecimento, e se reproduz por meio das instituições sociais.

Ao compreender o patriarcado em sua dimensão material e simbólica, o feminismo evidencia que a emancipação das mulheres exige transformações estruturais, e não apenas mudanças individuais. Esse entendimento é fundamental para a formulação de políticas públicas que enfrentem as desigualdades de gênero em suas múltiplas dimensões.

### 3.1.3 O Estado e a questão de gênero: poder, política e institucionalização

O Estado, desde sempre, tem sido uma instituição patriarcal, construída sobre bases masculinas de poder e racionalidade, excluindo mulheres da esfera pública e das decisões políticas (Pateman, 1993) e, é ao mesmo tempo um espaço de reprodução e contestação das desigualdades de gênero (Miguel; Biroli 2014). Por isso, representa o principal espaço de disputa e transformação institucional, onde as demandas feministas podem ser convertidas em políticas públicas e direitos.

Para a compreensão das instituições modernas e de sua permanência na contemporaneidade é necessário compreender como o patriarcado, embora se apresente naturalizado, representa um elemento estruturante do Estado Moderno e das teorias políticas liberais (Matos; Paradis, 2014).

A transição do feudalismo ao capitalismo provocou uma ruptura com as formas comunitárias de vida que predominavam. Federici (2017) expande o conceito de acumulação primitiva de Marx e afirma que a repressão sobre mulheres e o roubo das terras comuns não foram eventos separados e afirma que a formação do Estado Moderno e do capitalismo está intimamente ligado aos processos de disciplinamento social e corporal ocorridos entre os séculos XVI e XVII.

Com o declínio do feudalismo e o crescimento do trabalho assalariado novas formas de controle social foram necessárias. O Estado passou a controlar o uso da violência e a criar políticas que assegurassem a obediência e a produtividade da população, especialmente dos trabalhadores e das mulheres.

Dessa forma, o Estado Moderno atua como agente central da transição ao capitalismo (Federici, 2017).

Assim, a caça às bruxas constituiu uma estratégia política e de disciplinamento social dos corpos femininos. Dessa forma, a opressão às mulheres foi decisiva para a consolidação do Estado Moderno e a institucionalização do patriarcado. Essa caça às bruxas teve como objetivo eliminar saberes populares sobre o corpo, a cura e a sexualidade, ou seja, a autonomia das mulheres. O corpo feminino foi criminalizado e transformado em instrumento de reprodução já que, para o surgimento do capitalismo, as mulheres precisaram ser mercantilizadas como produtoras da força de trabalho. Simultaneamente, a imposição de uma nova divisão sexual do trabalho excluiu as mulheres do trabalho assalariado e desvalorizou esse trabalho reprodutivo. A mulher, com sua "vocação natural", foi banida para o ambiente doméstico (Federici, 2017). Consequentemente, o surgimento do capitalismo levou à marginalização sistemática das mulheres.

O desenvolvimento das teorias do Estado e da democracia liberal representativa se firmou no contratualismo moderno, entendido pela crítica feminista como extremamente patriarcal. A teoria liberal clássica consolidou dicotomias que sustentaram a exclusão feminina da cidadania que persistem até hoje. A principal delas é a separação entre as esferas pública e privada, que definia quem poderia ser considerado cidadão, relacionando os homens ao mundo público, da razão e da cultura, enquanto as mulheres eram confinadas à esfera privada, ligada à natureza, à emoção e à sensibilidade (Matos; Paradis, 2014).

De acordo com a análise de Pateman (1993), o contrato social moderno é, na verdade, um contrato sexual, no qual o Estado liberal se funda na subordinação das mulheres e na separação entre o público e o privado. Assim, o Estado Moderno é fundado pela exclusão das mulheres da cidadania, justificando sua incapacidade de racionalidade e autonomia e reforçando a divisão sexual do espaço público e privado.

Mesmo que o patriarcado esteja ligado a estruturas tradicionais e familiares do passado, Pateman (1993) e Walby (1990 apud Matos; Paradis, 2014) demonstram que ele permanece constitutivo das instituições modernas, ele é reorganizado no Estado liberal por meio de novos mecanismos de exclusão formal e simbólica. Walby (1990, apud Matos e Paradis, 2014) demonstra que as instituições

estatais persistem patriarcais e reproduzem desigualdades mesmo em contextos de reformas e avanços legais.

A ausência de uma perspectiva de gênero nas políticas públicas leva à reprodução das desigualdades, uma vez que o Estado tende a tratar como universais experiências marcadamente masculinas. Incorporar o gênero como categoria analítica significa reconhecer que as políticas públicas precisam considerar as diferenças sociais, culturais e econômicas que atravessam a vivência das mulheres (Biroli, 2018).

Assim, a partir das décadas de 1980 e 1990, os movimentos feministas começaram a disputar espaços dentro do Estado, impulsionando a criação de mecanismos institucionais de políticas para as mulheres. Essa estratégia busca inserir a perspectiva de gênero nas políticas públicas por meio de órgãos, conselhos e secretarias especializadas (Matos; Paradis, 2014).

Contudo, a entrada das mulheres nas instituições e a formulação de políticas públicas específicas não garantem a superação das desigualdades estruturais (Biroli, 2018), já que além da possibilidade de ampliação de direitos, essa institucionalização do feminismo pode gerar a burocratização de suas lutas (Alvarez, 2014).

Portanto, compreender como as categorias gênero, patriarcado e Estado se associam é imprescindível para analisar como os movimentos feministas atuam para a inclusão de suas pautas nas agendas governamentais.

### 3.1.4 O ciclo de Políticas Públicas

Política pública pode ser conceituada como a ação intencional do governo que se origina de propostas elaboradas a partir de um parecer estratégico e institucionalizado para enfrentar um determinado problema público (Alencar, 2021; Lassance, 2021).

Problema público é o reconhecimento de que uma situação requer uma ação governamental, que vai além de uma condição social negativa ou preocupação privada. Os problemas públicos são socialmente construídos e materializados por meio de discursos políticos. Portanto, não devem ser entendidos meramente como fatos objetivos ou disfunções sociais à espera de uma solução

técnica, mas sim como construções sociais resultantes de disputas e interpretações subjetivas (Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Capella, 2018).

A formulação de políticas públicas envolve estágios conhecidos como o ciclo de políticas públicas. As etapas desse ciclo, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013) são: construção de agenda, formulação de política, tomada de decisão política, implementação da política e avaliação da política.

#### 3.1.4.1 Construção de agenda

A formação da agenda é um elemento central do processo de formulação de políticas públicas, consistindo no momento em que questões específicas são transformadas em prioridades governamentais (Capella, 2020). É a fase de reconhecimento do problema por parte do governo, ou seja, a definição dos temas que entrarão na agenda política e serão (ou não) convertidos em políticas públicas. Nessa etapa, o grupo de atores é amplo, podendo ser formais, que atuam diretamente no governo e informais, que tem por objetivo fins próprios, como, por exemplo, público em geral, mídia, sindicatos, movimentos sociais, entre outros (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

De acordo com Secchi (2012, p. 35) “formar agenda significa influenciar a lista de prioridades de algum ator político”. Como dispõem de recursos, financiamento e tempo limitados, os grupos de interesse precisam priorizar estratégias para que suas pautas ganhem visibilidade. Para isso, promovem ações de engajamento voltadas a influenciar a mídia, a arena política, o governo e a opinião pública, buscando ampliar a atenção dedicada a um problema ou a uma proposta específica (Secchi, 2012).

O entendimento sobre como a agenda pública é construída é essencial para compreender o funcionamento do poder político em uma democracia. De acordo com Capella (2006, p.27) “A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*”.

Cobb e Elder (1972 *apud* Capella, 2020) foram pioneiros ao distinguir a agenda pública ou sistêmica (questões que merecem atenção segundo a sociedade, também chamada de agenda informal), a agenda institucional (ou

formal), que abrange questões governamentais centrais, e a agenda midiática. É fundamental compreender que a agenda não é estática e que a influência pode fluir em direções distintas dependendo da origem da demanda e do regime político vigente. A relação entre a agenda da mídia, a agenda política e a agenda institucional define a dinâmica do processo (Secchi, 2012).

Segundo Cobb e Elder (1972 *apud* Capella, 2020), há três padrões de iniciação da agenda. O primeiro modelo é denominado de iniciação externa, onde demandas surgem em grupos sociais e pressionam o governo. Neste cenário, a agenda da mídia influencia a agenda política, que por sua vez pressiona a agenda formal ou institucional. Aqui, a sociedade civil e os grupos organizados tentam influenciar as prioridades do Estado, trazendo à tona questões que o governo talvez preferisse ignorar. Já no segundo, o modelo de mobilização, o fluxo de influência ocorre na direção oposta, partindo do governo para a sociedade, ou seja, o próprio governo tenta levar uma questão da agenda institucional para a sistêmica buscando apoio público. E por último, o modelo de iniciação interna, onde questões surgem dentro da burocracia sem interesse em participação pública, típico de decisões técnicas .

Kingdon (2003 *apud* Capella, 2020) propôs o Modelo de Múltiplos Fluxos, diferenciando a agenda governamental de agenda decisória. Quando assuntos ganham notoriedade dos agentes governamentais eles entram na agenda, no entanto, apenas alguns assuntos são de fato considerados e prontos para serem debatidos; estes, portanto, passam a integrar a agenda decisória. Essa teoria explica a mudança na agenda através da convergência de três fluxos independentes: o fluxo de problemas (como as questões capturam atenção), o fluxo de políticas públicas (onde soluções e alternativas são geradas) e o fluxo político (o clima nacional e forças políticas). A mudança se concretiza quando surge uma janela de oportunidade que possibilita ao “empreendedor de políticas” conectar os três fluxos.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, formulada por Baumgartner e Jones (1993 *apud* Capella, 2020), explica a estabilidade das agendas por períodos longos e como mudanças abruptas são capazes de modificá-las. Certas configurações institucionais são capazes de produzir estabilidade e assim inibir a mudança por um longo tempo (feedback negativo). Alguns arranjos institucionais conseguem manter a estabilidade e, assim, barrar mudanças por longos períodos (*feedback* negativo). Porém, quando esses arranjos se desfazem, novas interpretações e novos atores

ganham espaços, criando condições para alterações rápidas e bruscas na agenda (*feedback* positivo).

Entre as ferramentas de transformação social e incidência política, destaca-se o papel fundamental das ações de representação de interesses. A atividade de *advocacy* consiste na prática de dar voz política a uma mensagem em defesa de uma causa, visando influenciar a opinião pública e os tomadores de decisão. O conceito de *advocacy* em seu sentido mais amplo pode ser entendido como:

[...] em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição, mas, compreendendo [...] seu significado mais amplo, denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade (Libardoni, 2000, p. 208 *apud* Barsted, 2011, p. 15)

Grupos de interesse, como sindicatos, associações empresariais e organizações não governamentais, utilizam essa estratégia para destacar problemas públicos ou propor intervenções específicas com o objetivo de sensibilizar a sociedade sobre um problema, forçando sua entrada na pauta de discussões (Silva, 2017; Secchi, 2012).

#### 3.1.4.2 *Formulação de política*

Formulação de política, como o próprio nome sugere, está relacionada a propostas políticas formuladas para “solucionar” o problema público. Um problema sanado de várias maneiras. Por isso, essa é a fase de construção de alternativas, na qual os atores políticos com conhecimento técnico avaliam essas alternativas e sua viabilidade (Secchi, 2013; Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

#### 3.1.4.3 *Tomada de decisão política*

No momento do processo decisório os interesses dos atores são ponderados e as alternativas formuladas na etapa anterior são oficialmente apresentadas. Os atores nessa etapa são restritos e somente quem tem autoridade

formal: políticos eleitos, juízes e burocratas. A decisão, entretanto, pode ser positiva, quando se escolhe lidar com o problema ou negativa, quando se opta por manter a situação do mesmo jeito (Secchi, 2013; Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

#### 3.1.4.4 Implementação da política

Com a política elaborada, ela precisa ser implementada. Esse processo traduz a decisão em ações concretas (Howlett; Ramesh; Perl, 2013), ou seja, “a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas” (Secchi, 2013, p.57).

Segundo Sabatier (1986, *apud* Secchi, 2013), a implementação de políticas públicas se divide em dois modelos: o *top-down* e o *bottom-up*. O modelo *top-down*, de caráter funcionalista e tecnicista, se baseia na separação entre a decisão política e a execução administrativa, focando a pesquisa na conformidade com documentos formais e favorecendo o *blame shifting* (deslocamento de culpa), estratégia pela qual a classe política atribui falhas de implementação aos agentes executores (como policiais e professores) para se eximir de responsabilidade. Por outro lado, a perspectiva *bottom-up* parte da observação empírica das práticas e obstáculos reais enfrentados pelos implementadores e *policytakers* (destinatários da política pública).

Enquanto o modelo *top-down* é utilizado para identificar as causas de falhas no processo de implementação, o *bottom-up* detecta as falhas nas etapas de formulação e tomada de decisão (Secchi, 2013).

#### 3.1.4.5 Avaliação da política

A avaliação é a fase de monitoramento do ciclo de políticas públicas. Destinada a examinar a implementação e o desempenho da ação governamental e verificar se os objetivos foram atingidos e qual o nível de redução do problema original, gerando assim um *feedback* essencial para decidir sobre a manutenção, alteração ou extinção da política (Secchi, 2013; Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Esse processo emprega indicadores, são eles: a economicidade (utilização de recursos - *inputs*); a produtividade (nível de saídas de um processo produtivo - *outputs*); a eficiência econômica (relação entre economicidade e produtividade); a eficiência administrativa (se a execução está em conformidade); a eficácia (alcance das metas e objetivos) e; a equidade na distribuição dos benefícios ou punições dos destinatários das políticas públicas (Secchi, 2013).

### 3.1.5 Políticas Públicas de Gênero

Para o entendimento do que são políticas públicas de igualdade de gênero é necessário partir do pressuposto de que o Estado e suas instituições não são neutros, isto é, eles são agentes ativos na construção política e social dos gêneros. Assim sendo, uma política de gênero se configura como um posicionamento político que visa combater a desigualdade estrutural entre homens e mulheres (Bandeira; Almeida, 2004).

O reconhecimento dessas desigualdades como um problema público não ocorreu de forma espontânea. Pelo contrário, a inserção dessas demandas na agenda governamental foi resultado direto da luta dos movimentos feministas, que forçaram a ruptura do silêncio imposto à esfera privada (Biroli, 2018). Como as mulheres brasileiras conquistaram direitos políticos tardiamente, obtendo o sufrágio apenas na década de 1930 e permanecendo sub-representadas nos espaços legislativos por décadas, a capacidade de legislar e criar políticas públicas em causa própria é um fenômeno historicamente recente (Pinto, 2003). As políticas de gênero, portanto, não nasceram da consciência de gestores masculinos, mas da pressão de mulheres que, ao ocuparem o espaço público, transformaram suas experiências de opressão em pautas políticas inadiáveis (Matos, 2010).

Logo, as mulheres não podem ser compreendidas como uma categoria homogênea, baseada na biologia, mas sim como sujeitos sociais e políticos (Bandeira; Almeida, 2004). Para isso, o Estado, ao formular uma política pública deve considerar as especificidades da condição das mulheres, visto que, foram marginalizadas historicamente (Suárez et al, 2002 *apud* Bandeira; Almeida, 2004). Políticas Públicas de gênero só existem pois o Estado patriarcal precisa compensar as desigualdades que ele mesmo reproduz.

Vale ressaltar que, nem toda política dirigida a mulheres é uma política de gênero. Portanto, é fundamental distinguir "políticas para mulheres" e "políticas de igualdade de gênero". De acordo com Marcondes e Farah (2021), as políticas para mulheres têm como público-alvo as mulheres como beneficiárias exclusivas ou prioritárias, mas não necessariamente acarretam em uma transformação das desigualdades. Aliás, podem reforçar estereótipos tradicionais e a divisão sexual do trabalho se o seu desenho for marcado por ideologias patriarcais. Tradicionalmente, as políticas públicas para mulheres possuem caráter assistencialista. Destinadas às que se encontram em situação de pobreza e exclusão, carecem ao desconsiderar a condição de gênero e a autonomia desses sujeitos (Bandeira; Almeida, 2004). Segundo Gómez (2001 *apud* Bandeira; Almeida, 2004, p. 43) a mulher é compreendida como "elemento central da reprodução social", dentro de seus núcleos familiares. O discurso da inclusão social, frequentemente adotado pelo Estado, pode mascarar a manutenção das desigualdades se não estiver articulado com uma cidadania ativa (Silveira, 2004). E assim, as estruturas sociais não são alteradas.

Por outro lado, as políticas de igualdade de gênero assumem um caráter transformador ao promoverem para mulheres sua emancipação. Essas políticas admitem que homens e mulheres foram socializados de maneira distinta (Gómez, 2001 *apud* Bandeira; Almeida, 2004). Assim,

Assumir a perspectiva de gênero de modo pleno implica o Estado, por intermédio de todos os seus agentes públicos, compartilhar com a sociedade civil as suas decisões para garantir a simetria real de oportunidade e de tratamento entre os gêneros, sem prejuízo algum para outras expressões de equidade entre homens e mulheres (Bandeira; Almeida, 2004, p. 45).

Um conceito muito utilizado na formulação de políticas de igualdade de gênero é o da transversalidade de gênero (*gender mainstreaming*), que consiste na incorporação da perspectiva de gênero em todas as áreas, níveis e etapas das políticas públicas e foi resultado de uma conquista dos movimentos feministas internacionais diante da indiferença dos Estados. A transversalidade obriga uma mudança na forma como o Estado age e acrescenta a perspectiva das relações entre os gêneros em todos os níveis de decisão. Também se faz necessário que as políticas abracem outras categorias, como raça e classe, principalmente no contexto

brasileiro diverso (Bandeira; Vieira, 2004). Entretanto, Silveira (2004) alerta que a transversalidade de gênero pode ser utilizada como desculpa para eliminar organismos e orçamentos específicos para as mulheres, sob a alegação de que o gênero já está contemplado nas políticas públicas de forma geral.

Para Marcondes e Farah (2021), políticas de igualdade de gênero são constituídas por meio de um processo de incorporação de visões feministas no enquadramento das políticas públicas, atuando tanto na construção do problema público quanto na definição do curso da ação estatal. Enquadramento de políticas públicas pode ser entendido como

[...] narrativas estruturadas acerca de problemas públicos e do curso da ação pública, que mobilizam padrões de significação ideológicos, conferindo coerência a agendas políticas. Os enquadramentos fundamentam interações contextuais entre sujeitos, em uma dinâmica de disputas e alianças, para que haja aderência de políticas públicas a essas agendas, podendo tanto contribuir para estabelecer e legitimar relações de poder e de dominação, quanto para contestá-las e transformá-las (Marcondes; Farah, 2021, p.4).

Portanto, para que uma política para mulheres seja considerada uma política de igualdade de gênero, ela deve superar a simples assistência ao grupo demográfico e assumir um enquadramento que conteste as relações de dominação, promovendo efetivamente a autonomia e direitos das mulheres. Assim sendo, a transversalidade de gênero não é apenas uma ferramenta de gestão, mas um processo específico de estruturação de políticas. Isso significa que a transversalidade atua diretamente na disputa de significados, buscando romper com ideais patriarcais que orientaram a ação estatal.

### 3.2 O FEMINISMO NO MUNDO E NA AMÉRICA LATINA

O feminismo é um movimento social, político e teórico que busca compreender e transformar as estruturas históricas de dominação patriarcal. Esse movimento reivindica a emancipação e autonomia das mulheres, lutando pela igualdade de direitos e oportunidades e pela superação das opressões estruturais que atravessam a vida social. Ademais, ele propõe a análise das relações de poder

e produção de subjetividades que sustentam a desigualdade de gênero (Gamba, 2008; Barrancos, 2022).

bell hooks (2018, p. 17) defende que o feminismo deve ser entendido como “[...] um movimento para acabar com o sexismo, exploração sexista e opressão”, o que implica reconhecer as múltiplas formas de dominação que se cruzam com o gênero, como o racismo e o classismo. Essa definição também explicita que o sexismo é um problema para a sociedade como um todo, independente de quem os propaga, homens ou mulheres, uma vez que o patriarcado é um sistema dominante, mulheres são socializadas a perpetuá-lo.

Embora, ao longo da história, muitas mulheres tenham resistido às condições de subordinação e questionado as imposições sociais que limitavam sua autonomia, o feminismo como movimento organizado se consolidou apenas no século XIX. Nesse período, as mulheres passaram a articular uma luta estruturada por direitos civis, políticos e educacionais, reivindicando igualdade de oportunidades e contestando as bases patriarcais que sustentavam sua exclusão da vida pública. Assim, o que antes se expressava em ações isoladas de resistência transformou-se em uma mobilização coletiva e consciente. Diferentes períodos do movimento feminista são divididos em ondas feministas (Gamba 2008; Barrancos, 2022).

A primeira onda feminista data do final do século XIX e vai até meados do século XX e emergiu no contexto das transformações das revoluções liberais, como a Revolução Francesa (1789 e 1799) e a Revolução Industrial (1760 - 1840). Esse período da história foi influenciado pelo iluminismo, principalmente pela ideia de que todos os homens são iguais, e aqui homem representa o ser humano do sexo masculino, sendo mais uma vez as mulheres marginalizadas e excluídas de direitos. Nesse momento, surgem mulheres que podem ser consideradas precursoras dos movimentos feministas: Olympe de Gouges, na França, e Mary Wollstonecraft, Inglaterra (Gamba 2008; Barrancos, 2022)

No final do século XIX, com a inserção das mulheres no mercado de trabalho industrial, iniciou-se o debate sobre sua exclusão das decisões políticas. Nesse momento surgiram as sufragistas, mulheres que se organizaram a fim de conquistar direitos políticos, como o voto feminino. O movimento sufragista foi responsável por grandes manifestações, levando à prisão de muitas ativistas, entre elas Emmeline Pankhurst e Emily Davison (Pinto, 2010). Nos Estados Unidos, Susan B. Anthony e Elizabeth Cady Stanton protagonizaram a articulação de

protestos, associações e campanhas políticas em defesa dos direitos das mulheres. No Brasil, essa luta foi conduzida por Bertha Lutz, culminando na conquista do voto feminino em 1932, com o novo Código Eleitoral. Apesar dos avanços conquistados, a chamada primeira onda do feminismo permaneceu restrita, em grande parte, às mulheres brancas, burguesas e urbanas.

Mesmo nesse contexto, surgiram mulheres que denunciaram esse feminismo excludente, como Sojourner Truth e as mulheres vinculadas ao movimento operário. Sojourner Truth, mulher negra, ex-escravizada e ativista estadunidense, em seu discurso “E eu não sou uma mulher?”, realizado na Convenção dos Direitos das Mulheres de 1851, em Akron, Ohio, questionou a exclusão das mulheres negras das pautas feministas. Seu discurso denunciou a contradição na busca por igualdade do feminismo branco e burguês ao ignorar as formas de opressão vividas por mulheres racializadas (Barrancos, 2022).

Dessa forma, antecipou pautas que viriam a ser discutidas pela segunda onda e terceira onda e contribuiu com o movimento feminista articulando a luta contra o racismo, o sexismo e as desigualdades de classe como fundamentais para a emancipação das mulheres.

As feministas do movimento operário compreenderam que a emancipação das mulheres não seria possível dentro do sistema capitalista, que reproduz tanto a exploração da classe trabalhadora quanto a opressão das mulheres. Entre as precursoras desse feminismo socialista destaca-se: Flora Tristán, uma militante peruano-francesa e uma das primeiras mulheres a associar a questão feminina à questão de classe; Alexandra Kollontai, russa, de origem aristocrática, que participou ativamente da Revolução de 1917. Para ela, a opressão feminina estava vinculada ao sistema capitalista e somente com a erradicação desse sistema a emancipação das mulheres seria possível. Defendia também a socialização das tarefas domésticas e da maternidade, como forma de libertar as mulheres das responsabilidades privadas que as mantinham afastadas da vida pública e; Clara Zetkin, militante socialista alemã e dirigente da Internacional Socialista das Mulheres, foi responsável pela criação do Dia Internacional da Mulher, proposto em 1910, como símbolo da luta por melhores condições de trabalho e igualdade de direitos. Para ela, a luta das mulheres não podia ser separada da luta de classes (Barrancos, 2022).

Portanto, o feminismo socialista afirma que as transformações econômicas, por si só, não eliminam a opressão de gênero, pois a dominação feminina resulta da articulação entre a exploração de classe e a opressão patriarcal. O patriarcado é concebido como um sistema histórico anterior ao capitalismo, que se transformou ao longo do tempo, mas que segue sustentando relações de poder desiguais. Diante disso, o feminismo socialista defende a luta contra o patriarcado e contra o capitalismo como condição necessária para a emancipação plena das mulheres (Gamba, 2008).

Em 1949, Simone de Beauvoir com sua obra *O Segundo Sexo* inaugura a segunda onda feminista, que vai da década de 1950 ao início da década de 1990. A segunda onda feminista extrapola a esfera jurídica e passa a criticar as estruturas patriarcais e o papel social imposto às mulheres. As ativistas dessa segunda onda feminista consideravam que os direitos políticos e jurídicos conquistados por meio da primeira onda feminista foi um grande avanço, embora na prática ter igualdade perante a lei não garantisse de fato melhores condições às mulheres, uma vez que o sistema opressor tem raízes mais profundas (Gamba, 2008).

Segundo Barrancos (2022, p.43)

Se cabe um resumo do discurso feminista dominante na cena da segunda onda, este foi o da disposição do corpo, que esteve longe de ser a maternidade anatômica e fisiológica, mas sim o território de inscrições dos modos de identificação do perceber-se mulher.

Ainda de acordo com Barrancos (2022), um grande feito dessa onda foi criar o conceito de “violência contra as mulheres”, até então inexistente no discurso das feministas.

Outra obra muito importante para a época foi *A Mística Feminina* (1963) de Betty Friedan, que criticava a condição doméstica das mulheres estadunidenses. A autora, após grande repercussão da obra, fundou em 1966 o *National Organization for Women* (NOW), uma organização que representa o feminismo liberal. Essa vertente, bastante influente nos Estados Unidos, considera o capitalismo como o sistema que oferece maiores possibilidades de concretizar a igualdade entre os sexos. Como o próprio nome sugere, o feminismo liberal se pautava no liberalismo e na ideia de igualdade entre os sexos (Barrancos, 2022).

Segundo essa vertente, a causa da opressão feminina está consolidada na cultura tradicional, que configura um obstáculo à emancipação das mulheres (Gamba, 2008), ou seja, a situação das mulheres é desigual, pois foram excluídas da esfera pública e por isso, as feministas liberais reivindicavam a entrada das mulheres no mercado de trabalho como uma das soluções para o problema e não questionam as estruturas sociais que levam à dominação das mulheres.

Foi durante a segunda onda que surgiu outra vertente do feminismo, a radical, que segundo Barrancos (2022, p. 40), foi a “que alcançou contundência na caracterização do patriarcado, com foco sobre o fenômeno das esferas privada e pública, a criação de estereótipos e as formas simbólicas e materiais de violência”. O feminismo radical entende o patriarcado como ponto central da dominação social a partir da ideia de que a diferença de sexo determina uma contradição social. Dessa forma, a dominação se dá por meio do controle dos corpos femininos por instituições patriarcais, principalmente o controle sobre a capacidade reprodutiva da mulher (Gamba, 2008). Simone de Beauvoir é considerada precursora do feminismo radical, ao rejeitar a concepção da feminilidade como um dado biológico, compreendendo-a como resultado de processos históricos e sociais.

Com o slogan “o pessoal é político”, popularizado pela Carol Hanish e que marcou os anos 1960 e 1970, mostrava a relação entre as experiências pessoais das mulheres e as estruturas de poder da época, sendo assuntos como maternidade compulsória, direitos reprodutivos, sexualidade, desigualdades domésticas não restritos ao âmbito particular/privado e sim, expressões do sistema patriarcal (Gamba, 2008; Garcia, 2011). Outras obras marcaram o feminismo radical: A Dialética do Sexo: um manifesto da revolução feminista (1970), de Shulamith Firestone; Política Sexual (1976) de Kate Millet; O Contrato sexual (1988), de Carole Pateman; entre outras.

Mulheres negras, por outro lado, não se viram representadas pelo discurso feminista hegemônico, já que este não conseguia resolver seu problema, uma vez que sofrem dupla opressão, a de gênero e a de raça. Esse cruzamento de opressões faz com que as mulheres racializadas sejam mais inviabilizadas (Leal, 2020). Portanto, foi também durante a segunda onda feminista que as feministas negras passaram a ter uma voz maior, entre elas: Audre Lorde; Angela Davis; bell hooks; Patricia Hill Collins.

Na década de 1990, surge a chamada terceira onda, que aprofundou temas que já haviam sido discutidos anteriormente. Deu ênfase à diversidade das experiências femininas. Como explica Garcia (2011), feministas negras, indígenas, lésbicas e latino-americanas passam a denunciar a invisibilidade de suas vivências, analisando como gênero, classe, raça e sexualidade se interseccionam na dominação da mulher.

Nessa fase, há também um deslocamento da teoria feminista para o campo das políticas públicas e institucionais (Pinto, 2010; Araújo, 2022). Ao mesmo tempo, o movimento mantém sua potência crítica diante das novas formas de patriarcado e das desigualdades produzidas pelo neoliberalismo.

O traço temporal dos feminismos latino-americanos não seguem as ondas europeias e estadunidenses, além disso, ele é bastante diverso e assume formas particulares em cada país da região. Mesmo assim, Barrancos (2022) descreve que o movimento feminista na América Latina pode ser dividido em três momentos: nascimento do movimento entre 1900 e 1910 até 1940; o movimento ficou parado e renasce na década de 1970, tendo os anos de 1980 e 1990 um aumento expressivo de participação e; um terceiro momento, no fim de 1990, no qual o feminismo latino-americano adotou um discurso mais crítico ao patriarcado e com tendências pós-coloniais.

As primeiras manifestações feministas na região foram principalmente provenientes de mulheres brancas de classe média, que reivindicavam igualdade jurídica, direitos políticos e direito à educação. O segundo ciclo foi em grande parte influenciado pela segunda onda feminista e no final do século XX já se pode observar um aumento das mulheres no mercado de trabalho e nas universidades. Entre 1970 e 2000, as pautas mais expressivas dos movimentos foram a violência patriarcal e como erradicá-la (principalmente a violência doméstica), a contestação do mandato exclusivo da reprodução, o reconhecimento das dissidências sexuais como sujeitos de direito e as reivindicações pela ampliação da cidadania política. A conquista de direitos foi ampliada em todos os países da região, devido em grande parte pela Convenção de Belém do Pará, em 1994 (Barrancos, 2022).

O terceiro momento é marcado por uma insurgência de feministas decoloniais e por lutas de mulheres dos povos originários e afrodescendentes por um feminismo que rompa com a hegemonia e contemple todas as lutas das

mulheres latino-americanas (Barrancos, 2022). Segundo Barrancos (2022, p. 48), “[...] há uma onda renovada de feminismos de muitas cores por todo solo latino-americano”.

Alvarez (2014) sugere uma forma de compreender o feminismo na América Latina, analisando-o como um campo discursivo de ação e não somente como um movimento social. O movimento feminista precisa ser visto como um espaço político e cultural, composto por atores, discursos e práticas diversas que se articulam e se transformam com o tempo.

A autora também divide o feminismo latino-americano em três grandes momentos. O primeiro, de “centramento”, configura o surgimento do “feminismo no singular”, nos anos 1970 e 1980. Os países da região enfrentaram ditaduras militares, sendo os movimentos feministas protagonistas na luta contra a repressão e pela redemocratização. Embora, nesse período, a pauta feminista fosse fortemente marcada por um viés de classe média e branco, há um “mito de origem” de um movimento homogêneo, sendo que o feminismo latino-americano já nasceu com uma diversidade em seu interior (Alvarez, 2014).

O segundo momento, de “descentramento” e da pluralização, acontece durante a redemocratização e o avanço do neoliberalismo nos anos 1990. É nesse segundo momento que ocorre o “*mainstreaming de gênero*”, ou seja, a institucionalização do movimento feminista. Ao mesmo tempo, surgem críticas à cooptação e à despolitização do feminismo, que, ao se aproximar das instituições e organismos internacionais, teria se afastado de suas bases populares. O momento atual, ou terceiro momento, está relacionado ao “*sidestreaming feminista*”, a horizontalização dos feminismos, resultando na multiplicação do movimento. O feminismo volta a ser uma força de mobilização social ampla, que dialoga com as lutas antirracistas, LGBTQIA+, decoloniais e antineoliberais (Alvarez, 2014).

### 3.3 O FEMINISMO NO BRASIL

O movimento feminista brasileiro é marcado pelas especificidades de uma formação social escravocrata e patriarcal e por isso, precisa ser compreendido por meio da intersecção de classe, raça e gênero (Teles, 1999; Pinto, 2003). No Brasil Colonial, enquanto as mulheres brancas estavam confinadas

ao espaço privado, as mulheres indígenas foram apropriadas pelos colonizadores, para fins de reprodução e serviço doméstico. Entretanto, foram as mulheres negras as mais exploradas, sofrendo uma dupla opressão: a econômica, como força de trabalho nas lavouras e minas, e sexual, servindo aos senhores; sendo estas, fundamentais para a acumulação primitiva de capital, tanto por meio de seu trabalho braçal quanto pela reprodução da força de trabalho escrava (Teles, 1999).

No século XIX, Nísia Floresta ficou conhecida por publicar artigos em defesa dos direitos das mulheres. Outra precursora do movimento feminista no Brasil foi Francisca Senhorinha da Motta Diniz com o jornal *O Sexo Feminino*, em 1883. O período do século XIX foi marcado por um grande número de jornais femininos, porém o *A Família*, de Josefina Álvares de Azevedo, merece grande destaque, por reclamar o divórcio e os direitos civis das mulheres (Teles, 1999; Barrancos, 2022).

Com a luta pelo abolicionismo e a instauração de um regime republicano, muitas mulheres iniciaram movimentos pelos seus direitos. Leolinda de Figueiredo Daltro foi uma professora, sufragista e ativista indígena, que em 1910 fundou o Partido Republicano Feminino (PRF), com objetivo de mobilizar as mulheres para a luta pelos direitos civis. Candidatou-se a um cargo público na prefeitura do Rio de Janeiro, em 1919, marcando um ato de ousadia política numa época em que as mulheres não podiam votar nem ser votadas (Teles, 1999; Barrancos, 2022).

Outra figura central do feminismo no Brasil foi Bertha Lutz, primeira mulher a assumir um cargo no Museu Nacional do Rio de Janeiro, em 1919. Em 1922, criou a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF) e participou ativamente da conquista do sufrágio, alcançada em 1932, durante o governo de Getúlio Vargas. Direito que foi estendido apenas às mulheres alfabetizadas (mesma condição dos homens). Em 1936 fez parte da Câmara dos Deputados, mesmo que por um breve período. Porém foi Carlota Pereira de Queirós, primeira mulher eleita deputada federal, pelo estado de São Paulo, em 1933 (Teles, 1999; Barrancos, 2022).

Maria Lacerda de Moura chegou a colaborar com Bertha Lutz, mas logo rompeu com ela, pois acreditava que o direito de voto à mulher não mudaria a estrutura de opressão se ela continuasse submissa ao marido em casa e ao patrão na fábrica. Assim, ela focava na emancipação da mulher trabalhadora e já

denunciava a dupla jornada. Para ela, a mulher burguesa, ao conseguir direitos civis, só reproduziria o poder das elites (Pinto, 2003; Barrancos, 2022). Sobre isso, Saffioti (2015) evidencia que, no Brasil, a entrada das mulheres no mercado de trabalho esteve vinculada às necessidades das camadas populares, e não apenas a um desejo de emancipação liberal.

O golpe cívico-militar de 1964 forçou uma reconfiguração do feminismo no Brasil. Em 1968, com o Ato Institucional nº 5 (AI-5), a perseguição foi intensificada, levando à prisão e ao exílio de militantes contrários ao regime. Durante os anos 1970, o movimento feminista esteve atrelado à luta pela redemocratização do país (Pinto, 2003).

A Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou o ano de 1975 como o Ano Internacional da Mulher, ajudando na criação de grupos de estudos e coletivos que agiam nas lacunas da ditadura. Nesse mesmo ano, foi realizado no Rio de Janeiro um evento para comemorar o Ano Internacional da Mulher e criado o Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira (CMB), que até 1979 teve um papel fundamental na luta pelas mulheres (Pinto, 2003). Também no ano de 1975, Therezinha de Godoy Zerbini organizou o Movimento Feminino pela Anistia (MFPA). O MFPA foi essencial na campanha pela anistia, promulgada em 1979. Embora o movimento não se declarasse feminista, ele se aliou ao CMB em várias oportunidades (Pinto, 2003; Barrancos, 2022).

Com o assassinato de Ângela Diniz em 1979, as feministas foram à rua protestar pelo fim da violência contra as mulheres, com o lema "quem ama não mata". Ainda no fim da ditadura, os Conselhos Estaduais da Condição Feminina foram criados pelos governos de São Paulo, Minas Gerais e Paraná (Barrancos, 2022).

Esse processo de reorganização culminou na participação ativa das mulheres durante a reabertura política. A articulação entre grupos feministas, que durante a ditadura focaram na resistência e na anistia, passou a se voltar para a institucionalização de suas demandas no novo Estado democrático. Esse movimento estratégico foi essencial para a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985 e para a mobilização conhecida como Lobby do Batom durante a Assembleia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988 (Barrancos, 2022).

Esses eventos representaram o início de uma nova relação entre o movimento feminista e o Estado brasileiro, inaugurando um período de disputas pela

implementação de políticas públicas específicas. A dinâmica dessa institucionalização, bem como a análise detalhada da atuação do CNDM e das conquistas obtidas na Constituição de 1988, serão abordadas em profundidade nos capítulos a seguir, que se dedicam a compreender a trajetória das políticas públicas de gênero no Brasil desde sua redemocratização, focando nas lutas e conquistas no âmbito dos direitos reprodutivos e às estratégias estatais e legislativas de enfrentamento à violência doméstica.



## 4 A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO FEMINISTA NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo “política para mulheres” foi criado pelo movimento feminista para denominar ações de justiça social, igualdade e alteração das condições de vida. Porém, o Estado se apropria desse termo para se referir a qualquer política social compensatória, esvaziando seu sentido transformador. Para as feministas, a verdadeira transformação está nas políticas econômicas e sociais que tem por objetivo garantir a autonomia das mulheres e proporcionar a igualdade de gêneros (Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009).

A relação entre o Estado brasileiro e as mulheres evoluiu ao longo da história: antes vistas como beneficiárias passivas, elas se tornaram sujeitos políticos ativos. Com a industrialização e urbanização nos anos 1930, as mulheres passaram a ser solicitantes de políticas públicas do Estado, como de transporte, de moradia, de creches e contra a pobreza (Articulação de Mulheres Brasileiras 2009).

A institucionalização da agenda feminista no Brasil está relacionada às grandes transformações do Estado e da sociedade no final da década de 1970. O primeiro momento dessa institucionalização aconteceu no contexto da redemocratização, nos anos 1980. Foi nesse período que surgiram as primeiras “políticas públicas com recorte de gênero” (Farah, 2004).

Nos anos 1990, com a agenda de reforma do Estado<sup>1</sup>, as pautas feministas foram descentralizadas parcialmente para os governos municipais e estaduais. “Essa nova agenda é marcada por uma tensão permanente entre o vetor ‘eficiência’ e o vetor ‘democratização dos processos decisórios e do acesso a serviços públicos’” (Farah, 2004, p. 52). Nesse marco, a eficiência é promovida por partidos e governos liberal-conservadores e tem como prioridades a privatização, focalização e modernização, com objetivo de cortar gastos. Já partidos e governos de esquerda privilegiam a democratização dos processos decisórios e do acesso a

---

<sup>1</sup> A Reforma do Estado de 1995 foi um marco na administração pública brasileira, com a substituição do modelo burocrático rígido por um modelo focado em eficiência, redução de custos e resultados. Liderada por Bresser-Pereira no governo FHC, foi inspirada no movimento internacional da *New Public Management*. Sua estratégia central consistiu em redefinir o papel do Estado: o núcleo estratégico e as atividades exclusivas permaneceriam estatais (apoiados por agências reguladoras e executivas), os serviços sociais e científicos seriam “publicizados” para entidades públicas não estatais (as Organizações Sociais), e a produção para o mercado seria privatizada (Brulon; Ohayon; Rosenberg, 2012).

serviços públicos. Nessa vertente, a institucionalização de uma agenda feminista visa a cidadania plena e a autonomia das mulheres, a focalização passa a ser aprendida como uma "discriminação positiva" necessária para superar desigualdades históricas e promover o empoderamento feminino (Farah, 2004).

Nos anos 2000, a eleição de governos progressistas levou a uma maior participação popular, ampliando os Mecanismos Institucionais de Mulheres (MIMs) e apesar das barreiras partidárias e institucionais, os movimentos feministas conseguiram influenciar políticas. No entanto, a implementação de políticas públicas para mulheres dificilmente está sob o controle efetivo de feministas. O conservadorismo ainda influencia as prioridades da agenda governamental e lamentavelmente, essas políticas ficam restritas às secretarias ou conselhos específicos, possuindo orçamento limitado, o que faz com que muitas vezes não sejam executadas e só existam no papel (Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009; Matos; Biroli, 2018). Além disso, a institucionalização, muitas vezes, acontece por meio de uma demanda do Estado e não por uma consciência dos gestores (Farah, 2004).

O próprio Estado, de caráter patriarcal, racista e orientado para os interesses da elite é um obstáculo para a implementação de políticas para mulheres. Essa barreira é sistêmica e a luta das feministas se dá em um cenário construído para manter a exploração (Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009). A organização de um governo privilegia a aprovação e implementação de políticas de grupos dominantes em detrimento de outro, produzindo um viés institucional (Ribas, 2020).

Nesse contexto, merece destaque a distância do que é pactuado democraticamente e aquilo que os governos implementam de fato, seja pela gestão privada dos fundos públicos, pelo que é considerado prioridade pelos ministérios que detém poder sobre o orçamento ou pela fragilidade dos MIMs (Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009). Portanto, é importante que práticas feministas sejam cada vez mais institucionalizadas para a superação do Estado patriarcal.

O modelo de institucionalidade que o movimento feminista ajudou a construir está ancorado nas conferências, organismos executivos e conselhos. A Articulação de Mulheres Brasileiras (2009) faz uma crítica a esse formato ao questionar se a atuação exclusiva nesses espaços não se tornou uma "camisa de força" que aprisiona o movimento na burocracia estatal e no Executivo.

Consequentemente, essa concentração de esforços no Executivo acaba por esvaziar a mobilização nas ruas e a diminuir a pressão necessária sobre o Legislativo e o Judiciário. Desse modo, reduz a pressão sobre o Legislativo e o Judiciário, além das mobilizações nas ruas.

Ao analisar a formação da agenda observa-se que esta etapa é crucial para todo o ciclo de políticas públicas. É nesse momento que os movimentos feministas atuam como atores da sociedade civil organizada, predominantemente no modelo de iniciação externa. Esses grupos utilizam estratégias de *advocacy* para romper a estabilidade institucional e forçar a entrada de demandas de gênero na pauta governamental. Ao politizar questões antes restritas à esfera privada, as feministas conseguem articular problemas e soluções para aproveitar as janelas de oportunidade e transformar reivindicações sociais em políticas públicas concretas.

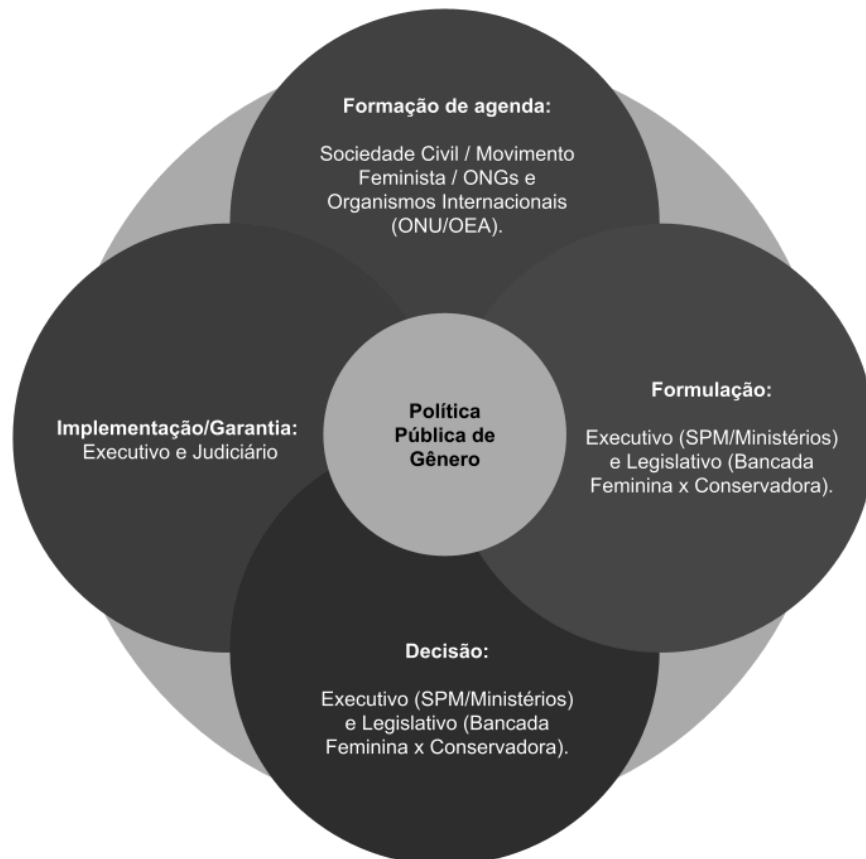
Matos e Biroli (2018) apresentaram um levantamento de 797 iniciativas estatais (leis, decretos, programas, decisões judiciais), entre os anos de 1988 a 2016, relacionadas a gênero e sexualidade, sendo que a grande maioria das iniciativas (89%) representou avanços/ampliação de direitos. No entanto, as reações contrárias (retrocessos) também cresceram, especialmente nos anos de 2011 e 2015. Constatou-se que a grande maioria das iniciativas (610) foram do Legislativo, o que não surpreende, visto que é esse o poder responsável por legislar, mas mesmo assim o Executivo apresentou um número expressivo de propostas (165). Quando o Legislativo impõe barreiras, democracias como o Brasil utilizam a estrutura do Executivo para garantir avanços dos direitos das mulheres (Friedman, 2009 *apud* Ribas, 2020).

Consequentemente, o movimento feminista não pode se restringir apenas à implementação de políticas públicas para romper com o caráter patriarcal do Estado. É preciso transformar o planejamento e o orçamento público para enfrentar o caráter estrutural das desigualdades. Ao definir despesas, os governos não consideram a questão do gênero, o que reproduz e inviabiliza essas desigualdades. A partir do momento da criação de uma política é necessário que ela receba orçamento adequado para ser eficaz. Por isso, o planejamento de políticas públicas demanda radicalizar a ideia de universalidade e o necessário reconhecimento da diversidade (Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009).

Consequentemente, o movimento feminista não pode se restringir a ocupar espaços. É preciso transformar o planejamento e o orçamento público para

enfrentar o caráter estrutural das desigualdades. Ao definir despesas, os governos idealizam um beneficiário neutro, o que reproduz e inviabiliza essas desigualdades. Por isso, o planejamento de políticas públicas demanda radicalizar a ideia de universalidade e o necessário reconhecimento da diversidade (Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009). A figura 1 esquematiza os atores fundamentais para o ciclo de políticas públicas.

**Figura 1:** Atores envolvidos no ciclo de políticas públicas de gênero



Fonte: elaborado pela autora (2025).

## 4.1 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO NO BRASIL

### 4.1.1 A Articulação na Ditadura e a Criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1975 a 1985)

O período que vai de 1975 a 1985 é marcado pela articulação dos movimentos feministas no contexto da ditadura e da redemocratização. Esse movimento levou à criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), um instrumento importante na luta pelos direitos das mulheres e uma conquista dos movimentos feministas brasileiros.

O ano de 1975 foi um marco histórico, pois a Organização das Nações Unidas (ONU) o declarou como o Ano Internacional da Mulher. Nesse contexto, foi realizada a I Conferência Mundial da Mulher sob o lema “Igualdade, Desenvolvimento e Paz”. Esse cenário internacional impulsionou o feminismo no Brasil, que ganhou visibilidade e contornos políticos mais definidos com o surgimento de organizações pioneiras, como o Centro da Mulher Brasileira. Tal entidade buscava a igualdade social entre os gêneros, questionando as bases culturais e hierárquicas da sociedade. Posteriormente, a Assembleia Geral da ONU de 1977 aprovou um plano que influenciou os conceitos de políticas públicas. Seguindo essa diretriz, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) criou normas norteadoras para a institucionalização de políticas públicas voltadas para as mulheres<sup>2</sup> (Pimenta, 2010; Barrancos; 2022).

A imprensa feminista desempenhou uma função estratégica na articulação política e na difusão de ideais democráticos durante o período. Jornais como *Brasil Mulher* (1975) e *Nós Mulheres* (1976) não apenas denunciavam a carestia e a repressão política, mas também introduziram pautas como o divórcio, a sexualidade e o trabalho feminino nas discussões da esquerda (Pinto, 2003; Teles, 1999).

Por se tratar de um período de ditadura, a militância das mulheres foi dupla: contra o regime autoritário e por reivindicações relacionadas à igualdade de

---

<sup>2</sup> A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), por meio do Plano de Ação Regional de 1977, recomendou a criação de organismos governamentais especializados e a revisão de legislações discriminatórias, servindo de base técnica para a institucionalização de políticas públicas para mulheres na região (Pimenta, 2010; Barrancos, 2022).

gênero. Apesar do cenário delicado, as feministas conquistaram alianças, como com a Igreja Católica e com setores de esquerda, mas sempre mantendo autonomia frente ao Estado. Inicialmente, a estratégia do movimento consistia em dialogar com diversos setores, como sindicatos e universidades, pautando questões ligadas ao trabalho, à educação e ao enfrentamento da violência doméstica (Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009; Pimenta, 2010).

A abertura política no início dos anos 1980 e a vitória da oposição ao governo ditatorial nas eleições estaduais de 1982, na região sudeste, possibilitaram maior articulação dos movimentos feministas e desencadearam a criação dos primeiros organismos estatais voltados para as mulheres, como o Conselho Estadual da Condição Feminina em São Paulo e o Conselho dos Direitos da Mulher em Minas Gerais (estado que passou a ser governado por Tancredo Neves) (Pimenta, 2010).

A institucionalização avançou também para a área da saúde e da segurança pública. Em 1983, o Ministério da Saúde formulou o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM)<sup>3</sup>, rompendo com a visão maternalista da saúde ao adotar uma abordagem integral. Já no enfrentamento à violência, a mobilização social resultou na criação da primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher (DEAM), em 1985, em São Paulo, inaugurando um modelo de atendimento especializado que se tornaria referência (Pimenta, 2010).

O movimento das Diretas Já e o Seminário Mulher e Política, realizado em São Paulo, em 1984, impulsionaram o debate das feministas que pretendiam a criação de um órgão federal. Com as eleições indiretas de 1985 as mulheres se associaram com o candidato à presidência Tancredo Neves que se comprometeu a criar um órgão federal norteador de políticas públicas para essa população caso fosse eleito. Mesmo após o falecimento de Tancredo Neves, a pressão sobre José Sarney, então presidente, continuou. O projeto tramitou no Congresso e, em 29 de agosto de 1985, a Lei nº 7.353 foi aprovada, instituindo o CNDM, órgão consultivo e deliberativo focado na promoção de políticas públicas que garantam a igualdade de gênero e a plena participação social e política da mulher,

---

<sup>3</sup> Foi substituído em 2004 pela Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM), fortalecendo e expandindo o PAISM. Com diretrizes mais claras, aborda as especificidades das mulheres, como raça, além de considerar a violência (Brasil, 2011).

vinculado ao Ministério da Justiça, como uma vitória da articulação das mulheres brasileiras (Pimenta, 2010; Matos; Biroli, 2018).

Uma síntese de marcos importantes das políticas públicas de gênero durante o processo de redemocratização do Brasil entre 1975 e 1985 encontra-se no Quadro 1, apresentado abaixo.

**Quadro 1 – Avanços no processo de redemocratização do Brasil (1975–1985)**

ANO	EVENTO
1975	Ano Internacional da Mulher (ONU) e I Conferência Mundial da Mulher.
1977	Criação de normas norteadoras para a institucionalização de políticas públicas voltadas para as mulheres pela CEPAL
1983	Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher no Ministério da Saúde (PAISM)
1985	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em Pimenta (2010), Matos e Biroli, (2018) e Barrancos (2022).

#### 4.1.2 O Lobby do Batom e a Constituição Cidadã (1986 a 1988)

Sob a direção do CNDM, a iniciativa "*Constituinte sem mulher fica pela metade*"<sup>4</sup> articulou a sociedade civil na coleta de sugestões vindas de todas as regiões do país. Essa ação resultou, em agosto de 1986, em uma vigília cívica no Congresso Nacional: um encontro que reuniu centenas de militantes para aprovar a "Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes" e consolidar uma agenda comum de reivindicações. A oficialização dessa pressão política ocorreu simbolicamente em 27 de março de 1987, quando a Carta foi entregue ao deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte. A entrega foi realizada pela feminista Carmem Portinho, marcando a entrada definitiva das demandas feministas na pauta oficial (Pimenta, 2010).

[...] as principais reivindicações na arena política, além da defesa intransigente da autonomia dos movimentos de mulheres, eram:

<sup>4</sup> A campanha tinha como objetivo mobilizar a participação feminina na Assembleia Nacional Constituinte, destacando que uma Constituição para um país diverso precisava refletir a metade da população que são mulheres (Pimenta, 2010).

participação igualitária nas listas eleitorais para cargos eletivos dos partidos políticos; realização, nos partidos políticos, de seminários permanentes sobre a condição da mulher visando a formação de quadros; integração de mulheres em todos os escalões dos Governos Federal, Estaduais e Municipais; imediata aprovação, pelo Senado, do Projeto do Código Civil; modernização do Projeto do Novo Código Penal, principalmente na parte relacionada aos costumes (Pimenta, 2010, p. 83).

Foi nessa conjuntura que surgiu o termo Lobby do Batom, nomeado pelos congressistas homens, inicialmente em tom irônico, com tentativa de diminuir a atuação feminina. Contudo, as feministas apropriaram-se do termo. Por meio de uma ação direta, integrantes do CNDM e lideranças feministas percorriam os gabinetes apresentando estatísticas e argumentos técnicos para convencer os indecisos, atuando em perfeita sintonia com a recém-formada bancada feminina. As 26 deputadas constituintes, apesar de pertencerem a partidos diferentes, formaram um bloco suprapartidário. O resultado foi a incorporação de 80% das demandas na promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988. Entre 122 emendas apresentadas, a mais controversa foi a Emenda Popular n. 65/1987, que defendia o direito ao aborto. Porém, foi rejeitada pelos parlamentares e não obteve apoio da CNDM (Pimenta, 2010; Matos; Paradis, 2014; Matos; Biroli, 2018).

Com a inserção das pautas na nova constituinte, inaugurou-se um paradigma de igualdade jurídica entre homens e mulheres, que envolvia a proibição de diferenças salariais por razão de sexo, idade, cor ou estado civil; a previsão de licença-maternidade e licença-paternidade sem prejuízo salarial ou de emprego; o direito das mulheres presidiárias a manter seus filhos junto de si no período de amamentação e a titularidade de domínio; concessão de propriedade para mulheres e homens independentemente do estado civil; a igualdade no casamento e o direito ao planejamento familiar como livre decisão do casal (Pimenta, 2010; Matos; Paradis, 2014; Matos; Biroli, 2018).

Um resumo das conquistas da Constituição de 1988 encontra-se no Quadro 2, apresentado abaixo.

**Quadro 2 – Conquistas da Constituição de 1988 (1986–1988)**

ANO	EVENTO
1986	Constituinte sem mulher fica pela metade.
1987	Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes.

1987 e 1988	Articulação do lobby do batom.
1988	Promulgação da Constituição Federal com aprovação de 80% das demandas requeridas pelo lobby do batom.

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em Pimenta (2010), Matos e Paradis (2014).

#### 4.1.3 Oscilações e Marcos Internacionais (Década de 1990)

Mesmo com as importantes conquistas, o CNDM viu sua influência diminuir ao final do governo Sarney. A troca do Ministro da Justiça provocou conflitos, ocasionando a saída das conselheiras do órgão. Durante o governo de Fernando Collor, o CNDM enfrentou redução orçamentária, passou por um processo de desarticulação interna e acabou perdendo grande parte de sua efetividade política (Pimenta, 2010).

No mesmo período, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprofundou os preceitos da Declaração da ONU de 1993<sup>5</sup>, resultando na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará (1994). Ratificado pelo Brasil em 1995, este acordo foi o primeiro tratado internacional a reconhecer a violência contra a mulher como uma violação aos direitos humanos (OEA, 1994; Pimenta, 2010). De acordo com a OEA (1994, p.98), violência contra a mulher é definida como “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada”.

O CNDM sofreu uma reestruturação em 1995, já no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que decidiu nomear conselheiras e presidenta sem consultar os movimentos das mulheres. Entretanto, não foi suficiente para reerguer o status do Conselho (Bohn, 2010; Pimenta, 2010; Matos; Paradis, 2014).

<sup>5</sup> Assembleia Geral da ONU aprovou, em 1993, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres. Este documento foi pioneiro ao reconhecer que a violência de gênero constitui uma violação dos direitos humanos e uma barreira fundamental para a paz e o desenvolvimento. Em seu Artigo 1º, a Declaração definiu violência contra a mulher como qualquer ato baseado no gênero que resulte em morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico, inclusive a ameaça de tais atos. Além de conceituar o problema, o texto inovou ao determinar que os Estados não poderiam invocar costumes, tradições ou considerações religiosas para se eximirem da obrigação de erradicar tal violência, devendo condená-la tanto na esfera pública quanto na privada (ONU, 1993).

Paralelamente, o movimento feminista, conjuntamente ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), criou mecanismos de participação e consulta para elaboração de documento oficial a ser apresentado pelo Brasil na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, em 1995, que ficou conhecida como Conferência de Beijing. Esse evento consolidou uma mudança de paradigma ao adotar definitivamente o conceito de gênero como categoria central para a análise das relações sociais e para a formulação de políticas públicas, superando a visão assistencialista das décadas anteriores. O resultado desse encontro foi a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, documento subscrito por 189 governos, incluindo o Brasil, que reconheceu os direitos das mulheres como direitos humanos (ONU, 1995; Pimenta, 2010; Matos; Paradis, 2014). A Plataforma de Ação estabeleceu doze áreas críticas de preocupação que exigiam intervenção imediata dos Estados:

1. Mulheres e pobreza;
2. Educação e Capacitação de Mulheres;
3. Mulheres e Saúde;
4. Violência contra a Mulher;
5. Mulheres e Conflitos Armados;
6. Mulheres e Economia;
7. Mulheres no Poder e na liderança;
8. Mecanismos institucionais para o Avanço das Mulheres;
9. Direitos Humanos das Mulheres;
10. Mulheres e a mídia;
11. Mulheres e Meio Ambiente;
12. Direitos das Meninas (ONU Mulheres Brasil, [s.d.]).

Para enfrentar esses desafios, a conferência introduziu a estratégia da transversalidade de gênero, determinando que a perspectiva da igualdade deveria ser integrada em todas as etapas de planejamento e execução das políticas estatais, e não apenas em departamentos isolados. No contexto brasileiro, os compromissos assumidos em Pequim foram fundamentais para pressionar o Estado

a desenvolver, nos anos subsequentes, organismos executivos específicos e planos nacionais voltados à equidade de gênero (Pinto, 2003).

Como signatário da Plataforma de Ação, o Brasil deveria elaborar relatórios periódicos para monitorização das ações e avaliação da evolução dos direitos das mulheres. Para o movimento feminista brasileiro, esse processo foi um marco pois possibilitou aumentar a interlocução com os feminismos latino-americanos (Pimenta, 2010; Matos; Paradis, 2014).

O período pós-Beijing ficou caracterizado pelo desafio em transformar o compromisso internacional em política pública. O protagonismo das feministas ficou evidente no plano nacional "Estratégias da Igualdade", documento que foi elaborado em diálogo direto com a sociedade civil mediante seminários realizados em todas as regiões do país, reconhecendo a complexidade e a amplitude das demandas das mulheres. Toda essa capacidade de mobilização permitiu ao CNDM estabelecer protocolos de cooperação inéditos com ministérios cruciais, como os da Justiça, Educação, Saúde e Trabalho. Assim surge o Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual, integrado ao Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH)<sup>6</sup> em 1996. Pela primeira vez o combate à violência às mulheres é institucionalizado como uma política. Ademais, a luta resultou na criação do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO), com propósito de combater a discriminação no emprego (Pimenta, 2010).

A pressão por maior igualdade na representação política resultou em mudanças legais significativas. A primeira foi o Projeto de Lei (PL) apresentado em 1995 pela então deputada do Partido dos Trabalhadores (PT), Marta Suplicy, que propunha a reserva de 30% das candidaturas para mulheres. Inicialmente, a Lei nº 9.100/1995 estabeleceu o mínimo de 20% e obrigou os partidos a promover campanhas de filiação feminina, além de incorporar temas de interesse das mulheres em suas agendas. Essa cota aumentou para 25% em 1998 e com a Lei nº 9.504/1997, foi fixado em 30% o percentual mínimo de vagas destinadas às mulheres (Pimenta, 2010; Matos; Paradis, 2014).

---

<sup>6</sup> Ao consolidar avanços na proteção de direitos civis, sociais, econômicos e culturais, o PNDH foi determinante para alterar qualitativamente a visibilidade da violência contra a mulher no Brasil (Pimenta, 2010).

Nos meses de março a maio de 2002, com a articulação de diversas organizações feministas, Conferências Estaduais foram realizadas com o objetivo de construir uma Plataforma Política Feminista. O objetivo da plataforma consistia em fornecer subsídios aos candidatos à Presidência da República, visando a incorporação de propostas concretas em seus programas de governo. A iniciativa buscava inserir as políticas públicas para as mulheres na pauta central dos debates. A plataforma foi aprovada em junho de 2002, ao fim da Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras, que contou com a participação de duas mil mulheres, representantes dos 26 estados brasileiros (Agência Senado, 2002; Matos; Paradis, 2014).

Ainda em 2002, foram as ONGs feministas as responsáveis em desenvolverem um Relatório Alternativo referente ao Protocolo Facultativo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, a CEDAW, um tratado internacional adotado pela ONU em 1979 de promoção de igualdade de gênero e dos direitos humanos das mulheres. Embora o protocolo determinasse a obrigatoriedade de relatórios periódicos a cada 4 anos, o Brasil só entregou o seu 20 anos depois impulsionado pela articulação das organizações feministas AGENDE e CLADEM/Brasil (Matos; Paradis, 2014).

Também em resposta a movimentos de mulheres, o governo FHC criou a Secretaria dos Direitos das Mulheres (SEDIM) em 2002. Ainda que representasse uma conquista, na prática não apresentou autonomia, uma vez que continuava sob comando do Ministério da Justiça. O desenho institucional da SEDIM e sua alocação dentro do Estado gerou uma insatisfação por parte dos movimentos feministas, que defendiam que um órgão de defesa das mulheres deveria ocupar o gabinete presidencial. Dessa forma, iniciou-se a luta por um MIM com mais poder decisório (Bohn, 2010).

No quadro 3, apresentado abaixo, foi realizada uma síntese das políticas públicas de gênero durante a década de 1990.

**Quadro 3 – Políticas de gênero na década de 1990**

<b>ANO</b>	<b>EVENTO</b>
1990 a 1992	Esvaziamento da CNDM.
1994	Convenção de Belém do Pará (OEA).

1995	Reestruturação do CNDM.
1995	IV Conferência Mundial de Pequim
1995	Lei nº 9.100 (Cotas Eleitorais)
1996	Institucionalização do Combate à Violência
2002	Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras.
2002	Entrega do Relatório Alternativo sobre a discriminação contra a mulher à ONU, articulado por ONGs feministas (AGENDE/CLADEM).
2002	Criação da SEDIM

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em Pimenta (2010), Bohn (2010) e Matos e Paradis (2014).

#### 4.1.4 O avanço das conquistas feministas (2003 a 2013)

O reconhecimento das mulheres enquanto atores pelo Estado proporciona que pautas defensoras dos direitos das mulheres estejam em debate. Os MIMs desempenham, portanto, papel central na elaboração e execução de políticas voltadas à redução das desigualdades de gênero (Bohn, 2010; Matos; Paradis, 2014; Santos, 2021). Governos progressistas tendem a favorecer o fortalecimento desses mecanismos, pois são mais propensos a incorporar a igualdade de gênero como parte de suas agendas políticas, devido a questões ideológicas (Bohn, 2010; McBride Stetson; Mazur, 1995 *apud* Santos, 2021).

Com a vitória do PT em 2003, o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) já no início de seu mandato criou a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SPM), com status de Ministério. Infelizmente nomeou mulheres para o cargo de ministra que não faziam parte do movimento feminista, sofrendo forte pressão desse grupo para evitar uma participação apenas ilustrativa. Mesmo com essa discordância, a ascensão do PT ao poder pode ser vista como um marco na relação entre Estado brasileiro e os movimentos feministas, dando início a um período designado de feminismo estatal (Bohn, 2010; Matos; Paradis, 2013; Matos; Paradis, 2014; Matos; Alvarez, 2018; Gonzalez, 2019).

O conceito de feminismo estatal pode ser entendido como uma estratégia política deliberada de aproximação entre os movimentos feministas e o Estado. As feministas compreendem que o Estado não é uma entidade neutra, mas

sim um campo de disputas permeado por inclinações patriarcais que precisam ser transformadas por dentro. Essa atuação interna visa criar sistemas de responsabilização institucional sensíveis a gênero, promovendo o empoderamento das mulheres como uma estratégia democratizadora dos poderes Executivo e Legislativo (Matos; Paradis, 2014).

A principal estratégia de gestão adotada pela SPM foi a transversalidade de gênero (*gender mainstreaming*). Assim, na prática, a SPM atuava tentando influenciar outros ministérios a incluírem a perspectiva de gênero em seus orçamentos e programas, um desafio constante dada a cultura patriarcal do Estado brasileiro (Reinach, 2013).

Para o feminismo estatal ter sucesso, o Estado precisa ter uma relação de cooperação com a sociedade civil. Nesse aspecto, esse novo ciclo político trouxe inovações ao implementar um modelo de gestão democrático-participativo. Desse modo, possibilitou que a pressão exercida pelos movimentos sociais, como o feminista, gerassem resultados dentro do aparato estatal (McBride Stetson; Mazur, 2007 apud Bohn, 2010; Matos; Paradis, 2013; Matos; Alvarez, 2018).

Nesse cenário, a pressão resultou na convocação da I Conferência Nacional de Políticas Públicas para Mulheres (CNPMS) em 2004. Assim, para garantir que as reivindicações da Plataforma Política Feminista fossem inseridas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPMs), o movimento ocupou ativamente os espaços, desde as etapas locais. As CNPMS tiveram edições em 2007, 2011, 2016 e, a última, apenas em 2025. As conferências são imprescindíveis para a elaboração e atualização dos Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPMs) (Bohn, 2010; Matos; Paradis, 2014).

As CNPMS foram cruciais para a expansão das políticas de gênero, configurando-se como instrumentos ativos para o fortalecimento da democracia participativa. Todo esse movimento a nível federal promoveu a criação de instituições e políticas de gênero nos estados e municípios. O número de órgãos municipais dedicados às políticas para mulheres cresceu de apenas 13 em 2004 para 96 em 2016 (Gonzalez, 2019).

Com a institucionalização da SPM, o CNDM sofreu mudanças estruturais, mas continuou fundamental, participando do processo de elaboração do

PNPM e ajudando na articulação entre agentes estatais e agentes da sociedade civil (Santos, 2021).

Em 2005 houve a criação da Central de Atendimento à Mulher, o Ligue 180, para atender exclusivamente mulheres em situação de violência (Brasil, 2018a). O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, implementado em 2007, foi um resultado prático direto do Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2003) e dos I e II PNPMs. O Pacto materializou a descentralização das políticas públicas através de um acordo federativo, promovendo ações intersetoriais que envolviam assistência social, saúde, justiça e segurança pública (Bohn, 2010; Matos; Paradis, 2014).

Outro marco importante para a luta feminista foi a promulgação da Lei 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha. Ganhou esse nome em homenagem à Maria da Penha Maia Fernandes, que por vinte anos lutou para ver seu agressor preso. A lei objetiva proteger a mulher da violência doméstica e familiar (Brasil, 2006; Matos; Paradis, 2014).

Em 2013, a aprovação da Emenda Constitucional nº 72, conhecida como Proposta de Emenda Constitucional (PEC) das Domésticas, representou um marco na correção de desigualdades históricas ao equiparar os direitos da categoria, composta em sua grande maioria por mulheres, aos dos demais trabalhadores. A medida ampliou as garantias trabalhistas que antes se restringiam a benefícios básicos, como salário mínimo e licença-maternidade, e assegurou o acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), seguro-desemprego, horas extras e jornada semanal de 44 horas (Matos; Paradis, 2014).

Os avanços nas políticas públicas de gênero durante o período de 2003 a 2013 foram sintetizados no quadro 4, apresentado abaixo.

**Quadro 4 – Avanços nas políticas públicas de gênero no período 2003–2013**

ANO	EVENTO
2003	Criação da SPM e Política Nacional de Enfrentamento à Violência.
2004	I CNPM.
2005	Criação do Ligue 180.
2006	Lei Maria da Penha (Lei 11.340)

2007	Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência e II CNPM.
2011	III CNPM.
2013	PEC das Domésticas.
2016	IV CNPM.

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em Bohn (2010) e Matos e Paradis (2014).

#### 4.1.5 Reação Antifeminista (2013 a 2022)

Porém, todo o avanço conquistado começou a retroceder a partir de 2013. O fortalecimento da direita e a escalada de grupos conservadores culminaram no impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016. Esse movimento iniciou um processo de desmonte das estruturas participativas que haviam sido consolidadas na década anterior e o feminismo foi eleito inimigo político (Biroli; Machado; Vaggione, 2020; Santos, 2021).

A SPM, ao final do mandato de Dilma Rousseff, foi incorporada ao Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, juntamente com as Secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Direitos Humanos. No mesmo ano, já no governo de Michel Temer, essa pasta foi redirecionada para o Ministério da Justiça e Cidadania e posteriormente transferida ao Ministério dos Direitos Humanos, em 2018. A extinção da SPM levou a perdas orçamentárias além de espaço da agenda governamental (Biroli, 2018). Ao mesmo tempo, houve ataques diretos aos mecanismos de participação social, com a suspensão de políticas nacionais e decretos que extinguiram diversos colegiados, restringindo severamente a capacidade de incidência da sociedade civil nas políticas públicas (Santos, 2021). Portanto, o enfraquecimento das políticas de gênero começaram nos governos Dilma e Temer (2015-2018), através de estratégias de invisibilidade como o rebaixamento hierárquico da SPM e a redução orçamentária, caracterizando um desmonte por omissão e mudança de arena que afetou a densidade e a intensidade formal da política (Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025).

Diante desse cenário, movimentos sociais, inclusive o feminista, deixaram de ocupar espaço na burocracia estatal. Com a eleição do representante da extrema-direita Jair Bolsonaro, em 2018, houve o avanço de um contramovimento antifeminista que uniu diferentes setores como militares, grupos

religiosos e liberais, com a formulação de políticas para mulheres em uma nova lógica, na qual a categoria gênero foi deslegitimada (Biroli, 2018; Sanchez, 2021; Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024; Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025).

Mediante a nomeação de uma evangélica conservadora, Damares Alves, como ministra do recém-criado Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), as pautas relacionadas à autonomia das mulheres foram substituídas pela defesa da ordem moral e da família tradicional. Assim, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SPM) teve suas competências reduzidas e foi submetida a uma estrutura que priorizava as chamadas políticas familiares, ignorando as demandas feministas. Nessa nova lógica, o ministério priorizou os direitos da família em detrimento dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, reconfigurando a atuação estatal para atender a valores religiosos (Sanchez, 2021; Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024; Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025).

O avanço dos debates antifeministas não foi somente a nível estrutural mas também simbólico, por meio do combate à chamada ideologia de gênero e na defesa incansável de valores morais conservadores. Muitos cargos estratégicos foram ocupados por gestores com posições abertamente anti gênero e departamentos foram renomeados (Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025).

No âmbito dos programas e instrumentos, realizou-se um desmonte do que havia sido conquistado na última década, caracterizado pela descontinuidade e reconfiguração de ações. Programas estruturantes foram interrompidos, assim como iniciativas voltadas à saúde sexual e reprodutiva. A criação de novos instrumentos refletiu a guinada ideológica da gestão. Cristiane Britto, até então Secretária Nacional de Políticas para Mulheres, instituiu em 2022 o programa "Mães do Brasil". O programa tinha como objetivo explícito garantir os direitos da criança nascida e por nascer, configurando-se oficialmente como a primeira iniciativa "pró-vida" do governo federal. O escopo da política pública foi substancialmente alterado: a mulher deixou de ser tratada como sujeito de direitos em sua integralidade e autonomia para ser enquadrada prioritariamente em dois papéis - a vítima de violência que necessita de proteção ou a mãe dedicada à família. As políticas e programas se limitaram ao enfrentamento da violência e ao empreendedorismo, como o programa Qualifica Mulher (Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024; Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025).

Ao ocupar o cargo de ministra, Cristiane Britto reafirmou o compromisso de Damares Alves, enquanto a SPM foi ocupada pela ativista antiaborto Ana Muñoz Reis. Sob esse contexto, casos de aborto legal sofreram intervenções diretas do Estado, como a atuação da ministra Damares Alves na tentativa de impedir a interrupção da gestação de uma criança de 10 anos, vítima de estupro, no Espírito Santo. Além disso, na gestão da ministra Cristiane Britto, o MMFDH chegou a solicitar ao Ministério Público e aos Conselhos de Medicina a apuração da conduta de médicos que realizaram o aborto legal em um caso envolvendo uma menina de 11 anos (Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024).

A Secretaria Nacional da Família (SNF), também chefiada por uma ativista ultraconservadora, Ângela Granda Martins, lançou em 2019, pela SNF, o programa “Famílias Fortes”, que buscava a prevenção de problemas de violência por meio do fortalecimento de vínculos familiares, ignorando as causas estruturais desse problema. Complementarmente, foi criado o Observatório Nacional da Família (ONF) com o intuito de produzir materiais científicos-acadêmicos que colocassem a família como garantia de proteção social (Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024).

Essa reorientação política caracteriza a adoção do familismo como diretriz estatal. Diferente da proteção social que visa o indivíduo, o familismo transfere para a família e, na prática, para o trabalho não remunerado das mulheres a responsabilidade principal pelo bem-estar de seus membros (idosos, crianças e pessoas com deficiência). Ao focar na família como núcleo indivisível, o Estado invisibiliza as hierarquias de poder e a violência que ocorrem dentro do ambiente doméstico, desarticulando décadas de políticas focadas na autonomia feminina (Biroli, 2018)

A reação antifeminista não ficou restrita ao MMFDH. No Ministério da Saúde (MS), os conservadores foram responsáveis pela extinção da Área Técnica de Saúde da Mulher, responsável pelo PAISM. Outra ação do MS foi a produção de uma nova Caderneta da Gestante, que afirmava que "todo aborto é crime", ignorando a legislação vigente, além de não reconhecer a violência obstétrica. Com a Portaria nº 2.282 de agosto de 2020, os serviços de saúde eram obrigados a oferecer à gestante vítima de estupro a visualização do feto via ultrassom e notificar os casos de aborto legal. Em conjunto com o MMFDH, promoveu campanhas de prevenção à gravidez na adolescência focadas na abstinência sexual, sob o slogan "tudo tem seu tempo", ignorando a educação

sexual nas escolas. O MS apresentava uma estrutura mais sólida que o MMFDH, com servidores técnicos e de carreira que, ao resistirem ao desmonte do ministério, foram exonerados (Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024).

A trajetória das políticas públicas de gênero no Brasil revela uma dinâmica de avanços e retrocessos. Se entre 1975 e 2015 houve um avanço progressivo da inclusão de pautas feministas e conquista de direitos, o período recente demonstra a fragilidade dessas conquistas. O desmonte rápido de estruturas consolidadas evidencia que a institucionalização burocrática, por si só, não garante a estabilidade das políticas de gênero, exigindo constante vigilância da sociedade civil diante de governos conservadores. Os retrocessos citados encontram-se sistematizados no quadro abaixo.

**Quadro 5 – Retrocesso e Reorientação das Políticas de Gênero (2013–2022)**

ANO	EVENTO
2016	Extinta a SPM.
2016 a 2018	Ataque à Participação Social.
2019	Criação do MMFDH
2019 a 2022	Adoção do familismo pelo governo.
2019 a 2022	Extinção da Área Técnica de Saúde da Mulher, responsável pelo PAISM.
2019	Programa Famílias Fortes.
2019	Programa Mães do Brasil

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em Biroli (2018), Sanchez (2021) e Biroli; Tatagiba; Quintela (2024).

#### 4.1.6 A Reconstrução das Políticas de Gênero (2023 - 2025)

A partir de 2023, com o terceiro mandato do Presidente Lula, observa-se uma retomada da agenda de igualdade de gênero. O primeiro ato do governo foi a recriação do Ministério das Mulheres, o que devolveu à pasta o status de primeiro escalão e autonomia orçamentária. Contudo, a nova gestão adotou uma diretriz que vai além da existência de um ministério isolado; a transversalidade de gênero foi restabelecida como princípio de governo, exigindo que todos os

ministérios incorporem a perspectiva de gênero em suas ações e orçamentos (Brasil, 2024a).

A Lei nº 14.611/2023, conhecida como Lei da Igualdade Salarial, constitui um marco histórico ao alterar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para garantir a obrigatoriedade de igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens. A inovação da lei reside na exigência de transparência. As empresas com cem ou mais empregados são obrigadas a publicar relatórios semestrais de transparência salarial e, caso seja identificada a desigualdade, devem apresentar um plano de ação para solucionar o problema, sob pena de multa administrativa (Brasil, 2024b).

No âmbito executivo, o governo, através do Decreto nº 11.430/2023, estabeleceu a obrigatoriedade de reserva de 8% das vagas para mulheres vítimas de violência doméstica nas contratações públicas federais. Dessa forma, o Estado reconhece que a dependência financeira é um dos principais fatores que impedem o rompimento do ciclo da violência, criando mecanismos concretos de empregabilidade e reinserção social (Brasil, 2023a). Após vetos presidenciais no governo anterior, foi implementado o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, por meio do Decreto nº 11.432/2023. A política assegurou a oferta gratuita de absorventes higiênicos através do Programa Farmácia Popular, priorizando estudantes de baixa renda e pessoas em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2023b).

Uma novidade no debate público brasileiro foi a criação de uma Política Nacional de Cuidados. Foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de elaborar a política, visando reconhecer, redistribuir e valorizar o trabalho de cuidado, atribuído socialmente às mulheres, na maioria das vezes sem remuneração. A lei foi criada em 2024 (Lei nº 15.069/2024) e regulamentada em julho de 2025. Essa iniciativa busca transformar a divisão sexual do trabalho, propondo que o cuidado de crianças, idosos e pessoas com deficiência deixe de ser uma obrigação privada feminina e passe a ser uma responsabilidade compartilhada entre o Estado, a sociedade e a família (Brasil, 2024c; 2025a).

As principais iniciativas na reconstrução das políticas de gênero entre 2023 e 2025 encontram-se no quadro 6, apresentado abaixo.

**Quadro 6 – Reconstrução das Políticas de Gênero (2023–2025)**

ANO	EVENTO
2023	Recriação do Ministério das Mulheres; Lei da Igualdade Salarial (Lei nº 14.611); Decreto nº 11.430 (Cotas em Licitações); Programa de Saúde Menstrual (Decreto nº 11.432).
2024	Lei da Política Nacional de Cuidados (Lei nº 15.069), regulamentada em 2025.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

A trajetória apresentada permite identificar ciclos distintos na relação entre o Estado brasileiro e as demandas feministas: da articulação inicial na resistência à ditadura à conquista de marcos constitucionais; da institucionalização do feminismo estatal ao desmonte promovido pela reação conservadora; e, finalmente, o atual esforço de reconstrução. Esse fato evidencia que a institucionalização das políticas de gênero no Brasil não segue uma linha evolutiva contínua, mas se caracteriza como um campo de disputa permanente, sujeito à instabilidade política e à orientação dos governos vigentes. Para facilitar a visualização dessa dinâmica, a figura 2 a seguir expõe os períodos analisados.

**Figura 2: Síntese dos períodos analisados**

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Compreendido o cenário, o próximo capítulo se dedicará a aprofundar duas pautas fundamentais que atravessam esses períodos: o enfrentamento à violência contra a mulher e a disputa pelos direitos reprodutivos.

## **5 A ORGANIZAÇÃO FEMINISTA FRENTE AO ESTADO: A DESCRIMINALIZAÇÃO DO ABORTO E A LEI MARIA DA PENHA**

### **5.1 DIREITOS REPRODUTIVOS EM PAUTA: A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO FEMINISTA PELA DESCRIMINALIZAÇÃO DO ABORTO**

O aborto no Brasil é crime, exceto em caso de risco de vida para as mulheres gestantes, gravidez resultante de estupro e em casos de má-formação fetal diagnosticada como anencefalia (Brasil, 1940; Brasil, 2012; Biroli, 2014). O movimento feminista brasileiro sempre priorizou a luta pela descriminalização do aborto como essencial para a autonomia das mulheres sobre seus corpos (Miguel; Biroli; Mariano, 2017). O corpo feminino sempre foi entendido como território em disputa, marcado pelo domínio de um sistema patriarcal que se apropria do seu potencial produtivo e reprodutivo (Comunica Rede, 2008 *apud* Barsted, 2008).

Para Biroli (2014) o debate sobre o aborto se configura como central para a teoria democrática e para a justiça social, não se restringindo à esfera moral ou privada. A autora argumenta que a criminalização do aborto não reflete a realidade social, mas serve para brutalizar a prática, atingindo severamente as mulheres mais vulneráveis em termos de raça e classe, além de revelar que a autonomia reprodutiva é distribuída de forma desigual na sociedade.

Mesmo que a tradição liberal defenda um Estado laico e a soberania do indivíduo como bases para o direito ao aborto, ela é insuficiente por não considerar as verdadeiras condições de vida das mulheres. A universalização dos direitos pode ocultar as desigualdades de gênero e gerar consequências desiguais para homens e mulheres. Historicamente, o Estado trata o corpo feminino como objeto de intervenção pública, e não como território de autonomia individual. Dessa forma, a luta pelo direito ao aborto é contra um sistema de dominação. Sistema que moldou políticas reprodutivas (Biroli, 2014).

Dessa forma, a estratégia feminista no Legislativo durante a década de 1990 foi intensa e priorizou a tentativa de aprovar projetos de lei que garantissem o acesso ao aborto legal pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e à descriminalização da prática, como o PL 20/1991 e o PL 1135/1991. Em 1997, o PL 20/1991 sofreu uma derrota ocasionada pelas reações de movimentos contrários. A partir dos anos

2000, o feminismo passou a enfrentar no Congresso uma resistência religiosa em frentes parlamentares, como a Frente Parlamentar Evangélica, criada em 2003 e diversas frentes focadas na "defesa da vida" (Barsted, 2008; Biroli, 2014; Miguel; Biroli; Mariano, 2017).

Consequentemente, o movimento buscou pressionar o executivo e o judiciário como alternativa. O resultado foi o lançamento de Normas Técnicas pelo MS, como a norma técnica de prevenção e tratamento dos agravos resultantes de violência sexual contra mulheres e adolescentes, que instrui os médicos sobre os procedimentos para o aborto legal solicitado por vítimas de violência sexual. Atualizada em 2005, a norma dispensou a exigência de Boletim de Ocorrência para o aborto em caso de estupro (Barsted, 2008; Miguel; Biroli; Mariano, 2017). A institucionalização das demandas feministas atingiu um ponto alto com a criação da Comissão Tripartite em 2005, fruto da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Essa comissão, que reuniu Executivo, Legislativo e sociedade civil, elaborou uma minuta de PL que propunha a legalização do aborto até a 12ª semana. A defesa dessa proposta no Parlamento exigiu das deputadas um enfrentamento direto com a recém-criada "Frente Parlamentar em Defesa da Vida", evidenciando a polarização e a necessidade de as feministas ocuparem espaços institucionais para garantir a tramitação de suas pautas (Mariano; Biroli, 2017).

No judiciário, com a articulação direta de organizações feministas, em 2012 foi aprovada a ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) 54 pelo Supremo Tribunal Federal em 2012, que permitiu a interrupção da gestação de fetos anencefálicos, representando o principal avanço em décadas. Mais recentemente, ações como a ADPF 442 apresentada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 2017, buscam a descriminalização pela via judicial, argumentando a inconstitucionalidade dos artigos do Código Penal. Embora essas conquistas tenham sido alcançadas, no âmbito legislativo não houve avanços e a atuação feminista ficou restrita a barrar o retrocesso dos direitos que já haviam sido alcançados (Barsted, 2008; Miguel; Biroli; Mariano, 2017).

Toda ofensiva conservadora resultou na Resolução CFM nº 2.378/2024 e no PL nº 1904/2024. A Resolução CFM nº 2.378/2024 proíbe a assistolia fetal em casos de aborto legal acima de 22 semanas, suspensa por uma liminar do STF em maio de 2024, não vigente, debatida no Congresso e Judiciário. O aborto legal no Brasil não possui idade gestacional máxima para ser realizado

segundo o Código Penal (Brasil, 1940), e mesmo a Organização Mundial da Saúde (OMS) não estipula um limite para a prática. Sendo que, na realização do procedimento em gravidez acima de 20 semanas, as diretrizes médicas internacionais aconselham a realização da assistolia fetal<sup>7</sup> (Drezett; Kotzias, 2025).

De forma cruel, o PL nº 1904/2024 (conhecido como PL do Estupro) tenta tornar crime de homicídio simples<sup>8</sup> o aborto realizado após a 22ª semana, com pena de reclusão de até 20 anos, maior que a imposta aos estupradores. A realização do aborto em idade gestacional avançada é consequência direta das barreiras estruturais que o sistema possui e afeta principalmente meninas e mulheres negras, pobres e vítimas de violência (Drezett; Kotzias, 2025).

A mobilização das organizações feministas foi importante para barrar esse retrocesso, porém a pauta continua vulnerável, como demonstra o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 3/2025, a PDL da Pedofilia. O projeto foi aprovado na Câmara dos deputados em novembro de 2025 e ainda segue para votação no Senado Federal. A proposta busca sustar a Resolução 258 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que regulamenta a assistência a meninas vítimas de violência sexual. Na prática, a proposta restringe o direito ao aborto legal previsto para casos de estupro de vulnerável (Criola, 2025; Drezett; Kotzias, 2025).

A falta de representatividade feminina no Congresso se apresenta como outro obstáculo na questão do aborto. Mesmo que não haja um alinhamento de todas as mulheres com a pauta, são elas que proferem a maior parte dos discursos favoráveis à ampliação desse direito. Esse fato limita a capacidade de inserção da perspectiva da autonomia no debate legislativo (Miguel; Biroli; Mariano, 2017). Mariano e Biroli (2017) analisaram discursos referentes ao aborto na Câmara dos Deputados entre os anos de 1991 e 2014. O estudo examinou 915 discursos proferidos em plenário, que evidenciou como as mulheres parlamentares desempenharam papel central na defesa dos direitos reprodutivos, mesmo com

---

<sup>7</sup> A assistolia fetal é um procedimento médico que consiste na indução da parada cardíaca do feto por meio da injeção intracardíaca ou intravenosa de agentes farmacológicos (como o cloreto de potássio ou digoxina). É recomendada pela OMS como etapa preliminar à interrupção da gravidez em estágios avançados (geralmente após a 20ª ou 22ª semana) para garantir que o feto não nasça com sinais vitais, em conformidade com o desfecho previsto no aborto legal.

<sup>8</sup> O homicídio simples está previsto no *caput* do Artigo 121 do Código Penal Brasileiro e é definido simplesmente como o ato de "matar alguém". Juridicamente, ele é classificado por exclusão: é o homicídio doloso (com intenção de matar) que não possui as qualificadoras (como motivo fútil ou meio cruel) (Brasil, 1944).

baixa representatividade nesse ambiente. Mesmo com apenas 13,6% do total de discursos feitos pelas mulheres, elas foram responsáveis por 40% de todos os discursos favoráveis à ampliação do aborto legal, enquanto os homens em sua maioria defendeu ações contrárias a prática.

Discursos religiosos e conservadores anulam a mulher como sujeito de direitos ao encaixá-la no papel de mãe, de modo que esteja sempre a serviço da reprodução e da família tradicional. Para o feminismo, a mulher é dotada de autonomia própria, podendo ou não decidir pela maternidade (Biroli, 2014). Embora o aborto seja visto como ato individualista pelos discursos conservadores, estudos demonstram que antes de recorrer à prática, as mulheres refletem e ponderam a respeito de suas capacidades de cuidar de si, dos filhos, dos familiares, e decidem pelo aborto pois compreendem suas capacidades e recusam o papel moral imposto pela sociedade (Gilligan, 2005 *apud* Biroli, 2014).

Todo esse contexto desfavorável fez com que a estratégia do movimento feminista se deslocasse do argumento clássico da autonomia da mulher e do direito ao próprio corpo para o aborto como um problema de saúde pública (Barsted, 2008; Miguel; Biroli; Mariano, 2017). Parlamentares adotaram uma tática de enquadramento focada na saúde pública para sensibilizar a opinião pública e o parlamento sobre o assunto. O argumento de saúde pública evidencia a realidade das mulheres que morrem em procedimentos clandestinos. Com um Congresso conservador e religioso, os argumentos clássicos são vistos como mais radicais e difíceis de serem aceitos, demonstrando como o contexto conservador molda e limita o próprio discurso feminista (Mariano; Biroli, 2017).

Segundo Miguel, Biroli e Mariano (2017, p. 253-254):

[...] argumento da “saúde pública” esteve presente em 61,8% dos discursos favoráveis à ampliação do aborto legal e foi o principal argumento em 40,3% deles, enquanto os discursos que recorreram à “liberdade individual” e/ou ao “controle da mulher sobre seu corpo” aparecem em 50% dos discursos, mas como argumento principal em apenas 22,9% deles.

A perspectiva feminista aponta que as escolhas não ocorrem ao acaso. Para muitas mulheres, principalmente as mais vulneráveis, a decisão sobre a gravidez é atravessada por pressões de parceiros, famílias e pela falta de recursos materiais. A criminalização afeta as mulheres pobres de uma maneira muito violenta, já que recorrem a métodos inseguros, clínicas clandestinas precárias ou ao uso

incorreto de medicamentos abortivos, enquanto mulheres de classe social mais elevada conseguem acessar procedimentos seguros. Assim, a justiça reprodutiva vai além da descriminalização, mas de uma ação positiva do Estado que fomente políticas públicas e garanta condições reais para que a maternidade, ou a recusa dela, seja uma decisão. Em 1995, a Plataforma de Pequim já reconhecia que o aborto em condições perigosas é problema de saúde pública e recomendou aos governos a revisão de leis punitivas (Biroli, 2014; Miguel; Biroli; Mariano, 2017).

Miguel, Biroli e Marino (2017) defendem a pressão extraparlamentar como solução ao fechamento das vias institucionais e o domínio conservador no Congresso. A mobilização nas ruas, nas mídias digitais e na imprensa é de extrema importância para manter o tema na agenda e tentar criar um ambiente social mais favorável, capaz de romper o bloqueio imposto pela ofensiva religiosa conservadora.

Sem o controle sobre o próprio corpo, a autonomia das mulheres permanece incompleta e desigual em relação à dos homens. A contribuição feminista mostra que garantir esse direito é fundamental não apenas para a saúde pública, mas para a consolidação de uma democracia que não tolere a subordinação de metade de sua população baseada em seu sexo (Biroli, 2014). A figura 3 visa simplificar o avanço da pauta de descriminalização do aborto no Brasil.

**Figura 3:** Principais marcos referentes à descriminalização do aborto no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora (2025).

## 5.2 O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

O enfrentamento à violência de gênero no Brasil percorreu uma trajetória gradual de visibilidade, deslocando-se da esfera privada e tornando-se uma responsabilidade pública e estatal.

Na década de 1980, o país vivenciou o início do reconhecimento institucional do problema, decorrente da pressão dos movimentos feministas. O slogan "quem ama não mata" marcou o ano de 1981 e foi uma resposta das feministas ao assassinato de Ângela Diniz<sup>9</sup> e de outras mulheres, cujos agressores frequentemente utilizavam a tese da legítima defesa da honra para garantir a impunidade. Toda essa mobilização social culminou com a criação de instituições de defesa da mulher, como a criação da primeira Delegacia de Atendimento à Mulher (DEAM) em São Paulo, em 1985. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 o Estado passou a ter o dever explícito de coibir a violência no âmbito familiar (Brasil, 1988; Almeida; Lourenço, 2012; Barrancos, 2022).

Embora o Brasil tenha incorporado, na década de 1990, instrumentos internacionais fundamentais de defesa dos direitos humanos, como a Convenção de Belém do Pará, que obriga o Estado a erradicar a violência de gênero, a prática jurídica interna caminhou em sentido oposto. A aplicação da Lei nº 9.099/95 aos casos de violência doméstica, tratando-os como infrações de menor potencial ofensivo<sup>10</sup>, gerou um conflito normativo e um retrocesso social. A imposição de penas pecuniárias banalizou a gravidade das agressões, contrariando os compromissos assumidos pelo país no cenário internacional (Barsted, 2008; Lourenço, 2014).

Em 2005 foi criada a Central de Atendimento à Mulher que estabeleceu um canal nacional de denúncias e orientação (Brasil, 2017). No ano

---

<sup>9</sup> O caso de Ângela Diniz, assassinada em 1976 por seu companheiro Doca Street, tornou-se um marco para o feminismo brasileiro ao expor o uso da tese jurídica da 'legítima defesa da honra'. O argumento, utilizado pela defesa no primeiro julgamento para justificar o crime como uma reação aceitável ao comportamento da vítima, resultou em uma pena irrisória e gerou a mobilização social sob o lema 'Quem ama não mata'. A tese é considerada uma violação direta aos direitos das mulheres e ao princípio da dignidade humana, tendo sido declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) apenas em 2023 (ADPF 779), por reforçar estereótipos de gênero e naturalizar a violência doméstica.

<sup>10</sup> A classificação de uma conduta como infração de menor potencial ofensivo implica a possibilidade de aplicação de medidas despenalizadoras, como a composição civil dos danos e a transação penal, ou seja, a substituição da pena de prisão por multas ou restrições de direitos (Brasil, 1995).

seguinte, foi sancionada a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), considerada o maior marco jurídico sobre o tema no país.

A Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, é um marco histórico, resultado de pressões contínuas dos movimentos feministas, e não atua apenas como um instrumento punitivo, mas como um mecanismo de efetivação dos direitos humanos das mulheres, historicamente negligenciados pelo Estado brasileiro estruturalmente patriarcal (Veras; Cunha, 2010). A Lei Maria da Penha, como ficou conhecida, segundo Barsted (2011), é o fruto de uma ação de *advocacy* feminista bem-sucedida, que combinou forte organização, análise clara e mobilização visível. Foi resultado de uma profunda articulação do movimento com o legislativo, executivo e judiciário.

Em 1983, Maria da Penha Maia Fernandes sofreu dupla tentativa de feminicídio pelo seu companheiro, Marco Antonio Heredia Viveros. O agressor simulou um assalto após deixar a esposa paraplégica com um tiro nas costas que, após 4 meses de internamento, ao retornar para casa foi mantida em cárcere privado por 15 dias, período em que tentou eletrocutá-la durante o banho. Com a ajuda de familiares e amigos, ela conseguiu apoio jurídico para sair de casa sem configurar abandono de lar, garantindo assim a guarda de suas filhas e sua própria segurança. Após sobreviver à tentativa de feminicídio, Maria da Penha enfrentou a violência institucional da justiça brasileira, com o primeiro julgamento ocorrendo apenas em 1991, 8 anos após o crime. O agressor foi condenado, mas saiu livre devido a recursos da defesa. Em 1996, em um segundo julgamento, Marco Viveros foi condenado novamente, mas a sentença não foi cumprida sob alegação de irregularidades processuais. Diante da omissão da justiça nacional, Maria da Penha, o Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) denunciaram o caso para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA), em 1998. Já em 2001 a OEA responsabilizou o Estado brasileiro por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica. Foram feitas recomendações exigindo a punição do agressor, reparações à vítima e reformas nas políticas públicas (Instituto Maria da Penha, [s.d.]).

A CEDAW define discriminação contra a mulher como qualquer distinção baseada no sexo que vise anular ou prejudicar o exercício dos direitos

humanos e liberdades fundamentais das mulheres em qualquer esfera da vida política, econômica ou social (Organização Das Nações Unidas, 1979). Já a Convenção de Belém do Pará (1994) definiu violência contra a mulher como qualquer conduta baseada no gênero que cause morte, dano ou sofrimento, seja no âmbito público ou privado. Essa convenção estabeleceu que a violência é uma ofensa à dignidade humana e uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais, comprometendo os Estados a adotarem políticas para sua erradicação (Barsted, 2011).

Antes da Lei Maria da Penha, o Brasil já havia realizado alguns avanços legislativos, oriundos da Constituição de 1988 e da pressão feminista, como a tipificação do assédio sexual (2001) e a notificação compulsória de violência nos serviços de saúde (2003). A Constituição de 1988 foi pioneira ao obrigar o Estado brasileiro a coibir a violência no âmbito das relações familiares, antecipando-se até mesmo à Convenção de Belém do Pará (Brasil, 1988; Barsted, 2011).

Entretanto, em desacordo com a Constituição de 1988 e a Convenção de Belém do Pará, a Lei nº 9.099/95 classificava a violência doméstica (lesão corporal leve e ameaça) como crime de menor potencial ofensivo, o que na prática funcionava como uma quase descriminalização da violência de gênero. Essa lei previa a conciliação entre vítima e agressor, reforçando a impunidade da agressão (Barsted, 2011).

A condenação pela OEA impôs ao Brasil a obrigação de criar medidas legislativas eficazes para prevenir e punir a violência doméstica e funcionou como um catalisador político decisivo para a aprovação da Lei nº 11.340/2006 (Veras; Cunha, 2010; Barsted, 2011). A Lei Maria da Penha não é uma concessão benevolente do Estado, mas sim o resultado direto das lutas feministas e das legítimas e justas reivindicações de vítimas de violência, portanto ela é uma conquista política e social dos movimentos de mulheres.

Diante da pressão externa, em 2002 se formou um Consórcio de ONGs feministas (CEPIA, CFEMEA, AGENDE, ADVOCACI, LADEM/IPÊ e THEMIS), com a contribuição de diversas operadoras do direito. Esse grupo realizou um trabalho técnico e político de *advocacy*, redigindo uma proposta focada especificamente na violência doméstica e familiar (Veras; Cunha, 2010; Barsted, 2011). O objetivo central desse grupo era criar uma solução legislativa que retirasse

a violência doméstica da esfera dos crimes de menor potencial ofensivo e garantisse mecanismos mais robustos de proteção (Carone, 2018).

A eleição do governo Lula em 2002 e a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) foram cruciais nesse processo, uma vez que permitiu uma interlocução direta entre o movimento feminista e o Poder Executivo, facilitando a apresentação das demandas do Consórcio. A fase de formação da agenda foi fortemente influenciada pelo Consórcio, que elaborou um anteprojeto de lei. Essa proposta foi apresentada à bancada feminina no Congresso e, posteriormente, serviu de base para as discussões dentro do governo federal (Carone, 2018).

Durante as discussões iniciais no Executivo, o movimento feminista enfrentou forte oposição do Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje), resultando em um PL enviado ao Congresso que mantinha a aplicação da Lei 9.099/95, contrariando a demanda central das feministas pela especificidade de gênero. Diante dessa derrota, o Consórcio redirecionou sua estratégia para o Legislativo, concentrando sua atuação na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), onde conseguiu recuperar as propostas originais (Carone, 2018).

Por meio de uma atuação técnica e política, que incluiu desde a redação de substitutivos até a mobilização em audiências públicas, o grupo conseguiu reverter as concessões feitas aos juízes, garantindo no texto final o afastamento da Lei 9.099/95. O Consórcio também atuou para neutralizar resistências regimentais e políticas na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), utilizando contatos pessoais e apoio de assessores para assegurar que a lei oferecesse um tratamento integral à mulher em situação de violência (Carone, 2018).

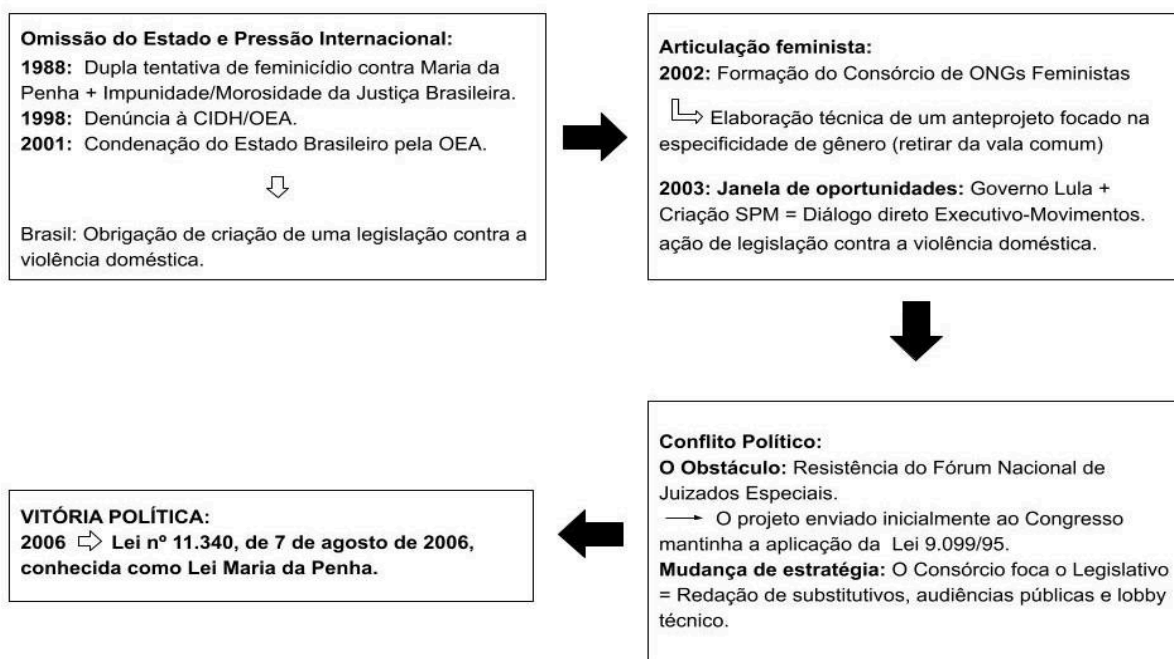
Devido a esse movimento das mulheres foi possível a criação de uma política de prevenção e atenção à violência doméstica, por meio da criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, de medidas protetivas para as vítimas de violência doméstica e reforçou a atuação das Delegacias de Atendimento à Mulher e da Defensoria Pública. A lei não apenas pune, mas define linhas de prevenção e assistência, incorporando a perspectiva de gênero e retirando a violência doméstica da esfera de crimes banais (Veras; Cunha, 2010; Barsted, 2011; Carone, 2018).

Até a Lei Maria da Penha, a violência doméstica era tratada como um conflito intrafamiliar onde o Estado não deveria intervir, justificando a subordinação feminina. Essa postura estatal perpetuava a violência, pois protegia o agressor sob a proteção da privacidade do lar, local onde as mulheres estatisticamente mais sofrem violência. A lei foi a primeira no Brasil a proteger especificamente as relações baseadas no afeto, independentemente de coabitação (Veras; Cunha, 2010).

Dentre as particularidades da violência doméstica, destaca-se o ciclo da violência e a dificuldade da vítima em romper a relação devido à dependência financeira, emocional e à pressão social. Esse tipo de violência tende a ser habitual e progressiva, diferindo da criminalidade comum entre estranhos, o que exige uma intervenção estatal diferenciada. A complexidade do vínculo afetivo entre vítima e agressor torna o problema especialmente delicado (Oliveira, 2008).

Com o caso da Lei Maria da Penha, a concepção tradicional de que os movimentos sociais atuam apenas como "outsiders", ou seja, como agentes externos que pressionam o Estado por meio de protestos e denúncias perde relevância. Uma vez que o Consórcio de ONGs feministas rompeu essa barreira ao exercer um ativismo institucional, caracterizado pela inserção de suas demandas dentro da própria burocracia estatal e do processo legislativo. Como as integrantes do Consórcio possuíam qualificação técnica e formação jurídica foi possível estabelecer um diálogo com o governo. Muitas dessas ativistas já possuíam histórico de atuação dentro do Estado, como no CNDM e na Assembleia Constituinte, o que facilitou a ocupação de espaços de decisão. Portanto, a influência dos movimentos sociais pode ir muito além da formação da agenda pública, incidindo diretamente sobre o conteúdo detalhado das políticas públicas. Esse caso ilustra como a combinação entre mobilização política e conhecimento técnico-jurídico permitiu que o movimento feminista operasse nas instituições, neutralizando resistências conservadoras e moldando a redação final da legislação (Carone, 2018). O processo de formulação da Lei Maria da Penha encontra-se esquematizado na figura 4.

**Figura 4: Processo de formulação da Lei Maria da Penha**



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base em Carone (2018), Veras e Cunha (2010) e Barsted (2011).

Após a Lei Maria da Penha, os esforços se concentraram, principalmente, em tornar o crime de homicídio de mulheres em crime autônomo com especificidades. A Lei nº 13.104, sancionada em março de 2015, que tipificou o feminicídio no Brasil foi o resultado de um longo processo de pressão política, influenciado pelo contexto internacional e latino-americano (Brasil, 2015).

A categoria feminicídio, criado originalmente por Diana Russell em 1976, serviu de base para que movimentos feministas passassem a exigir uma resposta legal específica para a morte de mulheres. No Brasil, essa demanda ganhou força com a recomendação expressa da ONU Mulheres para que o país adequasse sua legislação para nomear e punir especificamente a violência letal contra as mulheres baseada no gênero (Oliveira, 2017).

O avanço do debate sobre o feminicídio no Congresso Nacional ganhou força com a instalação da CPMI da Violência contra a Mulher (2012 - 2013), cujo relatório evidenciou o aumento dos assassinatos de mulheres e a omissão estatal na implementação da Lei Maria da Penha. Diante desse diagnóstico, a comissão propôs um conjunto de medidas legislativas, incluindo o PLS nº 292/2013, que buscava inserir o feminicídio no Código Penal como forma de punição e de visibilidade política. Durante a elaboração do anteprojeto, um grupo especializado,

formado por juristas, pesquisadoras, militantes e integrantes da SPM, atuou na tradução de conceitos sociológicos sobre violência de gênero para a linguagem jurídica. No Senado, o projeto enfrentou disputas, como a tentativa de substituir o termo feminicídio por uma qualificadora genérica de preconceito, proposta rejeitada pela relatora e pela articulação feminista, que defenderam que a nomeação específica era essencial para reforçar a natureza estrutural do crime (Oliveira, 2017).

Ao chegar à Câmara dos Deputados, o projeto enfrentou momentos decisivos, devido à crescente polarização política e à atuação de bancadas conservadoras e religiosas que transformaram a palavra gênero no centro de uma disputa moral. Sob ameaça do então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, de barrar a votação, foi feita uma negociação que substituiu o termo razões de gênero por razões da condição de sexo feminino, mudança que representou uma vitória simbólica dos setores conservadores. Ainda assim, a lei preservou a essência da proposta ao tipificar o feminicídio como qualificadora do homicídio quando houver violência doméstica ou discriminação contra a mulher. Essa configuração garantiu que, na prática jurídica, as dinâmicas de poder e subordinação que caracterizam a violência de gênero pudessem ser enquadradas (Oliveira, 2017).

A criação da Lei do Feminicídio envolveu um processo que buscava não apenas punir, mas principalmente nomear e tornar visível a violência letal contra mulheres e romper com a lógica dos crimes passionais.

A Lei nº 14.994/2024, conhecida como pacote anti feminicídio, tornou o feminicídio crime autônomo e agravou a sua pena, passando a ser a mais alta do Código Penal brasileiro, de 20 a 40 anos de reclusão, além de estabelecer outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher. O aumento de feminicídios no país demandou por uma resposta por parte do Estado, que mesmo com todos os avanços conquistados, não foi capaz de tratar a violência de gênero de maneira eficaz (Brasil, 2024d; Bezerra; Leite, 2025). Entre 2013 e 2023, 47.463 mulheres foram assassinadas no Brasil, uma média de 13 por dia. Somente em 2023, foram 3.903 vítimas, mas devido à subnotificação calcula-se uma taxa real de 17% maior que a registrada. A maioria dos feminicídios ocorreu no ambiente domiciliar, tornando este o mais perigoso para as mulheres e atingiu com maior gravidade as mulheres negras, que em 2023 foram 68% das vítimas (IPEA; FBSP, 2025). Nesse cenário, o pacote anti feminicídio é uma resposta à pressão popular por medidas mais incisivas.

Durante as décadas de 2010 e 2020, houve um avanço no debate, com a aprovação de leis fundamentais para coibir a violência de gênero, como a Lei da Importunação Sexual (Lei nº 13.718/2018), que define como crime a prática de ato libidinoso contra alguém sem a sua anuência, com a finalidade de satisfazer a lascívia própria ou de terceiros (Brasil, 2018b). A lei tem como objetivo a garantia da liberdade e da dignidade sexual, dando ao indivíduo o direito de escolher quando, como e com quem se relacionar sexualmente. Embora o crime possa ser praticado por qualquer pessoa, a lei desempenha um papel importante na proteção das mulheres, que constituem a maioria das vítimas. A lei se aplica tanto em ambientes públicos quanto privados (Rolim; Pontes; Carvalho, 2024).

A Lei Maria da Penha foi alterada pela Lei 13.641/2018. A partir de 2018, o descumprimento de medidas protetivas de urgência se tornou crime, o agressor que não respeitar a medida está sujeito a pena de detenção, que vai de 3 meses a 2 anos (Brasil, 2018c; Tribunal De Justiça Do Distrito Federal E Dos Territórios, 2018).

Em 2021, foram sancionadas a Lei do Stalking (Lei nº 14.132/2021), que criminaliza a perseguição reiterada, por qualquer meio e que ameaça a integridade física e psicológica da vítima, interferindo em sua liberdade e privacidade (Brasil, 2021a; 2024a), a Lei nº 14.188/2021, que criou o tipo penal específico de violência psicológica contra a mulher e instituiu o programa Sinal Vermelho. Um "X" vermelho desenhado na mão da vítima funciona como um pedido silencioso de socorro nos estabelecimentos públicos e privados, que devem encaminhar a mulher para atendimento especializado. A legislação tipifica a violência psicológica como crime, definindo-a como conduta que cause dano emocional, degradação ou controle de ações e crenças mediante ameaça, constrangimento ou isolamento. A pena estipulada é de reclusão de seis meses a dois anos. Além da criminalização, a norma alterou a Lei Maria da Penha para permitir o afastamento imediato do agressor também em casos de risco à integridade psicológica da vítima, e não apenas física (Brasil, 2021b; 2024a) e a Lei 14.192/2021, que define e criminaliza a violência política de gênero e se aplica durante as eleições e no exercício de direitos políticos e de funções públicas (Brasil, 2023c).

O Supremo Tribunal Federal (STF), em 2023, declarou inconstitucional a tese da legítima defesa da honra, proibindo seu uso em tribunais para absolver feminicidas, por entender “[...] que a tese viola a dignidade da pessoa

humana, o direito à vida e à igualdade entre homens e mulheres e contribui para a naturalização e perpetuação da violência contra a mulher” (Brasil, 2023d, p. 20).

Além do pacote anti feminicídio, o atual governo tem se posicionado em relação ao enfrentamento à violência de gênero com o restabelecimento do Programa Mulher Viver sem Violência, desde março de 2023. Portanto, esse programa passa a fazer parte da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e tem como objetivo integrar os serviços ofertados a mulheres em situação de violência. Um dos eixos do programa é a ampliação das Casas da Mulher Brasileira. A Casa da Mulher Brasileira é um equipamento que integra em um mesmo espaço serviços de acolhimento, triagem, apoio psicossocial, delegacia especializada e defensoria pública. A retomada desse modelo busca resolver o problema da revitimização da mulher que, anteriormente, precisava percorrer diversos órgãos públicos dispersos pela cidade para conseguir atendimento e proteção. Atualmente, o país conta com apenas 11, sendo 3 inaugurados pela atual gestão e 32 em processo de implementação (Brasil, 2023e; 2024a)

Houve também a reestruturação da Central de Atendimento à Mulher, Ligue 180. Durante a gestão anterior, o serviço havia sido fundido com o Disque 100, gerando perda de especificidade no atendimento. A separação dos canais em 2023 permitiu a volta do atendimento especializado, com protocolos específicos para violência de gênero e a inclusão de canais digitais, como o atendimento via WhatsApp, facilitando o acesso à justiça e à informação para mulheres em situação de risco (Brasil, 2024a).

### 5.3 MOVIMENTO FEMINISTA E ESTADO BRASILEIRO: A ARTICULAÇÃO POLÍTICA NA CONSTRUÇÃO DE DIREITOS DAS MULHERES

A trajetória do movimento feminista brasileiro demonstra que a relação com o Estado é marcada por uma contradição. Se, por um lado, a institucionalização das demandas foi fundamental para a criação de organismos de gestão e marcos legais, por outro, essa aproximação revelou os limites impostos por uma estrutura estatal historicamente patriarcal. A análise das políticas públicas implementadas desde a redemocratização até o cenário atual evidencia que o

Estado não é neutro, atuando muitas vezes para reproduzir desigualdades e manter a dominação sobre as mulheres.

Portanto, a atuação do Estado brasileiro na formulação de políticas públicas não deve ser compreendida apenas como uma resposta técnica a demandas sociais, mas como um movimento necessário de reparação das parcelas inviabilizadas e vulneráveis pela sociedade. Assim, para compreender a importância das políticas de igualdade de gênero, é necessário partir do pressuposto de que o Estado e suas instituições são agentes ativos na construção política e social dos gêneros. Historicamente, a ausência de uma perspectiva de gênero fez com que o Estado tratasse como universais experiências que eram, na verdade, marcadamente masculinas. Para corrigir essa assimetria, as ações governamentais precisaram adotar a focalização como uma discriminação positiva, necessária para superar as desigualdades e promover a emancipação das mulheres.

Nesse sentido, a trajetória construída durante este trabalho revela que a compensação estatal eficaz não se dá por meio de qualquer política para mulheres. Visto que estas não necessariamente são capazes de promover uma reestruturação do sistema e, muitas vezes, podem reforçar estereótipos tradicionais e a divisão sexual do trabalho, como as políticas adotadas no período do governo Bolsonaro e descritas anteriormente. A verdadeira transformação reside nas políticas de igualdade de gênero.

O movimento feminista ao se inserir na burocracia estatal concentrou esforços na estrutura executiva e foi exitoso ao colocar pautas na agenda governamental. Entretanto, a efetividade dessas políticas esbarrou frequentemente na falta de orçamento e na resistência conservadora, concentrada no legislativo, sendo o caso mais clássico o da descriminalização do aborto. A facilidade com que estruturas consolidadas foram desmontadas entre 2016 e 2022 demonstra que a institucionalização burocrática não garante a estabilidade das políticas de gênero.

Apesar dessas armadilhas burocráticas e dos riscos de desmobilização, é imperativo reconhecer que o feminismo institucional representou uma ruptura histórica fundamental. Segundo Matos e Paradis (2014), a teoria política liberal clássica sempre se sustentou na dicotomia entre o espaço público e o privado, excluindo as mulheres da cidadania plena. Ao ocupar a burocracia estatal, o movimento feminista quebrou essa barreira, forçando o Estado a reconhecer que

questões privadas, como a violência doméstica e a reprodução, são questões políticas de responsabilidade pública.

A importância dessa estratégia reside na criação de um novo paradigma de cidadania. Matos e Paradis (2014) argumentam que a institucionalização permitiu a inserção da perspectiva de gênero nas políticas públicas por meio de órgãos especializados, transformando a mulher de mera beneficiária passiva em sujeito de direitos. Além disso, o feminismo institucional potencializou a democracia participativa: CNPMs configuraram-se como espaços vitais de articulação, permitindo que a pressão das ruas ganhasse legitimidade política para aprovar marcos legais complexos, como a Lei Maria da Penha. Portanto, mesmo diante das fragilidades recentes, a ocupação do Estado foi o mecanismo que permitiu traduzir reivindicações teóricas em direitos concretos.

O desmonte ocorrido nos governos recentes, com a substituição da perspectiva de autonomia pela visão familiarista e moralizante, provou que os direitos das mulheres no Brasil estão em constante disputa. A reação antifeminista, ao atacar conceitos de gênero, reforça a tese de que o patriarcado se reorganiza para manter a subordinação feminina. Portanto, a atuação do movimento feminista frente ao Estado brasileiro revela uma trajetória de resistência contínua: as políticas públicas conquistadas são vitais, mas insuficientes se não acompanhadas de uma transformação estrutural que desmantele as bases que sustentam a desigualdade.

As distintas trajetórias percorridas pela Lei Maria da Penha e pela pauta do aborto evidenciam as contradições e o caráter patriarcal do Estado brasileiro. A primeira representou um sucesso de *advocacy* e articulação entre movimento, Executivo, Legislativo e Judiciário. Embora enfrente o patriarcado ao retirar a violência da esfera privada, ela pôde ser enquadrada sob a ótica da proteção da integridade física, algo que o Estado, ainda que tardiamente e por pressão internacional da OEA, conseguiu assimilar.

Por outro lado, a luta pela descriminalização do aborto toca no ponto central da autonomia e da liberdade sexual. O corpo feminino sempre foi entendido como território em disputa, marcado pelo domínio de um sistema patriarcal que se apropria do seu potencial produtivo e reprodutivo (Federici, 2017). A resistência do Congresso Nacional, evidenciada no Estatuto do Nascituro e no PL 1904/2024, mostra que, para setores conservadores e religiosos, a mulher é anulada como sujeito de direitos ao ser encaixada exclusivamente no papel de mãe.

A resistência parlamentar, consolidada a partir dos anos 2000, impôs um bloqueio institucional às pautas de autonomia reprodutiva. Esse cenário confirma a universalização dos direitos liberais, no contexto brasileiro, falha ao não incorporar as desigualdades de gênero estruturais. A resposta feminista a esse bloqueio legislativo foi a pressão sobre o Ministério da Saúde para a edição de Normas Técnicas. Essa estratégia de contornar o Legislativo permitiu avanços práticos, como a dispensa do Boletim de Ocorrência para casos de estupro em 2005, mas também revelou a fragilidade dessas conquistas, que, por não terem força de lei, permanecem vulneráveis a decretos legislativos e mudanças de gestão, como se observa nas recentes tentativas de sustação via PDL nº 3/2025 (Barsted, 2008; Criola, 2025).

Recentemente, a ofensiva conservadora inaugurou uma nova fase na disputa: não é somente o impedimento da legalização que está em pauta, mas sim um retrocesso referente às exceções legais já garantidas por lei. A tentativa de impor limites gestacionais não previstos em lei e de proibir procedimentos técnicos, como a assistolia fetal, caracteriza um ataque à democracia, em que princípios religiosos se sobrepõem a garantias constitucionais, reconfigurando o Estado (Drezett; Kotzias, 2025).

No âmbito do Judiciário, a aprovação da ADPF 54 em 2012 representou a vitória mais significativa em décadas, rompendo parcialmente com a inércia legislativa. Contudo, essa vitória pontual sobre a anencefalia não alterou a estrutura penal de 1940. A ação mais recente, a ADPF 442, demonstra que o movimento feminista compreendeu que o STF pode atuar como um garantidor de direitos fundamentais. Entretanto, essa via também gera reações imediatas do conservadorismo legislativo, na qual cada avanço progressista no Judiciário é respondido com projetos de lei punitivistas, como o PL nº 1904/2024 e a Resolução do CFM nº 2.378/2024 (Miguel; Biroli; Mariano, 2017; Drezett; Kotzias, 2025).

O fato de o movimento feminista precisar deslocar a estratégia do argumento clássico da autonomia para o argumento de saúde pública expõe os limites da cidadania feminina no Brasil. Mariano e Biroli (2017) evidenciam um deslocamento do argumento da autonomia e liberdade individual para o argumento da saúde pública. Essa mudança reflete o reconhecimento de que, em um Congresso dominado por valores religiosos e patriarcais, a reivindicação da mulher como sujeito autônomo é sistematicamente rejeitada. O argumento da saúde

pública, ao focar na mortalidade materna e nas consequências dos procedimentos clandestinos, torna-se uma via mais aceitável, embora politicamente reduza a radicalidade da pauta da autodeterminação.

A análise interseccional de raça e classe também é indispensável para compreender a urgência dessa mudança discursiva. A criminalização do aborto no Brasil não impede a prática, mas distribui seus riscos de forma desigual. Enquanto mulheres de classes mais altas acessam procedimentos seguros, a punição estatal e o risco de morte recaem desproporcionalmente sobre mulheres negras e pobres. Portanto, a manutenção da criminalização coloca o Estado na posição de decidir a vida das mulheres. As barreiras impostas pelo PL 1904/2024, ao tentarem equiparar o aborto tardio ao homicídio, aprofundam essa violência institucional, vitimando duplamente meninas e mulheres que já enfrentam barreiras de acesso ao serviço de saúde em tempo hábil (Biroli, 2014; Drezett; Kotzias, 2025).

A predominância masculina no Congresso está diretamente relacionada com a agenda legislativa conservadora, evidenciando que a ausência de mulheres nos espaços de decisão resulta na manutenção de políticas que controlam seus corpos. Mesmo sub representadas, os dados apresentados por Mariano e Biroli (2017) sobre os discursos na Câmara (1991-2014) revelam que, as parlamentares mulheres carregam o peso da defesa dos direitos reprodutivos, sendo responsáveis por 40% dos discursos favoráveis. Isso demonstra que a presença de mulheres feministas nos espaços de poder é determinante para a perspectiva da autonomia.

Diante do fechamento das vias institucionais clássicas, a análise aponta para a necessidade de mudança nas estratégias de pressão. Desse modo, a pressão extraparlamentar, como movimentos de rua, redes sociais e mídia, citada por Miguel, Biroli e Mariano (2017), ressurge não apenas como tática de apoio, mas como barreira capaz de parar os retrocessos iminentes. A mobilização social constitui o contrapeso necessário para equilibrar a assimetria de poder dentro das instituições.

Enquanto a pauta do aborto não apresenta avanços legislativos, o Estado revela ser mais permeável a políticas que podem ser enquadradas sob a ótica da proteção da vítima. Se de um lado, os direitos reprodutivos enfrentam desafios constantes, o combate à violência doméstica conseguiu se institucionalizar como responsabilidade pública, ainda que esse processo tenha exigido estratégias de pressão internacional e articulação constante dos movimentos feministas.

Historicamente, o Estado brasileiro tratou a violência doméstica como um conflito privado. A ruptura dessa percepção só começou a ocorrer na década de 1980, quando o movimento feminista politizou assassinatos de mulheres, forçando o problema a sair da esfera doméstica para a pública. Embora a Constituição de 1988 tenha apresentado avanços em relação aos direitos das mulheres, a prática jurídica da década de 1990 não acompanhou esses avanços, como se observa na aplicação da Lei nº 9.099/95 aos casos de violência doméstica, minimizando a gravidade da violência de gênero (Barsted, 2008; 2011). Portanto, a existência de uma democracia formal não garante, por si só, a proteção das mulheres, exigindo uma vigilância constante da sociedade civil organizada.

O enfrentamento à violência doméstica no país só entrou para a agenda governamental a partir do momento que o movimento feminista internacionalizou suas denúncias. O caso Maria da Penha é o exemplo máximo da eficácia dessa articulação: diante da omissão do Judiciário brasileiro, organizações feministas levaram o caso à OEA, resultando na condenação internacional do Brasil em 2001 (Veras; Cunha, 2010; Barsted, 2011). Essa condenação foi o catalisador político que obrigou o Estado a agir, provando que a pressão externa é necessária para romper a inércia das instituições estatais.

Como aponta Barsted (2011), a elaboração da Lei Maria da Penha ilustra um amadurecimento estratégico do movimento feminista, que evoluiu do protesto nas ruas para o *advocacy*. A formação de um Consórcio de ONGs feministas em 2002, composto por especialistas jurídicas e ativistas, permitiu que o movimento não apenas reivindicasse uma lei, mas redigisse o próprio texto legal. Essa capacidade técnica foi fundamental para disputar a narrativa com juristas conservadores e garantir que a lei tivesse um caráter integral e não meramente punitivo. Diante da resistência do Fonaje, o Consórcio demonstrou habilidade técnica ao redirecionar esforços para o Legislativo, atuando dentro das comissões parlamentares para reverter as alterações que desfiguravam o projeto original. Isso comprova que a articulação feminista precisa ser operada em diversas esferas de poder de forma simultânea.

A Lei Maria da Penha ao reconhecer a complexidade do vínculo afetivo e a dependência emocional e financeira como fatores que prendem a mulher ao ciclo da violência revela que presença feminista em sua formulação rompeu com a visão patriarcal do Estado, que equiparava a violência doméstica a outras formas

de violência, desconsideram a realidade das mulheres e mantendo a subordinação feminina sob o manto da privacidade do lar.

Mesmo após 2006, a articulação feminista continuou fundamental na luta, como demonstra o processo de tipificação do feminicídio. O conservadorismo no Congresso tentou esvaziar o conceito político do crime, disputando o termo gênero e substituindo-o por condição de sexo feminino (Oliveira, 2017). Diante deste cenário, é preciso entender que cada avanço legislativo é um campo de batalha semântico e ideológico, que demanda do movimento feminista uma negociação constante para garantir que a natureza estrutural da violência não seja inviabilizada.

A aprovação de leis recentes, como a do *Stalking*, da Importunação Sexual e da Violência Política de Gênero entre 2018 e 2021, demonstra que a articulação das mulheres permanece ativa e atenta às lacunas deixadas pela legislação anterior. Essas leis preenchem vácuos que deixavam as mulheres vulneráveis em espaços públicos e virtuais, expandindo a proteção para além do ambiente doméstico.

Argumentos jurídicos, como a tese de legítima defesa da honra foram usados por muito tempo para manter a dominação das mulheres, uma vez que violavam seus direitos e replicavam a violência contra elas praticadas. A inconstitucionalidade dessa tese, declarada pelo STF, representou um marco simbólico da luta, ao reforçar que a morte das mulheres não pode ser naturalizada.

Entretanto, vale ressaltar que sem uma estrutura adequada do Estado, apenas a existência de leis não garante a manutenção dessas políticas, como demonstra o retrocesso analisado durante os governos mais conservadores. O enfrentamento à violência de gênero condiciona-se, portanto, à vontade política de alocar recursos e garantir a materialização dos serviços previstos em lei. Referente a questão do aborto, o podcast Rádio Novelo Apresenta (2025) relata a dificuldade que mulheres e meninas enfrentam ao buscar um aborto legal no Brasil, ao se depararem com profissionais e serviços despreparados para atendê-las e denuncia o desmonte de um direito já garantido em lei, ao mostrar os poucos serviços estruturados para tal prática e como os profissionais de referência estão sendo boicotados pelo Estado. O que está em pauta no momento, portanto, é que esse retrocesso não avance. Diante disso, cabe ao movimento feminista o papel de enfrentamento político, denunciando o desmonte institucional e reafirmando que a manutenção e a ampliação dos direitos das mulheres são inegociáveis.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão de que o Estado é historicamente patriarcal permite identificar que as desigualdades entre homens e mulheres são construções históricas e políticas e não um fenômeno natural da sociedade. Dessa forma, ele pode tanto reproduzir a subordinação feminina ou servir como ferramenta de emancipação. Portanto, a formulação de políticas públicas de gênero são compensatórias, ou seja, uma maneira do Estado se redimir com as mulheres.

Essas políticas são resultado de uma articulação das mulheres, que ao longo da trajetória estudada, mostrou-se extremamente eficaz ao pressionar as esferas governamentais, como na conquista da igualdade jurídica na Constituição Federal de 1988. Mas foi durante os governos progressistas que a maioria dos avanços foram observados. Esse fenômeno pode ser devido às características do próprio governo, que ao ampliar a participação da sociedade civil por meio de instâncias participativas, como as Conferências Nacionais, permitem que certas pautas consigam chamar mais atenção e entrar na agenda institucional. O movimento feminista, ao aproveitar essa janela de oportunidades, transformou reivindicações históricas em políticas públicas concretas, como no de enfrentamento à violência doméstica, com a criação da Lei Maria da Penha.

Entretanto, este trabalho também evidenciou a fragilidade dessas conquistas diante da ascensão de governos ultraconservadores. O rápido desmonte das estruturas participativas e a adoção de discursos familiarista e moralizante demonstraram que a institucionalização burocrática, por si só, não garante a estabilidade das políticas de gênero. Dessa maneira, fica claro que o Estado patriarcal se reorganiza para manter a dominação, utilizando a máquina pública para reverter direitos já alcançados.

O cenário contemporâneo, a partir de 2023, mostra-se mais otimista com a retomada das pautas de igualdade de gênero, com destaque para a Lei da Igualdade Salarial e a inédita Política Nacional de Cuidados. Essas iniciativas recentes sinalizam um reconhecimento estatal de que a emancipação feminina depende da redistribuição do trabalho reprodutivo, embora o desafio de implementar tais políticas em um país estruturalmente desigual permaneça imenso.

No que tange ao enfrentamento da violência doméstica, o estudo de

caso da Lei Maria da Penha revelou o sucesso do *advocacy* feminista e a importância da pressão internacional. A vitória legislativa provou que a articulação técnica e política é capaz de transformar demandas em políticas concretas. Por outro lado, a disputa pelos direitos reprodutivos expôs os limites mais rígidos do Estado brasileiro. Enquanto a pauta da violência avança, a descriminalização do aborto enfrenta entraves imposto pelo conservadorismo, evidenciando que o corpo da mulher permanece como um território de disputa na qual a cidadania plena ainda é negada.

Conclui-se, portanto, que a relação entre o movimento feminista e o Estado é marcada por avanços e retrocessos. Embora a ocupação dos espaços institucionais seja indispensável para a formulação de políticas públicas, ela não substitui a necessidade de mobilização social contínua. Para enfrentar as estruturas patriarcais que se reorganizam constantemente, o feminismo brasileiro deve manter a pressão extraparlamentar e a vigilância ativa, garantindo que os direitos conquistados não sejam extinguidos e em momentos oportunos, avanços alcançados.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO. Plataforma política feminista será lançada na Câmara. **Senado Notícias**, Brasília, 5 ago. 2002. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2002/08/05/plataforma-politica-feminista-sera-lancada-na-camara>. Acesso em: 5 dez. 2025.
- ALENCAR, Joana et al. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. Brasília: Ipea, 2021.
- ALMEIDA, Adriana de; LOURENÇO, Lélío Moura. Como a violência doméstica/intrafamiliar foi vista ao longo do tempo no Brasil: breve contextualização. **Perspectivas em Psicologia**, [S. l.], v. 9, p. 14-23, nov. 2012.
- ALVAREZ, Sonia E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 43, p. 13-56, jul./dez. 2014.
- ARAÚJO, Lorna Beatriz Negreiros de. Das origens do patriarcado ao surgimento do movimento feminista: a conscientização da mulher e a quebra de estereótipos machistas. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 1863-1881, abr. 2022.
- ARRUZZA, Cinzia. Considerações sobre gênero: reabrindo o debate sobre patriarcado e/ou capitalismo. **Revista Outubro**, São Paulo, n. 23, p. 36-58, jun. 2015.
- ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. **Articulando a luta feminista nas políticas públicas**: desafios para a ação do movimento na implementação das políticas. Brasília: Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009.
- BANDEIRA, Lourdes; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. Políticas públicas e violência de gênero: uma discussão com base na rotina das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) da região Centro-Oeste. *In*: BANDEIRA, Lourdes; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de; MESQUITA, Andrea (org.). **Violência contra as mulheres**: a experiência de capacitação das DEAMs da Região Centro-Oeste. Brasília: Agende, 2004. v. 5, p. 35-52.
- BANDEIRA, Lourdes; VIEIRA, Fernanda B. **Brasil**: fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: Relatório de Pesquisa SPM/Cepal, 2004.
- BARRANCOS, Dora. **História dos feminismos na América Latina**. Tradução de Michelle Strzoda. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2022.
- BARSTED, Leila Linhares. Aspectos sociais da Lei Maria da Penha. *In*: JORNADA DA LEI MARIA DA PENHA, 2., 2008. **Anais** [...]. [S. l.: s. n.], 2008. 10 p.
- BARSTED, Leila Linhares. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista. *In*: CAMPOS, Carmen Hein (org.). **Lei Maria da Penha**:

comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 13-37.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**: fatos e mitos. Tradução de Sérgio Milliet. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016. v. 1.

BIROLI, Flávia. Autonomia e justiça no debate sobre aborto: implicações teóricas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 15, p. 37-68, set./dez. 2014.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

BIROLI, Flávia; MACHADO, Maria das Dores Campos; VAGGIONE, Juan Marco. **Gênero, neoconservadorismo e democracia**: disputas e retrocessos na América Latina. São Paulo: Boitempo, 2020.

BIROLI, Flávia; TATAGIBA, Luciana; QUINTELA, Débora Françolin. Reações à igualdade de gênero e ocupação do Estado no governo Bolsonaro (2019-2022). **Opinião Pública**, Campinas, v. 30, p. 1-32, e3013, 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, p. 23911, 31 dez. 1940.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 14631, 2 ago. 1996.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm). Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher**: princípios e diretrizes. 1. ed., 2. reimpr. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2011. 82 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54**. Feto anencéfalo. Interrupção da gravidez. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 12 de abril de 2012. Diário da

Justiça Eletrônico: DJe-080, Brasília, 30 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848 [...] para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 46, p. 1, 10 mar. 2015. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm). Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos. **Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180**: relatório 2017. Brasília: MDH, 2018a. 49 p. Disponível em:

<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/mulheres/ligue-180-central-de-atendimento/relatorio-ligue-180-2017.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.718, de 24 de setembro de 2018. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro [...]. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 185, p. 2, 25 set. 2018b. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13718.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13718.htm). Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.641, de 3 de abril de 2018. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 64, p. 1, 4 abr. 2018c. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13641.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13641.htm). Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Lei que criminaliza stalking é sancionada. **Senado Notícias**, Brasília, 5 abr. 2021a. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/05/lei-que-criminaliza-stalking-e-sancionada>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Lei cria programa Sinal Vermelho e institui crime de violência psicológica contra mulher. **Senado Notícias**, Brasília, 29 jul. 2021b. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/29/lei-cria-programa-sinal-vermelho-e-institui-crime-de-violencia-psicologica-contra-mulher>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.430, de 8 de março de 2023. Regulamenta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 47, p. 4, 9 mar. 2023a. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11430.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11430.htm). Acesso em: 6 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.432, de 8 de março de 2023. Regulamenta a Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 47, p. 6, 9 mar. 2023b. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11432.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11432.htm).

Acesso em: 6 dez. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de combate à violência política contra a mulher completa dois anos**. Brasília, DF, 4 ago. 2023c. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/noticias/lei-de-combate-a-violencia-politica-contr-a-mulher-completa-dois-anos>.

Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Supremo Tribunal Federal. **Direitos das mulheres**. Coordenação científica de Flávia Piovesan, Mariela Morales Antoniazzi e Patrícia Perrone de Campos Mello. Brasília, DF: CNJ, 2023d. 109 p. (Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos).

Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/cadernos-stf-direitos-das-mulheres.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Programa Mulher Viver sem Violência**. Brasília, DF, 2023e. Disponível em:

<https://www.gov.br/mulheres/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programa-mulher-viver-sem-violencia>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Mulheres. 2023 marca retomada das políticas para mulheres no Brasil. **Notícias**, Brasília, 3 jan. 2024a. Disponível em:

<https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2024/janeiro/2023-marca-retomada-das-politicas-para-mulheres-no-brasil>. Acesso em: 5 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Mulheres; Ministério do Trabalho e Emprego. **Cartilha Tira-Dúvidas**: Lei da Igualdade Salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens. Brasília: Ministério das Mulheres; Ministério do Trabalho e Emprego, mar. 2024b. 16 p.

BRASIL. Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 247, p. 2, 24 dez. 2024c. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/L15069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15069.htm). Acesso em: 6 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de [...]. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 197, p. 2, 10 out. 2024. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/14994.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/14994.htm). Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. O Governo Federal regulamenta a Política Nacional de Cuidados. **Gov.br**, Brasília, 25 jul. 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/07/governo-federal-regulame-nta-politica-nacional-de-cuidados>. Acesso em: 6 dez. 2025.

BOHN, Simone R. Feminismo estatal sob a Presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 81-106, jul./dez. 2010.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 3, p. 265-284, jul./set. 2012.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Tradução de Renato Aguiar. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, nov./dez. 2020.

CARLOS, Euzeneia; PEREIRA, Matheus Mazzilli; RODRIGUES, Cristiano dos Santos. Desmonte de políticas públicas no governo Bolsonaro: políticas para mulheres, de igualdade racial e para LGBTQIA+ em perspectiva comparada. **Lua Nova**, São Paulo, n. 124, p. 1-44, 2025.

CARONE, Renata Rodrigues. A atuação do movimento feminista no legislativo federal: caso da Lei Maria da Penha. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, p. 181-216, set./dez. 2018.

CRIOLA. **PDL da Pedofilia**: Criola repudia projeto que dificulta aborto legal em casos de violência sexual contra crianças e adolescentes. Rio de Janeiro, 12 nov. 2025. Disponível em: <https://criola.org.br>. Acesso em: 5 dez. 2025.

DREZETT, Jefferson; KOTZIAS, Gabrieli. Aborto no Brasil: quando Alice no país das maravilhas não sabe que caminho deve seguir. **Journal of Human Growth and Development**, v. 35, n. 1, p. 06-10, 2025.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan./abr. 2004.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. Tradução de Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2017.

GAMBA, Susana. Feminismo: historia y corrientes. **Mujeres en Red: el periódico feminista**, [S. l.], 2008. Disponível em: <http://mujeresenred.net/spip.php?article1397>.

Acesso em: 5 dez. 2025.

GARCIA, Carla Cristina. **Breve história do feminismo**. São Paulo: Claridade, 2011.

GONZALEZ, Débora De Fina. **Quando feminismos e Estado se encontram (?)**: Brasil e Chile no 'Ciclo progressista'. 2019. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

HOOKS, bell. **O feminismo é para todo mundo**: políticas arrebatadoras. Tradução de Ana Luiza Libânio. 1. ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da Violência 2025**. Brasília: Ipea/FBSP, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/>. Acesso em: 2 dez. 2025.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. **Quem é Maria da Penha**. [S. d.]. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br>. Acesso em: 2 dez. 2025.

LASSANCE, Antonio. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27, p. 59-67, mar. 2021.

LEAL, Halina. Feminismo Negro. **Mulheres na Filosofia**, Campinas, v. 6, n. 3, p. 16-23, 2020.

LOURENÇO, Lia Ruiz. Considerações sobre as disposições preliminares: Título I da Lei Maria da Penha (Artigos 1º a 4º). *In*: NÚCLEO ESPECIALIZADO DE PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER (org.). **Violência doméstica e familiar contra a mulher**: Revista do Nudem. São Paulo: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2014. p. 6-21.

MARCONDES, Mariana Mazzini; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero em políticas públicas: um olhar sobre o Plano Plurianual 2016-2019. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 5, p. 1069-1092, set./out. 2021.

MARIANO, Rayani; BIROLI, Flávia. O debate sobre aborto na Câmara dos Deputados (1991-2014): posições e vozes das mulheres parlamentares. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 50, e175013, 2017.

MATOS, Marlise. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 67-92, jun. 2010.

MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia (org.). **Quem são as Mulheres das Políticas para as Mulheres?** v. 2. Porto Alegre: Editora Zouk, 2018.

MATOS, Marlise; BIROLI, Flávia. Democracia, Estado e patriarcado: disputas em

torno dos direitos e das políticas de gênero. *In*: HOLLANDA, C. B. et al. (org.). **A Constituição de 88**: trinta anos depois. Curitiba: Editora UFPR, 2018. p. 327-357.

MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. Mulheres e políticas públicas na América Latina e Caribe: desafios à democracia na região. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, Águas de Lindóia. **Anais [...]**. Águas de Lindóia: ANPOCS, 2013.

MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 43, p. 57-118, jul./dez. 2014.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política**: uma introdução. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia; MARIANO, Rayani. O direito ao aborto no debate legislativo brasileiro: a ofensiva conservadora na Câmara dos Deputados. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 230-260, jan./abr. 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

OLIVEIRA, Clara Flores Seixas de. **Do pensamento feminista ao código penal**: o processo de criação da lei do feminicídio no Brasil. 2017. 200 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

OLIVEIRA, Émille Rabelo de. **Fundamentos histórico-normativos da Lei Maria da Penha**. 2008. 105 f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher**. Nova York: ONU, 1979.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução nº 48/104, de 20 de dezembro de 1993. **Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres**. Nova York, 1993.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher**. Pequim: ONU, 1995.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher**: "Convenção de Belém do Pará". Belém, 1994.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual**. Tradução de Marta Avancini. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PIMENTA, Fabrícia Faleiros. **Políticas feministas e os feminismos na política**: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005). 2010. Tese (Doutorado em História) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, história e poder. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010.

RÁDIO NOVELO APRESENTA. **Sala de Espera: Parte 1**. Apresentação: Branca Vianna. Rio de Janeiro: Rádio Novelo, 11 jul. 2024. Podcast. Disponível em: <https://radionovelo.com.br>. Acesso em: 8 dez. 2025.

REINACH, Sophia. **Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro**: uma leitura inicial. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

RIBAS, Maria Fernanda. Mecanismos institucionais para o avanço da mulher. *In*: FONTOURA, N.; REZENDE, M.; QUERINO, A. C. (org.). **Beijing +20**: avanços e desafios no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2020. p. 369-406.

ROLIM, Ana Paula França; PONTES, Francisca Amélia de Souza; CARVALHO, João Mikael Costa de. Do ônibus ao elevador: o crime de importunação sexual e a salvaguarda do bem jurídico da dignidade e da liberdade sexual para as mulheres. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 21, p. 137-155, jan./jun. 2024.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado, violência**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. **Feminismo estatal**: uma análise das interações entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional brasileiro. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

SANTOS, Carla Beatriz Rosário dos. **Práticas e expressões feministas do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher em contexto de regressão democrática**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

SECCHI, Leonardo. Formação da Agenda: Método de Policy Advocacy para Ensino de Políticas Públicas. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 4, n. 1, p. 32-47, jan./mar. 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Viviane Regina da. Policy advocacy: contribuições para a construção de um conceito a partir de uma revisão sistemática da literatura. **Revista da ESMESC**, Florianópolis, v. 24, n. 30, p. 395-417, 2017.

SILVEIRA, Maria Lúcia da. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade. *In*: GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. (orgs.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 65-75.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **Breve história do feminismo no Brasil**. São

Paulo: Brasiliense, 1999.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência**. Brasília, DF, 6 abr. 2018.

Disponível em:

<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/crime-de-descumprimento-de-medidas-protetivas-de-urgencia>. Acesso

em: 6 dez. 2025.

VERAS, Gabriella Galdino; CUNHA, Maria Luisa Nunes da. A Lei Maria da Penha sob uma perspectiva do direito feminista. **Padê: Estudos em Filosofia, Raça, Gênero e Direitos Humanos**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-16, jan./jun. 2010.