

PUNINDO O AGRESSOR E/OU PROTEGENDO A VÍTIMA? UMA ANÁLISE DAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NA PAUTA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO CONGRESSO NACIONAL ENTRE 1989 E 2019

PUNISHING THE AGGRESSOR AND/OR PROTECTING THE VICTIM? AN ANALYSIS OF THE LEGISLATIVE INITIATIVES ON VIOLENCE AGAINST WOMEN IN THE PUBLIC SECURITY AGENDA AT THE NATIONAL CONGRESS BETWEEN 1989 AND 2019

Patricia de Oliveira Burlamaqui

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Rio de Janeiro. Pós-Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro. *E-mail:* pburlamaqui@gmail.com.

Leandro Molhano Ribeiro

Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro. Professor da Fundação Getúlio Vargas/Direito-RJ, Rio de Janeiro. *E-mail:* leandro.ribeiro@fgv.br.

Resumo: O artigo analisa as proposições legislativas sobre a violência contra a mulher no debate legislativo do Congresso Nacional sobre segurança pública entre 1989 e 2019. Primeiro, descreve-se o debate mais amplo sobre segurança pública no Congresso Nacional, que abriga matérias específicas de enfrentamento à violência contra a mulher, a partir de uma análise quantitativa de 2.591 casos. Parte-se da premissa de que o contexto mais ou menos conservador das iniciativas sobre a segurança pública configurara cenários mais ou menos hostis à discussão de políticas específicas sobre a violência contra a mulher. Posteriormente, 202 proposições relacionadas à violência contra a mulher

são qualitativamente analisadas e classificadas em uma tipologia especialmente criada a partir de parâmetros que informam a lei Maria da Penha e do Feminicídio. Foram definidas duas dimensões para medir o grau de punitivismo e o grau de medidas de proteção das proposições, permitindo analisar o quanto os parlamentares se preocuparam em equilibrar medidas repressivas, tipicamente consideradas conservadoras, com medidas de proteção e de respeito aos direitos fundamentais em suas iniciativas sobre a violência contra a mulher. Os dados apresentados revelam uma tendência punitivista nas propostas sobre o tema e tentativas de modificar a própria Lei Maria da Penha, o que poderia levar à sua descaracterização.

Palavras-chave: Processo decisório do legislativo. Violência contra a mulher. Política de segurança pública. Direito fundamental.

Abstract: The article analyzes legislative proposals on violence against women in the legislative debate of the National Congress on public security between 1989 and 2019. Firstly, it describes the debate on public security in the National Congress encompassing specific measures to tackle violence against women, based on a quantitative analysis of 2591 cases. It is based upon the premise that more (less) conservative contexts of initiatives on public security configured more (less) hostile scenarios for the discussion of specific policies on violence against women. Subsequently, 202 proposals related to violence against women are qualitatively analyzed and classified into a typology specially created based on parameters that inform the Maria da Penha and Femicide laws. Two dimensions were defined to measure the degree of punitiveness and the degree of protection measures of the proposals, enabling the analysis of how much lawmakers were concerned with balancing repressive measures, typically considered conservative, with protection measures and respect for fundamental rights in their initiatives on violence against women. The data reveals a punitive trend in the proposals on the subject and attempts to modify the Maria da Penha Law itself, which could lead to its mischaracterization.

Keywords: Decision-making. Legislative process. Violence against women. Public security policy. Fundamental rights.

Sumário: 1 Introdução – 2 O contexto do debate legislativo sobre segurança pública no Congresso Nacional – 3 O contexto do debate legislativo da temática da violência contra a mulher na pauta ampla da segurança pública no Congresso Nacional – 4 Considerações finais – Referências – Anexos

Summary: 1 Introduction – 2 The context of the legislative debate on public security at the Congresso Nacional – 3 The context of the legislative debate on the issue of violence against women at the Congresso Nacional – 4 Conclusion – Bibliography – Annex

1 Introdução

No contexto da redemocratização, o tema da segurança pública passou a ser discutido de forma intensa no debate público brasileiro, devido, principalmente, ao aumento da criminalidade violenta do país, particularmente, em grandes centros urbanos como São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro (COELHO, 2005). Em 1986, o tema foi objeto de disputa acirrada nas eleições para governadores e, a partir disso, considerado uma questão relevante nas agendas governamentais (BURLAMAQUI, 2020). Esse cenário influenciou os debates na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em atividade entre 2.2.1987 até a promulgação da Constituição Federal em 5.10.1988, e o tema da segurança pública foi considerado relevante o suficiente para ter um capítulo próprio na Constituição Federal (RIBEIRO;

BURLAMAQUI, 2018; SANTOS, 2015; BRASIL, 1987a; 1987b).¹ As eleições de 1986, os dois anos de funcionamento da ANC e a promulgação da Constituição Federal de 1988 guiaram a elaboração de discursos e argumentos que viriam a ser dicotomicamente classificados como conservadores e/ou aos progressistas nas análises sobre segurança pública. É importante esclarecer que a classificação usada aqui, “conservadores” e “progressistas”, segue uma descrição do posicionamento dos congressistas a respeito da segurança pública que remonta aos debates travados na ANC e não faz juízos valorativos a respeito de qual seria considerado mais ou menos adequado. Sinteticamente, entre os conservadores há a defesa de manter e constitucionalizar instituições policiais prévias e fortalecer a estrutura de aparato e controle repressivo na área. Esse posicionamento defende políticas repressivas e punitivistas como meio adequado para garantir a ordem e a tradição na sociedade. Já os progressistas enfatizam a necessidade de reestruturação das instituições policiais, seus atores e o conteúdo de políticas na área, a partir de princípios e ações preventivas e de inclusão social (GOMES, 2006; SANTOS, 2015; POSSAS, 2015; RIBEIRO; BURLAMAQUI, 2018).²

Nesse mesmo contexto, movimentos feministas tiveram um papel importante ao denunciar o feminicídio e a violência contra as mulheres, vítimas de seus companheiros e ex-companheiros, e as altas taxas de impunidade para os crimes cometidos contra as mulheres. As primeiras respostas a esse problema surgiram de forma isolada, mas não menos importante, como exemplo, com a criação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) pelo Governo de São Paulo em 1985 (CAMPOS, 2015; PASINATO, 2014; SANTOS, 2010). Somente duas décadas depois o tema da violência contra as mulheres ganhou força o suficiente para ser tratado em lei, com a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Os movimentos feministas foram fundamentais para a sua formulação (CORONE, 2018; ANDRADE; ALMEIDA, 2017; MENDES, 2017; CAMPOS, 2015; CALAZANS; CORTES, 2011). Posteriormente, também foi promulgada a Lei do Feminicídio (Lei

¹ Esse debate pode ser evidenciado nas discussões realizadas na ocasião na “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança” da ANC, que tratou especificamente da segurança pública. Ver: Ribeiro e Burlamaqui (2018).

² Esses posicionamentos antagônicos entre repressão e prevenção perpassa todo o debate a respeito da segurança pública. Suas perspectivas opostas quanto a “fundamentos valorativos” (punição x respeito à justiça e direitos humanos), “pressupostos de ação social” (criminoso como ator racional que deve responder por seus atos x criminoso como vítima de condições socioeconômicas), “hipótese criminológica” (eficiência da justiça criminal como causa primordial da criminalidade x condições socioeconômicas como causa primordial) e diretriz de política pública (dissuasão via instituições repressivas, penas rigorosas e encarceramento x inclusão social) foram sumariadas por Saporì (2017, p. 77-8). É importante ter em mente que essa classificação como “tipos puros” não necessariamente ocorre na realidade, mas sinalizam posicionamentos predominantemente de um tipo ou outro. Nesse sentido, as classificações feitas no trabalho como “progressista” e “conservador” foram feitas a partir do predomínio de cada tipo de posicionamento encontrado nas proposições analisadas.

nº 13.104/2015), que qualificou como homicídio, no Código Penal, o assassinato de mulheres em decorrência de discriminação de gênero, ou seja, o fato de a mulher ser morta por sua condição de ser mulher. Com isso, a violência contra mulher passou a ser legalmente tipificada como violação de direitos humanos e a expressão “violência baseada no gênero” foi incorporada à legislação brasileira (ANGOTTI; VIEIRA, 2020; CAMPOS, 2015).

Apesar da promulgação dessas leis, os dados de violência especificamente contra a mulher revelam uma realidade alarmante no Brasil. Em 2021, o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022) registrou que 221,4 mulheres por 100 mil habitantes foram vítimas de violência doméstica (lesão corporal dolosa) de companheiro ou ex-companheiro; 5.219 mulheres foram assassinadas, sendo, destas, 1.341 vítimas de feminicídio; outras 2,7 mulheres por 100 mil habitantes sofreram tentativa de feminicídio; e mais de 463 mil vítimas solicitaram medida protetiva de urgência.

Desde a redemocratização, observa-se um aumento de proposições legislativas no Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados, relacionado à segurança pública em geral e, especificamente, à violência contra a mulher. Como será visto, neste último caso, o aumento ocorreu predominantemente a partir de 2015. O principal objetivo deste artigo é mapear as propostas legislativas voltadas para o problema da violência contra a mulher formuladas pelos deputados federais e senadores brasileiros no contexto mais amplo do debate legislativo a respeito da segurança pública a partir de 1989. Para isso, em um primeiro momento, as proposições normativas iniciadas no Congresso Nacional entre 1989, ano imediatamente posterior à vigência da nova Constituição, e 2019³ a respeito da segurança pública em geral foram classificadas como predominantemente progressistas ou conservadoras, seguindo a orientação geral da literatura sobre o tema que atribui às primeiras um conteúdo mais preventivo e socialmente inclusivo como solução considerada mais adequada para o problema da segurança pública, enquanto as segundas vislumbram na repressão o mecanismo considerado mais eficaz para o combate à criminalidade (SAPORI, 2007, p. 77; SANTOS, 2015, p. 212).⁴

Essa análise inicial é importante para caracterizar o cenário do debate sobre segurança pública no Congresso Nacional, que abriga as propostas legislativas específicas de enfrentamento à violência contra a mulher. A premissa analítica que orienta o trabalho é que, em geral, propostas a respeito desse tema específico são

³ Até 2019, podemos analisar 30 anos de produção na área e em tempo hábil para que algumas destas matérias publicadas tenham sido direcionadas para discussão e votação em comissões e no plenário.

⁴ Os procedimentos adotados para a coleta de informações, elaboração da base de dados com as proposições que foram analisadas e os critérios para classificação das proposições estão descritos em anexo metodológico.

orientadas por perspectivas mais progressistas. Nesse sentido, o contexto mais ou menos conservador do debate legislativo a respeito da segurança pública é importante, pois pode revelar cenários mais ou menos hostis à discussão e elaboração de soluções políticas destinadas a enfrentar a violência contra a mulher. Assim, em um segundo momento, as proposições legislativas diretamente relacionadas à violência contra a mulher foram classificadas em uma tipologia especialmente criada a partir das diretrizes que informam a Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio. Ambas as leis podem ser consideradas marcos paradigmáticos da política de enfrentamento da violência contra a mulher, por combinarem a implementação de medidas de punição aos agressores, prevenção da violência e proteção das mulheres. Nesse sentido, essas leis combinam duas dimensões fundamentais que informam o debate mais amplo sobre segurança pública e permitem superar uma classificação dicotômica das proposições a respeito do tema específico da violência contra a mulher como simplesmente conservadora ou progressista. Isso porque o enfrentamento da violência contra a mulher pode envolver proposições de penalidades e punições que seriam consideradas conservadoras, mas, ao mesmo tempo, propostas de reconhecimento do feminicídio como crime por ser um ato praticado contra mulher em decorrência da discriminação de gênero e também propostas de defesa de direitos, que seriam consideradas progressistas. A tipologia proposta, portanto, foi elaborada a partir de parâmetros definidos na Lei Maria da Penha e na Lei do Feminicídio, organizados em duas dimensões: uma que mede o grau de punitivismo e outra que mede o grau de medidas de proteção das proposições legislativas de enfrentamento da violência contra a mulher. Ao contemplar essas duas dimensões em uma tipologia descritiva, pretende-se oferecer uma análise do quanto os parlamentares se preocupam em equilibrar medidas repressivas, tipicamente consideradas conservadoras, com medidas de respeito aos direitos fundamentais. De fato, um dos desafios para a elaboração de políticas de segurança pública condizentes com o Estado democrático de direito consiste em prover, por um lado, medidas de punição à criminalidade que serão implementadas e exercidas pelo aparato repressivo do Estado e que, ao mesmo tempo, respeitem os direitos de cidadania (SAPORI, 2007).⁵

⁵ Este trabalho constitui uma primeira etapa de investigação de uma agenda de pesquisa mais ampla que visa analisar como o debate sobre segurança no Congresso Nacional reproduz as preocupações e os interesses dos atores e das atrizes envolvidos com a promoção da igualdade de gênero no Brasil. Particularmente o projeto mais amplo pretende descrever como o tema da violência contra a mulher é incorporado na agenda mais ampla de debate sobre segurança pública e as proposições normativas relacionadas a ele são negociadas e/ou vetadas na pauta no Congresso Nacional entre 1989 e 2019, identificando as estratégias mobilizadas pelos atores e atrizes no Legislativo para: a) inserir suas proposições na agenda; e b) vetar propostas rivais (HIROI; RENNÓ, 2014; ALEMÁN; TSEBELIS, 2016; DOUDEMONT, 2015; RIBEIRO; PEIXOTO; BURLAMAQUI, 2009).

Este trabalho, portanto, trata a violência contra a mulher como um problema social que está vinculado à questão mais ampla da segurança pública e, por isso, analisa conjuntamente o tratamento dado pelos parlamentares a ambas as pautas. Essa análise conjunta permite apreender se há especificidades ou não nas proposições políticas de enfrentamento à violência e promoção da igualdade de gênero para mulheres no Brasil vis-à-vis as políticas de segurança em geral. Ao oferecer uma análise descritiva das propostas elaboradas no Congresso Nacional a respeito do tema, pretende-se contribuir com o debate acadêmico e social mais amplo a respeito da compatibilização entre políticas públicas de combate à criminalidade, sejam elas preventivas, sejam repressivas, e com o respeito aos direitos fundamentais garantidos na Constituição de 1988 (OLSSON; CASTALDI, 2018; AZEVEDO; BASSO, 2008).

2 O contexto do debate legislativo sobre segurança pública no Congresso Nacional

No período entre 1989 e 2019, foram apresentadas 2.591⁶ proposições legislativas sobre o tema “segurança pública” no Congresso Nacional (ver Anexo 1), sendo 2.395 PLs (92,5%) e 196 PECs (7,5%).⁷ Observa-se no período uma tendência de crescimento no número de proposições sobre segurança em relação ao total de PLs e PECs apresentados no Congresso, com picos em 1999, 2002 e 2006 – momento em que o tema responde por 7% de todos os PLs e PECs da Câmara dos Deputados e do Senado.⁸ Houve uma interrupção pontual dessa tendência de crescimento entre os anos 2011 e 2012, que corresponde ao início da 54ª legislatura (fevereiro de 2011 a janeiro de 2015), que foi retomada logo em seguida. Em termos absolutos, destaca-se que, das 2.591 matérias sobre a segurança pública, 621 (24% do total) foram apresentadas durante a 55ª legislatura (fevereiro de 2015 a janeiro 2019) e 366 (14% do total) no primeiro ano da 56ª legislatura (a partir de fevereiro de 2019), somando quase 40% do total, indicando,

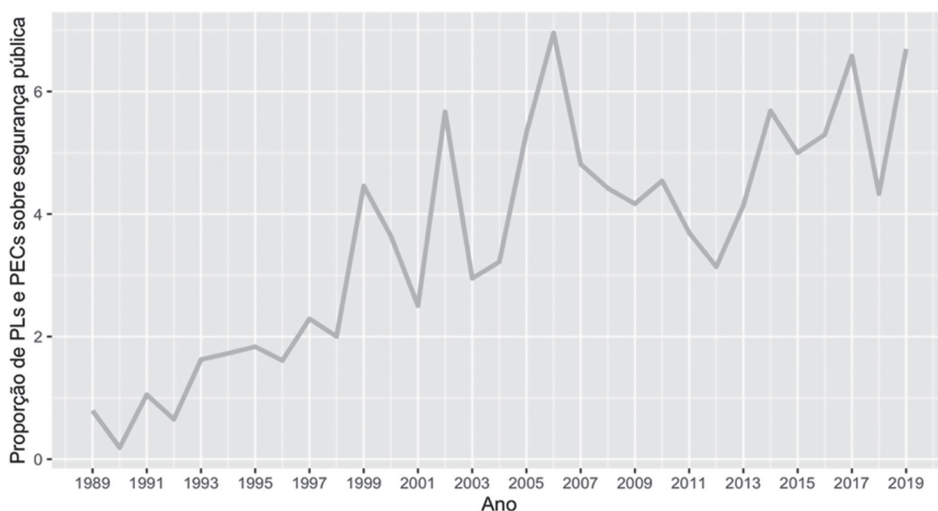
⁶ São 2.591 projetos de leis (PLs) e propostas de emenda à Constituição (PEC) contabilizando as autorias dos congressistas individualmente, das comissões de ambas as casas do Congresso Nacional e do Poder Executivo. Excluindo-se essas duas últimas autorias, ou seja, contabilizando-se somente as proposições dos congressistas, o número de PLs e PECs é de 2.458. Neste artigo usaremos os termos *iniciativas*, *propostas*, *matérias* e *proposições* indistintamente para se referir ao conjunto de PLs e PECs que foi coletado para a análise.

⁷ A descrição dos métodos de coleta de dados, seleção de casos e classificação das categorias analíticas encontram-se no Anexo 1.

⁸ Em termos absolutos, os anos de 1999 (112), 2007 (142), 2011 (121), 2015 (222), 2016 (140), 2017 (182) e 2019 (367) foram os de maior volume total de apresentações de proposições de segurança pública.

em termos absolutos, uma concentração na apresentação de PLs e PECs sobre segurança pública em um curto período.⁹ Entre as 2.591 matérias analisadas, mais de 94% foram apresentadas na Câmara dos Deputados, o Senado Federal somou apenas 2,7% do total e o Poder Executivo apresentou 2,7% (menos de 0,4% das propostas por outros).¹⁰ Desse total analisado, apenas 81 propostas foram transformadas em normas jurídicas até o momento, 777 estão tramitando em conjunto e 1.418 foram arquivadas, retiradas ou devolvidas para o autor.¹¹

Gráfico 1 – Proporção de PLs e PECs sobre segurança pública em relação ao número total de PLs e PECs apresentados no Congresso Nacional entre 1989 e 2019



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara

Foram identificadas 77 diferentes profissões¹² declaradas pelos parlamentares que propuseram medidas de segurança pública no Congresso. No entanto, é possível observar uma concentração de 80% de PLs e PECs sobre o tema em

⁹ Na 55ª legislatura foram eleitos 73 deputados federais oriundos de carreiras das forças de segurança pública. Mas este número diminuiu para 42 eleitos na 56ª legislatura. Ver: Instituto Sou da Paz (2020).

¹⁰ Como exemplo: Sindicato dos Policiais Federais do Distrito Federal e Procuradoria-Geral da República.

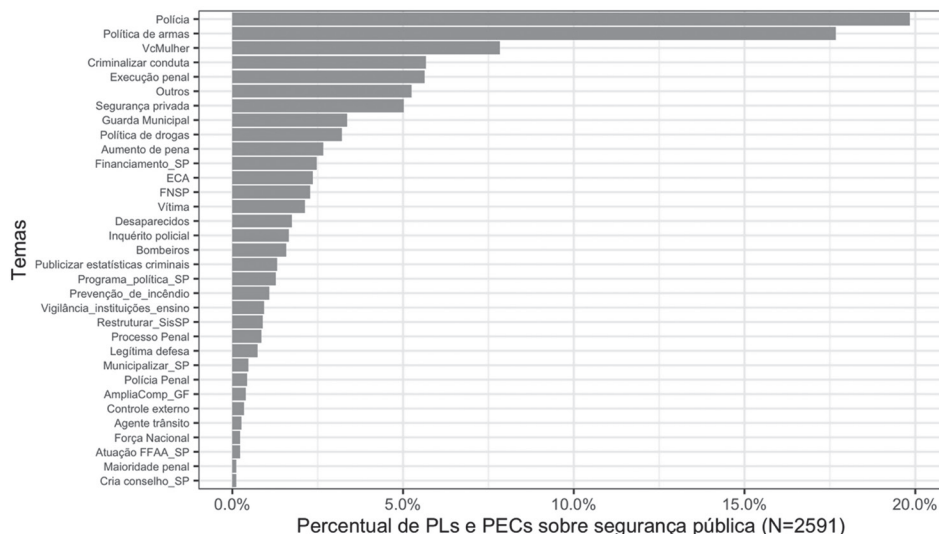
¹¹ Entre as demais matérias: 111 aguardam designação, 90 aguardam parecer, 70 estão prontas para pauta, 20 aguardam apreciação do Senado, 10 aguardam recurso, 6 aguardam definição de comissão e 8 sofreram veto total.

¹² A tabela de profissões é muito grande devido ao número elevado de categorias profissionais declarado pelos parlamentares. Tendo em vista o espaço limitado deste artigo, não foi possível colocar a tabela de profissões no corpo do texto ou anexo.

autores das seguintes profissões, em ordem decrescente: policiais, advogados, empresários, médicos, administradores, engenheiros, comunicadores, jornalistas, professores, servidores públicos, militares, pastores e economistas. Indicativo dessa concentração é o fato de que os 49 parlamentares que se declararam policiais foram responsáveis por 457 proposições. É interessante observar, também, que, inclusive entre os policiais, há uma concentração de propostas em autores específicos, como exemplo, o Deputado Alberto Fraga, autor de 113 medidas de segurança pública, seguido por Cabo Sabino (37), Cabo Júlio (27), Capitão Augusto e William Woo (cada um com 21) e Laerte Bessa e Major Fábio (ambos com 19). Já os advogados contabilizaram 170 autorias e propuseram 383 matérias. Nesse caso, destaca-se também certa concentração de proposições em alguns nomes, como as 26 propostas de Pompeo de Mattos, seguido de 20 proposições feitas por Enio Bacci, 14 de autoria de Laura Carneiro e 13 de Arnaldo Faria de Sá. A Deputada Laura Carneiro é a única mulher que aparece entre os 25 parlamentares que mais propuseram matérias na área de segurança pública no período analisado.

Os temas “polícia” e “política de armas” foram os mais recorrentes nessa ampla pauta da segurança pública (ver Anexo 1). Chama a atenção o fato de o tema “violência contra a mulher” ocupar a terceira posição, mesmo que em termos de volume absoluto tenha sido muito inferior em relação aos dois principais temas. No entanto, como será visto na próxima seção, o interesse do Congresso no tema é recente, pois o número de matérias apresentadas sobre a violência contra a mulher cresceu de forma exponencial apenas a partir do primeiro ano da 56ª legislatura.

Gráfico 2 – Temas¹³ dos PLs e PECs sobre segurança pública apresentados no Congresso Nacional no período de 1989 a 2019



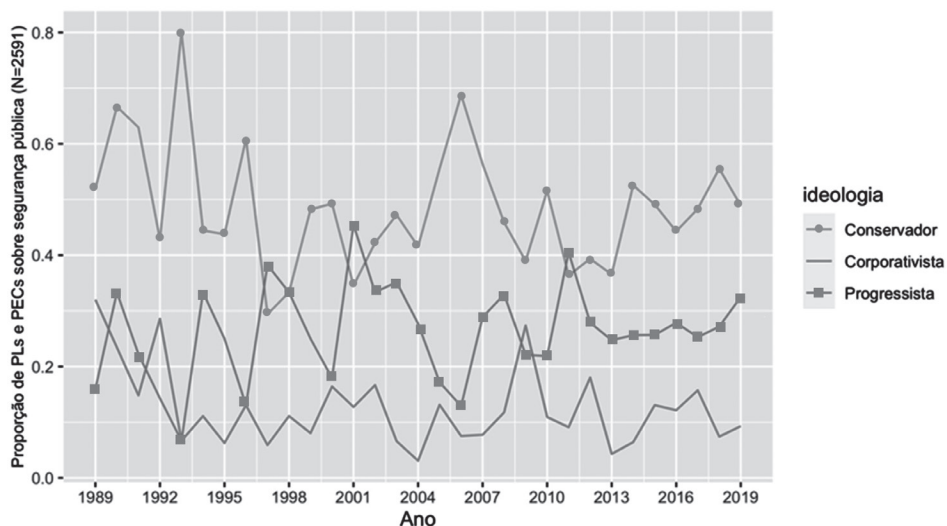
Fonte:Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara

No cenário do debate legislativo sobre segurança pública travado no Congresso Nacional, quase metade dos PLs e PECs apresentados pelos parlamentares sobre o tema podem ser classificados como conservadores (cerca de 47% do total, com 1.241 proposições). Isso corresponde a cerca de 20 pontos percentuais a mais que as propostas de segurança pública predominantemente progressistas, que somam 27% (715) do total. As demais proposições são de cunho corporativista.¹⁴ Ao longo de todo o período analisado, somente em três ocasiões as proposições progressistas ultrapassaram as conservadoras; foram nos anos de 1997, 2001 e 2011. Embora a pauta conservadora sobre o tema tenha predominado ao longo do tempo, é interessante observar oscilações quase anuais elevadas na apresentação de propostas, em um padrão de comportamento que parece ser de constante ação e reação entre proponentes de posições ideológicas diferentes (Gráfico 3). No período, verifica-se, também, que pautas corporativistas estavam sempre presentes, embora em menor intensidade, ganhando destaque em momentos específicos, como em 1989, logo após a promulgação da Constituição e em 2009.

¹³ Veja a descrição dos temas analisados no Anexo 1 do artigo.

¹⁴ As proposições legislativas classificadas dentro do espectro ideológico “corporativista” são aquelas que buscam atender aos interesses corporativos dos agentes de segurança pública. Essas propostas são relacionadas a piso salarial, ampliação de direitos e garantias das categorias policiais, como exemplo, direito à greve e manifestação política. Ver Anexo 1.

Gráfico 3 – Classificação ideológica dos PLs e PECs sobre segurança pública apresentados no Congresso Nacional por classificação ideológica entre 1989 e 2019

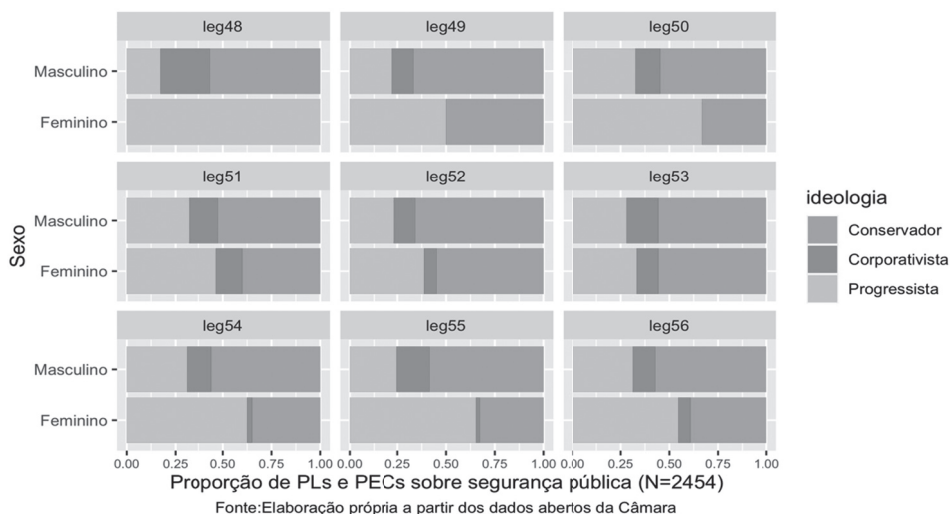


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara

As diretrizes ideológicas das propostas variaram de acordo com o sexo dos proponentes.¹⁵ Uma análise mais detida dos PLs e PECs apresentados em cada legislatura revela que, proporcionalmente, as mulheres apresentaram mais propostas progressistas em todas as legislaturas. Os homens, que formam a maioria dos parlamentares, por sua vez, apresentaram mais de 50% de suas propostas em todas as legislaturas no espectro conservador. Somente na 53ª não houve grande diferença entre homens e mulheres.

¹⁵ A análise das autorias, por sexo e partido políticos, foi feita contabilizando-se os 2.461 PLs e PECs apresentados pelos congressistas individualmente. Em 41 casos houve coautoria e optou-se por contabilizar apenas a primeira autoria. Essa opção se deu pelo fato de que ela mantém os PLs e PECs como unidade de análise e não afeta os resultados obtidos e, consequentemente, as análises realizadas.

Gráfico 4 – Classificação ideológica dos PLs e PECs sobre segurança pública por sexo e por legislaturas



Os PLs e PECs sobre segurança pública variaram, também, de acordo com os partidos políticos dos autores. No gráfico a seguir, o eixo *x* corresponde ao grau de conservadorismo das propostas apresentadas pelos partidos políticos¹⁶ (ver Anexo 2), que corresponde à proporção de proposições de segurança pública classificadas como conservadoras de cada partido em relação ao total de proposições conservadoras e progressistas no tema. Os partidos políticos foram ordenados no eixo *y* do Gráfico 4 de acordo com o valor mediano da proporção de suas proposições conservadoras no período de 1989 a 2019. Assim, por exemplo, o PSD é o partido que pode ser considerado mais conservador em suas propostas de segurança pública,¹⁷ enquanto os pequenos partidos de esquerda formam o conjunto que mais apresentou propostas progressistas. É importante notar que todos os partidos apresentaram variações ideológicas em suas proposições nas diferentes legislaturas abordadas neste trabalho. No entanto, é possível observar que essa variação ocorre dentro de certos limites: em geral, os partidos com proposições

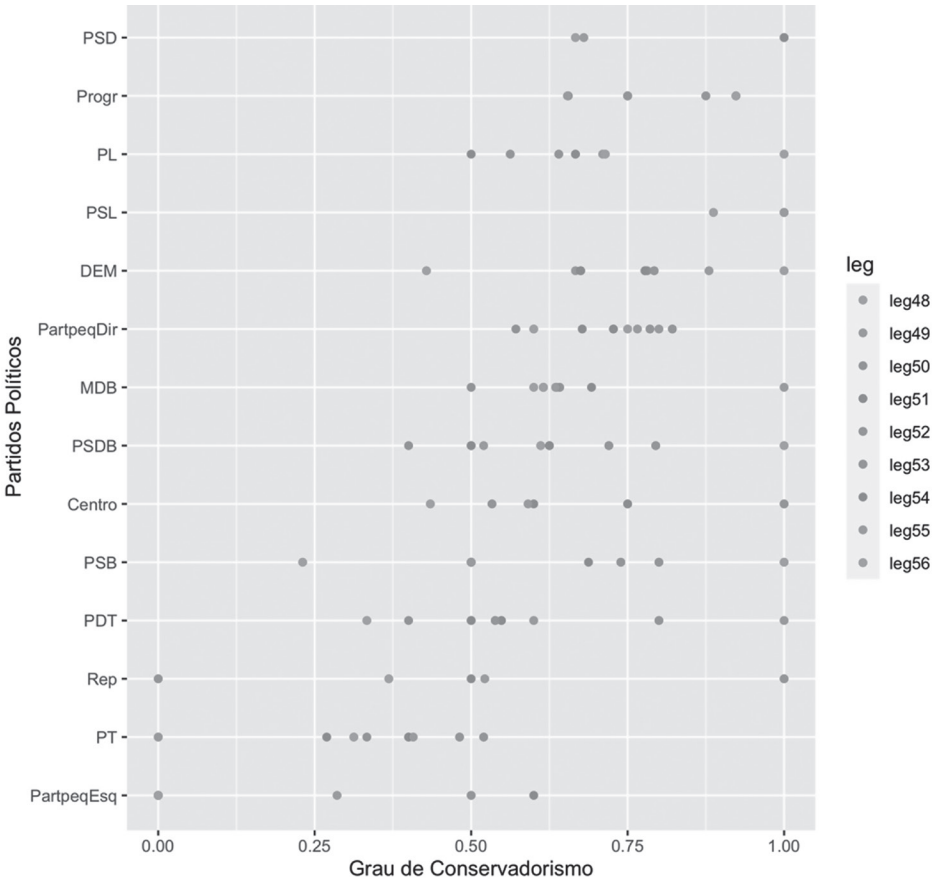
¹⁶ Ao longo de trinta anos, houve um crescimento do número de partidos políticos no Brasil e, além disso, vários partidos políticos modificaram suas nomenclaturas e/ou se fundiram. Tendo em vista isso, nos gráficos relacionados, apresentamos apenas as siglas atuais em 2019 e dos maiores partidos políticos em vigor em 2019. Pequenos partidos de direita, pequenos partidos esquerda e de centro correspondem juntos a 17% das proposições legislativas e, por isso, decidimos juntá-los nessas três nomenclaturas. O quadro que descreve o nome das siglas atuais e sua correspondência com as anteriores encontra-se no anexo.

¹⁷ Adotamos a mesma classificação ideológica de partidos políticos de Bolognesi, Ribeiro e Condato (2023).

mais conservadoras contabilizaram um grau de conservadorismo mínimo em torno de 0,5, enquanto esse é o limite máximo dos partidos que apresentaram proposições mais progressistas. Os partidos no centro da escala de conservadorismo tenderam a oscilar seu grau de conservadorismo entre 0,25 e 0,75. Em todos os casos houve exceções a esse padrão em algumas legislaturas. De todo o modo, é possível identificar uma correspondência entre a classificação ideológica das proposições legislativas sobre segurança pública apresentadas pelos partidos no Congresso e sua classificação ideológica no espectro político. Já o grau de corporativismo das propostas legislativas sobre segurança pública não revela uma correspondência clara com a ideologia partidária.

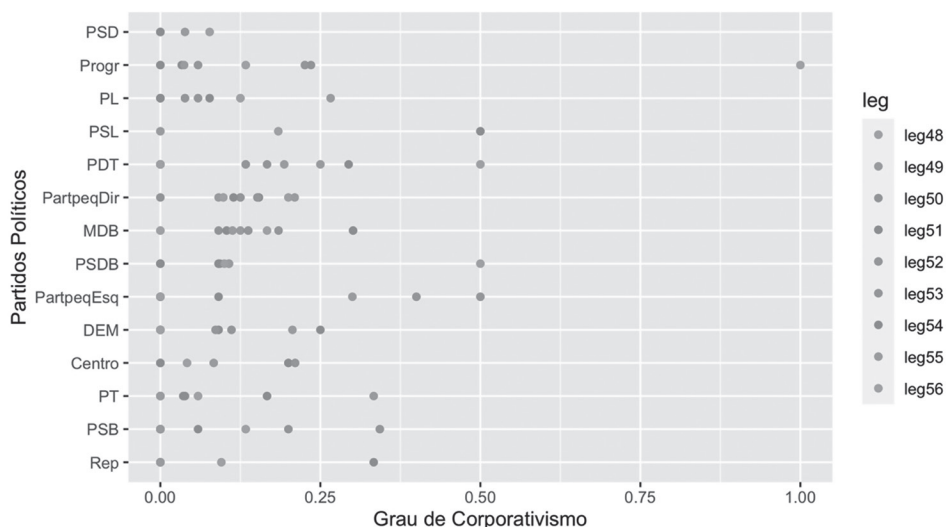
O grau de corporativismo apresentado no eixo x do Gráfico 5 foi medido como a proporção de proposições corporativistas de cada partido em relação ao total de suas proposições sobre segurança pública. Partidos de diferentes posicionamentos ideológicos apresentaram propostas consideradas corporativistas em um nível acima de 0,25. No entanto, é comum observar legislaturas em que nenhuma proposta corporativista foi apresentada, sendo comum uma apresentação de medidas no intervalo entre 0,10 e 0,15.

Gráfico 5 – Grau de conservadorismo dos PLs e PECs sobre segurança pública dos partidos políticos por legislatura



Fonte:Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara

Gráfico 6 – Grau de corporativismo dos PLs e PECs sobre segurança pública dos partidos políticos por legislatura



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara

3 O contexto do debate legislativo da temática da violência contra a mulher na pauta ampla da segurança pública no Congresso Nacional

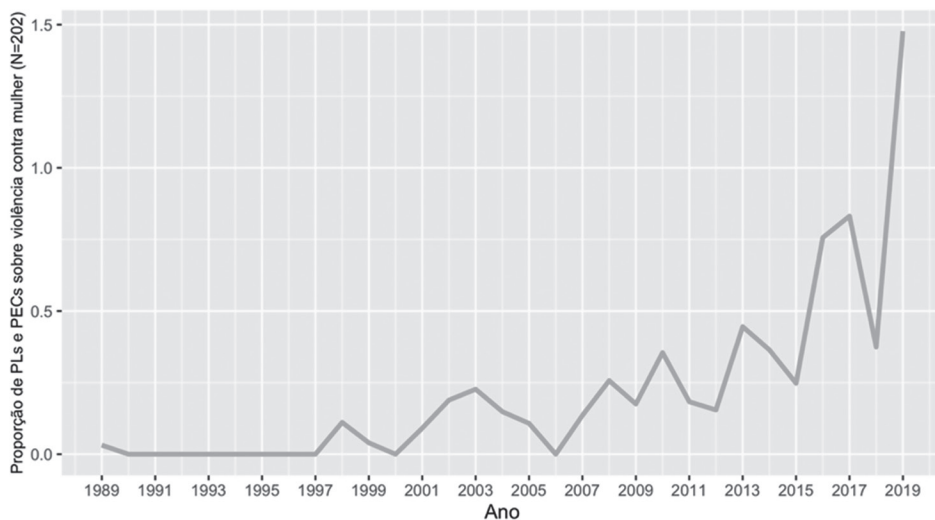
Foi no contexto parlamentar descrito acima, em que prevaleceram proposições legislativas de segurança pública de cunho conservador, predominantemente apresentadas por homens e por partidos de direita – que somados totalizam um número expressivo de parlamentares no Congresso Nacional –, que propostas específicas para o enfrentamento à violência contra a mulher foram apresentadas, discutidas e eventualmente votadas. Entre os anos de 1989 e 2019, foram identificados, dentro da pauta ampla das 2.591 propostas legislativas a respeito da segurança pública, 201 PLs e uma PEC no Congresso Nacional relacionados ao enfrentamento da violência contra a mulher. Esses casos se distribuíram de forma muito desigual no período, sendo que em alguns anos o tema sequer foi tratado na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. Das 202¹⁸ matérias identificadas, 59 delas foram

¹⁸ Esse número contabiliza PLs e PECs apresentados por congressistas, comissões e Poder Executivo. Considerando-se apenas os PLs e PECs de autoria dos congressistas, contabilizam-se 188 casos.

apresentadas na 55ª legislatura e 81 somente no primeiro ano da 56ª legislatura. Ou seja, 140 matérias (aproximadamente 70%) foram apresentadas no Congresso Nacional a partir de 2015. Isto revela que a temática da violência contra a mulher vem assumindo destaque nos últimos anos. Essa tendência segue o padrão de crescimento de matérias relacionadas à pauta ampla da segurança pública dentro do Congresso, mas, principalmente segue o aumento quantitativo das mulheres na Câmara dos Deputados.

Em termos relativos, ou seja, computando as propostas que versaram sobre a violência contra a mulher como proporção do total de PLs e PECs apresentados no Congresso Nacional no período, a discussão legislativa sobre o tema foi muito reduzida. Como revela o gráfico a seguir, a proporção de proposições nesse tema cresceu de forma exponencial no ano de 2019, quando chegaram a corresponder a cerca de 1,5% do total de proposições do Congresso. Mas entre 1990 e 1997, em 2000 e em 2006 praticamente não houve iniciativa parlamentar a respeito da violência contra a mulher. Esses dados parecem indicar, portanto, que logo após a democratização, o tema da violência de gênero definitivamente não estava presente na agenda das políticas públicas apreciadas pelo Poder Legislativo brasileiro. Sua inclusão se deu de forma tímida a partir dos anos 2000 e ganhou maior relevância somente a partir de 2015.

Gráfico 7 – Proporção de PLs e PECs sobre violência contra a mulher em relação ao número total de PLs e PECs apresentados no Congresso Nacional entre 1989 e 2019



Fonte:Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara

Entre as 202 matérias apresentadas sobre violência de gênero, 89 estavam tramitando em conjunto, 70 foram arquivadas, retiradas ou devolvidas para o autor e 15 foram transformadas em normas jurídicas,¹⁹ incluindo duas importantes legislações na área: a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), de iniciativa do Poder Executivo, e a Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015), fruto do relatório da CPMI – Violência Doméstica, que teve como proposta principal qualificar como feminicídio os crimes de homicídio de mulheres quando motivados pelo desprezo pelo fato de a vítima ser uma mulher (BRASIL, 2013; CAPITANIO; BUDÓ, 2020). Comparativamente à pauta ampla da segurança pública, o número de propostas específicas sobre a violência contra a mulher transformadas em normas jurídicas foi razoavelmente elevado no período analisado, quando comparado com as propostas de segurança pública em geral: cerca de 7% do total de proposta no primeiro caso contra cerca de 3% na pauta ampla. Nesse sentido, embora o quantitativo de proposições específicas visando ao enfrentamento à violência contra a mulher tenha sido baixo, sua efetividade, pensada aqui em termos de proporção de aprovação em norma jurídica, pode ser considerada razoável em termos comparativos na área de segurança – as 15 normas criadas sobre o tema específico correspondem a cerca de 18,5% das normas sobre segurança pública que foram criadas no período.²⁰

Como esperado, a participação feminina nas iniciativas legislativas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Congresso Nacional foi, em termos relativos, bem maior do que a participação dos homens.²¹ Esses dados podem ser visualizados no gráfico a seguir, que apresenta o número de proposições sobre o tema que foram apresentadas por mulheres e homens, como proporção do tamanho de suas respectivas bancadas, feminina e masculina. As iniciativas da bancada feminina foram crescentes até a 55ª legislatura. No entanto, apesar da 56ª legislatura na Câmara dos Deputados ter formado a maior bancada feminina em relação às legislaturas anteriores, com a eleição de 77 deputadas federais – um aumento de 10% para 15% de cadeiras ocupadas pelas mulheres da 55ª para a 56ª legislatura – a proporção de projetos de leis sobre o tema apresentados pela bancada feminina caiu em relação à legislatura anterior. É preciso analisar de forma mais detida o que pode ter ocorrido, mas uma hipótese para este comportamento

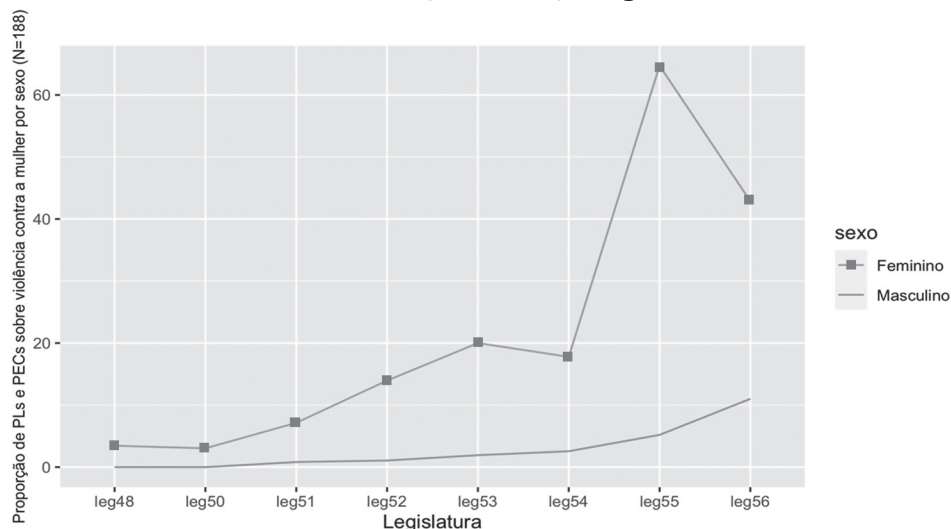
¹⁹ Entre as demais matérias: 11 aguardam designação, 9 aguardam parecer, 3 aguardam apreciação do Senado, 1 aguarda apreciação de recuso e 1 recebeu voto total.

²⁰ Dos outros 13 PLs transformados em lei, 11 são oriundos da Câmara e 2 do Senado. Nesse total de matérias propostas, 188 foram apresentadas na Câmara; 10 no Senado, 2 pelo Poder Executivo e 2 por outros.

²¹ As análises das autorias por sexo e por partidos políticos foram feitas com base nos 188 PLs apresentados apenas pelos congressistas.

pode se relacionar com um aumento de mulheres eleitas em partidos mais à direita no espectro ideológico.

Gráfico 8 – Proporção de PLs e PECs sobre violência contra a mulher por sexo e por legislatura



Fonte:Elaboração própria a partir dos dados abertos da Câmara

O debate legislativo sobre o tema não pode desconsiderar os possíveis efeitos das medidas tomadas pelo Executivo em relação e que culminou na promulgação da Lei Maria da Penha, uma lei que redefiniu o marco legal da política de enfrentamento à violência contra a mulher. Em 2003, a questão da violência contra mulher entrou na agenda do Governo federal com a criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM), com *status* ministerial. Em 2006, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) tipificou e definiu a violência doméstica e familiar como crime e passou a prever mecanismos para punir, prevenir e erradicar esse tipo de violência. O anteprojeto de lei do Projeto de Lei nº 4.559/2004, que deu origem à Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), de autoria do Poder Executivo, foi formulado pelo consórcio de organizações feministas em parceria com a Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM).²² Essa lei tramitou em quatro comissões na Câmara dos Deputados, duas de mérito, as Comissões de Seguridade Social (CSSF) e Direitos Humanos e Minorias (CDHM), além da Comissão de Finanças e

²² Para uma análise das organizações que fizeram parte do consórcio feminista que gerou a Lei Maria da Penha, ver Calazans e Cortes (2011, p. 43).

Tributação (CFT) e a de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Em todas as comissões, foram designadas reladoras mulheres e três delas estavam na base que formava a coalizão do Governo federal na época (CARONE, 2018; ANDRADE, 2017; ANDRADE; ALMEIDA, 2017; CAMPOS, 2015; CALAZANS; CORTES, 2011).²³

A Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), sem dúvida, configura-se como um marco normativo fundamental para o enfrentamento da violência contra a mulher e de conquista do movimento feminista. A lei se caracteriza tanto por refletir um rompimento com uma visão meramente punitivista (CAMPOS, 2015, p. 520), muito característico da área de segurança pública, quanto um avanço jurídico, ao definir formas de violência contra a mulher e ao incorporar todo um conjunto de medidas de proteção, prevenção, assistência e enfrentamento da violência contra a mulher. A lei possibilitou o reconhecimento legal da violência contra a mulher como uma forma de violação aos direitos fundamentais (MENDES, 2017).

Uma questão analítica importante que emerge com a Lei Maria da Penha diz respeito ao quanto o seu conteúdo e suas diretrizes dialogam com as propostas legislativas que versam sobre o tema da violência contra a mulher apresentadas no Congresso Nacional no período analisado. É possível supor que esse diálogo seja de mão dupla, ou seja, pode tanto haver influência da Lei Maria da Penha no conteúdo e nas diretrizes das iniciativas a partir de 2006, quanto iniciativas legislativas elaboradas no Congresso visando modificá-la. Uma análise das 202 propostas apresentadas para enfrentar a violência contra a mulher revela que cerca de 62% delas pretendiam alterar dispositivos da Lei Maria da Penha. Nesse caso, algumas propostas buscaram aprimorar mecanismos da Lei Maria da Penha, enquanto outras podem ser consideradas verdadeiros retrocessos. Além disso, é possível encontrar diversas propostas que versaram sobre assuntos já previstos na Lei Maria da Penha.

Ou seja, parte relevante das iniciativas legislativas relacionadas à violência contra a mulher dialoga diretamente com a Lei Maria da Penha. Para analisar o quanto tais iniciativas se aproximaram ou se distanciaram das diretrizes normativas inauguradas pela Lei Maria da Penha, foram definidos, a partir dela, parâmetros para a classificação dos seus assuntos (Quadro 1).

²³ No Senado Federal, a Senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO) foi designada relatora da PL nº 37/2006 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e formou um grupo de apoio para discutir e aprovar a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Ver Calazans e Cortes (2011).

Quadro 1 – Classificação das matérias relacionadas à violência contra a mulher

Classificação	Conteúdo proposto
(1) Aumento de pena	Aumento de penas para crimes contra a mulher já tipificados.
(2) Cadastro/Sinesp	Criação de cadastro de imagens de agressores. Divulgação de estatísticas de violência contra a mulher e feminicídio no Sinesp.
(3) Central de atendimento	Criação de centrais telefônicas de atendimento específico a denúncias de violência contra mulheres.
(4) Criminalização de condutas	Proposição da tipificação de novos crimes, relacionados à temática da violência contra a mulher.
(5) Delegacia/ atendimento especializado	Garantir o funcionamento ou ampliar o número de delegacias especializadas em atendimento à mulher. Garantir a realização do trabalho por agentes de segurança pública do sexo feminino.
(6) Discriminação de gênero/misoginia	Definir o conceito de discriminação de gênero e/ou os crimes de ódio e misógina.
(7) Feminicídio	Definir o conceito de feminicídio. Especificar a condição do sexo feminino no crime de feminicídio. Definir o aumento de pena em casos de feminicídio.
(8) Medidas preventivas	Promover políticas, programas e disseminação de estudos, pesquisas, estatísticas e campanhas educativas sobre a proteção da mulher e enfrentamento à violência contra a mulher.
(9) Medidas de assistência	Garantir assistência a mulheres em situação de violência.
(10) Medidas protetivas	Garantir ou ampliar medidas protetivas para mulheres em situação de violência.
(11) Monitoramento eletrônico	Dispor do uso de dispositivos móveis de segurança no monitoramento da proximidade do agressor em relação à vítima. Detectar violação de medidas protetivas.
(12) Notificação compulsória	Criar a notificação compulsória de casos de violência doméstica por parte dos serviços de saúde e secretarias de segurança pública.
(13) Outros	Assuntos sem ocorrência significativa ou propostas genéricas.
(14) Persecução penal	Alterar fases do inquérito policial e/ou o processo penal para crimes contra as mulheres.
(15) Prevenção/ FNPS	Garantir o uso de do Fundo Nacional de Segurança Pública a programas de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher.
(16) Reabilitação do agressor	Impor a participação do agressor em centros de educação e reabilitação psicossocial, em casos de violência contra a mulher.
(17) Recolhimento de arma do acusado	Regular o direito legal de posse e/ou porte de arma de agressores.
(18) Reformista	Reformar a política de enfrentamento e combate a violência contra a mulher.
(19) Veda/cargo público	Impedir a nomeação de condenados por violência doméstica e familiar para cargos públicos e/ou eletivos.
(20) Violência doméstica	(Re)definir formas de violência doméstica e familiar contra a mulher de acordo com a definição dada pela Lei Maria da Penha.

Fonte: Elaboração própria.

Das 202 proposições legislativas analisadas, 33 buscaram enfrentar o problema da violência contra a mulher com o aumento de pena de crimes já tipificados, uma medida que pode ser considerada característica da pauta conservadora e punitivista da segurança pública – essa pauta punitivista na agenda do tema da violência contra a mulher no Congresso recebeu atenção concentrada nos últimos anos: 23 dessas 33 iniciativas foram propostas somente entre 2015 e 2019. Em seguida, houve a proposição de 18 PLs versando sobre persecução penal e criação de delegacias especializadas no atendimento a mulheres vítimas de violência, tema previsto na Lei Maria da Penha (nº 11.340/2006, art. 35). Chama atenção o fato de que esse tema sempre esteve presente na agenda no Congresso Nacional, sendo que a primeira proposta de criação de delegacias especializadas em todo território foi apresentada no PL nº 3.667/1989, de autoria da Deputada Benedita da Silva (PT/RJ). Outros 17 PLs trataram de medidas protetivas de urgência, tema que vem ganhando força nas discussões atuais, seja na Câmara, seja no Senado, e que, também, está previsto na Lei Maria da Penha. Ressalte-se que recentemente foi aprovado o PL nº 976/2019, que prevê que a medida protetiva de urgência seja concedida às mulheres vítimas de agressão de forma imediata (Gráfico 9).

As diretrizes ideológicas das propostas específicas de enfrentamento à violência contra as mulheres apresentaram, como esperado, uma tendência mais progressista (cerca de 66% do total das propostas analisadas). No entanto, como mostra o Gráfico 10, o número de PLs e PEC progressistas ou conservadores sobre o tema sofreu variações anuais importantes. Em alguns anos, pautas de tendência conservadora chegaram mesmo a superar as proposições progressistas (2003, 2007, 2010 e 2014).

Gráfico 9 – Temas dos PLs e PEC sobre violência contra a mulher apresentados no Congresso Nacional entre 1989 e 2019

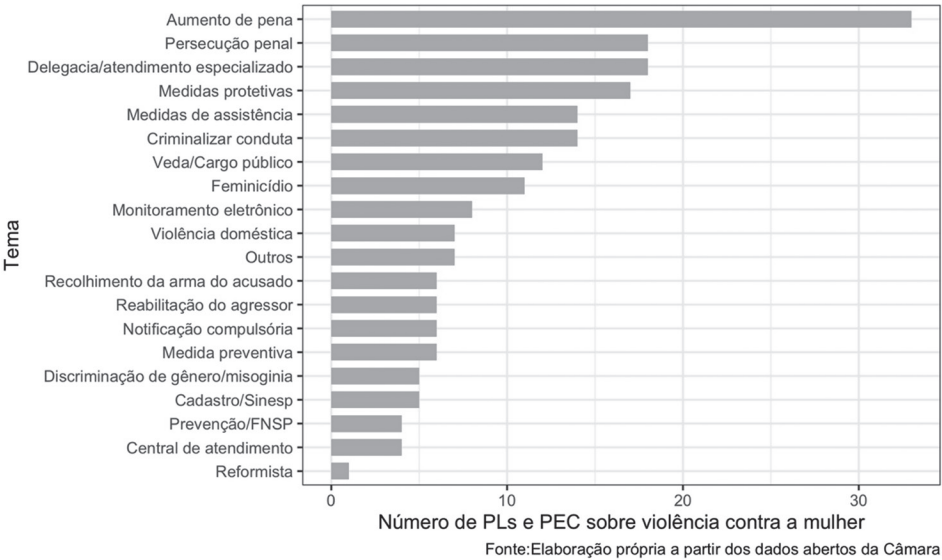
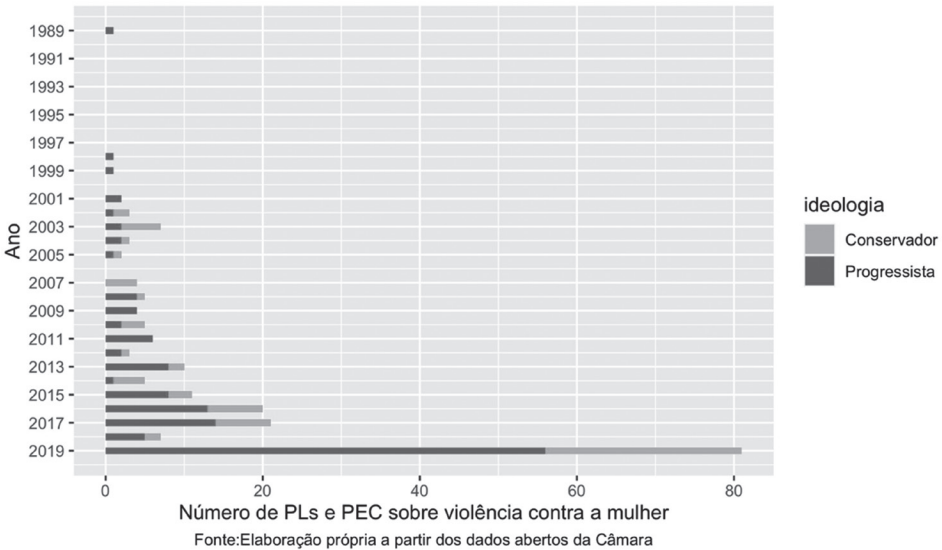
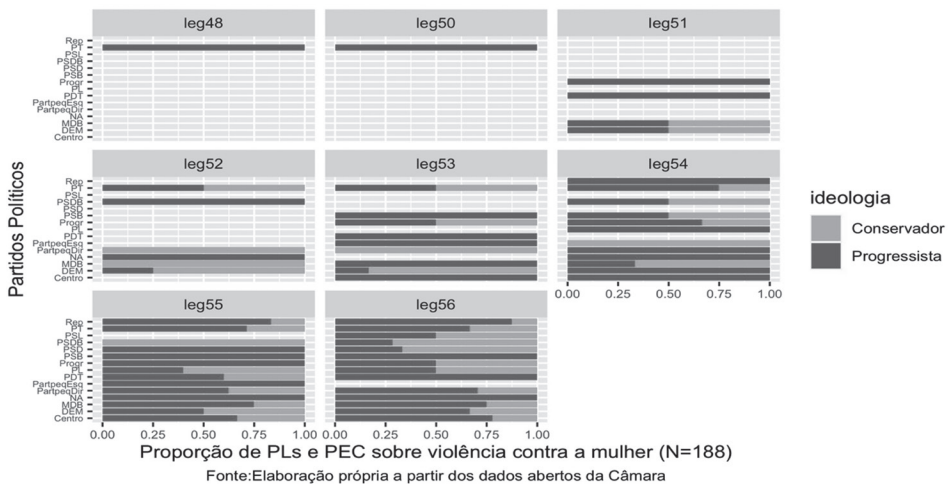


Gráfico 10 – Classificação ideológica dos PLs e PEC sobre violência contra a mulher entre 1989 e 2019



O PT (Partido dos Trabalhadores) e o PSB (Partido Socialista Brasileiro) foram os partidos que proporcionalmente mais apresentam projetos legislativos de caráter progressista. No entanto, não é possível afirmar que os partidos classificados como de direita se ocuparam em propor matérias mais conservadoras em todas as legislaturas. O DEM (Democratas), partido representativo da direita segundo a literatura especializada (BOLOGNESI; RIBEIRO; CODATO, 2023), ilustra bem esse ponto: suas propostas oscilaram entre mais ou menos conservadoras nas diversas legislaturas analisadas. O efeito partidário pode ter sido diluído pelo fato de que esse é um tema em que as mulheres foram, no período analisado, mais ativas do que os homens e tenderam a ser mais progressistas em suas iniciativas, como visto acima.

Gráfico 11 – Classificação ideológica dos PLs e PECs sobre violência contra a mulher por partido político e por legislatura



No entanto, é preciso reconhecer que essa forma de classificação dicotômica apresenta alguns problemas tendo em vista outro marco legal importante na definição de políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres: a Lei do Feminicídio instituída em 2015, como exemplo, como classificar as proposições apresentadas nessa lei? Por um lado, ela poderia ser considerada conservadora, caso o critério de classificação adotado seja a imposição de punições com previsão de altas penas a agressores. Por outro lado, a lei apresenta uma dimensão que pode ser classificada como progressista, já que prevê o reconhecimento do feminicídio como um crime por se constituir em um ato praticado contra a mulher em

decorrência de discriminação de gênero, ou seja, a mulher ser assassinada devido à sua condição de ser mulher. Isso significa que, especificamente, proposições de enfrentamento à violência contra a mulher podem abrigar medidas consideradas punitivistas, afinal, trata-se de prever penalidades a agressores, mas seu tema é inerentemente progressista, no sentido de garantir direitos fundamentais e justiça às vítimas (ou potenciais vítimas).

Tendo em vista a complexidade envolvida na definição das tendências ideológicas das proposições relacionadas à violência contra as mulheres, as diretrizes da Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio foram combinadas para estabelecer dimensões de uma tipologia classificatória. Nesse sentido, procurou-se mapear o quanto o Congresso Nacional reproduz, no conteúdo de suas proposições legislativas relacionadas ao enfrentamento da violência contra a mulher, combinações de soluções de cunho punitivista e de medidas de proteção. Ou seja, a tipologia elaborada busca combinar o grau de punitivismo e o grau de medida de proteção inerentes às proposições legislativas relacionadas ao tema específico da violência contra a mulher. O quadro a seguir detalha os parâmetros das dimensões de punição e proteção usados para classificar as iniciativas legislativas na tipologia proposta.

Quadro 2 – Tipologia

(continua)

	Medidas punitivas	
Medidas de proteção	Alta medida punitiva e alta medida de proteção Alta punição • Base: Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015), que prevê prisão com pena de reclusão de 12 a 30 anos (= homicídio qualificado), tipificação de novo crime, crime de feminicídio. Ainda prevê aumento de pena em casos específicos, podendo aumentar em 1/3 em casos específicos. • Prisão com pena superior a 4 anos de cadeia, somado a aumento de penas e/ou tipificação de novo crime (com pena superior a 4 anos é considerado alta punição). Alta proteção • Base: Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Previsão de 3 a 4 garantias previstas pela Lei Maria da Penha, como:	Alta medida punitiva e baixa medida de proteção Alta punição • Base: Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015), que prevê prisão com pena de reclusão de 12 a 30 anos (= homicídio qualificado), tipificação de novo crime, crime de feminicídio. Ainda prevê aumento de pena em casos específicos, podendo aumentar em 1/3 em casos específicos. • Prisão com pena superior a 4 anos de cadeia, somado a aumento de penas e/ou tipificação de novo crime (com pena superior a 4 anos é considerado alta punição). Baixa proteção • Previsão de 1 a 2 garantias previstas pela Lei Maria da Penha.

(continua)

	Medidas punitivas	
	1. reconhece e define as diferentes formas de violência contra a mulher (violência doméstica e familiar, física, moral, psicológica, patrimonial, sexual, política) e a discriminação baseada no gênero; 2. medidas de prevenção relacionadas aos direitos das mulheres e enfrentamento da violência contra as mulheres; 3. medidas de assistência a mulheres em situação de violência e seus dependentes; 4. medidas protetivas de urgência à ofendida • Previsão de 3 a 4 garantias previstas pela Lei Maria da Penha.	
Medidas de proteção	Alta medida de proteção e baixa medida punitiva Alta proteção • Base: Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Previsão de 3 a 4 garantias previstas pela Lei Maria da Penha, como: 1. reconhece e define as diferentes formas de violência contra a mulher (violência doméstica e familiar, física, moral, psicológica, patrimonial, sexual, política) e a discriminação baseada no gênero; 2. medidas de prevenção relacionadas aos direitos das mulheres e enfrentamento à violência contra as mulheres; 3. medidas de assistência a mulheres em situação de violência e seus dependentes; 4. medidas protetivas de urgência à ofendida. • Previsão de 3 a 4 garantias previstas pela Lei Maria da Penha. Baixa punição²⁴ • Previsão de 1 ou 3 medidas de punições leves como:	Baixa medida de proteção e baixa medida punitiva Baixa proteção • Previsão de 1 a 2 garantias previstas pela Lei Maria da Penha. Baixa punição • Previsão de 1 ou 3 medidas de punições leves como: 1. suspensão de porte de arma; 2. afastamento do lar, restrição ou suspensão de visita aos dependentes menores de idade; 3. pagamento de pensão alimentícia ou multas monetárias ou compensação monetária à vítima; 4. comparecimento do agressor em programas de recuperação e reeducação; 5. uso pelo agressor de dispositivo de monitoramento eletrônico. • Ou previsão de prisão com pena inferior a 4 anos de cadeia. • Ou, ainda, projetos que preveem apenas aumento de pena.

²⁴ As penas inferiores a 4 anos no caso de condenado a crimes de violência doméstica e familiar não podem ser substituídas por penas restritivas de direito, isto segundo o entendimento do STJ, Súmula nº 588.

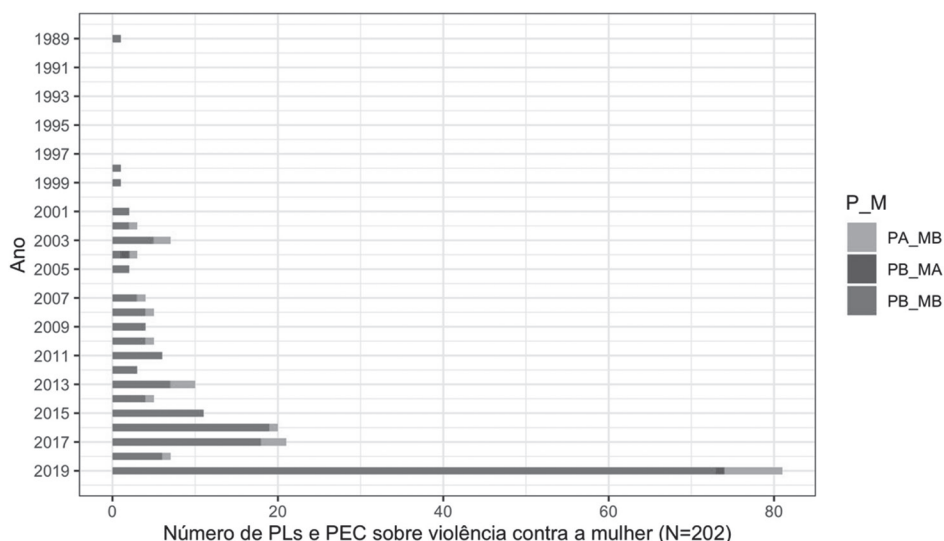
(conclusão)

	Medidas punitivas	
Medidas de proteção	1. suspensão de porte de arma; 2. afastamento do lar, restrição ou suspensão de visita aos dependentes menores de idade; 3. pagamento de pensão alimentícia ou multas monetárias ou compensação monetária a vítima; 4. comparecimento do agressor em programas de recuperação e reeducação; 5. uso pelo agressor de dispositivo de monitoramento eletrônico. • Ou previsão de prisão com pena inferior a 4 anos de cadeia. • Ou, ainda, projetos que preveem apenas aumento de pena.	

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados iniciais da descrição do conteúdo das proposições a partir dessa tipologia revelam o predomínio da seguinte combinação nas proposições apresentadas no Congresso Nacional sobre o tema da violência contra mulher: alto grau de punição previsto aos agressores e baixo grau de medidas de proteção direcionadas às vítimas (Gráfico 12). Não foram identificadas matérias que preveem altas medidas punitivistas e altas medidas de proteção, em um sentido que seria correspondente aos paradigmas inaugurados pela Lei Maria da Penha e pela Lei do Feminicídio.

Gráfico 12 – Classificação tipológica dos PLs e PEC sobre violência contra a mulher entre 1989 e 2019



A análise do grau de punitivismo e grau de medida de proteção em relação ao sexo mostra que os parlamentares do sexo masculino, como esperado, tenderam a propor mais projetos de leis dentro do enquadramento alto grau de medida de punição e baixo grau de medida de proteção, em relação às parlamentares. Da mesma forma, não é surpresa que os partidos de direita tenham apresentado, em comparação com partidos de esquerda, uma leve tendência de propor projetos com alto grau de medida de punição e baixo grau de medida de proteção.

Gráfico de barras empilhadas mostrando a proporção de PLs e PECs sobre violência contra a mulher (N=188) por legislador (leg48 a leg56) e sexo. A legenda indica três tipos de proposições: PA_MB (cinza claro), PB_MA (preto) e PB_MB (cinza escuro).

Legislador	Sexo	PA_MB	PB_MA	PB_MB
leg48	NA	1.00	0.00	0.00
	Masculino	0.00	0.00	0.00
	Feminino	0.00	0.00	1.00
leg50	NA	1.00	0.00	0.00
	Masculino	0.00	0.00	0.00
	Feminino	0.00	0.00	1.00
leg51	NA	1.00	0.00	0.00
	Masculino	0.00	0.00	0.00
	Feminino	0.00	0.00	1.00
leg52	NA	0.00	0.00	1.00
	Masculino	0.00	0.00	0.00
	Feminino	0.00	0.00	1.00
leg53	NA	1.00	0.00	0.00
	Masculino	0.00	0.00	0.00
	Feminino	0.00	0.00	1.00
leg54	NA	0.00	0.00	1.00
	Masculino	0.00	0.00	0.00
	Feminino	0.00	0.00	1.00
leg55	NA	0.00	0.00	1.00
	Masculino	0.00	0.00	0.00
	Feminino	0.00	0.00	1.00
leg56	NA	1.00	0.00	0.00
	Masculino	0.00	0.00	0.00
	Feminino	0.00	0.00	1.00

[illegible]

Ou seja, aparentemente o debate legislativo sobre o tema específico da violência contra a mulher está mais próximo das tendências punitivistas que configuram o contexto mais amplo das proposições legislativas da segurança pública, em geral, e que configuram um padrão observado desde 1989, do que das preocupações em equilibrar punições a agressores e proteção das vítimas e potenciais vítimas da violência, como formulado pelos marcos inovadores da Lei Maria da Penha e da Lei do Feminicídio. Vale ressaltar que a orientação punitivista tem como alvo, inclusive, a própria Lei Maria da Penha, como observado anteriormente. Proposições visando alterá-la, ao propor a inserção, em seu conteúdo, de dispositivos de cunho punitivista. Caso essa orientação punitivista se concretize poderá haver, de certa forma, uma descaracterização da Lei Maria da Penha.²⁵

4 Considerações finais

As políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil fazem parte da agenda política desde os anos 1980, mas o tema ganhou força, sobretudo, a partir da edição da Lei Maria da Penha, em 2006 e, tempos depois, com a Lei de Feminicídio, em 2015. O tema e sua visibilidade na agenda pública estão intimamente relacionados com as demandas e lutas de movimentos feministas, que são fundamentais na definição do debate público de combate à violência e de promoção dos direitos fundamentais, de forma mais ampla, e direitos das mulheres, mais especificamente. Como analisado previamente, o debate legislativo de enfrentamento da violência contra a mulher ganha força no Congresso Nacional, sobretudo a partir de 2015, ano que marca a instituição da Lei do Feminicídio. Tal debate, por sua vez, não pode desconsiderar o contexto mais amplo das iniciativas legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a respeito da segurança pública; afinal, o tema específico da violência contra a mulher é um dos tópicos específicos da agenda mais ampla da segurança.

As diretrizes políticas de segurança propostas pelos parlamentares se orientam pelas diretrizes que informam o debate acadêmico e político na área, oscilando entre tendências mais punitivistas, consideradas conservadoras, e mais preventivas, tidas como progressistas, como solução para os problemas da criminalidade. Os dados sobre as proposições apresentadas no Congresso revelam um contexto do

²⁵ Esse dado está em consonância com alguns achados de estudos recentes na área. Guaranha (2021, p. 146), por exemplo, identificou projetos de leis, que buscaram modificar a Lei Maria da Penha dentro de uma visão mais punitivista, sendo que alguns foram aprovados. Para a autora, o fim do Governo federal PT (Partido dos Trabalhadores) e a entrada de governos mais conservadores podem ter influenciado essa orientação ideológica na agenda da segurança.

debate legislativo de tendência conservadora, em que grande parte dos projetos é apresentada pela maioria numérica de homens que compõe as duas casas legislativas. Dentro desse contexto, e sob a perspectiva predominantemente conservadora, é que se dá, portanto, o debate legislativo a respeito da violência contra a mulher. Um ponto de possível tensão nesse debate específico sobre a violência contra a mulher diz respeito ao fato de exigir-se, por um lado, medidas punitivas aos agressores das mulheres, mas constituir um tema em si considerado progressista. Como as iniciativas legislativas estariam tratando do tema? As leis Maria da Penha e, especialmente, do Feminicídio podem ser consideradas marcos paradigmáticos na área de segurança pública por oferecerem uma resposta inovadora à tensão apresentada: por um lado, elas apresentam punições aos agressores; por outro; definem diretrizes de proteção às vítimas. No conjunto das diretrizes protetivas, observam-se proposições preventivas de promoção dos direitos das mulheres. As diretrizes dessas leis estariam orientando as iniciativas legislativas de enfrentamento à violência contra a mulher ou as propostas legislativas estariam visando modificar as inovações instituídas por essas leis, em um sentido mais conservador, correspondente à tendência observada no padrão de proposições na área da segurança pública em geral? Os dados apresentados neste artigo indicam que o debate legislativo, observado a partir das iniciativas dos parlamentares do Congresso Nacional, mostrou uma tendência nesse último sentido, principalmente, a partir de 2015. Será preciso observar se essa tendência persistirá no tempo e/ou se concretizará em normas jurídicas mais conservadoras em relação ao enfrentamento da violência contra mulher.

Referências

- ALEMAN, Eduardo; TSEBELIS, George. *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2016. 296 p.
- ANDRADE, Luciana V. R.; ALMEIDA, Marlise M. de Matos. A criminalização da violência contra as mulheres no Brasil: de “legítima defesa da honra” à violação dos direitos humanos. *Revista Social e Humanas: Dossiê Temático – Gênero e Políticas Públicas*, v. 30, n. 2, p. 87-110, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/27565/pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.
- ANDRADE, Luciana V. R. Processo decisório e formulação de políticas públicas de enfrentamento das violências contra as mulheres no Brasil. *Revista Teoria e Pesquisa*, São Carlos, v. 26, n. 3, p. 11-37. 2017. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/608>. Acesso em: 15 jan. 2021.
- ANGOTTI, Bruna; VIEIRA, Regina S. C. O processo de tipificação do feminicídio no Brasil. In: BERTOLIN, Patrícia Tuma M.; ANGOTTI, Bruna; VIEIRA, Regina S. Corrêa. *Feminicídio quando a desigualdade de gênero mata: mapeamento da tipificação na América Latina*. Joaçaba: Editora UNOESC, 2020. p. 35-70.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; BASSO, Maura. Segurança pública e direitos fundamentais. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 21-32, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/6078/5166-16536-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 2, p. 1-29. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zyM3gzHD4P45WWdytXjZWg/>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. *Ata das Reuniões realizadas pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança*. Brasília, DF, 1987a. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 fev. 2023.

BRASIL. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=11340&ano=2006&ato=4b0gXTU5kMRpWT5c7>. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, seção 1, ano 152, n. 46, p. 1, 10 mar. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=10/03/2015>. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. *Resolução nº 2, de 24 de março de 1987*. Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, Centro de Documentação e Informação e Coordenação de Publicação, 1987b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional. Acesso em: 12 nov. 2020.

BURLAMAQUI, Patrícia de O. *Contingência e estrutura de oportunidade no processo decisório da segurança pública do estado do Rio de Janeiro: o caso da política de pacificação*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/CONCURSOS/2021/Teses_dissertacoes/38CPD.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

CALAZANS, Myllena; CÔRTE, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmem Hein de (Org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 39-63.

CAMPOS, Carmen Hein. A CPMI da Violência contra a mulher e a implementação da Lei Maria da Penha. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 519-531, maio/ago. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/KdHtMqRYC5mWBFJ4QJswq9G/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1º fev. 2023.

CAPITANIO, Dábine Caroeine; BUDÓ, Marília de Nardin. Feminismo e política: a apropriação da agenda da violência doméstica contra a mulher nos projetos de lei da Câmara dos Deputados. *Redes: Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, Canoas, v. 8, n. 1, p. 187-212, abr. 2020. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/6389>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CARONE, Renata. R. Atuação do movimento feminista no Legislativo Federal: caso da Lei Maria da Penha. *Lua Nova*, São Paulo, n. 105, p. 181-216. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Qc3SyHMX7tycGfyqVdr3hdp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2021.

COELHO, Edmundo Campos. *A oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade*. Rio de Janeiro: Record, 2005. 428 p.

DOUEMENT, Marcello L. *Jogos regimentais: estratégia de aprovação e obstrução na Câmara dos Deputados. O caso da Frente Parlamentar Evangélica*. Monografia (Graduação em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/12776/1/2015_MarcelloLiraDoudement.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, São Paulo, ano 16, 2022. 513 p. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>. Acesso em: 17 jun. 2021.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 193-224, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/qx3MKmGPKfbWpQYlh6vmQMP/?lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2021.

GUARANHA, Olívia Landi Corrales. *Disputas legislativas e escolhas políticas para o enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres*: um estudo sobre a formulação de políticas públicas pela Câmara dos Deputados. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lúcio. Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010. *Ipea – Texto para Discussão*, Brasília, n. 1957, 2014. 39 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3014>. Acesso em: 10 jan. 2021.

INSTITUTO SOU DA PAZ. *O papel do Legislativo na segurança pública* – Análise da atuação do Congresso Nacional em 2019. São Paulo, 2020. 24 p. Disponível em: https://soudapaz.org/wp-content/uploads/2020/12/AnaliseLegislativo_SegurancaPublica_2019_ISDP.pdf. Acesso em: 5 jan. 2021.

MENDES, Soraia da Rosa. *Criminologia feminista: novos paradigmas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 264 p.

OLLSSON, Giovanni, CASTALDI, Valquíria. O poder do Estado no uso da violência legítima: um olhar sobre o sistema prisional brasileiro e sua (in)efetividade. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 12, n. 38, p. 47-73, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/713>. Acesso em: 1º fev. 2023.

PASINATO, Wânia. Violência contra a mulher: segurança e justiça. In: LIMA, Renato S.; RATTON, José L.; AZEVEDO, Rodrigo G. de. *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 230-235.

POSSAS, Mariana Thorstensen. Produção de leis criminais e racionalidade penal moderna: uma análise da distinção ‘conservador’ x ‘progressista’ no caso da criação da lei contra a tortura no Brasil. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 8, n. 3 p. 473-499, jul./set. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7302/5881>. Acesso em: 10 jun. 2022.

RIBEIRO, Leandro M.; PEIXOTO, Vitor de M.; BURLAMAQUI, Patrícia O. Processo decisório e inovação institucional no presidencialismo de coalizão: um estudo a partir da gênese das agências reguladoras no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, v. 251, p. 99-124, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7531/6024>. Acesso em: 16 jan. 2021.

RIBEIRO, Leandro Molhano; BURLAMAQUI, Patrícia de O. Trinta anos depois, os desafios são os mesmos? O debate sobre segurança pública na Assembleia Nacional Constituinte. *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, p. 375-410, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20885/22398>. Acesso em: 16 jan. 2021.

SANTOS, Cecília Macdowell. Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 89, p. 153-170, jun. 2010. Disponível em: https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/gender%20workshopRCCS_89_Cecilia_Santos.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021.

SANTOS, Íris Gomes. *Agentes de mudança, contexto político e dinâmica institucional: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor de segurança pública no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3159821. Acesso em: 11 dez. 2020.

TSEBELIS, George. O processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun. 1997. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/34/rbcs34_06.pdf. Acesso em: 10 dez. 2020.

Anexos

Anexo 1 – Produção normativa do Poder Legislativo sobre segurança pública e violência de gênero: desafios metodológicos para a coleta de informações e categorização dos assuntos tratados

Definição dos casos a serem analisados

Um primeiro desafio para a análise da produção normativa do Poder Legislativo sobre segurança pública e violência contra a mulher foi a coleta das proposições legislativas sobre o tema no *site Dados Abertos* da Câmara dos Deputados (<https://dadosabertos.camara.leg.br>).²⁶ As proposições legislativas relacionadas à segurança pública encontram-se na classificação temática “Defesa e Segurança”. Foram encontradas 5.345 proposições dos seguintes tipos: Consultas, Emendas, Indicações, Medida Provisória, Mensagem de Acordos, Convênios, Tratados e Atos Internacionais Projeto de Decreto Legislativo, Proposta de Emenda à Constituição, Projeto de Lei, Projeto de Lei Complementar, Projeto de Conversão, Projeto de Resolução, Requerimento de Instituição de CPI, Requerimento de Informação, Substitutivo, Solicitação de Informação ao TCU e Sugestão. As proposições relacionadas ao tema “Defesa” foram excluídas de forma manual, mediante a análise de suas ementas. Nesse trabalho, foram analisados os projetos de lei (PLs) e propostas de emenda à Constituição (PECs) da temática de segurança pública. Após essas exclusões, foram encontrados 2.395 PLs e PECs relacionados à pauta

²⁶ Foram coletados todos arquivos entre os anos de 1989 e 2019 por “proposições por ano de apresentação” (<http://dadosabertos.camara.leg.br/arquivos/proposicoes/{formato}/proposicoes-{ano}.{formato}>) e “classificação temática das proposições” (<http://dadosabertos.camara.leg.br/arquivos/proposicoesTemas/{formato}/proposicoesTemas-{ano}.{formato}>). Esses bancos de dados foram coletados, agregados e organizados por proposições legislativas por meio do *software* R.

ampla da segurança pública, e apenas 57 PLs relacionados ao tema da violência contra a mulher, totalizando 2.261 casos.

Diante de um número tão baixo de proposições procedeu-se a uma análise mais detalhada das atas e de reuniões deliberativas ordinárias das comissões da Câmara dos Deputados relacionadas a projetos de lei especificamente voltados para o tratamento da violência de gênero. Nessa rodada de análise, observou-se que diversos projetos não estavam dentro da classificação “Defesa e Segurança” no *site Dados Abertos* da Câmara dos Deputados. Foi realizada, então, uma nova rodada de busca de PLs e PECs no *website* da Câmara dos Deputados em “propostas legislativas”. Usando a ferramenta “busca avançada” foi feita uma busca com os seguintes termos: “segurança pública”, “polícia”, “bombeiro”, “ECA”, “legítima defesa”, “arma de fogo”, “drogas”, “violência de gênero”, “violência contra a mulher”, “feminicídio”, “violência doméstica” entre outros.²⁷ Nessa nova busca, foram encontrados 177 PLs e 14 PECs relacionados à pauta ampla da segurança pública e 144 PLs e 1 PEC que especificamente tratam do tema violência de gênero. Assim, foram adicionados 336 PLs e PECs ao banco de dados original, resultando em 2.591 propostas legislativas: 92,5% (2.395) PLs e 7,5% (196) PECs.

Classificação temática das proposições

Um segundo desafio à análise proposta diz respeito à classificação temática das proposições coletadas, na medida em que há uma grande diversidade de assuntos relacionados à segurança pública e violência de gênero tratados no processo legislativo no Congresso Nacional.²⁸ Procurando contemplar essa diversidade, as propostas legislativas foram categorizadas a partir dos seguintes objetos das proposições: se elas tratam de atores/atrizes/instituições que fazem parte da área de segurança e/ou se elas tratam de assuntos específicos de segurança e violência de gênero. Esse procedimento resultou em 31 assuntos, sendo eles: (1) polícia, no caso de matérias que tratavam da carreira, salários, regulamentação de suas atividades, ampliação de direitos a categoria, reformas do modelo de atuação e criação de novas burocracias policiais; (2) bombeiros, para matérias que tratam da carreira, regulamentação de suas atividades, reformas no modelo de atuação

²⁷ Essas palavras-chave foram escolhidas a partir de uma revisão da literatura sobre segurança pública e violência de gênero que não foi apresentada neste trabalho. Essas palavras foram utilizadas, também, na criação de categorias e subcategorias de análise no processo de análise das matérias.

²⁸ A revisão da literatura sobre as demais temáticas tratadas nesta pesquisa serviu como parâmetro para classificar as proposições legislativas coletadas (RIBEIRO; BURLAMAQUI, 2018; SANTOS, 2015; CORONE, 2018; GOMES, 2006; TSEBELIS, 1997).

e ampliam direitos a essa categoria profissional. Foram incluídos nesse caso os bombeiros militares, civis e a defesa civil; (3) guarda municipal, para matérias que tratam da carreira e benefícios, autoriza o porte de armas e garante poder de polícia a essa categoria; (4) agente de trânsito, para matérias que ampliam direitos e garantias e poder de polícia a essa categoria; (5) polícia penal para matérias que tratam da carreira, benefícios e garante poder de polícia;²⁹ (6) força nacional, que versam sobre a criação de uma força nacional de segurança pública; (7) municipalização da segurança pública, no caso de proposições que têm como objetivo retirar o poder dos estados na segurança pública e transferir para os municípios; (8) atuação das Forças Armadas na segurança pública/interna, para proposições que objetivam ampliar o poder das Forças Armadas na segurança pública; (9) ampliação de competências da União, para proposições que expandem as competências do Governo federal na segurança pública; (10) controle externo da atividade policial, para proposições que ampliam mecanismos de controle externo da atividade policial, como: criação de ouvidorias, corregedorias e mecanismos de transparência dos seus atos; (11) reestruturação do sistema de segurança pública, para proposições que objetivam modificar e/ou reestruturar o sistema de segurança pública relacionado a competências, coordenação e implementação de políticas públicas; (12) criação de conselho de segurança pública, para propostas que definem a criação de conselhos na área; (13) Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), para proposições que versam, especificamente, sobre a criação do FNSP ou ampliação de recursos e investimentos na área com dinheiro do fundo ou expansão de categorias profissionais que podem ter acesso a esses recursos; (14) fundos, recursos e financiamento compartilhados, para proposições que tratam de finanças públicas, aumento de recursos e investimentos, assim como criação de novos fundos para área; (15) programas e políticas de segurança pública, proposições que reúnem projetos estruturados na área da segurança pública; (16) publicidade de estatísticas criminais, proposições que versam sobre a criação, ampliação, divulgação e transparência de dados de estatísticas criminais. Também incluímos projetos relacionados à criação de cadastros nacionais que forneçam alimentação de informações de ocorrências criminais e cadastro de pessoas procuradas; (17) política de drogas, para proposições referentes à implantação e ao financiamento de políticas preventivas e descriminalização das drogas ou políticas repressivas de proibição, criminalização e penalização do uso de drogas; (18) política de armas, proposições que dizem respeito à regulamentação e/ou desregulamentação do sistema de controle de armas e munições, assim como matérias que visam ao

²⁹ A partir de 2019, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 104, os agentes de segurança penitenciários passaram a ser identificados como policiais penais e ganharam *status* e poder de polícia.

controle e/ou proibição da produção e/ou flexibilização do porte e posse de armas e munições; (19) aumento de penas, para proposições que buscam aumentar penas para crimes já tipificados; (20) criminalização de condutas, para proposições que propõem criar novos crimes; (21) inquérito policial, para proposições que tratam do processo investigativo policial até a entrega do relatório policial ao Ministério Público; (22) processo penal, para proposições que tratam do rito de persecução criminal, desde o pré-processo penal até sentença final do juiz (condenação ou não); (23) execução penal, para proposições que tratam desde o momento que o preso é condenado e inserido no sistema prisional até a sua saída do sistema, como também referentes a programas, projetos e/ou reestruturação do sistema prisional, que incluem direitos e deveres do preso e políticas voltadas para egresso do sistema prisional; (24) ECA, para projetos que tratam especificamente da alteração do Estatuto da Criança e Adolescente (Lei nº 8.069/1990), ampliando medidas punitivas e/ou medidas protetivas; (25) maioria penal, para proposições que tratam da redução da imputabilidade penal; (26) legítima defesa, para proposições que defendem o direito fundamental do exercício de legítima defesa para agentes de segurança pública e/ou cidadãos e de portar os meios necessários para garantir a proteção da sua vida e propriedade; (27) segurança privada, para proposições que tratam de diretrizes relacionadas à segurança privada, como atuação das empresas privadas e dos prestadores de serviços, vigilância eletrônica e videomonitoramento e novas tecnologias de vigilância; (28) prevenção de incêndios, no caso de matérias que tratam de planos, alvará, prevenção de incêndios em escolas, casas noturnas, estabelecimentos comerciais e outros; (29) vigilância nas instituições de ensino no país, proposições que propõem mais vigilâncias em estabelecimentos de ensino, escolas ou universidades com a implantação de policiamento ostensivo, câmeras, detectores de metais e outros nesses locais; (30) desaparecidos, no caso de matérias que tratam de cadastro e divulgação de imagens de pessoas desaparecidas; (31) vítimas, para proposições que tratam sobre vítimas de violência; (32) violência contra a mulher, para proposições que tratam especificamente no caso da vítima ser uma mulher e propostas para o enfrentamento e combate da violência contra a mulher; (33) outros, para matérias que tratam de assuntos que foram considerados não relevantes (exemplos: estatuto do torcedor, normas de segurança relacionada ao uso de chuveiros elétricos e outros) e/ou para matérias com ocorrência insignificante ao ponto de serem apresentadas como categorias específicas.

Para os assuntos cujo objeto são atores/atrizes/instituições e alguns temas, foi necessário definir subcategorias relacionadas a temas de segurança. Além disso, de forma a caracterizar o perfil dos autores das proposições, as matérias foram classificadas quanto ao seu posicionamento ideológico, sexo, partido político, estado e profissão. As proposições foram classificadas a partir da orientação ideológica

dos seus autores, se “progressistas” ou “conservadores” e se apresentam uma proposta de cunho repressivo ou preventivo. Durante o processo de classificação, foi observado um volume de proposições que buscavam atender aos interesses corporativos dos agentes de segurança pública, que foram, então, classificadas com espectro ideológico “corporativista”. Essas propostas são relacionadas a piso salarial, ampliação de direitos e garantias das categorias policiais, como exemplo, direito à greve e manifestação política. As matérias categorizadas como “outros” não foram classificadas segundo o espectro ideológico e, por isso, o campo ideológico foi preenchido como “sem classificação”. Os quadros a seguir sistematizam as categorias e subcategorias dos assuntos tratados e orientação ideológica.

Quadro 3 – Categorias e subcategorias de análise

(continua)

Categoria	Subcategoria	Ideologia
Polícia	Amplia direitos e garantias	Corporativista
	Autonomia funcional e administrativa	Corporativista
	Alteração de competências	Conservador
	Carreira	Corporativista
	Criação de nova burocracia	Conservador
	Disciplina uso da força	Classificado caso a caso
	Normas de organização	Conservador
	Outros	Classificado caso a caso
	Piso salarial	Corporativista
	Unificação das polícias	Progressista
Polícia penal	Amplia direitos e garantias	Corporativista
	Carreira	Corporativista
	Poder de polícia	Conservador
Bombeiros	Amplia direitos e garantias	Corporativista
	Bombeiro civil	Classificar caso a caso
	Carreira	Corporativista
	Criação de nova burocracia	Conservador
	Defesa civil	Classificar caso a caso
	Destina recursos	Classificar caso a caso
	Normas de organização	Conservador
Guarda municipal	Amplia direitos e garantias	Corporativista
	Autoriza porte de arma	Conservador
	Piso salarial	Corporativista
	Poder de polícia	Conservador

(conclusão)

Categoria	Subcategoria	Ideologia
Agentes de trânsito	Amplia direitos e garantias	Corporativista
	Poder de polícia	Conservador
FNSP	Acesso do município a recursos do FNSP	Progressista
	Ampliação dos recursos do FNSP	Progressista
	Criação do Fundo Nacional de Segurança Pública	Progressista
	Complementação de salários para agentes de segurança	Conservador
Legítima defesa	Conduta policial	Conservador
Política de armas	Controle	Progressistas
	Flexibilização	Conservador
	Destino ao arsenal da polícia	Conservador
Política de drogas	Prevenção	Progressista
	Repressão/punição	Conservador
ECA	Medidas punitivas	Conservador
	Medidas de proteção	Progressista
	Medidas socioeducativas	Progressista
Execução penal	Direito do preso	Progressista
	Estabelecimento penal	Conservador
	Federalizar estabelecimentos penais	Conservador
	Reinserção social	Progressistas
Publicizar estatística criminal	Estatísticas criminais	Progressistas
	Cadastros	Classificar caso a caso
Restruturação do sistema de segurança pública	Criação do SUSP	Progressista
	Pronasci	Classificar caso a caso
	Criação de outros sistemas na área	Classificar caso a caso
Vítima	Delegacia/atendimento especializado	Progressista
	Enfrentamento exploração sexual de criança/adolescente	Progressista
	Estado indenizar a vítima	Progressista
	Medidas de assistência	Progressista
	Medidas protetivas	Progressista
	Notificação compulsória	Progressista

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 4 – Categorias de análise

Categoria	Ideologia
Ampliação de competências da União	Progressista
Atuação das forças armadas na segurança pública/interna	Conservador
Aumento de penas	Conservador
Controle externo da atividade policial	Progressista
Criação de conselho de segurança pública	Progressista
Criminalização de condutas	Classificar caso a caso
Desaparecidos	Sem classificação
Fundo, recursos e financiamento compartilhado	Progressista
Força Nacional de Segurança Pública	Conservador
Inquérito policial	Classificar caso a caso
Legítima defesa	Conservador
Maioridade penal	Conservador
Municipalização da segurança pública	Conservador
Programas e políticas de segurança pública	Progressistas
Prevenção de incêndios	Sem classificação
Processo penal	Classificado caso a caso
Vigilância nas instituições de ensino no país	Classificar caso a caso
Segurança privada	Sem classificação
Outros	Sem classificação

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 5 – Violência contra a mulher: categorias e subcategorias de análise

Categoria	Subcategoria	Ideologia
Violência contra a mulher	Aumento de pena	Conservador
	Cadastro/Sinesp	Classificar caso a caso
	Central de atendimento	Progressista
	Criminalizar conduta	Classificar caso a caso
	Delegacia/atendimento especializado	Progressista
	Discriminação de gênero/misoginia	Progressista
	Feminicídio	Conservador
	Medidas preventivas	Progressista
	Medidas de assistência	Progressista
	Medidas protetivas	Progressista
	Monitoramento eletrônico	Progressista
	Notificação compulsória	Progressista
	Outros	Caso a caso
	Prevenção/FNSP	Progressista
	Reabilitação do agressor	Progressista
	Recolhimento de arma do acusado	Progressista
	Reformista	Progressista
	Veda/cargo público	Progressista
	Violência doméstica	Classificar caso a caso
	Persecução penal	Classificar caso a caso

Fonte: Elaboração própria.

Anexo 2 – Quadro partidos políticos

Quadro 6 – Sigla, nomes e antigas nomenclaturas de partidos políticos identificados no banco de dados

Sigla	Nome
PT	Partido dos Trabalhadores
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
MDB	Movimento Democrático Brasileiro (retirou o “Partido” da sua nomenclatura em 2017).
PSDB	Partido Social-Democrata Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
Progr	Progressistas (antigo PP – Partido Progressista/PPB – Partido Progressista Brasileiro)
Rep	Republicano (antigo PRB – Partido Republicano Brasileiro)
PL	Partido Liberal (antigo PR – Partido da República/Prona – Partido de Reedificação da Ordem Nacional)
DEM	Democratas (antigo PFL – Partido da Frente Liberal)
PSL	Partido Social Liberal
PL	Partido Liberal (antigo PR – Partido da República/Prona – Partido de Reedificação da Ordem Nacional)
DEM	Democratas (antigo PFL – Partido da Frente Liberal)
PSL	Partido Social Liberal
PartpeqEsq	Partidos pequenos de esquerda (PSOL – Partido Socialismo e Liberdade; PC do B – Partido Comunista do Brasil; PCB – Partido Comunista Brasileiro)
PartpeqDir	Partidos pequenos de direita: Patriota (antigo PRP – Partido Republicano Progressista/PEN – Partido Ecológico Nacional); Podemos (antigo PTN – Partido Trabalhista Nacional); Brasil35 (antigo PMB – Partido da Mulher Brasileira); PTB – Partido Trabalhista Brasileiro; AGIR (PRN/PTC – Partido da Reconstrução Nacional/Partido Trabalhista Cristão); PMN – Partido da Mobilização Nacional; DC – Democrata Cristão (antigo PSDC – Partido Social-Democrata Cristão); PST – Partido Social Trabalhista; SD – Solidariedade; Avante (PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil); PHS – Partido Humanista da Solidariedade; PSC – Partido Social Cristão)
Centro	Rede – Rede Sustentabilidade; PV – Partido Verde; Cidadania (antigo PPS – Partido Popular Socialista); PROS – Partido Republicano da Ordem Social

Fonte: Elaboração própria a partir da classificação realizada por Bolognesi, Ribeiro e Condato (2023).

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BURLAMAQUI, Patricia de Oliveira; RIBEIRO, Leandro Molhano. Punindo o agressor e/ou protegendo a vítima? Uma análise das iniciativas legislativas de enfrentamento da violência contra a mulher na pauta da segurança pública no Congresso Nacional entre 1989 e 2019. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 17, n. 49, p. 143-183, jul./dez. 2023.

Submissão: 08.02.2023

Pareceres: 28.02.2023 e 23.03.2023

Aceite: 23.03.2023