



**COVID-19, JANELAS DE OPORTUNIDADE E POLÍTICAS PARA MULHERES: ANÁLISE SOBRE PROJETOS DE LEI APRESENTADOS NO CONGRESSO NACIONAL**

**COVID-19, WINDOWS OF OPPORTUNITY AND POLICIES FOR WOMEN: ANALYSIS OF LAW PROJECTS PRESENTED AT THE CONGRESS**

**COVID-19, VENTANAS DE OPORTUNIDAD Y POLÍTICAS PARA MUJERES: ANÁLISIS DE PROYECTOS DE DERECHO PRESENTADOS EN EL CONGRESO**

Vinicius Ferreira Baptista<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é empreender estudo descritivo e analítico sobre projetos de lei apresentados no Congresso Nacional entre março e maio de 2020, no que se referem às políticas de enfrentamento aos efeitos da doença causada pelo novo Covid-19 no âmbito das mulheres. Procuramos entender como o contexto da Covid-19 a partir de referencial teórico sobre janelas legislativas que permitem a apresentação de projetos que versam sobre a situação de fragilidade das mulheres. Para um confronto empírico, metodologicamente, buscamos projetos de lei que agregam os termos “covid-19” e “coronavírus”, associados com os termos “mulher”, “mulheres” e “gênero” e os analisamos a partir de Análise de Conteúdo, separando três profundidades de categorização a partir da elaboração de categorias iniciais, intermediárias e finais. Assim, a agenda generificada ainda persiste, mas é reconstruída com a dimensão de gênero alocando as mulheres como objeto das políticas em sentido protetivo ou assistencial e não necessariamente rebaixando.

**Palavra-chave:** Covid-19; Propostas Legislativas; Projetos de Lei; Mulheres, Gênero.

**Abstract:** The objective of this work is to undertake a descriptive and analytical study on bills presented in the National Congress between March and May 2020, regarding policies to deal with the effects of the disease caused by the new Covid-19 in the scope of women. We seek to understand how the context of Covid-19 from a theoretical framework on legislative windows that allow the presentation of projects that deal with the situation of women's fragility. For an empirical comparison, methodologically, we look for bills that add the terms “covid-19” and “coronavirus”, associated with the terms “woman”, “women” and “gender” and we analyze them based on Content Analysis, separating three depths of categorization from the elaboration of initial, intermediate and final categories. Thus, the gendered agenda persists, but it is reconstructed with the gender dimension, allocating women as the object of policies in a protective or assistance sense and not necessarily downgrading.

**Keywords:** Covid-19; Legislative Proposals; Bills; Women; Gender.

---

<sup>1</sup> Doutor em Políticas Públicas. Professor adjunto do Departamento de Administração Pública e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es realizar un estudio descriptivo y analítico de los proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional entre marzo y mayo de 2020, sobre políticas para hacer frente a los efectos de la enfermedad provocada por el nuevo Covid-19 en el ámbito de las mujeres. Buscamos entender cómo se desarrolla el contexto del Covid-19 desde un marco teórico sobre ventanas legislativas que permitan la presentación de proyectos que aborden la situación de fragilidad de las mujeres. Para una comparación empírica, metodológicamente buscamos proyectos de ley que agreguen los términos “covid-19” y “coronavirus”, asociados a los términos “mujer”, “mujeres” y “género” y los analizamos en base al Análisis de Contenido, separando tres profundidades de categorización de la elaboración de categorías inicial, intermedia y final. Así, la agenda de género aún persiste, pero se reconstruye con la dimensión de género, ubicando a las mujeres como objeto de políticas en un sentido protector o asistencial y no necesariamente degradando.

**Palabras clave:** COVID-19; Propuestas Legislativas; Proyectos de Ley; Mujer; Género.

## 1 Introdução

O objetivo deste trabalho é empreender estudo descritivo e analítico sobre projetos de lei (PL) apresentados no Congresso Nacional entre março e maio de 2020, no que se referem às políticas de enfrentamento aos efeitos da doença causada pelo novo coronavírus disease19 (COVID-19) no âmbito das mulheres. O sentido do trabalho tem em mente captar os conceitos mobilizados, as soluções apresentadas e as justificativas empregadas para a mudança social nos projetos de lei. Na primeira parte situamos a urgência do contexto da Covid-19; na segunda, situamos gênero e janela de oportunidades; em seguida destacamos a metodologia e discutimos os dados obtidos. Metodologicamente, buscamos projetos de lei que agregam os termos “covid-19” e “coronavírus”, associados com os termos “mulher”, “mulheres” e “gênero”. No caso deste último termo, tomamos o cuidado de verificar se o projeto tinha relação com as mulheres, uma vez que “gênero” pode se referir à mais de uma construção. Identificamos, portanto, 14 projetos de lei enviados ao Congresso Nacional entre 18 de março a 19 de maio de 2020.

Para a análise dos dados obtidos na pesquisa de campo, optamos pela aplicação da Análise de Conteúdo, especificamente, seguindo a metodologia da análise categorial proposta por Bardin (1972), a partir de leitura flutuantes e interpretação dos materiais colhidos. Procedemos à leitura os projetos em três fases: 1) leitura da ementa, para verificação da aderência da medida para com mulheres em contexto da pandemia; 2) conteúdo normativo, para situar a medida em seu caráter programático, duração, objetivos, ações, metas e mudanças de contextos, assim como escopo de atuação; 3) justificativa apresentada pelo parlamentar, para sistematização e contextualização do projeto de lei em sustentação de seus objetivos.

As janelas de oportunidade envolvem momentos de processamento de novas instituições. A pandemia criou janelas no momento em que as vulnerabilidades de grupos sociais acabam por demandar ação do Estado para contornar contextos de fragilidade social, econômica e política. Dentre estes grupos, vemos as mulheres como alvo de políticas de parlamentares. Neste sentido, os projetos de lei apresentados vêm em momento em que a fragilidade institucional coloca em confronto velhas e novas instituições que são processadas

sem a mesma densidade que em momentos normais. A questão é se a generificação das instituições percebida nestes projetos é capaz de construir melhores condições às mulheres.

A finalidade desta análise é observar a construção legislativa e afastar o caráter predominantemente descritivo dos projetos de lei. Quando analisamos propostas de lei, analisamos visões de mundo e bases prospectivas de representantes do Parlamento que, na construção normativa, oferecem soluções aos problemas enfrentados. Assim, as soluções apresentadas refletem o contexto social em que decorrem as discussões que envolvem os projetos de lei. Nesta relação negócios e governo, no contexto de políticas públicas para mulheres no momento em que se apresenta uma epidemia que produz efeitos de carga de saúde pública para as mulheres, os projetos de lei apresentados pelos parlamentares versam basicamente sobre as decorrências negativas da Covid-19 na ótica da violência.

Estes projetos atuam sobre os efeitos danosos no curto e não no longo prazo em relação às mulheres (apenas na segurança pública os projetos são de longo prazo). Não obstante, os projetos se pautam na dimensão público e privado sob diferentes formas: público na renda e trabalho e publicizando o “privado” na segurança pública (deixando claro o contexto de violência que existe no âmbito da residência e nas relações familiares). Por fim, os projetos se orientam por dimensões de intervenção ampliadas, aproveitando o contexto da Covid-19 regularizando setores que teriam dificuldade no debate.

A maioria dos projetos foram apresentados por mulheres, muitos deles repetitivos, com ementas próximas. Ao mesmo tempo vemos um claro processo de criação de políticas generificadas, com certa atenção a demandas de mulheres, notadamente, em aspecto material, cujo contexto pandêmico prejudica as mulheres em maior escala do que homens. Os projetos de lei recaem sobre as regras generificadas tendo em vista modificar, em parte as instituições formais que tratam homens e mulheres de forma hierarquizada legalmente. Contudo, o que é percebido é que ainda sem mantém pouca atenção de fato às políticas estruturantes que permitiriam melhores condições às mulheres. A maior parte das políticas são restritas ao período pandêmico, como forma de atenuar contextos que fragilizam as mulheres. Assim, a agenda generificada ainda persiste, mas é reconstruída com a dimensão de gênero alocando as mulheres como objeto das políticas em sentido protetivo ou assistencial e não necessariamente rebaixando.

O caráter regulatório da maioria dos PL está presente na definição das pessoas em contexto de vulnerabilidade social, ou, inclusive, delimitando o que é vulnerabilidade, e se associa às políticas redistributivas, conjugando um tipo de ação política que, tendo em vista um grupo percebido e legitimado pelo Estado como vulnerável, se permite que ações sejam direcionadas para este grupo. Em algumas destas políticas, temos a questão da titularidade que engendra novos direitos, onde a fragilidade permite que o Estado proveja ações específicas e diretas a este grupo, de forma prioritária. Ao mesmo tempo, a vulnerabilidade é elemento

legitimador para redistribuir ou regularizar novos grupos em contextos de instituições consolidadas.

## **2 Coronavírus: novo contexto pandêmico e desafios**

A Organização Mundial da Saúde (OMS) afirmou, em 30 de janeiro de 2020, o surto da doença causada pelo novo coronavírus disease19 (COVID-19) como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia (OPAS, 2020; CHANNAPPANAVAR *et al*, 2020).

Até maio de 2020 foram confirmados no mundo 5.877.503 casos de COVID-19 e 363.031 mortes até 29 de maio de 2020, com o Brasil registrando 438.238 casos e 26.754 mortes até o mesmo período. Cerca de 80% dos casos globais são assintomáticos ou leves, em que a maioria se recupera sem sequelas; 15% são infecções graves e 5% são muito graves, necessitando de ventilação assistida em ambientes hospitalares. As taxas de curados são significativas, alcançado mais da metade dos casos, o que não deve ser afastada a possibilidade de mortalidade posterior (OPAS, 2020; CHANNAPPANAVAR *et al*, 2020; DONG *et al*, 2020).

Podemos indicar que, institucionalmente, a Agenda do COVID-19 no Brasil inicia em 20 de março de 2020 quando o Congresso Nacional promulgou o Decreto Legislativo nº 6 do Senado Federal, situando em todo o território nacional o estado de calamidade pública, ponderando a partir do teor da Mensagem nº 93 de 18 de março da Presidência da República. Esta mensagem considerava a Portaria nº 188 de 3 de março do Ministério da Saúde, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional do COVID-19, assim como a Portaria nº 454 de 20 de março do mesmo Ministério, que declarou em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária da doença.

O decreto nº 6 do Senado Federal apontava mudança de ações em curso no âmbito federal, além de permitir que as esferas abaixo pudessem legislar sobre a matéria sem incorrer em disputas judiciais. Assim, em vários estados e cidades do Brasil instituíram calamidade pública em decorrência do vírus. Estas manifestações calamitosas são necessárias para prover agilidade em compras de insumos e equipamentos de prevenção e combate ao COVID-19, convocação de servidores públicos das áreas de saúde que estejam aposentados e afastados, e também são imprescindíveis à adoção de medidas mais duras, a exemplo de fechamento de escolas e estabelecimentos comerciais, em paralelo à restrição de circulação de bens, mercadorias e pessoas no território atingido pela normativa.

Os dados obtidos em estudos internacionais (DONG *et al*, 2020; KOREAN SOCIETY OF INFECTIOUS DISEASES *et al*, 2020; WENHAM; SMITH; MORGAN, 2020; WHO, 2020) sobre o COVID-19 destacam alguns elementos críticos a serem considerados: 1) a

contaminação envolve casos leves em sua maioria e casos graves em torno de 20%, com taxas de mortalidade por volta de 5-10% territorialmente diferenciado; 2) indícios destacam que mais mulheres são infectadas do que homens, o que se inverte em relação à mortalidade, onde mais homens decorrem em óbito que mulheres; 3) existem indícios de que a idade é fator que incide sobre mortalidade; 4) alguns estudos indicam possíveis agravantes ou elementos que podem agravar a prevenção e combate do alastramento do vírus, a exemplo da vulnerabilidade social como fator tácito, sobretudo, informação, educação, renda e acesso à serviços públicos de saúde; 5) a ideia de uma “ilusão democrática” da doença atingir a todas as faixas etárias, gêneros, renda e localidades não é fator comprovado.

Todavia, ainda não existem dados suficientemente robustos para dar conta da discrepância ou não de marcadores sociais, como o gênero, para afirmar tacitamente, correlações entre infecções, morbidades e mortalidades causados pelo COVID-19. Ter isto em mente é fundamental para o planejamento governamental de saúde pública em relação aos territórios e comunidades no que se refere às intervenções eficientes de políticas públicas. Ainda assim, apesar de não se ter uma discrepância de gênero contundente entre infectados, parece existir um indicativo de que mais homens do que mulheres morrem em decorrência da doença, tendo em vista possíveis imunidades pautadas por hormônios associados ao sexo (WENHAM; SMITH; MORGAN, 2020)

O período em que o contexto social situado pela lógica emergencial destacada no Decreto nº 6 de 2020 aponta para o que Kingdon (2003) entende como “janelas de oportunidade”, onde se observam: 1) um dado problema que afete a ordem social ou que causa danos à população de forma generalizada; 2) uma proposta de solução derivada da interpretação do problema; 3) contexto sociopolítico de desorganização das estruturas institucionais que facilitam a entrada de propostas que, em condições “normais” seriam consideradas atípicas.

Estas “janelas de oportunidade” são momentos políticos em que arranjos institucionais estão desarranjados na medida de sua reação à agenda formal que direcionaria as propostas ao escrutínio processual rotineiro das instancias de tomada de decisão. Isto significa que estas propostas são apresentadas, discutidas e deliberadas no “calor do momento” em que determinado programa público de desenvolve.

Habermas (2014) destaca que o alcance linguístico e discursivo é coadunado com as estruturas institucionais do processo político de tomada de decisão, desde às formas como são desenhados institucionalmente, ao passo em que reagem às provocações dos atores políticos às demandas e desaprovações frente às propostas. Neste sentido, Kingdon (2003) e Habermas (2014) apontariam para a dimensão atípica em que surgem propostas dentro deste curto espaço de tempo chamado “janela de oportunidade”.

Pensar os efeitos das covid-19, é delimitar como as instituições brasileiras reagem a este processo. As instituições incorporam os princípios que regem a Estrutura Básica da Sociedade,

ou seja, as instituições que organizam a vida em comum e estruturam os meios para que indivíduos alcancem os seus projetos de vida (RAWLS, 2001). Igualmente, entendemos que a Câmara dos Deputados é uma das instituições que reage, por intermédio de seus representantes, ao contexto da desestruturação que a covid-19 trouxe mediante à “abertura” de uma janela de oportunidades.

Todavia, devemos delimitar o alcance desta janela, tendo em vista que o sistema representativo também organiza “alcances” às propostas legislativas. Mesmo com a abertura de uma janela, a mesma não é aberta à todas as propostas que passem. Iris Young entende que estruturas hierárquicas opressivas, que são parte dos sistemas representativos, se ajustam aos contextos de desestruturação social, refinando seus modos de permanência nas estruturas representativas (YOUNG, 2011).

Isto é crucial, já que mesmo após a apresentação de uma proposta resolutiva no “calor do momento”, é possível encontrar alto grau de resistência e fragilidade que impede sua saída, como produto nas casas legislativas. Entretanto, isto não nos impede de debater as propostas apresentadas e contextualizar como de relevância ou não dentro de um contexto que se apresenta.

### **3 Janelas legislativas e a situação das mulheres.**

Baptista (2010), ao contextualizar desigualdade de atuação entre os Poderes, aponta que o Poder Executivo detém a supremacia em relação às demais esferas. Abranches (2018) pondera que o modelo de presidencialismo de coalizão, que põe um balanço de governabilidade entre as instituições, torna um desafio à compreensão desta supremacia.

Em termos políticos, poderíamos situar que a supremacia se relaciona com a capacidade indutora do poder Executivo em organizar a máquina pública afim de criação de propostas mais robustas, tecnicamente, na ação do Estado. Ao mesmo tempo, esta supremacia se dá na orientação característica do Executivo de “tradução” dos cenários de problemas e “conversão” em soluções aos mesmos.

De fato, os grandes acordos de governabilidade e de coalizões de interesse de manifestam mais nitidamente em macro políticas, por exemplo, constitucionais ou reformas estruturantes. Por outro lado, o desafio se se compreender o processo legislativo se apresenta sobre políticas setoriais. Como isso ocorre nas políticas do dia-a-dia? As políticas sobre mulheres têm como usual as políticas setoriais, assim, não fazem parte da agenda do Executivo, mas de disputas ou compreensões de agendas de parlamentares ou de grupos que consigam alcançar a agenda dos representantes.

Neste aspecto, Andrews e Edwards (2004) apontam que as estruturas organizacionais (ou as organizações) têm maior capacidade de influência nos processos decisórios no

legislativo, do que iniciativas isoladas ou provindas de atores políticos e sociais desorganizados, ainda que com pauta comum. Lin (2010), por outro lado, destaca que o processo de alcance de movimentos sociais na arena do legislativo se dá por proximidade ou lobby empregado.

Aqui, poderíamos interpretar que a construção de uma Agenda que aponte políticas públicas para mulheres no contexto pandêmico da Covid-19 e que sejam efetivas, necessariamente deveriam passar pelo crivo de movimentos sociais organizados frente ao legislativo ou que seriam necessários processos organizacionais construídos de modo robusto afim de fazer-se presente, ou como aponta Phillips (1995), uma política da presença.

Assim, quando observamos os projetos de lei apresentados no momento pandêmico da epidemia do Covid-19, trata-se de um contexto no qual não existe razoabilidade de tempo e mobilização prévios à apresentação do projeto, logo, os projetos apresentados não passam por uma “depuração” de sua capacidade de angariar apoio ou não dentro dos mecanismos decisórios e de mobilização legislativos.

Baptista (2010) considera que o Executivo brasileiro se organiza em moldes muito próximos aos dos sistemas parlamentaristas, procurando apoio à sua agenda legislativa nas bases partidárias. Assim, o apoio buscado é construído em consensos nas casas legislativas, afim de que a agenda do Executivo seja desenvolvida. A autora destaca que entre 1990 e 2006, 89,8% das propostas legislativas apresentadas foram de autoria do Executivo, notadamente Medidas Provisórias e Decretos. É possível verificar relativa “força” do Executivo, entretanto, das 279 MPs apresentadas no período, apenas 6 foram convertidas em leis. Ainda assim, matérias orçamentárias e regulatórias do setor são constantes. Ou seja, o foco do Executivo se dá na macro política.

Contextualizando a produção legislativa (Executivo e Legislativo), as leis aprovadas no Parlamento e posteriormente sancionadas configuram não apenas reflexos do momento político dado, mas das formas construtivistas e argumentativas do processo. Em políticas setoriais, ou micropolíticas, não necessariamente existiria uma “harmonia” entre os poderes considerando as demandas que envolvem o objeto da construção da política. Uma política regulamentadora de transporte público pode incluir maior capacidade de consenso no debate (nem tanto nas soluções) do que políticas setoriais, por exemplo, de violência contra a mulher.

Especificamente, no âmbito de políticas para mulheres a partir dos anos 2000, as políticas de combate à violência contra mulheres fizeram parte predominante dos debates sobre a Agenda do Executivo não como ponto propositivo ou proativo de legislar sobre um crônico problema público, que envolvem os altos índices de violência de gênero, que situam o Brasil como um dos países mais perigosos para a segurança das mulheres. Convém situar que uma das políticas mais significativas do início do século XXI no Brasil foi a criação da Lei Maria da Penha. A Lei 11.340/2006 (Maria da Penha), apesar de ser uma proposta do executivo, na verdade é reação à punição ao Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos da

Organização dos Estados Americanos (OEA), no caso da denúncia apresentada por Maria da Penha acerca do processo criminal que envolveu seu caso de violência doméstica.

Podemos aproveitar este aspecto para delimitar o sentido de Agenda para Kingdon (2003), para o qual situa uma lista de interesses, problemas e soluções que permeiam a construção cognitiva e prática de atores. Assim, uma Agenda da Mídia, reflete a compreensão dos veículos de comunicação; a Agenda do Governo, importa aos referentes ao governo datado. Por fim, Kingdon (2003) pondera que para a criação de políticas públicas, ou seja, a manifestação concreta da ação diretiva do Estado e sua intervenção na sociedade, determinado debate precisa passar da agenda do governo para agenda de decisões. Aqui, Rua (2009) entende que quando um debate não passa desta fase (agenda para decisões), constrói-se um contexto de “estado de coisas”, onde o debate não se manifesta em tomada de decisão, seja por falta de coalizão, organização de interesses, dificuldade de delimitar e operacionalizar soluções ou até conflito de interesses e propostas.

Antes da sanção Lei Maria da Penha, os crimes de violência doméstica contra a mulher eram tratados pela Lei 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais Criminais), que determinava como delito de menor potencial ofensivo os crimes previstos no Código Penal cuja pena máxima não excedesse dois anos de reclusão (CARONE, 2018). As críticas envolvidas na inexistência de uma lei que tipificasse um crime com altas taxas de incidência tinham como base a associação, pela lei 9.099/95, da violência contra a mulher como crime de menor potencial lesivo, o que subentendia a ideia de que a família era espaço inalcançável pelo Estado no que se refere à delimitação de crimes, ou seja, a família e o espaço doméstico não são espaços sociais de violência.

Carone (2018) destaca que o contexto político dos debates sobre a violência contra a mulher complexificou o debate, assim como foi mecanismo trabalho por grupos políticos organizados afim de inserir este debate na agenda decisória do Executivo. Os fatos conhecidos da violência contra a mulher, de casos notórios e repercutidos na mídia e que incentivavam a discussão pública, serviram de base à construção desta agenda. No período de 2001 a 2003, a autora demonstra como a criação de consórcios de Organizações Não Governamentais, Associações Cívicas e redes de atores perimiram coalizão de interesses na criação de ações ao alcance do poder legislativo. A criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) no governo Lula, em 2003, com status de ministério posteriormente, é fato marcado, à época, neste contexto de criação das leis e construção de agenda decisória.

Neste contexto, a questão de janelas de oportunidade representa momentos em que as instituições estão, teoricamente, mais propensas a processar as novas instituições sem barreiras densas em contextos normais. O aspecto elementar a ser considerado é se estas janelas implicam em políticas generificadas com vantagens das mulheres e que sejam capazes de reordenar as instituições sólidas que as afastam normalmente.



Os parlamentares da bancada da bala protocolam projetos que tendem, por exemplo, à proteção dos agentes policiais, a facilitação do porte de armas para os civis e a redução da maioria penal (QUADROS; MADEIRA, 2018). No contexto da Covid-19 foi apresentado o Projeto de Lei nº 2434/2020, onde é oportuno pensar em como uma política que restringiria o acesso ao porte de armas não será combatido veementemente por esta bancada. Como o projeto ainda depende de manifestação do presidente da Câmara, há de se aguardar os debates.

Nesta conjuntura em que o momento político e social se defronta com as políticas e projetos de lei, Luna (2019) considera alguns aspectos no que se refere a políticas públicas para mulheres ano analisar o debate sobre aborto na Câmara dos Deputados entre os anos de 2015 e 2017. Para a autora, o contexto epidêmico do vírus da Zika colocou em debate o direito ao aborto legal por gestantes infectadas pela síndrome congênita do vírus, onde, inclusive, manifestou-se a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 442, ação esta que propõe a descriminalização do aborto no Brasil e seu corolário pela Proposta de Emenda Constitucional – PEC 181/2015 que adiciona no artigo da Constituição que refere a inviolabilidade do direito à vida a expressão “desde a concepção”.

Oliveira (2017) entende que a construção de políticas públicas para mulheres advém de orientação da dicotomização do público e privado, prevalecendo uma naturalização das diferenças entre homens e mulheres, em que o legislador atua de forma supostamente neutra do ponto de vista do gênero, que reflete na neutralidade do direito. Isso se defronta com a ideia de Young (2011) de que as relações de gênero são reguladas pelo direito e que, inclusive, representam posições de privilegio e dominação. Aqui, levantamos o debate destacado por Cardozo (2009) e nos questionemos se lei revela a vontade coletiva e o interesse público.

Nesta perspectiva de confronto na relação legislativa, Gottens *et al* (2013) apontam que a convergência de negócios e governo pode delimitar e potencializar a regulação de processos legislativos e propositivos. Para os autores, todavia, nem todas as políticas padecem desse interesse e relação recíproca, apenas as high politics, ou seja, as questões politicamente priorizadas. Políticas setorializadas ou que movimentam pouco debate, são as low politics. Um ponto salientado pelos autores, é o de que o enfraquecimento do governo na formulação de políticas permite que novos atores políticos entrem no processo do debate da agenda do governo e da agenda decisória, ainda mais quando possuem interesses na relação negócios e governo. Este enfraquecimento é uma janela, de acordo com os autores, um momento em que existem os problemas, o contexto de aparecimento do debate e o momento em que diversos atores políticos mobilizam recursos para serem ouvidos e percebidos na arena política.

Kenny e Mackay (2011) entendem a prática e a organização da arquitetura do Estado e seus atores políticos como relevantes à base formal em como políticas se estruturam à igualdade de mulheres, notadamente, em como impactam no desenho institucional das políticas criadas. Waylen (2014), neste sentido, acrescenta que apenas as bases institucionais formais das relações

do Estado são insuficientes à análise, considerando que pressões de grupos, interesses e atores de fora do ambiente governamental são capazes de construir apoio e interferir nas discussões e processos formais que envolvem seus interesses, sendo, portanto, também capazes de interferir na mudança institucional formal.

As relações informais não são necessariamente negativas, pois podem envolver acordos costurados em interesses, portanto, também podem se adaptar aos processos formais das instituições, o que demonstra uma dinamicidade à compreensão institucional. Continua Waylen (2014) situando que a dimensão de gênero também é importante nesta dicotomia formal-informal das instituições, as quais seriam generificadas, ou seja, imbuiriam o componente “gênero” em sua constituição, permeando relações de poder, processos, procedimentos e resultados gerados pelas normas.

A ponto fundamental que Waylen (2014) destaca, é que, dentro das instituições generificadas existem regras e paradigmas que podem encontrar momentos em que “janelas” permitem reinterpretações da própria institucionalidade das regras, considerando que as instituições apresentam falhas por intermédio de seus próprios atores (que possuem limitações cognitivas e de racionalidade) nas relações de poder. Ao mesmo tempo, momentos críticos de caráter social e político mexem com as forças políticas e com as estruturas formais legislativas, que podem permitir reconfigurações, compreendidas como janelas.

Para Santos (2010, p. 154), o Estado envolve instituições diferenciadas “podem expandir ou restringir o reconhecimento dos direitos das mulheres” em dado contexto político, considerando, igualmente, como um campo de lutas discursivas e de poder onde interesses, direitos, identidades, categorias e relações sociais são legitimadas. Aqui, o poder da interpretação se mostra crítico às agendas feministas, já que podem absorver “seletivamente” demandas que sejam palatáveis e ajustáveis às instituições formais, portanto, também é possível uma “interpretação seletiva”. Tal interpretação pode reajustar os objetivos das políticas e agendas informais à formal. Assim, é possível indicar um processo de generificação das instituições.

Existem três formas em que as regras se mostram generificadas: 1) as instituições formais que tratam homens e mulheres de forma hierarquizada legalmente; 2) as instituições informais que rebaixam mulheres e protegem homens de serem denunciados por seus abusos nas instituições formais; 3) a tendência de que novas instituições informais tentem recompor a hierarquização e continuidade das instituições formais, quando alguma mudança ocorre (WAYLEN, 2012). Neste sentido, momentos como a Covid-19, reestruturam processos das instituições formais legislativas que incidem choques quando novas instituições são apresentadas desafiando elementos das antigas.

Santos (2010) critica os contextos em que projetos de lei são apresentados no contexto do choque entre instituições formais e informais e contextos associados. As relações de poder,

negociações, o espaço em que é negociado, assim como os processos deliberativos e argumentativos selecionam e traduzem as normas que serão alvo do processo de convencimento, ajuste e tradução em novos dispositivos. A autora entende que as agendas e políticas feministas são selecionadas e interpretadas por atores e instituições generificadas que hierarquizam justamente as pessoas atingidas pelas políticas, sendo incapazes de realiza leitura condizente com a experiência vivenciada pelas mulheres. Ao analisar projetos de lei e políticas no âmbito do combate à violência contra a mulher, Santos (2010, p. 167) aponta que “ocorrem variadas formas de absorção/tradução que restringem e ampliam, transformam e traem os significados e os escopos imprimidos pelas feministas aos textos legais e às políticas públicas”.

Neste aspecto, Waylen (2014) pondera que atores vinculados à equidade de gênero têm pouca capacidade de influência ou oportunidade de impactar no deslocamento de regras antigas. Portanto, as oportunidades se desenvolvem no contexto ambíguo enviesado no choque entre antigas e novas formas institucionais que se apresentam, onde as contradições desempenham papel de trazer luz às incongruências de atores e interpretações que podem colocar em dúvida o lugar as regras antigas. Aqui, a autora é taxativa: os que advogam mudança institucional via regras informais, devem diminuir lacunas e ambiguidades das regras formais, afim de que a regra informal que se apresenta não se demonstre como uma ameaça à regra formal.

Por outro lado, como destacam Miguel e Feitosa (2009, p. 201), “as barreiras formais não eram as únicas que impediam o acesso das mulheres às arenas decisórias”. Elementos materiais da vida das mulheres configuravam aspectos que também eram barreiras, contudo, estes elementos são invisibilizados na estruturara formal do Estado. Os autores entendem que as configurações de exclusão impactam na interpretação das soft politics (temas sociais) e nas hard politics<sup>2</sup> (o exercício do poder de Estado e a gestão da economia), em que as mulheres ocupariam, em maior parte, as primeiras e os homens, as segundas. Isso significa que mesmo que barreiras sejam rompidas e instituições informais encontrem espaço nas formais, as intepretações ainda podem permitir resquícios das formais, o que demanda contínuo confronto.

Bäck, Debus e Müller (2014) sublinham que uma variável importante é o gênero do parlamentar, considerando que a hierarquização do gênero no âmbito formal, acaba por subrepresentar e marginalizar mulheres nos processos formais legislativos, inclusive, quando mulheres alcançam espaços formais em governos, são alocadas em pastas e cargos com temáticas socialmente “menos relevantes”. Paralelamente, os autores apontam que mulheres participam menos de discursos políticos em mecanismos formais, debatendo menos sobre hard policies que homens, o que influencia diretamente na capacidade de seleção e tradução de agendas e demandas políticas para mulheres (BÄCK; DEBUS; MÜLLER, 2014).

---

<sup>2</sup> Bäck, Debus e Müller (2014) também abordam esta questão.

Convém ainda destacar que a trajetória política do parlamentar condiciona, em certa medida, seu leque de opções políticas e de intervenção social (quando falamos de políticas públicas. Wängnerud (2009) entende que existe uma trajetória que orienta a tomada de decisão incremental do parlamentar que apresenta pouca variedade de mudança brusca acerca de temáticas que não tenham algum tipo de aderência quanto à agenda do mesmo. Por conta disso, Weldon (2012) nos lembra que não se deve esperar que, mesmo ocorrendo crescimento significativo de mulheres na representação parlamentar, que estas, necessariamente, estariam comprometidas totalmente com políticas e agendas para mulheres, por conta de sua trajetória e articulação política.

Para finalizar, janelas envolvem momentos de processamento de novas instituições. A pandemia criou janelas no momento em que as vulnerabilidades de grupos sociais acabam por demandar ação do Estado para contornar contextos de fragilidade social, econômica e política. Dentre estes grupos, vemos as mulheres como alvo de políticas de parlamentares. Neste sentido, os projetos de lei apresentados vêm em momento em que a fragilidade institucional coloca em confronto velhas e novas instituições que são processadas sem a mesma densidade que em momentos normais. A questão é se a generificação das instituições percebida nestes projetos é capaz de construir melhores condições às mulheres.

#### **4 Procedimentos Metodológicos.**

Metodologicamente, buscamos projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional em vista ao site da Câmara dos Deputados em 22 de maio de 2020, a fim de verificar os projetos de lei que cotejassem medidas de enfrentamento à Covid-19 e que tivessem relação com a perspectiva de gênero. No dia 5 de junho de 2020, voltamos ao site do Congresso para verificar o andamento da medida. Neste sentido, no âmbito da busca pelos projetos, procedemos aos termos “covid-19” e “coronavírus”, associados com os termos “mulher”, “mulheres” e “gênero”. No caso deste último termo, tomamos o cuidado de verificar se o projeto tinha relação com as mulheres, uma vez que “gênero” pode se referir à mais de uma construção. Identificamos, portanto, 14 projetos de lei enviados ao Congresso Nacional entre 18 de março a 19 de maio de 2020.

Para a análise dos dados obtidos na pesquisa de campo, optamos pela aplicação da Análise de Conteúdo, especificamente, seguindo a metodologia da análise categorial proposta por Bardin (1972), a partir de leitura flutuantes e interpretação dos materiais colhidos. Procedemos à leitura os projetos em três fases: 1) leitura da ementa, para verificação da aderência da medida para com mulheres em contexto da pandemia; 2) conteúdo normativo, para situar a medida em seu caráter programático, duração, objetivos, ações, metas e mudanças de

contextos, assim como escopo de atuação; 3) justificativa apresentada pelo parlamentar, para sistematização e contextualização do projeto de lei em sustentação de seus objetivos.

A partir deste processo, procuramos analisar os resultados a partir da inferência das categorias levantadas. A análise categorial, segundo Bardin (1977), vem respaldar-se como a melhor alternativa, no que se refere ao estudo de atitudes, crenças, valores e opiniões, por meio de dados qualitativos. Por conta disso, a interpretação dos dados obtidos, se deu pela análise de conteúdo organizada pela codificação. Esta, não obstante, se deu em função, não apenas pela repetição de palavras, mas também por contextos situados, para articular unidades de registro.

Ainda de acordo com Bardin (1977), separamos três profundidades de categorização a partir do seguinte processo metodológico: iniciais, intermediárias e finais. As categorias iniciais são as primeiras impressões retiradas dos próprios projetos de lei a partir das definições contidas. Assim, as categorias iniciais situam as temáticas gerais que direcionam os PL a partir das definições dos próprios legisladores, por exemplo, se política de assistência social, segurança pública ou política econômica. Já as categorias intermediárias foram analisadas segundo lógica de Lowi (1972, 1964) e Fraser (1989), interpretadas como políticas Redistributivas ou Regulatórias. Por fim, as categorias finais empreendem esforço de sintetizar compreensão das duas categorias de forma articulada.

A finalidade desta análise é observar a construção legislativa e afastar o caráter predominantemente descritivo dos projetos de lei. Quando analisamos propostas de lei, analisamos visões de mundo e bases prospectivas de representantes do Parlamento que, na construção normativa, oferecem soluções aos problemas enfrentados. Assim, as soluções apresentadas refletem o contexto social em que decorrem as discussões que envolvem os projetos de lei. A ideia, portanto, é aprofundar o papel do parlamentar em “ler” a conjuntura e prospectar cenários para a mudança social. Assim, apresentaremos, primeiramente, o sentido básico do projeto de lei, seguido de sua fundamentação e justificativa, para, ao fim, construir o cenário normativo que a Covid-19 vem se delineando nas propostas legislativas.

### **3 Projetos de Lei no contexto da Covid-19: o que se esperar das políticas para mulheres?**

O Projeto de Lei 698/2020 objetiva criar um Programa de Renda Básica Emergencial (benefício mensal de um salário mínimo) para famílias em condição de vulnerabilidade social nos casos de calamidade pública ou de emergência, preferencialmente sob a titularidade da mulher para recebimento. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. Importa destacar a dimensão do crédito extraordinário como fonte de recurso (uma vez que a Lei de Diretriz Orçamentarias não previu a dotação para este projeto). O projeto também proíbe: suspensão de fornecimento de energia elétrica e de água, cobranças de multas contratuais e juris de mora em casos de não pagamento de aluguel ou das prestações de quitação dos imóveis

residenciais durante período previsto, assim como ficam suspensos mandados de reintegração de posse, imissão na posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais. Em certa medida, trata-se, sumariamente, de duas lógicas: uma política redistributiva (via transferências de renda) e regulatória (das prestações de serviço e cobranças), cujo foco é garantir renda em momentos de volatilidade.

O PL fundamenta que ações do governo Bolsonaro (cujas políticas se orientaram por austeridade fiscal) aprofundaram as condições que impactam na situação de vulnerabilidade social, apontando indicadores sociais do IBGE para contextualizar o mercado de trabalho preconizado e informal brasileiro, com altos índices de desemprego, trabalho pauperizado e informal. Paralelamente, aponta o aumento do número de brasileiros vivendo em condição de pobreza e extrema pobreza. Ao mesmo tempo, desta contextos e ações internacionais, assim como propostas de organismos internacionais, a exemplo da ONU, além de contextualizar as dimensões econômicas e de saúde pública da relação emprego-saúde.

O Projeto de Lei nº 1267/2020 objetiva ampliar a divulgação do Disque 180 enquanto durar a pandemia do covid-19. O projeto está pronto para Pauta no Plenário. Pelo PL se pretende ampliar alcance de episódios de violência contra a mulher, reforçando menção expressa ao Disque 180, nos meios de radiodifusão de sons, radiodifusão de sons e imagem, programação audiovisual, notícias divulgadas na internet em portais, blogs e jornais eletrônicos, sejam de acesso gratuito ou serviço de acesso condicionado. A ideia básica deste projeto se associa à Segurança Pública e é medida informativa referente aos casos de violência, ressaltando as correlações entre isolamento, silêncio e violência doméstica.

O PL reforça dados obtidos junto ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e Ministério da Justiça, apontando aumento de 18% nas denúncias de violência contra a mulher no Ligue 180. Aponta, também, dados da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados referente a 2018, em que 92,5% dos casos de feminicídio (15.925 mulheres assassinadas) foram praticados por um homem com quem aquela mulher tinha ou já tivera um relacionamento amoroso. O PL se inspira na lei argentina nº 27.039/2014, que cria o “Fundo Especial de Difusão da Luta contra a Violência de Gênero” e na Lei Municipal nº 6.415/18 de autoria da vereadora Marielle Franco.

O Projeto de Lei nº 1291/2020 define a forma de cumprimento de medidas de combate e prevenção à violência doméstica previstos na Lei nº Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). O projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 22 de maio de 2020 e segue encaminhado à sanção presidencial. Especificamente, trata-se de política administrativa associada à Segurança Pública por demandar do poder público adaptação de procedimentos de recebimento de denúncias e encaminhamento das vítimas a sistemas de proteção, às circunstâncias emergenciais do período, ressaltando a oferta de atendimento presencial à mulher em situação de violência ou a quem denuncia este fato nos casos de estupro ou feminicídio. Nos outros casos

devem ser disponibilizados mecanismos para denúncia (notadamente, gratuitos e de fácil acesso). Destacamos que o artigo 7º aponta a prorrogação automática das medidas protetivas deferidas em favor da mulher durante a vigência do fato gerador da lei. E o artigo 8º, que impede às autoridades públicas considerar a aplicação mitigada ou preterida durante a vigência do estado de emergência de caráter humanitário e sanitário. O projeto também foca em campanhas informativas e educacionais.

Diferentemente de outros PL apresentados aqui, este texto é de longo prazo e poderia ser considerado como política de Estado, além mandato governamental, por situar que o cumprimento de medidas de combate e prevenção à violência doméstica também abrange contexto declarado, pelo governo federal, de estado de emergência de caráter humanitário e sanitário em território nacional. O PL justifica mediante dados governamentais, reportagens e literatura os contextos de violência no âmbito doméstico, que restringe a capacidade de denúncia das mulheres, além do fato do lar ser ambiente “intransponível” aos casos de violência que ali ocorrem. Por fim, aponta que é necessária a articulação entre políticas informativas, educacionais e de proteção à mulher para a devida proteção.

O Projeto de Lei nº 1444/2020 estabelece medidas emergenciais de proteção à mulher vítima de violência doméstica durante a emergência pandêmica do covid-19. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. Semelhante ao PL 1291/2020, este projeto 1444/2020 destaca a organização de medidas protetivas excepcionais para atender a mulher e filhos vítimas de violência doméstica. Quando configurada a situação de violência pela autoridade pública, o agressor deverá ser imediatamente retirado do convívio familiar (o que não é previsto no PL 1291/2020, por este se amparar nas leis Maria da Penha e Feminicídio, que já destacam as medidas protetivas, porém não aponta a retirada do convívio). Quando da não possibilidade de retirada do agressor, a transferência da mulher e filhos para localidades de acolhimento apropriadas para o caso de violência contra a mulher. Neste caso, a União é obrigada a direcionar recursos extraordinários emergenciais para estas localidades de acolhimento. Em suma, um projeto semelhante ao PL 1291/2020, de caráter regulatório de serviços públicos associados à Segurança Pública. Sua diferença está em apontar retirada do agressor do convívio familiar ou de redirecionar as vítimas para abrigos de acolhimento, o que o diferencia também como política de Assistência Social.

A justificativa do projeto é amparada em dados da Defensoria Pública do estado de São Paulo e Boletins estaduais do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo. Também faz uso de documentos oficiais da ONU que ressaltam os riscos de violência (notadamente a doméstica) contra mulheres e meninas considerando o tensionamento das relações sociais e isolamento das mulheres em casa, já que esta política de restrição de locomoção nos espaços urbanos, pode criar obstáculos para fugir de situações de agressão ou acessar ordens de proteção.

O Projeto de Lei nº 1458/2020 também estabelece medidas excepcionais de proteção à mulher e para o enfrentamento à violência doméstica e familiar com base na Lei Maria da Penha durante o período pandêmico do covid-19. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. O PL destaca o caráter estratégico do planejamento de políticas de combate à violência ao considerar a necessidade de criação de conjunto articulado de ações dos entes federativos e União, atuando em colaboração com iniciativas não-governamentais. Ao mesmo tempo, de forma semelhante ao 1291/2020, este projeto organiza mecanismos e procedimentos facilitados para as denúncias da situação de violência.

A diferença com o PL 1291/2020, é que o PL 1458/2020 aponta a criação de canal exclusivo para atendimento psicológico das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar e opção do atendimento domiciliar das denúncias feitas junto às Delegacias Especializadas em Atendimento à Mulher (DEAM) nos casos de estupro e feminicídio (no caso do PL 1291/2020, fala-se de “atendimento pessoal”, não se referindo ao domicílio). Ainda destaca o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para análise e concessão de medidas protetivas e de facilitação de serviços de acolhimento e abrigo. Neste ponto, a política se apresenta como regulatória de serviços públicos associados à Segurança Pública.

Administrativamente, o PL aponta disponibilização de dados relativos às violações, o funcionamento 24h das DEAMs e dos Centros Integrados e Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CIAM/CEAMs). Compete notar que este PL, diferentemente do PL 1444/2020 não fala em repasses orçamentários ao projeto, mas destaca que o poder público precederá, como medida alternativa, ao aluguel de casas e/ou hotéis, espaços e instalações privados, com vistas a garantir o atendimento das situações emergenciais. Também é previsto o benefício de prestação continuada à mulher em situação de violência doméstica e familiar por até 8 meses até 31 de dezembro de 2020 e que cumpra certos requisitos. Aqui, o PL se diferencia e apresenta caráter de política econômica redistributiva via transferência de renda que garanta as condições socioeconômicas das mulheres.

A justificativa do PL 1458/2020 é semelhante aos PL 1267/2020, 1291/2020 e 1444/2020 destacando os contextos de aumento de violência doméstica e familiar. O texto inova neste ponto ao fazer uso de dados econômicos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), destacando a fragilidade socioeconômica que impacta negativamente nas mulheres terem acesso aos meios para denúncia e no medo que reduz a disposição para este ato. Também sobressaem no texto, os contextos internacionais, com uso de reportagens de veículos de comunicação de massa, organizando compreensão de urgência.

O Projeto de Lei nº 1552/2020 é mais um projeto que dispõe sobre a proteção de mulheres em situação de violência durante a vigência do estado de calamidade pública derivado do covid-19. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. A inovação



da Lei está na consideração dos os serviços de abrigo às mulheres em situação de violência como de serviço essencial a ser incluído no art. 3º, inciso II, do Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020 (que prevê as atividades essenciais neste período). Tal como o PL 1458/2020, este PL prevê o acolhimento em abrigo sigiloso provisório e posteriormente para final e, em casos de impossibilidade, arcando com os custos de acomodação. Outra diferença está em que locais de abrigo que sejam contratados pelo poder público, deverão ser em sua integralidade, afim de evitar quebra de sigilo do abrigo. Outra diferença está na facilitação de cadastro de benefícios e programas de renda, aluguel social ou no cadastro para a renda básica emergencial. Este PL 1552/2020 tem como natureza o sentido regulatório de serviços associados à Segurança Pública. Ao mesmo tempo, por ser orientado em prover amparo às mulheres em contextos de violência, também se caracteriza como política de Assistência Social.

A justificativa do PL 1552/2020 é semelhante aos PL 1267/2020, 1291/2020, 1444/2020 e 1458/2020. A inovação está em argumentar a necessidade das políticas pelo próprio reconhecimento da União, mediante publicação de decreto de calamidade pública. Esta última ratifica o contexto diferenciado que demanda ações específicas e urgentes em vários setores. Não obstante, o PL articula dispositivos das próprias leis de combate à violência contra a mulher, a exemplo da Lei Maria da Penha. Por fim, argumenta que existe no Brasil a ausência de um sistema nacional que padronize ações e procedimentos dos serviços de abrigo, que são mecanismos críticos para que mulheres tenham a possibilidade de denunciar os casos de violência.

O Projeto de Lei nº 1615/2020 determina a licença de trabalhadores incluídos nos grupos de risco do COVID-19, grávidas e puérperas em virtude do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. Pelo PL, mulheres grávidas e as puérperas equiparam-se ao conceito de “trabalhadores dos grupos de risco” no qual, os trabalhadores que fizerem jus à licença, terão direito à disposição para trabalho remoto. A medida é, basicamente, política de regulação trabalhista. Por outro lado, este processo de tensionamento também é justificado no PL a partir da compreensão das mulheres serem mais afetadas pelo trabalho não remunerado e por tarefas de cuidado doméstico terem sua responsabilização associada às mesmas. Assim, este PL se orienta pela Regulação Trabalhista.

O PL destaca que mulheres grávidas e puérperas, embora não elencadas pela Organização Mundial de Saúde como grupo de risco, necessitam de cuidados por estarem com “o sistema imunológico fragilizado e ficam mais suscetíveis a infecções respiratórias”, não obstante o perigo do contato direto com as crianças. Apesar de não fazer menção aos estudos, é um fato que o contexto da covid-19 tem forte associação entre aumento de casos entre mulheres e crianças com atividades no âmbito doméstico e de cuidado e atividades remuneradas associadas (WENHAM; SMITH; MORGAN, 2020). Assim, o planejamento público de saúde

deve considerar o grau de exposição maior aos quais as mulheres estão relativamente mais suscetíveis que homens.

O Projeto de Lei nº 1930/2020, também matéria no âmbito da violência, determina que nos casos de violência doméstica, os delegados informem imediatamente ao poder judiciário o local dos crimes ocorridos enquanto estiver em vigência o Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. O PL também determina as medidas protetivas em prazo inferior a 48 horas da comunicação do suposto crime. Neste caso, o PL se apresenta como regulador de serviços no âmbito da Segurança Pública.

A justificativa do PL recai sobre as consequências das medidas de isolamento social na relação com a violência doméstica, assim como a necessidade de respostas e planejamento rápidos para combate à situação. O PL é relativamente curto (2 páginas, sendo muito semelhante aos já apresentados PL 1267/2020, 1291/2020, 1444/2020 e 1552/2020.

O Projeto de Lei nº 2013/2020 estabelece medidas emergenciais de proteção à mulher vítima de violência doméstica durante a pandemia do covid-19. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. A inovação desta lei é responsabilizar diretamente a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios no estabelecimento de medidas protetivas excepcionais para atender a mulher e filhos vítimas de violência doméstica. Tal como o PL 1444/2020, este PL destaca que o agressor deverá ser imediatamente retirado do convívio familiar quando notificada a agressão. Este PL se caracteriza por estabelecer medidas de Assistência Social via estabelecimento de diretrizes para acolhimento. O PL é estritamente uma medida regulatória de serviços públicos no âmbito da Segurança Pública.

Na justificativa, o PL apresenta dados e contextualizações de órgãos internacionais e da Defensoria Pública do estado de São Paulo, assim como dos plantões judiciais dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Aponta o grau maior de vulnerabilidade social de mulheres em relação aos homens e as múltiplas dimensões de impactos na vida das primeiras. Assim como o PL 1615/2020, este PL ressalta o processo de sobrecarga do trabalho doméstico e tarefas de cuidado que recaem majoritariamente sobre as mulheres.

O Projeto de Lei nº 2434/2020 estabelece suspensão temporária de posse, porte e registro de armas de fogo à denunciados, inquiridos e réus em processo de violência doméstica, a fim de reduzir os impactos da quarentena. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. A inovação do PL recai em delimitar que logo à oficialização da violência, se proceda à retirada do porte. Trata-se, portanto, de medida administrativa e regulatória no âmbito da Segurança Pública.

Quanto à justificativa, o PL ressalta dados de mortalidade e índices de violência contra a mulher no âmbito do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, do Conselho Nacional da Justiça e do Ligue 180 do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Apontam que os

assassinatos de mulheres dobraram no período da pandemia, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

O Projeto de Lei nº 2438/2020 autoriza o Governo Federal a disponibilizar até 70% dos estoques públicos de alimentos (regulador) da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB durante o período. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. O PL destaca a possibilidade de distribuição de estoques de alimentos ao trabalhador desempregado, maior de 18 anos, que não estejam assistidos por programas do governo e estejam em situação de vulnerabilidade social e risco alimentar. Ressaltamos a inovação em termos do amparo às mulheres ao em destinar duas cestas básicas nas seguintes ocasiões: 1) à mulher provedora de família monoparental; 2) a mulher gestante. Podemos situar este PL como política de Assistência Social.

A justificativa do PL aponta a sanção da renda básica emergencial no período da pandemia pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Ressalta que esta renda básica pode não continuar por conta das restrições orçamentárias, portanto, é fundamental prover alimentos aos mais necessitados e desamparados afim de garantir a subsistência mínima. O PL também destaca os impactos da falta de alimentos em grupos vulneráveis, delineando aspectos legais como o Marco Legal da Primeira Infância e o Estatuto do Idoso. Ainda na justificativa, o PL aponta registros de sobras de alimentos na CONAB que poderiam ser destinados àqueles vulneráveis. Inclusive, aponta a possibilidade de desenvolvimento econômico via produção alimentícia.

O Projeto de Lei nº 2469/2020 acrescenta dispositivo à Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre os grupos de riscos da Covid-19. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. O PL tem como escopo ampliar as categorias consideradas como “grupo de risco” no âmbito da pandemia da covid-19, onde delimita 14 categorias, onde podemos observar a inclusão de grávidas e puérperas até duas semanas após o parto. Sua finalidade é promover a segurança, favorecer o isolamento social e acesso aos produtos de higiene para os grupos de riscos. Portanto, o PL traz muitas semelhanças com o PL 1615/2020, que também trata desta temática. Por fim, entendemos este projeto como de caráter administrativo burocrático.

Sua justificativa também é próxima ao PL 1615/2020, destacando órgãos internacionais. O PL acusa diretamente as ações do governo federal como de maior impacto aos grupos descritos como de risco e se ampara na portaria do Ministério da Saúde nº 454, de 20 de março de 2020 que trata das ações referentes a estes grupos, citando dados e reportagens.

O Projeto de Lei nº 2688/2020 estabelece medidas excepcionais de proteção à mulher e para o enfrentamento à violência doméstica e familiar em contextos de calamidade pública ou situação de emergência declarados pelo Poder Público. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. A inovação do PL está na criação de plataforma

eletrônica exclusiva para o recebimento, processamento e encaminhamento aos órgãos competentes de denúncias de vítimas de violência doméstica e familiar, para adoção das medidas administrativas ou judiciais cabíveis. Trata-se de medida semelhante ao PL 1291/2020 e que regulamenta serviços públicos no âmbito da Segurança Pública.

Um aspecto a ser ressaltado é o de que o acesso às medidas protetivas durante o período pandêmico poderá ser feito mediante solicitação virtual, ou seja, direto pela vítima, sem passar pela autoridade pública, sendo automaticamente concedida. A justificativa do PL recai em apontar a crise do desemprego, que afeta mais às mulheres, especificamente, as menos qualificadas, o alto grau de informalidade e precariedade do emprego, assim como as altas taxas de ocupação de mulheres em atividades domésticas formais/informais e de cuidado. Cita também o aumento brusco e recorrente dos casos de feminicídio a partir de dados públicos e de reportagens, além dos dados de violência no âmbito do Ipea, situando o Brasil como um dos líderes na temática. O PL aponta como urgente o contexto dos efeitos colaterais de isolamento das mulheres nos locais onde sofrem violência e que, por conta disso, mecanismos online e de fácil acesso devem ser dispostos para a denúncia. Observamos também que este é o único, dentre os 14 PL analisados, que se pauta por fontes oficiais governamentais doméstico e internacionais, reportagens de veículos de comunicação de massa, artigos acadêmicos e peças jurídicas, apesar de ser um PL relativamente curto (4 páginas de texto).

O Projeto de Lei nº 2762/2020 inclui a mulher vítima de violência doméstica como beneficiária do benefício emergencial incluído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. O projeto aguarda despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. Trata-se de um projeto relativamente curto e que se caracteriza pela inovação de incluir com passível de recebimento do benefício a mulher em situação de vulnerabilidade e sob medida protetiva decretada. Neste ponto, se assemelha em parte com o PL 698/2020 (para recebimento de benefícios) e PL 2438/2020 (de ampliar definições de grupo de risco), configurando medida Assistência Social e de política econômica de transferência de renda.

Sua justificativa ressalta as implicações sociais, econômicas, políticas e de segurança que ao contexto pandêmico impactam na vida das mulheres, especificamente, as em pior condição de vulnerabilidade social. E que estas medidas trazem desalento, desamparo e falta de expectativas de melhoria nas condições de vida. Cita dados obtidos junto à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, que demonstra o crescimento dos índices de violência contra a mulher. Um ponto a ser ressaltado é que o PL destaca a dependência financeiras das mulheres em situação de violência e que, em contexto de crise econômica, força as mulheres a continuarem no ambiente violento junto aos seus agressores. Também aponta a necessidade de que abrigos para estas mulheres sejam considerados “serviços essenciais” e que estas medidas precisam per pensadas em conjunto e não dissociadas de processo estratégicos e de longo prazo.

#### 4 Discussão

No geral, apenas seis unidades da federação se fizeram representar no tocante à manifestação de seus parlamentares, como primeiro autor, no âmbito dos projetos de lei: duas do Nordeste (BA e PB), Distrito Federal, duas do Sudeste (SP e RJ) e uma do Sul (RS). O Distrito Federal é a unidade que mais legislou em setores diferentes. Destacamos que, destas UF, apenas Pernambuco não legislou sobre a temática da Segurança Pública, sendo também o único a apresentar proposta específica para regulamentação administrativa. A maior parte dos projetos trata de regulamentação de algum setor ou serviço específico, sendo o setor da Segurança Pública o mais interferido nos projetos de lei. Lembrando que se trata de projetos de lei em contexto pandêmico de saúde pública. Nenhum dos 14 projetos tratou de saúde pública. Temos, assim, 8 projetos na área de Segurança Pública, 3 na área de Economia, 1 na Administração federal, 1 que mescla Economia e Administração e 1 que mescla Economia e Segurança Pública. Veja na Tabela 1 a seguir.

**Tabela 1** – Quantitativo de PL por unidade de federação, setor de aplicação e temática.

UF de origem do parlamentar 1º autor / Temática do PL apresentado	Setor					Total
	ADM	ECO	ECO/ADM	ECO/SP	SP	
BA					2	2
Assistência social/ Regulação de serviços e base legal					2	2
DF		1	1	1	1	4
Assistência social		1				1
Informação/Regulação de serviços e base legal					1	1
Redistributiva/Regulação de serviços e base legal			1	1		2
PE	1	1				2
Regulação administrativa	1					1
Regulação trabalhista		1				1
RJ					2	2
Informação					1	1
Regulação de serviços e base legal					1	1

RS					1	1
Informação/Regulação de serviços e base legal					1	1
SP	1				2	3
Assistência social/ Regulação de serviços e base legal					1	1
Redistributiva/Regulação de serviços	1					1
Regulação de serviços e base legal					1	1
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>14</b>

**Legenda:** ADM = Administração; ECO = Economia; SP = Segurança Pública.

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Em seguida, 12 dos 14 projetos de lei apresentados são restritos ao contexto de calamidade pública. Apenas dois projetos são permanentes e subscrevem o setor da Segurança Pública, notadamente, os projetos que tratam de regulação das leis de violência contra a mulher. Apesar de alguns dos projetos regulamentarem atuação de setores ou ampliarem políticas redistributivas ou de assistência social, estas são especificamente no contexto pandêmico. Não há, a princípio, a apresentação de PLs que pensem os contextos pós-pandemia, que deveriam, assim, ter regulamentação ampliada. Esse sentido curto do tempo da política pode contextualizar a falta de visão estratégica de parlamentares e a idealização de que políticas apresentadas em contexto pandêmico devem se ater apenas ao período especificado. Veja na Tabela 2.

**Tabela 2** – Quantitativo de PLs apresentados por setor, temática e tempo de desenvolvimento.

Setor / Temática da política	Tempo de desenvolvimento da política		Total
	Permanente	Restrito ao contexto de calamidade pública	
Administração		1	1
Regulação administrativa		1	1
Economia		3	3
Assistência social		1	1
Redistributiva/Regulação de serviços		1	1
Regulação trabalhista		1	1

Economia/Administração		1	<b>1</b>
Redistributiva/Regulação de serviços e base legal		1	<b>1</b>
Economia/Segurança Pública		1	<b>1</b>
Redistributiva/Regulação de serviços e base legal		1	<b>1</b>
Segurança Pública	2	6	<b>8</b>
Assistência social/ Regulação de serviços e base legal		3	<b>3</b>
Informação	1		<b>1</b>
Informação/Regulação de serviços e base legal	1	1	<b>2</b>
Regulação de serviços e base legal		2	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>14</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Correlacionando o tempo da política com o setor e objetivos da mesma, os dados indicam que a Segurança Pública é o único, dentre os quatro setores que contém política de longo prazo, especificamente quanto à violência contra a mulher. Os setores da Administração e Economia são de natureza restrita ao período pandêmico. Algumas políticas fazem uso, na técnica legislativa, de usar o termo “calamidade”, o que poderia considerar a política como de longo prazo, contudo, este termo vem associado, no texto legislativo ao termo “covid-19” ou “coronavírus”, o que dificulta sua compreensão como de longo prazo. Algumas políticas, inclusive, como já destacado, regulamentam grupos risco, transferem renda, organizam serviços e burocracias que poderiam se manter permanentemente. Não obstante, temos a regulamentação do porte de armas de pessoas que sejam réu ou inquiridos no caso de comunicação de violência doméstica ou de acolhimento às vítimas de violência doméstica – aqui, também uma política restrita em tempos pandêmicos, mas que poderia ser situada como permanente. Também apontamos que algumas destas políticas restritivas no tempo estão condicionadas ao contexto orçamentários, logo, este pode ser o motivo que engendra o texto legislativo a ser apresentado como provisório ao tempo pandêmico. Veja na Tabela 3.

**Tabela 3** – Quantitativo dos PL apresentados por setor, objetivos e tempo de desenvolvimento.

Setor / Objetivo da Política	Tempo da Política		
	P	R	Total
Administração		1	1
Regulamentar a definição de grupos de risco referentes ao covid-19		1	1
Economia		3	3
Afastamento remunerado do emprego		1	1
Regulamentar distribuição de alimentos da CONAB para pessoas em vulnerabilidade e risco alimentar		1	1
Transferência de renda, regulação de serviços e cobranças		1	1
Economia/Administração		1	1
Transferência de renda e regulamentar a definição de grupos de risco referentes ao covid-19		1	1
Economia/Segurança Pública		1	1
Transferência de renda e regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade		1	1
Segurança Pública	2	6	8
Disponibilizar informações em meios de difusão sobre o Ligue 180	1		1
Prover acolhimento às vítimas de violência e regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade		3	3
Regulamentar porte de armas de pessoas que sejam réu ou inquiridos no caso de comunicação de violência doméstica		1	1
Regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	1	2	3
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>14</b>

**Legenda:** P = Permanente; R = Restrito ao contexto de calamidade pública.

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

No que se refere ao público-alvo da política, as mulheres em situação de violência são o foco das políticas permanentes, dentro do escopo da violência de gênero, sendo também alvo de 9 políticas no geral, seguido das pessoas em vulnerabilidade social. As mulheres, em geral, são foco de 2 dos 4 público-alvo. Das 14 políticas, 1 trata especificamente dos agentes agressores de



violência contra a mulher e a de grupos de risco. O que percebemos é que, de fato, ao se observar uma busca de as mulheres como objeto de políticas que levam o termo “mulher” nos projetos de lei apresentados, 10 dos 14 projetos versam especificamente sobre elas, sendo que os outros 4 projetos tratam ou dos agressores ou de pessoas em vulnerabilidade social (que pode abranger as mulheres).

Isto é importante de ser ressaltado, pois ainda que levem o termo “mulher” na ementa, determinados projetos podem fazer uso de terminologias que apenas “incluem” as mulheres como parte de um grupo e não como foco da política em si. Ao mesmo tempo, é possível perceber que ainda existe visão pouco abrangente sobre o alcance das políticas para mulheres, quando a maioria é sobre contextos de violência. Apenas um projeto foge da segurança pública (PL nº 1615/2020) e trata sobre afastamento remunerado do emprego para grávidas e puérperas. Mulheres precisam de políticas de proteção no contexto de aumento de violência, assim como precisam de políticas diversificadas sobre segurança no emprego e de transferência de renda. Veja na Tabela 4.

**Tabela 4** – Quantitativo de PLs por público-alvo, setor, objetivo e tempo de desenvolvimento da política.

<b>Público-alvo / Setor / Objetivo da Política</b>	<b>Tempo da Política</b>		
	<b>P</b>	<b>R</b>	<b>Total</b>
Público-alvo: Agentes agressores de violência contra a mulher		1	<b>1</b>
Setor: Segurança Pública		1	<b>1</b>
Objetivo: Regulamentar porte de armas de pessoas que sejam réu ou inquiridos no caso de comunicação de violência doméstica		1	<b>1</b>
Público-alvo: Grávidas e puérperas		1	<b>1</b>
Setor: Economia		1	<b>1</b>
Objetivo: Afastamento remunerado do emprego		1	<b>1</b>
Público-alvo: Grupos de risco		1	<b>1</b>
Setor: Administração		1	<b>1</b>
Objetivo: Regulamentar a definição de grupos de risco referentes ao covid-19		1	<b>1</b>
Público-alvo: Mulheres em situação de violência	2	7	<b>9</b>
Setor: Economia/Administração		1	<b>1</b>

Objetivo: Transferência de renda e regulamentar a definição de grupos de risco referentes ao covid-19	1	1	
Setor: Economia/Segurança Pública	1	1	
Objetivo: Transferência de renda e regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	1	1	
Setor: Segurança Pública	2	5	7
Objetivo: Disponibilizar informações em meios de difusão sobre o Ligue 180	1		1
Objetivo: Prover acolhimento às vítimas de violência e regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	3		3
Objetivo: Regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	1	2	3
Público-alvo: Pessoas em vulnerabilidade social	2		2
Setor: Economia	2		2
Objetivo: Regulamentar distribuição de alimentos da CONAB para pessoas em vulnerabilidade e risco alimentar	1		1
Objetivo: Transferência de renda, regulação de serviços e cobranças	1		1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>14</b>

**Legenda:** P = Permanente; R = Restrito ao contexto de calamidade pública.

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

**Tabela 5 – Projetos de lei analisados.**

<b>Projeto de Lei</b>	<b>Parlamentar</b>	<b>Partido</b>	<b>UF</b>	<b>Data</b>	<b>Situação em 10/06/2020</b>	<b>Temática</b>	<b>Setor</b>	<b>Público -alvo</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Prazo da Política</b>
<b>698</b>	Bancada	PSOL	SP	18/03/2020	ADPC	Redistributiva/ Regulação de serviços	ECO	PVS	Transferência de renda, regulação de serviços e cobranças	R
<b>1267</b>	Talíria Petrone (1º mandato)	PSOL	RJ	30/03/2020	PPP	Informação	SP	MSV	Disponibilizar informações em meios de difusão sobre o Ligue 180	P
<b>1291</b>	Maria do Rosário (5º mandato)	PT	RS	30/03/2020	ESP	Informação/ Regulação de serviços e base legal	SP	MSV	Regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	P
<b>1444</b>	Alice Portugal (5º mandato)	PCdoB	BA	02/04/2020	EACE	Assistência social/ Regulação de serviços e base legal	SP	MSV	Prover acolhimento às vítimas de violência e Regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	R
<b>1458</b>	Erika Kokay (3º mandato)	PT	DF	02/04/2020	ADPC	Redistributiva/ Regulação de serviços e base legal	ECO / SP	MSV	Transferência de renda e Regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	R

<b>1552</b>	Sâmia Bomfim (1º mandato)	PSOL	SP	03/04/2020	PPP	Assistência social/ Regulação de serviços e base legal	SP	MSV	Prover acolhimento às vítimas de violência e Regularizar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	R
<b>1615</b>	Marília Arraes (1º mandato)	PT	PE	06/04/2020	ADPC	Regulação trabalhista	ECO	GP	Afastamento remunerado do emprego	R
<b>1930</b>	Alexandre Frota (1º mandato)	PSDB	SP	15/04/2020	ADPC	Regulação de serviços e base legal	SP	MSV	Regularizar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	R
<b>2013</b>	Alice Portugal (5º mandato)	PCdoB	BA	17/04/2020	ADPC	Assistência social/ Regulação de serviços e base legal	SP	MSV	Prover acolhimento às vítimas de violência e Regularizar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	R
<b>2434</b>	Talíria Petrone (1º mandato)	PSOL	RJ	06/05/2020	ADPC	Regulação de serviços e base legal	SP	AAVM	Regularizar porte de armas de pessoas que sejam réu ou inquiridos no caso de comunicação de violência doméstica	R
<b>2438</b>	Paula Belmonte (1º mandato)	CID	DF	06/05/2020	ADPC	Assistência social	ECO	PVS	Regularizar distribuição de alimentos da CONAB para pessoas em vulnerabilidade e risco alimentar	R
<b>2469</b>	João Campos (1º mandato)	PSB	PE	07/05/2020	ADPC	Regulação administrativa	ADM	GR	Regularizar a definição de grupos de risco referentes ao covid-19	R

<b>2688</b>	Erika Kokay (3º mandato)	PT	DF	14/05/2020	ADPC	Informação/Regulação de serviços e base legal	SP	MSV	Regulamentar procedimentos previstos na Lei Maria da Penha em contextos declarados de calamidade	R
<b>2762</b>	Paula Belmonte (1º mandato)	CID	DF	19/05/2020	ADPC	Redistributiva/Regulação de serviços e base legal	ECO /ADM	MSV	Transferência de renda e Regulamentar a definição de grupos de risco referentes ao covid-19	R

**Legenda:**

Situação: ADPC = Aguarda Despacho do Presidente da Câmara; PPP = Pronta para Pauta no Plenário; ESP = Encaminhado à Sanção Presidencial; EACE = Em análise de Comissão Especial

Setor: ADM = Administração; ECO = Economia; SP = Segurança Pública.

Público-alvo: PVS = Pessoas em vulnerabilidade social; MSV= Mulheres em situação de violência; AAVM = Agentes agressores de violência contra a mulher; GP = Grávidas e puérperas; GR = Grupos de risco.

Tempo da Política: P = Permanente; R = Restrito ao contexto de calamidade pública.

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Tendo em vista as definições de “política regulatória” e “política redistributiva” de Lowi (1972, 1964) e a noção de “política redistributiva” de Fraser (1989), procuramos, a partir da Análise de Conteúdo em Bardin (1977), organizar as categorias evocadas pelos parlamentares, afim de estruturar um contexto compreensivo e sistemático de como entendem o contexto da política, o tema apresentado, o objetivo da política e seu caráter finalístico. As categorias iniciais foram retiradas dos próprios projetos de lei a partir das definições contidas; já as categorias intermediárias foram analisadas segundo lógica de Lowi (1972, 1964) e Fraser (1989); já as categorias finais empreendem esforço de sintetizar compreensão das duas categorias de forma articulada.

As Políticas Regulatórias impactam diretamente nos indivíduos e relações sociais, podendo causar reações negativas, pois envolvem situações de perda e/ou ganho, por envolver interesses conflitantes, definindo a fronteira entre quem ganha e quem perde, portanto, envolvem decisões mais visíveis ao público, especialmente, a regulamentação de setores (LOWI, 1972, 1964). Já nas políticas redistributivas, se concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores, por isso é sempre marcada pela expectativa sobre o que se pode perder (LOWI, 1972, 1964). Ao mesmo tempo, as redistributivas têm uma delimitação de carência ou necessidades vistas como desestruturantes de um contexto social, assim, não devem ser confundidas com uma intervenção apenas monetária, abrangendo também redistribuição de oportunidades e direitos (FRASER, 1989).

**Tabela 6 – Análise de Conteúdo dos Projetos de Lei.**

<b>PL</b>	<b>Categoria inicial</b>	<b>Categoria intermediária</b>	<b>Categoria final</b>
	Renda Básica	Redistributiva	
<b>698</b>	Vulnerabilidade	Regulatória	Pessoas vulneráveis como titulares de direitos em contextos prejudicáveis
	Titularidade	Regulatória	
	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras de informação sobre a violência em questão
<b>1267</b>	Informação	Regulatória	
	Vulnerabilidade	Redistributiva	
	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que agilizam a intervenção do Estado para proteção e apoio
<b>1291</b>	Proteção social	Redistributiva	
	Automaticidade	Regulatória	

<b>1444</b>	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que agilizam a intervenção do Estado para proteção e apoio
	Proteção social e Assistência Automaticidade	Redistributiva Regulatória	
<b>1458</b>	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que agilizam a intervenção do Estado para proteção e apoio
	Proteção social Automaticidade	Redistributiva Regulatória	
	Serviços públicos exclusivos	Redistributiva	
<b>1552</b>	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que agilizam a intervenção do Estado para proteção e apoio
	Proteção social e Assistência Automaticidade	Redistributiva Regulatória	
	Serviços públicos exclusivos	Redistributiva	
<b>1615</b>	Vulnerabilidade de grávidas e puérperas	Regulatória	Grávidas e puérperas como pessoas vulneráveis titulares de direitos em contextos prejudicáveis
	Vulnerabilidade	Redistributiva	
<b>1930</b>	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que agilizam a intervenção do Estado para proteção e apoio
	Automaticidade	Regulatória	
<b>2013</b>	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que responsabilizam o estado e agilizam a sua intervenção para proteção e apoio
	Responsabilização Estatal Automaticidade	Regulatória Regulatória	
	Serviços públicos exclusivos	Redistributiva	
<b>2434</b>	Porte de armas	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que delimitam direitos
	Violência contra a mulher	Regulatória	
<b>2438</b>	Vulnerabilidade	Regulatória	Situação de vulnerabilidade que permite criação de regras que responsabilizam o estado e agilizam a sua intervenção para proteção e apoio que prioriza a mulher
	Vulnerabilidade alimentar	Redistributiva	
	Titularidade	Regulatória	
	Responsabilização Estatal	Regulatória	
	Responsabilização Estatal	Redistributiva	

<b>2469</b>	Vulnerabilidade	Redistributiva	Pessoas vulneráveis como titulares de direitos em contextos prejudicáveis
	Titularidade	Regulatória	
<b>2688</b>	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de violência contra a mulher que permite criação de regras que agilizam a intervenção do Estado para proteção e apoio
	Proteção social	Redistributiva	
	Automaticidade	Regulatória	
<b>2762</b>	Violência contra a mulher	Regulatória	Situação de vulnerabilidade de mulheres vítimas de violência doméstica que permite criação de regras que responsabilizam o estado e as coloca como titulares de direitos em contextos prejudicáveis
	Renda Básica	Redistributiva	
	Titularidade	Regulatória	
	Responsabilização Estatal	Regulatória	
	Responsabilização Estatal	Redistributiva	

**Legenda:** PRG = Política Regulatória; PRD = Política Redistributiva

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Dos 14 projetos de lei analisados, 2 apresentam estrita proposta regulatória (PLs 1930 e 2434), em que um dos projetos contém um tipo de *hard politics* conflitante no Congresso Nacional, envolvendo grupos de interesse fortes, a exemplo das bancadas associadas à Segurança Pública e indústria bélica. Ambos os projetos utilizam do caráter legislativo regulatório para situar a mulher dentro de um contexto possível de violência associada à pandemia e que, por conta disso, se permite ações direcionadas.

Aliás, o caráter regulatório, definindo as pessoas em vulnerabilidade social, ou, inclusive, delimitando o que é vulnerabilidade, se associam às políticas redistributivas, conjugando um tipo de ação política que, tendo em vista um grupo percebido e legitimado pelo Estado como vulnerável, se permite que ações sejam direcionadas para este grupo. Em algumas destas políticas, temos a questão da titularidade que engendra novos direitos (PLs 698, 2438 e 2762), ou seja, um grupo é percebido como vulnerável e fragilizado institucional e materialmente, portanto, é elevado como portador titular de direitos que o resgatem da vulnerabilidade.

Essa questão do titular dos direitos é percebida nitidamente quando se exige que apenas certas pessoas (grávidas, puérperas, mulheres chefes de família, por exemplo) sejam as responsáveis pelo recebimento de um direito ou benefício (diferentemente de outras políticas, onde o titular não é definido). Tal processo também é percebido no provimento de serviços públicos exclusivos a estes grupos vulneráveis (como no caso dos PLs 1458, 1552 e 2013), onde



a fragilidade permite que o Estado proveja ações específicas e diretas a este grupo, de forma prioritária.

Neste aspecto, a responsabilização do Estado é nítida em algumas políticas (PL 2013, 2438, 2762), onde o legislador evidencia que o Estado deve prover intervenção para proteção e apoio, assim como criação de regras que responsabilizam o estado e as coloca como titulares de direitos em contextos prejudicáveis. Assim, se percebe que o legislador não apenas incumbe ao Poder Público a responsabilização de ações, mas a responsabilidade como um todo pela pessoa definida pelo legislador como vulnerável socialmente.

Os 12 projetos que mesclam política redistributiva com regulatória, procuram, primeiramente, definir quem está em situação prejudicada para, em seguida, situar qual ação será feita, se uma regulação que permita melhorar o alcance das ações do Estado (sobretudo quando se trata de reordenamento administrativo ou de serviços públicos) ou se uma redistribuição dos bens que possam ser manipulados pelo Estado (aqui podemos indicar desde políticas de transferência de renda, a exclusividade no recebimento de benefícios ou direitos ou provimento de serviços públicos, assim como a delimitação prioritária no recebimento de direitos).

Ao mesmo tempo, a vulnerabilidade é elemento legitimador para redistribuir ou regularizar novos grupos em contextos de instituições consolidadas. Tal perspectiva não seria facilmente rompida em condições normais. Benefícios de transferência de renda direcionados apenas para mulheres, retirada de porte de armas, serviços públicos automáticos e exclusivos são alguns dos objetos dos PLs que, evidentemente, sofreriam fortes barreiras institucionais no Congresso Nacional. Como esta pesquisa se deu em junho de 2020, com os PL ainda em tramitação, há de ser observado se foram ou não aprovados. E, se foram aprovados, se com a configuração original ou com modificações.

O que os projetos de lei analisados nos permitem possibilitar de conclusão é que a área de segurança pública norteia a produção legislativa no período pandêmico. Isso é perceptível nas próprias justificativas apresentadas pelos parlamentares, com dados de instituições públicas e privadas. O contexto pandêmico é associado com o contexto do aumento da violência contra a mulher e, conseqüentemente, isto reverbera na proposta legal. Por um lado, há aspecto positivo de se aproveitar janela de oportunidade de relevância midiática do contexto (de violência) para delimitar ações que não seriam facilmente aceitas em contexto legislativo normal.

É fato que grupos lobistas associados à chamada “Bancada da Bala”, que agrega parlamentares da área de segurança pública e interessados em atividades afetas, reagiria fortemente à restrição de porte de arma. Todavia, com o aumento dos casos de violência contra a mulher no primeiro semestre de 2020 e considerando o contexto pandêmico de isolamento social e aproximação entre vítima e agente agressor, a potência argumentativa da necessidade de

restrição de porte de arma de pessoas que sejam réu ou inquiridos no caso de comunicação de violência doméstica se faz presente no contexto diferenciado.

Os projetos de lei não tratam, em qualquer momento, de perspectivas de trabalho e renda no médio prazo (seis meses a um ano). No primeiro, trata sobre vínculos durante o processo pandêmico para grávidas e puérperas; no segundo, equipara estas duas à categoria de grupos de risco. Situar como grupo de risco não é apontar políticas de longo prazo. Na questão de cor/raça, não há menção às desigualdades sobre mulheres brancas, pardas e negras e como estas se diferenciam no âmbito do trabalho formal e informal. Não obstante, em contexto de pandemia de saúde pública, não há políticas que tratem da saúde da mulher, a exemplo do acompanhamento do tratamento de mulheres grávidas.

Especificamente, o que se percebe, é que a maioria dos projetos foram apresentados por mulheres, muitos deles repetitivos, com ementas próximas, o que aponta possibilidade de que as parlamentares não dialoguem sobre propostas em conjunto sobre temáticas parecidas ou que poderiam incluir projeto mais amplo abrangendo políticas próximas. Kenny e Mackay (2011) já indicavam este distanciamento que grupos institucionalmente novos têm para organização dentro das estruturas formais do Estado. Ao mesmo tempo, algumas destas propostas apresentam novidades institucionais que não seriam necessariamente aprovadas em tempos "normais", padecendo, portanto, da paralisação institucional de seleção e tradução, como indica Waylen (2014).

Em outro aspecto, se percebe um claro processo de criação de políticas generificadas, com certa atenção a demandas de mulheres, notadamente, em aspecto material, cujo contexto pandêmico prejudica as mulheres em maior escala do que homens. Não obstante, algumas destas políticas tratam, também de relações de poder, sobretudo quando se refere ao campo das relações empregatícias. As relações de poder se fazem presentes neste contexto, demonstrando que as parlamentares estão atentas quanto às fragilidades que significativa parcela das mulheres pode enfrentar. Contudo, as questões indicadas por Waylen (2014, 2012) permanecem: 1) até que ponto estas ações são selecionadas e traduzidas conforme sua delimitação inicial?; 2) em que medida estas ações são capazes de ressignificar as instituições atuais, tendo em vista a limitação cognitiva e racional dos outros parlamentares? 3) estas políticas diminuem lacunas e ambiguidades das regras formais, afim de que a regra informal que se apresenta não se demonstre como uma ameaça à regra formal?

Outro aspecto que os projetos de lei recaem sobre as regras generificadas, como destaca Waylen (2014): elas se apresentam em modificar, em parte as instituições formais que tratam homens e mulheres de forma hierarquizada legalmente, veja exemplo das políticas com foco no trabalho e licença maternidade, assim como as tentativas de incluir "grávidas" e "puérperas" em grupos de risco. Também observamos tentativas de mudanças no campo criminal, potencializando informação e medidas protetivas aos crimes contra mulheres, quando se

apresentam projetos que modificam as instituições informais que rebaixam mulheres e protegem homens de serem denunciados por seus abusos nas instituições formais. Neste caso, as medidas têm foco em reduzir o potencial “privado” do ambiente doméstico que limitam a possibilidade de mulheres denunciarem crimes.

Notadamente, o contexto pandêmico é momento atípico que, ao mesmo tempo em que se demonstra como janela de oportunidade, é ocasião de choque entre instituições formais e informais e contextos associados. O confronto entre leis que afetam legislação trabalhista ou bélica, por exemplo, e que conjugam interesses críticos que sofreriam oposição direta. A tradução dos contextos fragilizados que afetam mais mulheres do que homens se tornam elementos para leis que reestruturam as relações de poder em que as mulheres são afastadas na *hard politics*, por exemplo, a regulamentação de armas e política econômica. Como destaca Santos (2010), políticas deste tipo tendem a sofrer maior grau de seletividade e tradução específica para delimitar potenciais redução do potencial de forças dos grupos dominantes.

Contudo, o que é percebido é que ainda se mantém pouca atenção de fato às políticas estruturantes que permitiriam melhores condições às mulheres. O foco está na assistência social e não na reconfiguração das condições materiais que hierarquizam mulheres, no que se refere ao longo prazo. A maior parte das políticas são restritas ao período pandêmico, como forma de atenuar contextos que fragilizam as mulheres. Mas, e após a pandemia? Os contextos fragilizantes continuarão a afetar as mulheres e tais políticas inexistirão. Portanto, o que vemos é o indicativo de Miguel e Feitosa (2009) de políticas que padecem de atenção de longo prazo e de reestruturação das condições de vida das mulheres em contexto permanente e não momentâneo.

Nota-se que são as mulheres parlamentares que apresentam projetos coadunados, a priori, com a agenda feminista. Com exceção de 2 projetos dos 14, que são apresentados por homens, a maioria situa uma perspectiva de gênero em que a mulher é uma variável finalística da política. Podemos ver a interpretação de Bäck, Debus e Müller (2014) no sentido de que, em contexto crítico que afeta prioritariamente as mulheres, vemos mulheres assumindo protagonismo de legislar para elas, todavia, percebemos igualmente, um relativo equilíbrio de *soft e hard politics* no que se refere a este protagonismo. Portanto, há uma possível pista de que as mulheres parlamentares se movimentam para aproveitar o momento institucional afim de ressignificar as instituições formais. Lembremos, ainda, que muitas destas políticas se repetem em pontos, o que também indica que falta coordenação e diálogo entre as parlamentares.

Também é passível de se considerar que os 14 projetos de lei envolvem seis partidos, dos quais cinco se definem diretamente como de esquerda ou centro-esquerda (PSOL, PT, PCdoB, PSDB e PSB). Das 8 mulheres parlamentares, 4 estão no primeiro mandato. Estas, especificamente, propuseram 6 projetos de lei, em que se apresenta equilíbrio de 50% entre as *soft e hard politics*. No caso das *hard politics*, destaque para os projetos de afastamento

remunerado do emprego, regulamentação do porte de armas de pessoas e a ampliação dos grupos a receberem transferência de renda. Isso demonstra, tal como Santos (2007) e Waylen (2014) entendem, que as estratégias políticas de parlamentares ainda não plenamente adaptadas ao processo legislativo, pode trazer normativas novas ou ainda não discutidas plenamente nas estruturas formais<sup>3</sup>.

Wängnerud (2009) entende que existe uma trajetória que orienta a tomada de decisão incremental do parlamentar que apresenta pouca variedade de mudança brusca acerca de temáticas que não tenham algum tipo de aderência quanto à agenda do mesmo. Por conta disso, Weldon (2012) nos lembra que não se deve esperar que, mesmo ocorrendo crescimento significativo de mulheres na representação parlamentar, que estas, necessariamente, estariam comprometidas totalmente com políticas e agendas para mulheres, por conta de sua trajetória e articulação política.

No que se refere ao público-alvo da política, as mulheres em situação de violência são o foco das políticas permanentes, dentro do escopo da violência de gênero, sendo também alvo de 9 políticas no geral, seguido das pessoas em vulnerabilidade social. As mulheres, em geral, são foco de 2 dos 4 público-alvo. Mas isto não significa que os contextos de diferentes mulheres são percebidos. Nos projetos de lei, não existem menção aos estudos que poderiam indicar a informalidade diferenciada no trabalho entre mulheres brancas, pardas e pretas, por exemplo.

Resgatando, por fim, um ponto levantado por Santos (2010), estes projetos de lei, ainda que sejam projetos, ou seja, manifestações parlamentares que podem ou não ser aprovadas, se percebe claramente o campo de lutas discursivas e de poder para reajustar os objetivos das políticas e agendas informais à formal. A agenda generificada ainda persiste, mas é reconstruída com a dimensão de gênero alocando as mulheres como objeto das políticas em sentido protetivo ou assistencial e não necessariamente rebaixando.

## 5 Conclusão

As janelas envolvem momentos de processamento de novas instituições. A pandemia criou janelas no momento em que as vulnerabilidades de grupos sociais acabam por demandar ação do Estado para contornar contextos de fragilidade social, econômica e política. Dentre estes grupos, vemos as mulheres como alvo de políticas de parlamentares. Neste sentido, os projetos de lei apresentados vêm em momento em que a fragilidade institucional coloca em confronto velhas e novas instituições que são processadas sem a mesma densidade que em momentos normais. A questão é se a generificação das instituições percebida nestes projetos é capaz de construir melhores condições às mulheres.

---

<sup>3</sup> Como o presente trabalho foi apresentado em 10 de junho, há de se verificar se os referidos projetos de lei foram convertidos ou não em legislações.

O presente procurou analisar 14 projetos de lei apresentados entre março e maio de 2020 e que tivessem relação com efeitos decorrentes da epidemia da Covid-19. Analisamos ementas, justificativas e as soluções apresentadas. Observamos que, mesmo em contexto pandêmico de saúde pública, é a área de Segurança Pública que norteia a construção de políticas para mulheres. Existe um foco sobre a violência contra a mulher, a partir de estudos, dados estatísticos e trabalhos acadêmicos citados nos projetos de lei que toma dianteira nos projetos.

Apenas dois projetos de lei são de longo prazo, ambos na área de segurança pública. Os outros 12 projetos que versam sobre renda, trabalho e setores produtivos permanecem restritos ao contexto pandêmico (mas que reverberam pós-pandemia), o que configura um problema a ser enfrentado, já que, por exemplo, no trabalho desregulamentado, a renda cortada pela pandemia não necessariamente se mantém. Logo, políticas de trabalho e renda precisam ser pensadas no médio prazo e não no curto, como se destacam nos projetos.

A maioria dos projetos foram apresentados por mulheres, muitos deles repetitivos, com ementas próximas, o que aponta possibilidade de que as parlamentares não dialoguem sobre propostas em conjunto sobre temáticas parecidas ou que poderiam incluir projeto mais amplo abrangendo políticas próximas. Ao mesmo tempo vemos um claro processo de criação de políticas generificadas, com certa atenção a demandas de mulheres, notadamente, em aspecto material, cujo contexto pandêmico prejudica as mulheres em maior escala do que homens. Não obstante, algumas destas políticas tratam, também de relações de poder, sobretudo quando se refere ao campo das relações empregatícias.

Os projetos de lei versam sobre as regras generificadas tendo em vista modificar, em parte as instituições formais que tratam homens e mulheres de forma hierarquizada legalmente. A tradução dos contextos fragilizados que afetam mais mulheres do que homens se tornam elementos para leis que reestruturam as relações de poder em que as mulheres são afastadas na *hard politics*. Contudo, o que é percebido é que ainda sem mantém pouca atenção de fato às políticas estruturantes que permitiriam melhores condições às mulheres. O foco está na assistência social e não na reconfiguração das condições materiais que hierarquizam mulheres, no que se refere ao longo prazo. A maior parte das políticas são restritas ao período pandêmico, como forma de atenuar contextos que fragilizam as mulheres.

O caráter regulatório da maioria dos PL está presente na definição das pessoas em contexto de vulnerabilidade social, ou, inclusive, delimitando o que é vulnerabilidade, e se associa às políticas redistributivas, conjugando um tipo de ação política que, tendo em vista um grupo percebido e legitimado pelo Estado como vulnerável, se permite que ações sejam direcionadas para este grupo. Em algumas destas políticas, temos a questão da titularidade que engendra novos direitos, onde a fragilidade permite que o Estado proveja ações específicas e diretas a este grupo, de forma prioritária. Ao mesmo tempo, a vulnerabilidade é elemento

legitimador para redistribuir ou regularizar novos grupos em contextos de instituições consolidadas.

Por fim, é notório que são as mulheres parlamentares que apresentam projetos coadunados, a priori, com a agenda feminista. Portanto, há uma possível pista de que as mulheres parlamentares se movimentam para aproveitar o momento institucional afim de ressignificar as instituições formais. Lembremos, ainda, que muitas destas políticas se repetem em pontos, o que também indica que falta coordenação e diálogo entre as parlamentares. Assim, agenda generificada ainda persiste, mas é reconstruída com a dimensão de gênero alocando as mulheres como objeto das políticas em sentido protetivo ou assistencial e não necessariamente rebaixando.

Nesta relação negócios e governo, no contexto de políticas públicas para mulheres no momento em que se apresenta uma epidemia que produz efeitos de carga de saúde pública para as mulheres, os projetos de lei apresentados pelos parlamentares versam basicamente sobre as decorrências negativas da Covid-19 na ótica da violência. Estes projetos atuam sobre os efeitos danosos no curto e não no longo prazo em relação às mulheres (apenas na segurança pública os projetos são de longo prazo). Os projetos apresentados, em maioria, essencializam as mulheres (ainda que tenham sido elaborados por parlamentares mulheres), o que pode existir conflito de agenda decisória ou a não conciliação entre soluções, problemas e momento político.

Não obstante, os projetos se pautam na dimensão público e privado sob diferentes formas: público na renda e trabalho e publicizando o “privado” na segurança pública (deixando claro o contexto de violência que existe no âmbito da residência e nas relações familiares). Os textos também versam sobre categorias restritas de mulheres e apenas 1 (sobre a violência), abrange as mulheres sem destacar categorias dentre elas. Por fim, os projetos se orientam por dimensões de intervenção ampliados, aproveitando o contexto da Covid-19 regularizando setores que teriam dificuldade no debate (a exemplo do porte de arma).

Nesta conjuntura, destacamos a necessidade de mais estudos sobre o acompanhamento de processos e projetos legislativos criados na conjuntura da Covid-19. Os limites deste artigo esbarram na perspectiva de gênero com foco nas mulheres. Todavia, ao acrescentar outros marcadores como crianças, idosos ou ampliar o escopo de análise para todo o período pandêmico, permitirá construir um quadro de como os parlamentares entendem os efeitos da pandemia e como sustentam suas propostas de intervenção na sociedade. Não obstante, um estudo sobre os efeitos das políticas sancionadas é fundamental para se construir percepção de longo prazo das políticas.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018

ANDREWS, Kenneth T.; EDWARDS, Bob. Advocacy organizations in the U.S. political process. **Annual Review of Sociology**, v. 30, p. 479-506, 2004.

BÄCK, Hanna; DEBUS, Marc; MÜLLER, Jochen. Who Takes the Parliamentary Floor? The Role of Gender in Speech-making in the Swedish Riksdag. **Political Research Quarterly**, v. 67, n. 3, p. 504-518, 2014.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Análise da produção legislativa em saúde no Congresso Nacional brasileiro (1990-2006). **Cadernos de Saúde Pública**, v. 26, n. 1, p. 97-109, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

CARDOZO, José Eduardo. A crise do legislativo. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 67, p. 79-87, 2009

CARONE, Renata Rodrigues. A atuação do movimento feminista no legislativo federal: caso da lei Maria da Penha. **Lua Nova**, v. 105, p. 181-216, 2018.

CHANNAPPANAVAR R. et al. Sex- based differences in susceptibility to severe acute respiratory syndrome coronavirus infection. **Journal of Immunology**, v. 198, n. 10, p. 4046-4053, 2017.

DONG, Yuanyuan et al. Epidemiology of COVID-19 among Children in China. **Pediatrics**, v. 145, n. 6, p. 1-12, 2020.

FRASER, Nancy. Talking about Needs: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-State Societies. **Ethics**, v. 99, n. 2, p. 291-313, 1989.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato *et al.* O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde & Sociedade**, v.22, n.2, p.511-520, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural na esfera pública**. São Paulo: Edunesp, 2014.

KENNY, Meryl; MACKAY, Fiona. Gender and Devolution in Spain and the United Kingdom. **Politics & Gender**, v. 7, n. 2, p. 280-286, 2011.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. Third ed. Nova York: Harper Collins, 2003.

KOREAN SOCIETY OF INFECTIOUS DISEASES et al. Report on the Epidemiological Features of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak in the Republic of Korea from January 19 to March 2, 2020. **Journal of Korean Medical Science**, v. 35, n.10, e112, p. 1-11, 2020.

LIN, Nelson Shih Yien. **Participação popular no legislativo federal: um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, 2010.

LOWI, Theodore. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

LOWI, Theodore. American Business and Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LUNA, Naara. O debate sobre aborto na câmara de deputados no Brasil entre 2015 e 2017: Agenda conservadora e resistência. **Sexualidad, Salud y Sociedad**, n. 33, p. 207-239, 2019.

MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da câmara dos deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 201-221, 2009.

OLIVEIRA, Tatyane Guimarães. Feministas ressignificando o direito: desafios para aprovação da Lei Maria da Penha. **Direito & Práxis**, v. 8, n. 1, p. 616-650, 2017.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DA SAÚDE [OPAS]. **Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. Brasília: OPAS, 2020. Disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875). Acesso em: 22 abr. 2020.

PATEMAN, Carole. **O contrato sexual**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1993.

PHILLIPS, ANNE. **The Politics of Presence**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis; MADEIRA, Rafael Machado. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinião Pública**, v. 24, n. 3, p. 486-522, 2018.

RAWLS, John, **Justice as Fairness: A Restatement**. Ed. By Erin Kelly. Massachusetts: Harvard University Press, 2001.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Cecília MacDowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 89, p. 153-170, 2010.

SANTOS, Cecília MacDowell. Transnational Legal Activism and the State: Reflections on Cases against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights. **Sur-International Journal on Human Rights**, v. 7, p. 29-59, 2007.

UNITED NATIONS. **Policy Brief: The Impact of Covid -19 on Women (2020)**. New York: United Nations, 2020. Disponível em: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>. Acesso em: 20 maio 2020.

WÄNGNERUD, Lena. Women in Parliament: Descriptive and Substantive Representation. **Annual Review of Political Science**, v. 12, p. 51-69, 2009.

WAYLEN, Georgina. Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality. **Political Research Quarterly**, v. 67, n. 1, p. 212-223, 2014.

WAYLEN, Georgina. **Understanding Institutional Change: A Gender Perspective**. Paper Presented to CPP Seminar, Manchester, UK, nov., 2012.



WELDON, Laurel. Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking. **Journal of Politics**, v. 64, n. 4, p. 1153-74, 2002.

WENHAM, Clare; SMITH, Julia; MORGAN, Rosemary. COVID-19: the gendered impacts of the outbreak. **The Lancet**, v. 395, Issue 10227, p.846-848, 2020.

YOUNG, Iris. Marion. **Responsibility for Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2011