

AGENDA PÚBLICA E MUDIATIZAÇÃO: a violência de gênero como pauta política e midiática no Brasil

PUBLIC AGENDA AND MEDIA COVERAGE: gender violence as a political and media issue in Brazil

AGENDA PÚBLICA Y COBERTURA MEDIÁTICA: la violencia de género como cuestión política y mediática en Brasil

Grupo temático 009 – Implementação e o Ciclo de Políticas Públicas

Diego Fonseca Mascarenhas, Universidade da Amazônia (UNAMA)

Stefany Carime da Silva Wanzeler, Universidade da Amazônia (UNAMA)

Thayanne Hosana Pontes Dias, Universidade da Amazônia (UNAMA)

Douglas Junio Fernandes Assumpção, Universidade da Amazônia (UNAMA)

RESUMO

A violência de gênero contra as mulheres constitui um fenômeno estrutural persistente na sociedade brasileira e um importante desafio para a formulação de políticas públicas. Este artigo analisa a relação entre a midiática de casos emblemáticos de feminicídio, a formação da agenda pública e a resposta institucional do Estado brasileiro. O objetivo é compreender em que condições e por meio de quais mecanismos a visibilidade midiática desses casos influencia a inclusão do tema na agenda governamental e a formulação de instrumentos de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência de gênero. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa de natureza documental, orientada pelo paradigma interpretativo, com análise de conteúdos midiáticos, documentos institucionais e dados estatísticos oficiais no período de 2006 a 2025. O estudo examina casos de feminicídio amplamente repercutidos na mídia nacional, como caso da Eloá Pimentel, da Eliza Samúdio, Mércia Nakashima e Tatiane Spitzner, analisados por meio de uma matriz analítica baseada nas teorias da agenda-setting, da formação da agenda governamental. Os resultados indicam que a midiática contribui para transformar crimes individuais em problemas públicos, ampliando a atenção social e pressionando por respostas estatais. Contudo, evidenciam-se limites estruturais na dependência da visibilidade midiática para a sustentação de políticas públicas contínuas.

Palavras-chave: violência de gênero; feminicídio; agenda-setting; midiática; políticas públicas.

ABSTRACT

Gender-based violence against women constitutes a persistent structural phenomenon in Brazilian society and a significant challenge for the formulation of public policies. This article analyzes the relationship between the media coverage of emblematic cases of femicide, the formation of the public agenda, and the institutional response of the Brazilian State. The objective is to understand under what conditions and through what mechanisms the media visibility of these cases influences the inclusion of the topic on the government agenda and the formulation of public policy instruments aimed at confronting gender-based violence. Methodologically, this is a qualitative documentary research, guided by the interpretative paradigm, with analysis of media content, institutional documents, and official statistical data from 2006 to 2025. The study examines cases of femicide widely reported in the national media, such as the cases of Eloá Pimentel, Eliza Samúdio, Mércia Nakashima, and Tatiane Spitzner, analyzed through an analytical matrix based on the theories of agenda-setting and the formation of the government agenda. The results indicate that media coverage contributes to transforming individual crimes into public problems, increasing social attention and pressuring for state responses. However, structural limitations are evident in the reliance on media visibility for the sustainability of ongoing public policies.

Keywords: gender-based violence; femicide; agenda-setting; media coverage; public policies.

RESUMEN

La violencia de género contra las mujeres constituye un fenómeno estructural persistente en la sociedad brasileña y un desafío significativo para la formulación de políticas públicas. Este artículo analiza la relación entre la cobertura mediática de casos emblemáticos de feminicidio, la formación de la agenda pública y la respuesta institucional del Estado brasileño. El objetivo es comprender bajo qué condiciones y a través de qué mecanismos la visibilidad mediática de estos casos influye en la inclusión del tema en la agenda gubernamental y en la

formulación de instrumentos de política pública destinados a enfrentar la violencia de género. Metodológicamente, se trata de una investigación documental cualitativa, guiada por el paradigma interpretativo, con análisis de contenido mediático, documentos institucionales y datos estadísticos oficiales de 2006 a 2025. El estudio examina casos de feminicidio ampliamente reportados en los medios nacionales, como los casos de Eloá Pimentel, Eliza Samúdio, Mércia Nakashima y Tatiane Spitzner, analizados a través de una matriz analítica basada en las teorías de la agenda-setting y la formulación de la agenda gubernamental. Los resultados indican que la cobertura mediática contribuye a transformar los delitos individuales en problemas públicos, aumentando la atención social y presionando para que el Estado responda. Sin embargo, existen limitaciones estructurales evidentes en la dependencia de la visibilidad mediática para la sostenibilidad de las políticas públicas vigentes.

Palabras clave: violencia de género; feminicidio; *agenda-setting*; mediatización; políticas públicas.

Introdução

A violência de gênero contra as mulheres constitui um fenômeno social complexo, estrutural e persistente. A combinação de fatores históricos, culturais e sociais próprios de uma sociedade patriarcal torna o machismo uma característica estrutural da sociedade brasileira, disseminando um ciclo contínuo de violações de direitos que se manifesta em diferentes formas de violência.

Apesar do reconhecimento de que a mediatização da violência de gênero contribui para ampliar a visibilidade social do feminicídio e pressionar o Estado, permanece insuficientemente compreendido em que medida e sob quais condições essa visibilidade se converte efetivamente em mudanças na agenda governamental e na formulação de instrumentos concretos de política pública. A literatura sobre agenda-setting demonstra que a mídia exerce influência significativa na definição das prioridades públicas (McCombs, 2009; Brasil & Capella, 2015), contudo, ainda há lacunas quanto à compreensão dos mecanismos causais que conectam picos de cobertura midiática à adoção de respostas institucionais específicas.

Nesse contexto, observa-se uma tensão teórica entre, de um lado, a capacidade da mídia de mobilizar a opinião pública e influenciar decisões governamentais e, de outro, a persistência de padrões estruturais de violência de gênero e a descontinuidade das políticas públicas, mesmo diante de elevada visibilidade midiática.

Diante dessa lacuna, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que condições e por meio de quais mecanismos a mediatização de casos de feminicídio se converte ou não em mudanças na agenda governamental e na formulação de políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero no Brasil?

A relação entre a cobertura midiática de casos de feminicídio e a formulação de políticas públicas no Brasil não é automática nem linear. Esse processo ocorre por meio de um mecanismo indireto de mediação política, no qual a mediatização atua como vetor de transformação de crimes individuais em problemas públicos e, posteriormente, em objeto de intervenção estatal. No contexto brasileiro, marcado por elevados índices de violência letal contra mulheres, esse processo pode ser compreendido em três etapas articuladas.

Primeiramente, a amplificação midiática sustenta que a mídia influencia a agenda pública ao definir quais temas recebem maior destaque (McCombs & Shaw, 1972). Casos de feminicídio que ganham ampla repercussão nacional, especialmente aqueles marcados por forte apelo simbólico ou extrema crueldade que deslocaram o tema da esfera privada para o centro do debate público. Simultaneamente, o enquadramento jornalístico (framing) molda a interpretação social do crime, podendo tratá-lo como tragédia isolada ou como expressão estrutural da desigualdade de gênero (Entman, 1993). Quando enfatiza a dimensão estrutural da violência contra as mulheres, a cobertura contribui para consolidar o feminicídio como violação de direitos humanos, e não apenas como ocorrência policial.

Em segundo lugar, a mobilização social e política depende da convergência entre reconhecimento do problema, existência de alternativas viáveis e contexto político favorável (Kingdon, 2014). A forte repercussão de casos emblemáticos eleva os custos políticos da inércia estatal, pressionando gestores e legisladores a se posicionarem.

Por fim, no que se refere à resposta institucional, a mudança ocorre quando a comoção social coincide com condições políticas favoráveis, transformando problemas em instrumentos governamentais (Kingdon, 2014). Esse processo pode ser interpretado à luz da teoria do equilíbrio pontuado, segundo a qual mudanças abruptas nas políticas públicas tendem a ocorrer após picos de atenção pública (Baumgartner & Jones, 2009). Assim, a redistribuição da atenção governamental desloca o feminicídio para o centro das prioridades institucionais.

A abordagem metodológica do estudo fundamenta-se em pesquisa qualitativa de caráter interpretativo, com apoio em dados quantitativos oficiais. Foram realizadas análises bibliográfica e documental, contemplando livros, artigos científicos e relatórios institucionais pertinentes à temática. Utilizou-se de dados estatísticos oficiais divulgados pelo Atlas da Violência (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2025), pelos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP], 2024, 2025) e pelo Instituto Igarapé (2024).

O objetivo central do artigo consiste em analisar em que condições e por meio de quais mecanismos casos de feminicídio influenciam a formação da agenda governamental e a formulação de políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero no Brasil. Como objetivos específicos, busca-se: (a) identificar padrões de cobertura midiática de casos emblemáticos no período de 2006 a 2025; (b) analisar como esses casos foram incorporados à agenda pública e política; (c) examinar as respostas institucionais do Estado em termos de formulação ou modificação de políticas públicas; (d) compreender os mecanismos de mediação entre visibilidade midiática e ação governamental; e (e) avaliar as condições sob as quais a mediação resultou não em mudanças concretas nas políticas públicas.

O diferencial deste estudo reside no deslocamento do eixo analítico para a prevenção do feminicídio. Em vez de concentrar-se exclusivamente nas respostas punitivas ou reativas do Estado após episódios de grande repercussão, propõe-se examinar como os mecanismos de visibilidade, mobilização e decisão governamental podem ser orientados à consolidação de políticas preventivas estruturais, contínuas e intersetoriais. Dessa forma, a pesquisa busca demonstrar como a atenção pública gerada pela mídia pode transcender a lógica episódica da comoção social e fortalecer ações antecipatórias capazes de interromper ciclos de violência antes que culminem em feminicídio.

Percorso metodológico

A unidade de análise deste estudo consiste na relação entre episódios de alta visibilidade midiática de casos emblemáticos de feminicídio e as respostas institucionais do Estado brasileiro, observadas por meio da inclusão do tema na agenda governamental e da formulação de instrumentos de política pública, tais como leis, programas e serviços. O estudo adota como recorte temporal o período de 2006 a 2025, compreendendo desde a promulgação da Lei Maria da Penha até o período mais recente com dados disponíveis. Esse intervalo permite analisar a evolução da mediação da violência de gênero e suas relações com a formulação de políticas públicas ao longo do tempo. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza documental, orientada pelo paradigma interpretativo, que compreende os textos e documentos como fontes para análises de como a violência de gênero é construída, visibilizada e disputada nos campos político e midiático. Conforme orientam Cellard (2008) e Bowen (2009), a análise documental permite examinar legislações, planos, relatórios institucionais, notícias e materiais produzidos por órgãos governamentais e pela mídia, considerando sua relevância, autenticidade e contexto de produção. O estudo foi desenvolvido a partir da análise de casos emblemáticos de feminicídio com ampla repercussão midiática nacional, selecionados por sua capacidade de mobilização da opinião pública e potencial incidência sobre a agenda governamental. A produção dos dados foi guiada pelo paradigma interpretativo, que entende os textos como construções sociais carregadas de significados (Merriam, 2009).

O corpus da pesquisa é composto pela combinação de três conjuntos de documentos: a) conteúdos midiáticos, incluindo reportagens e coberturas jornalísticas veiculadas em televisão aberta, jornais impressos e redes sociais; b) documentos institucionais e normativos, como legislações, políticas públicas, planos e atos oficiais relacionados ao enfrentamento da violência de gênero; e c) documentos estatísticos e técnicos, especialmente dados provenientes do Atlas da Violência, Anuários Brasileiros de Segurança Pública, Instituto Igarapé e de relatórios especializados. Essa diversidade de fontes permitiu examinar o fenômeno sob diferentes dimensões, como a simbólica, institucional e empírica, ampliando a consistência interpretativa.

A seleção dos casos não foi aleatória. Foram adotados como critérios: a) destaque nacional; b) intensidade; c) duração da cobertura midiática; d) diversidade de veículos envolvidos; e) repercussão pública ampliada; e f) permanência do tema na agenda jornalística por período superior ao habitual. Esses critérios possibilitaram identificar situações em potencial e de efetivo impacto à agenda pública e política, em consonância com os pressupostos da teoria da agenda-setting.

A pesquisa destacou casos emblemáticos, de repercussão midiática, como o caso Eloá Pimentel em 2008, o caso Tatiane Spitzner em 2018 e os casos de Eliza Samúdio e Mércia Nakashima em 2010, veiculados

nos principais meios de comunicação, como quatro emissoras de televisão aberta (Globo, SBT, Record e Band), quatro programas de televisão (Jornal Nacional, Fantástico, Cidade Alerta e Domingo Espetacular), duas redes sociais (Twitter e Orkut) e dois jornais impressos (Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo), selecionados em razão da ampla repercussão midiática e da capacidade desses casos de mobilizar o debate público nacional sobre a violência contra as mulheres.

A análise foi conduzida por meio de uma matriz analítica estruturada a partir da articulação entre o problema da pesquisa, os objetivos do estudo e os referenciais teóricos adotados, especialmente as teorias da agenda-setting, formação da agenda governamental e construção social dos problemas públicos. Essa matriz funcionou como instrumento orientador da organização e interpretação dos dados, permitindo relacionar dimensões como visibilidade midiática, enquadramento (framing), mobilização política e resposta institucional.

Tabela 1

Matriz Analítica da Relação entre Midiatização, Agenda Pública e Formulação de Políticas Públicas.

Dimensão Analítica	Categoria Teórica (Autores)	Conceito Analítico	Indicadores Empíricos	Fonte de Dados	Função Analítica
Midiatização o da violência de gênero	Agenda-setting (McCombs & Shaw, 1972; McCombs, 2009; Brasil & Capella, 2015)	Capacidade da mídia de definir prioridades públicas ao selecionar e hierarquizar tema	Centralidade de notícias sobre feminicídio	Reportagens, TV, jornais e portais	Identificar intensidade da visibilidade
Midiatização o da violência de gênero	Framing (Entman, 1993; Fraser, 2020)	Processo de enquadramento interpretativo que define como o problema é compreendido e politizado	Narrativa estrutural ou episódica; atribuição de responsabilidade	Conteúdo jornalístico	Identificar construção simbólica e politização do problema
Midiatização o da violência de gênero	Midiatização (Hjarvard, 2013)	Mediação entre mídia, sociedade e política, estruturando a visibilidade de problemas sociais	Amplificação de casos emblemáticos	Cobertura midiática nacional	Identificar transformação de crime em problema público
Construção do problema público	Construção social dos problemas públicos (Cobb & Elder, 1972; Fraser, 2020)	Processo pelo qual questões privadas são redefinidas como problemas públicos e políticos	Mobilização social, debate público e reconhecimento institucional	Mídia, movimentos sociais e discursos públicos	Identificar transformação do privado em público
Formação da agenda pública	Agenda pública (Brasil & Capella, 2015; McCombs, 2009)	Consolidação do tema como prioridade social	Ampliação do debate social e percepção de prioridade	Mídia e sociedade civil	Identificar priorização social



ARTIGO

Formação da agenda pública	Agenda governamental (Kingdon, 2014)	percebida coletivamente Inclusão do problema na agenda estatal como prioridade governamental	Discursos e documentos institucionais	Documentos governamentais	Identificar reconhecimento estatal
Mecanismos de mediação política	Modelo dos Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2014)	Convergência entre fluxo de problemas, soluções e contexto político	Criação de políticas públicas após alta repercussão	Leis, programas e políticas públicas	Identificar mecanismo causal
Mecanismos de mediação política	Equilíbrio Pontuado (Baumgartner & Jones, 2009; True, Jones & Baumgartner, 2007)	Mudanças abruptas nas políticas após picos de atenção pública	Aprovação de leis após eventos críticos	Legislação e políticas públicas	Identificar mudanças institucionais
Resposta institucional do Estado	Políticas públicas (Kingdon, 2014)	Resposta estatal formal por meio de instrumentos institucionais	Criação de leis, programas e serviços	Lei Maria da Penha; Lei do Feminicídio	Identificar resposta estatal
Resposta institucional do Estado	Institucionalização (Brasil, 2011; Diagnóstico DEAMs, 2023)	Consolidação organizacional e expansão da rede de atendimento	Expansão de serviços especializados	DEAMs; Casas da Mulher Brasileira	Avaliar institucionalização
Limites estruturais da resposta estatal	Capacidade estatal (Waiselfisz, 2015; Cerqueira et al., 2019)	Capacidade institucional de implementar políticas de forma contínua	Continuidade, financiamento e cobertura das políticas	Relatórios institucionais e dados oficiais	Avaliar efetividade estatal
Limites estruturais da resposta estatal	Volatilidade da atenção pública (McCombs, 2009)	Dependência de ciclos de atenção e visibilidade midiática	Políticas reativas a eventos midiáticos	Análise temporal da cobertura e políticas	Identificar fragilidade estrutural

A visibilidade da cobertura foi examinada a partir da intensidade da cobertura, diversidade de veículos e centralidade do tema nos noticiários, operacionalizando empiricamente o conceito de definição de prioridades públicas. O enquadramento dos casos foi analisado considerando a forma como a violência foi narrada, num contexto estrutural ou de forma episódica e a atribuição de responsabilidade, buscando identificar a construção simbólica do problema público. Já a dimensão institucional concentrou-se na identificação de respostas normativas e programáticas subsequentes à intensificação da atenção pública.

A interpretação dos achados foi realizada à luz dos referenciais teóricos previamente delimitados, estabelecendo um diálogo contínuo entre evidências documentais e categorias analíticas. Essa articulação teórico-empírica buscou assegurar coerência interna, rastreabilidade interpretativa e alinhamento entre objetivos,

método e análise em conformidade com os critérios de rigor exigidos na pesquisa qualitativa em administração pública.

Embora não se trate de um estudo quantitativo, a análise concentrou-se na identificação de padrões de visibilidade e resposta institucional, priorizando profundidade interpretativa em detrimento da generalização estatística.

Nesse sentido, o estudo não pretende estabelecer causalidade direta, mas examinar relações analíticas entre atenção midiática e respostas estatais.

A persistência da violência de gênero contra as mulheres

Para compreender a violência de gênero, é essencial delimitar o conceito de gênero sob uma perspectiva sociocultural e histórica em que:

Gênero pode ser compreendido como,

(...) um conjunto de normas modeladoras dos seres humanos em homens e em mulheres, que estão expressas nas relações destas duas categorias sociais, ressalta-se a necessidade de ampliar este conceito para as relações homem-homem e mulher-mulher. Obviamente, privilegia-se o primeiro tipo de relação, inerente à realidade objetiva com a qual todo ser humano se depara ao nascer. (Saffioti, 1999, p. 82)

Além do mais, o conceito é entendido da seguinte forma,

Gênero, assim, remete a construções sociais, históricas, culturais e políticas que dizem respeito a disputas materiais, bem como simbólicas que abrangem processos de configuração de identidades, definições de papéis e funções sociais, des/construções de representações e imagens, distintas distribuições de recursos e de poder entre os que são socialmente definidos como homens e mulheres e o que é - e o que não é - considerado de homem ou de mulher, nas diferentes sociedades e ao longo do tempo. (Santana, 2015, p.124)

A partir da compreensão das autoras, torna-se possível entender que gênero é fruto de uma construção histórica, social, cultural vinculadas as questões do universo masculino e do feminino, com papéis definidos socialmente, resultante de uma sociedade patriarcal, machista e sexista. Sabe-se que o patriarcado é um sistema de dominação e exploração masculina sobre o trabalho produtivo e reprodutivo das mulheres. Desce de cedo, meninas e mulheres são socializadas para atender às expectativas masculinas e, como resultado, lhes é atribuída a responsabilidade pelos trabalhos domésticos e pelas atividades de cuidado.

Pesquisas mais aprofundadas sobre essa temática buscam provocar deslocamentos analíticos importantes, ampliando a compreensão para além de uma lógica binária e simplificadora, a fim de incorporar as intersecções entre gênero, sexualidade e violência. Trata-se de romper com concepções essencialistas que naturalizam papéis rigidamente atribuídos as mulheres e meninas, como se fossem destinos imutáveis. Nessa direção, destaca-se que não se trata de desconsiderar a centralidade do patriarcado, mas de avançar na análise, evidenciando fatores macroestruturais que também atravessam e confrontam essa problemática (Beiras et al., 2012, p. 42). Os autores ainda alertam para o risco de restringir a explicação à lógica vítima-agressor quando o patriarcado é tomado como única chave interpretativa, o que pode limitar a compreensão da complexidade das dinâmicas de violência e das múltiplas mediações que as sustentam.

Diante da abordagem dos autores, a discussão sobre gênero e violência estão naturalmente relacionadas, inseridas nesse sistema de dominação-exploração determinado pelo patriarcado, que estabelece relações de hierarquia e poder entre os gêneros. Entretanto, Beiras et al. (2012) avança na discussão, de olhar o contexto da violência de gênero para além dessa ótica, sem desconsiderá-la, mas identificar outros elementos que favorecem essa problemática, de forma complexa e multifacetada, como por exemplo do capitalismo, racismo, divisão de classes sociais, dentre outros. Porém, essa discussão será tratada em momento oportuno.

Registra-se ainda, a interseccionalidade dessa violação de direitos, a qual atinge todas as mulheres sem distinção, reconhecido por Knudsen (2006) que as dimensões sociais e culturais não operam separadamente, elas se entrelaçam, com isso, as relações de gênero, de raça, etnia, deficiência e sexualidade, classe e nacionalidade são analisadas em diferentes níveis para compreender como essas combinações produzem e mantêm desigualdades, moldando tanto as formas de violência quanto as possibilidades de acesso à proteção e à justiça.

Segundo Njaine et al. (2014) um dos direitos humanos que são mais violados em diversos lugares do mundo, são o das mulheres, mesmo considerando significativos avanços normativos e institucionais de garantia de direitos, estes realizados por meio das declarações, implementação de políticas públicas, leis e diretrizes.

Dentre os marcos normativos mais importantes estão, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher da ONU (CEDAW) de 1984, a 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995 e a Conferência Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também em 1995 e a Lei nº 11.340 de 2006, a Lei Maria da Penha (Brasil, 2006).

A persistência da violência contra as mulheres no Brasil segue sendo uma das expressões mais alarmantes das desigualdades de gênero no país. Segundo informações do *Atlas da Violência 2025*, baseado em dados do SUS, revelam números elevados de homicídios femininos e de violências às mulheres, evidenciando a persistência desse fenômeno estrutural (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2025). Em relação às políticas públicas implementadas nas últimas décadas, houve avanços normativos, como por exemplo a Lei do Feminicídio, a Lei nº 13.104/2015 (Brasil, 2015), onde o *Atlas da Violência 2025* registrou em 2023 a morte de quase 4 mil mulheres por esse crime hediondo (IPEA, 2025).

Essa lei representou um marco histórico no enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil. Ela alterou o Código Penal para incluir o feminicídio como uma qualificadora do crime de homicídio, reconhecendo que matar uma mulher por razões de gênero, ou seja, em razão da sua condição de mulher, é uma forma extrema de violência e deve ser tratada com maior gravidade penal.

De acordo com o *19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025* (Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP], 2025), houve um aumento nos casos de feminicídio, registrando 1.492 mulheres, representando um aumento de 0,7%. Dentre as maiores vítimas, estão as mulheres negras, que registram 63,6%, como pode ser visto no infográfico abaixo:

Figura 1

Casos de Feminicídio Informados em 2025



Nota: 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2025.

Segundo dados divulgados pelo Instituto Igarapé (2024), que congrega dados oficiais de saúde e segurança pública indicam que, entre 2022 e 2023, todas as formas de violência não letais registraram aumentos expressivos no Brasil. As taxas de violência patrimonial cresceram 35%; as de violência sexual subiram 28%; as de violência física aumentaram 22%; e as de violência psicológica tiveram um acréscimo de 20%. Nesse sentido, esses dados reafirmam a recorrência da prática de violência de gênero em todas as formas, mesmo com alterações de leis, tornando-as mais severas, com a ampliação e alcance de equipamentos públicos de repressão a esses crimes, com a implementação de políticas públicas para as mulheres, essa violação aos direitos humanos não reduziu ou sequer apresenta indícios de finitude. Com isso, o Estado tem papel crucial na institucionalização e fortalecimento das políticas públicas voltadas para as mulheres, garantindo investimento não apenas no

enfrentamento a violência de gênero contra as mulheres, mas em prevenção, educação que desenvolva temas a respeito da igualdade de gênero, masculinidades, paternidades, direitos humanos para meninos e homens, visando a mudança real de comportamento e mentalidades desses atores, para uma relação humana entre mulheres e homens.

Quanto à violência letal, no que se refere a homicídios de mulheres e feminicídios, os dados revelam uma estabilização das taxas em nível nacional no mesmo período, de 2022 a 2023 (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2025). No entanto, nos estados da Amazônia Legal, a situação é mais preocupante. As taxas de feminicídios e homicídios de mulheres são significativamente mais altas do que no restante do país, 19% superiores para feminicídios e 31% mais altas para homicídios (IPEA, 2025).

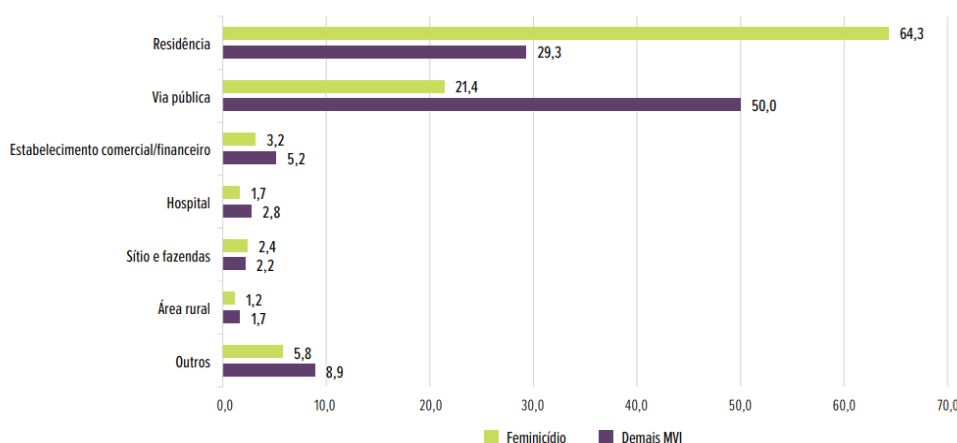
Outra informação que acrescenta-se a essa discussão é quanto ao local de maior incidência da ocorrência desse crime. Conforme o 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública [FBSP], 2024), a casa é o principal cenário da ocorrência desse crime, com 64,3%. Seguido de 57,9% das demais formas de mortes violentas intencionais que acontecem nas ruas, estabelecimentos comerciais e hospitais, sendo que as vias públicas, sozinhas, correspondem a 50% das mortes.

Este cenário demonstra, que o ambiente da casa, não é um local que garanta segurança e proteção para as mulheres, pois tem se apresentado como um espaço em que há maior prática de violência de gênero contra as mulheres, principalmente o feminicídio.

Figura 2
Ocorrência de Casos de Feminicídio e Outras Mortes de Mulheres

GRÁFICO 41

Percentual local de ocorrência dos feminicídios e das demais mortes violentas intencionais (MVI) de mulheres
Brasil, 2023



Fonte: Análise produzida a partir dos microdados dos registros policiais e das Secretarias estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024

Nota: 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024

A teoria da agenda e o papel da mídia na formação da opinião pública

No contexto alarmante dos casos de feminicídio no Brasil, a dinâmica da agenda-setting, conforme discutida por Brasil e Capella (2015), é fundamental para entender como essa tragédia social é tratada e percebida publicamente. A exposição e a importância concedida ao feminicídio dependem diretamente da composição e formação da agenda da mídia. O processo pelo qual o feminicídio se torna ou deixa de ser pauta central no debate público, é mediado por filtros e pela seleção estratégica de conteúdos e canais de comunicação, seguindo três vertentes da agenda-setting.

De acordo com Brasil e Capella (2015), o processo inicia com a Agenda Midiática (Media Agenda-Setting), onde a mídia atua como receptor da notícia, selecionando e enquadrando os casos de violência fatal

contra mulheres. A forma como o feminicídio é coberto, se é tratado como crime passionai, ou seja, um homicídio cometido por forte emoção, paixão ou ciúmes (Brasil, 1940) ou como manifestação de violência estrutural de gênero, cuja “violência se reveste de um caráter não violento e induz a sua apreensão como sendo um estado natural das coisas” (Barroso, 2021, p. 401), define a visibilidade e o entendimento inicial da problemática. Uma cobertura sensacionalista ou inconsistente, por exemplo, impede que o tema seja reconhecido como uma crise sistêmica de direitos humanos.

Na sequência, a Agenda Pública ou Public Agenda-Setting, reflete a intensidade e a recorrência com que o feminicídio é pautado pela mídia, o que influencia diretamente a percepção do público, fazendo com que a sociedade considere o tema uma prioridade que exige ação imediata. Por fim, a pressão gerada por uma forte Agenda Pública impulsiona a Agenda Política (Policy Agenda-Setting). É neste estágio que o feminicídio se move da discussão social para a ação governamental, resultando na criação de leis específicas e na implementação de políticas públicas de prevenção e proteção. Ressalta-se que, a ausência do tema em qualquer uma dessas fases do agenda-setting condena o feminicídio à invisibilidade e a inércia do poder público.

Portanto, o feminicídio só alcança o reconhecimento e as ações necessárias do Estado e da sociedade quando ele consegue furar os filtros da mídia e ascender, de forma sustentada, pelas diferentes fases da agenda-setting.

A midiatisação da violência de gênero, especialmente em casos de feminicídio, ilustra de forma contundente como os meios de comunicação influenciam a agenda pública e, por consequência, na formulação de políticas públicas. Segundo McCombs (2009), a mídia não diz às pessoas o que pensar, mas sobre o que pensar. Ao selecionar e hierarquizar determinados temas, ela orienta a atenção coletiva e define o que será percebido como prioridade social. Essa função, denominada agenda-setting, tem papel decisivo na construção simbólica da relevância pública de certos problemas da sociedade, legitimando sua inclusão na agenda política, como é reafirmado a seguir:

Enquanto muitos temas competem pela atenção do público, somente alguns são bem-sucedidos em conquistá-lo, os veículos noticiosos exercem influência significativa sobre nossas percepções sobre quais são os assuntos mais importantes do dia. Isso não é uma influência deliberada e premeditada - como na expressão "ter uma agenda" - mas uma influência inadvertida que resulta da necessidade dos veículos noticiosos de selecionar e destacar alguns poucos tópicos em seus relatos como sendo as notícias mais salientes do momento (COHEN, 1963, p. 13).

Casos amplamente divulgados, como os feminicídios aqui tratados nesse artigo, geram repercussão nacional e despertam empatia social, mobilizam movimentos feministas e pressionam instituições estatais. Esse fenômeno é um exemplo de poder da midiatisação sobre a construção de problemas públicos.

Brasil e Capella (2015) ampliam o escopo da teoria de McCombs, aplicando-a ao campo das políticas públicas. Para os autores, a formação da agenda governamental é um processo de competição simbólica entre problemas, no qual diferentes atores, como a mídia, a burocracia, os movimentos sociais, as elites políticas disputam espaço e prioridade.

No caso da violência de gênero contra as mulheres, observa-se que a pressão social e a visibilidade midiática foram decisivas para transformar o problema em prioridade estatal, resultando em legislações inovadoras e na criação de programas, projetos e serviços específicos, como as Casas da Mulher Brasileira, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), que segundo o *9º Diagnóstico das Unidades de Polícia Civil Especializadas no Atendimento às Mulheres* (Ministério da Justiça e Segurança Pública [MJSP], 2023), existiam no país 509 DEAMs.

A midiatisação desse fenômeno, exerce papel paradoxal. Por um lado, contribui para dar visibilidade a algumas mulheres vítimas de violência de gênero historicamente silenciadas, pois nem todas as vítimas ganham visibilidade, revelando desigualdades de gênero, raça e classe no tratamento midiático. E por outro, pode reproduzir estereótipos e reduzir a complexidade da questão à lógica do espetáculo e da tragédia individual.

A cobertura jornalística de casos emblemáticos, como o assassinato de mulheres por parceiros íntimos frequentemente provoca picos de comoção social, seguidos de pressões legislativas. Exemplo disso, é o impacto do caso da Maria da Penha Maia Fernandes, um caso de feminicídio tentado, que resultou na Lei nº 11.340/2006 (Brasil, 2006), a qual carrega seu nome. Maria da Penha, sobreviveu a duas tentativas de homicídio pelo ex-marido, que a deixaram paraplégica, o que a tornou um símbolo mundial da luta contra a violência doméstica e base para a formulação de políticas públicas para as mulheres no Brasil.

Os casos de feminicídios consumados, como o caso Eloá Pimentel em 2008, o caso Tatiane Spitzner em 2018, o de Eliza Samudio e Mércia Nakashima, ambos em 2010, período em que o feminicídio ainda não havia sido tipificado na lei brasileira tomaria novos contornos a partir de 2015, através da Lei nº 13.104/2015 (Brasil, 2015), ainda que as décadas de 70 e 80 do século XX, através dos movimentos feministas tenham sido revolucionários em suas manifestações chamando a atenção para o que já acontecia em muitos lares, o que Fraser (2020) pontuou como a politização do privado, transformando em pauta política o que antes era visto como um assunto privado.

A seleção dos casos emblemáticos não foi aleatória, seguiu critérios de destaque nacional, intensa cobertura por múltiplos veículos de informação, repercussão pública amplificada e a continuidade do tema na agenda jornalística por um período superior ao habitual, se comparado com outras coberturas jornalísticas. Esses critérios permitiram identificar os casos de violência de gênero com potencial impacto na agenda pública.

Para fins analíticos, a visibilidade da cobertura midiática foi captada como a combinação entre recorrência de cobertura, diversidade de veículos que noticiaram os casos e a centralidade do tema nos noticiários, implementando empiricamente o conceito de agenda-setting proposto por McCombs e Shaw (1972) e amplificado por McCombs (2009). Dessa forma, buscou-se analisar a relação analítica entre intensidade de cobertura midiática e a abertura de janelas de oportunidades para a formulação de políticas públicas.

Contudo, como alertam estudiosos da comunicação e das políticas públicas, a atenção midiática é volátil. A dependência dessa visibilidade gera riscos de descontinuidade e superficialidade nas ações governamentais, restringindo o debate a respostas emergenciais e punitivistas.

Assim, a midiáticação deve ser entendida como um elemento de mediação política, mas não como substituto da formulação estratégica de políticas públicas baseadas em evidências, dados e avaliações de impacto, pois a midiáticação funciona como gatilho para chamar a atenção governamental para a necessidade da produção de políticas públicas já que, em termos institucionais, tais mudanças tendem a ocorrer não de forma progressiva, mas por meio de deslocamentos abruptos de atenção, conforme sugerido pela teoria do equilíbrio pontuado (Baumgartner & Jones, 2009; True, Jones, & Baumgartner, 2007).

Políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero no Brasil

A trajetória das políticas públicas voltadas às mulheres no Brasil reflete uma progressiva institucionalização da pauta de gênero. Desde a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985 (Brasil, 1985), a implantação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em 2004 (Brasil, 2011), a Lei Maria da Penha em 2006 (Brasil, 2006) e a Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015) (Brasil, 2015), observa-se uma crescente integração do tema à agenda governamental.

Esses marcos legais traduzem conquistas dos movimentos sociais e feministas, que conseguiram articular a mídia, a sociedade civil e Estado em torno da urgência da proteção às mulheres, por meio da implementação das políticas públicas. A efetividade dessas políticas requer uma abordagem transversal, interseccional e intersetorial, capaz de articular as políticas de segurança pública, educação, saúde, assistência social e justiça, desenvolvendo ações, programas e projetos, visando a promoção da transformação estrutural das relações de gênero.

Os casos que chegam à mídia elevam o nível de atenção que forçam governos a se posicionarem, mas nem sempre resultam em políticas estruturais. A lógica da veiculação dos casos de forma sensacionalista, pode produzir respostas emergenciais, sem atacar as causas profundas da violência de gênero.

Por outro lado, a midiáticação tem ampliado a visibilidade da violência de gênero, fortalecendo movimentos feministas e organizações da sociedade civil que pressionam por políticas mais efetivas, como a ampliação da rede de atendimento às mulheres, por meio dos equipamentos públicos como os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Centros de Referência de Atendimento à Mulher (CRAMs), Casas da Mulher Brasileira e Delegacias Especializadas.

Apesar dos avanços na implementação de políticas de direitos para as mulheres, revela-se a persistente lacuna entre o direito e o acesso real a essas conquistas. A fragmentação da rede de atendimento e a escassez de recursos orçamentários comprometem a capilaridade e a qualidade dos serviços essenciais. Como destaca Waiselfisz (2015), o Brasil possui uma das leis mais avançadas do mundo, como a Lei Maria da Penha, contudo, a sua efetividade é constantemente comprometida pela fragilidade na articulação da rede de serviços, em garantir respostas num curto espaço de tempo, assim como o pouco investimento na intersecção da execução das políticas.

De acordo com dados do IPEA (Cerqueira et al., 2019), os feminicídios atingem de forma desproporcional mulheres negras, reafirmando a necessidade de políticas que considerem raça, classe e território, como fatores cruciais na vivência da violência de gênero e no acesso a proteção efetiva.

Outro destaque, segundo Blay (2014), reside no desequilíbrio entre ações de punição e de prevenção, havendo a necessidade de investimento na transformação cultural e educacional de maneira permanente, para que sejam enfrentadas as causas estruturais dessa violência. Com isso, torna-se urgente a responsabilização estatal quanto ao financiamento das políticas públicas para as mulheres, de forma transversal e interseccional.

Considerações

O estudo demonstrou que a midiática da violência contra as mulheres desempenha papel central na formação da agenda pública brasileira. A mídia, ao destacar casos emblemáticos, contribui para a sensibilização social e para a criação de marcos legais importantes, como a Lei Maria da Penha e a Lei do Feminicídio.

Entretanto, a dependência da visibilidade midiática revela limitações, onde as políticas públicas não podem estar reféns dos casos emblemáticos, mas precisam ser estruturadas de forma contínua, transversal, interseccional e intersetorial. É fundamental que o Estado, em diálogo com a sociedade civil, consolide políticas duradouras de prevenção e enfrentamento da violência de gênero.

Assim, a construção de uma agenda pública sólida requer não apenas a midiática, mas também gestão estratégica de políticas públicas que promovam igualdade de gênero e garantam às mulheres o direito a uma vida livre de violência, assim como políticas de direitos eficazes que exijam planejamento, financiamento e educação permanente, integração e articulação intersetorial entre as políticas de segurança pública, saúde, educação, assistência social e políticas para as mulheres.

Como toda pesquisa qualitativa de caráter interpretativo, este estudo apresenta limitações, pois a análise concentra-se em casos emblemáticos de feminicídio que alcançaram ampla visibilidade midiática, o que pode não refletir a totalidade das dinâmicas relacionadas à formulação de políticas públicas.

E, apesar das suas limitações, do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao articular a teoria da agenda-setting (McCombs, 2009) com abordagens de mudança institucional (Kingdon, 2014; Baumgartner & Jones, 2009), demonstrando que a midiática opera como variável intermediária entre percepção social do problema e decisão governamental. Essa integração analítica permite avançar além de leituras descritivas sobre cobertura midiática ao utilizar fontes documentais e dados secundários, não incluindo entrevistas com formuladores de políticas ou profissionais da mídia, o que poderia ampliar a compreensão dos processos decisórios.

Tendo em vista essa discussão, o avanço analítico proposto por este estudo não se limita a compreender como a midiática influencia a agenda governamental, mas busca contribuir para o debate sobre a consolidação de mecanismos estruturais e permanentes de prevenção ao feminicídio. Ao evidenciar as condições sob as quais a visibilidade midiática se converte em ação estatal, a pesquisa aponta para a necessidade de superar respostas reativas baseadas apenas na reação social e avançar na institucionalização de políticas preventivas contínuas, integradas e intersetoriais.

Metodologicamente, a utilização de matriz analítica estruturada possibilitou operacionalizar categorias abstratas, como visibilidade, enquadramento e resposta institucional em indicadores observáveis, fortalecendo a replicabilidade e a transparência do processo interpretativo (Bardin, 2016).

Empiricamente, o estudo apresenta que há uma dependência exclusiva do alvoroço público que, por sua vez, produz respostas reativas e descontínuas, para, então, fortalecer a necessidade de institucionalização preventiva das políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero.

À luz metodológica e empírica o estudo implica em identificar o caminho a ser percorrido pelos organismos responsáveis ao combate e prevenção à violência de gênero para fortalecer as redes de atendimento, qualificar a produção e uso de dados, garantir financiamento estável, investir em educação para igualdade de gênero e consolidar sistemas de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Mais do que responder a casos emblemáticos, o desafio é transformar a atenção pública episódica em compromisso estatal duradouro, deslocamento ao enfrentamento do feminicídio do campo emergencial para o campo estratégico da prevenção, da proteção e da garantia efetiva dos direitos humanos das mulheres.

Ao realizar o exposto acima, pode-se, então, deslocar o foco analítico da reação punitiva para a consolidação de políticas preventivas estruturais e os estudos posteriores poderão, enfim, ampliar o debate sobre

agenda pública ao incorporar a dimensão da sustentabilidade institucional das políticas, superando a lógica episódica da atenção midiática e reforçando a centralidade da prevenção como eixo estratégico da ação estatal.

REFERÊNCIAS

- Barroso, M. F. (2021). Violência estrutural: Mediações entre “o matar e o morrer por conta”. *Revista Katálisis*, 24(2), 397–406.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (Edição revista e ampliada). Edições 70.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in American politics* (2nd ed.). University of Chicago Press.
- Beiras, A., Moraes, M., Alencar-Rodrigues, R., & Cantera, L. M. (2012). Políticas e leis sobre violência de gênero: Reflexões críticas. *Psicologia & Sociedade*, 24(1), 36–45.
- Blay, E. A. (2014). Assassinato de mulheres no Brasil: Uma contribuição para o debate. *Cadernos Pagu*.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–49.
- Brasil. (1940). *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)*. <http://www.planalto.gov.br>
- Brasil. (1985). *Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985*. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2006). *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha)*. <http://www.planalto.gov.br>
- Brasil. (2011). *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Secretaria de Políticas para as Mulheres.
- Brasil. (2015). *Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015 (Lei do Feminicídio)*. <http://www.planalto.gov.br>
- Brasil, F. G., & Capella, A. C. N. (2015). O processo de agenda-setting para os estudos das políticas públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, (1).
- Cellard, A. (2008). Análise documental. In J. Poupart et al., *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos* (p. 295 - 316). Vozes.
- Daniel Cerqueira – Pesquisador (coordenador) (Ipea) Renato Sergio de Lima – Pesquisador (FBSP e FGV) Samira Bueno – Pesquisadora (FBSP) Cristina Neme – Pesquisadora (FBSP) Helder Ferreira – Pesquisador (Ipea) Paloma Palmieri Alves – Pesquisadora (Ipea) David Marques – Pesquisador (FBSP) Milena Reis - Pesquisadora (Ipea) Otavio Cypriano – Pesquisador (Ipea) Isabela Sobral - Pesquisadora (FBSP) Dennis Pacheco - Pesquisador (FBSP) Gabriel Lins – Pesquisador (Ipea) Karolina Armstrong – Estagiária (Ipea). *Atlas da Violência 2019*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada & Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Cohen, B. C. (1963). *The Press and Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, (p. 13).
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51–58.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2024). *18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Link: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>. Acesso em: 10 de janeiro de 2026.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2025). *19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Link: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2026.
- Fraser, N. (2020). *Fortunes of feminism: From state-managed capitalism to neoliberal crisis*. Verso.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2025). *Atlas da Violência 2025*. <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>
- Instituto Igarapé. (2024). *Brasil registra aumento em todas as formas de violência não letal contra mulheres*. Link: <https://igarape.org.br/brasil-registra-aumento-em-todas-as-formas-de-violencia-nao-letal-contra-mulheres-destaca-plataforma-de-monitoramento-do-instituto-igarape/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2026.
- Bárbara Johas, Marcela Amaral e Rossana Marinho (2020). *Violências e resistências: Estudos de gênero, raça e sexualidade*. EDUFPI.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Pearson.
- Knudsen, S. (2006). Intersectionality: A theoretical inspiration in the analysis of minority cultures and identities in textbooks. In E. Bruillard et al. (Eds.), *Caught in the web or lost in the textbook?* (pp. 61–76). IARTEM.



ARTIGO

- McCombs, M. (2009). *A teoria da agenda: A mídia e a opinião pública*. Vozes.
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176–187.
- Merriam, S. B. (2009). *Qualitative research: A guide to design and implementation*. Jossey-Bass.
- Kathie Njaine; Anne Caroline Luz Grüdtner Da Silva; Ana Maria Mújica Rodrigues; Romeu Gomes; Carmem Regina Delziovo. (2014). *Violência e perspectiva relacional de gênero*. Universidade Federal de Santa Catarina.
- Saffioti, H. I. B. (2004). *Gênero, patriarcado e violência*. Fundação Perseu Abramo.
- Saffioti, H. I. B. (1999). A violência disseminada: Já se mete a colher em briga de marido e mulher. *São Paulo em Perspectiva*, 13(4). <https://doi.org/10.1590/S0102-88391999000400009>
- Santana, A. M. (2015). Fragmentações e permanências: Gênero e diversidade na escola. *Retratos da Escola*, 123–136. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 9, n. 16, p. 123-135, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 155–187). Westview Press.
- Verbicaro, D. (2023). *Algoritmos de consumo: Discriminação, determinismo e solução online de conflitos na era da inteligência artificial*. Thomson Reuters Brasil.
- Waiselfisz, J. J. (2015). *Mapa da violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil*. FLACSO Brasil.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (5ª ed.). Bookman.