

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

BEATRIZ RODRIGUES SANCHEZ

“Nos queremos vivas, livres e sem medo”: uma análise do processo de tramitação e
aprovação da Lei Maria da Penha no Congresso Nacional

Trabalho preparado para apresentação no X Seminário

Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 9 a 13 de novembro de

2020

São Paulo

2020

Resumo

Qual foi a influência dos movimentos feministas durante o processo de tramitação e aprovação da Lei Maria da Penha no Congresso Nacional? Essa é a pergunta que orienta o presente artigo. Para respondê-la, foram entrevistadas atrizes que acompanharam o referido processo. Além disso, foi realizada análise documental a partir de arquivos disponibilizados no portal da Câmara dos Deputados e do Senado e de matérias de jornais e revistas sobre a proposta. Do ponto de vista empírico, analisamos as interações entre os movimentos feministas e a bancada feminina em cada uma das etapas do processo legislativo. Em termos teóricos, dialogamos tanto com as teorias dos movimentos sociais quanto com as teorias feministas da representação política, a partir do conceito de feminismo estatal representativo. Como resultado de nossa análise, verificamos que as ativistas, a partir da criação de um Consórcio de ONGs feministas, utilizaram diferentes estratégias políticas e repertórios de interação para que o anteprojeto, elaborado pelo próprio movimento, fosse aprovado. Elas se articularam com organismos internacionais de defesa dos direitos humanos, percorreram os gabinetes, participaram de diversas audiências públicas e fizeram alianças com a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e com deputadas e senadoras. Como resultado deste trabalho bem-sucedido de mobilização política, a Lei Maria da Penha, principal marco legal em nosso país no que diz respeito ao combate à violência contra as mulheres, foi aprovada por unanimidade no Congresso Nacional.

“por que grita essa mulher?
por que grita?
por que grita essa mulher?
sabe-se lá”¹

(Susana Thénon)

Introdução

A aprovação da Lei Maria da Penha foi um marco para o combate à violência contra as mulheres em nosso país. Historicamente, uma das principais reivindicações dos movimentos feministas, não somente no Brasil, mas internacionalmente, tem sido a luta pelo direito de viver sem violência. Desde a década de 1970, por conta de casos de feminicídio emblemáticos que chocaram a opinião pública brasileira, a mobilização em torno da pauta se intensificou. Antes da denúncia dos movimentos feministas, os agressores eram absolvidos tendo como base o argumento da “legítima defesa da honra” que, apesar de nunca ter constado no código penal, ainda hoje é utilizado em casos de feminicídio. Apesar de todos os avanços ocorridos no combate à violência contra as mulheres, o direito à vida, que deveria ser um direito básico garantido a todos os seres humanos, ainda não é desfrutado por parte considerável da população.

Inúmeras conquistas institucionais para o combate à violência de gênero foram obtidas a partir da interação entre os movimentos feministas e o Estado brasileiro, principalmente a partir da década de 1980. A criação das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAMs), por exemplo, foi um marco importante. Em 1985, foi criada a primeira delegacia, no estado de São Paulo, o que representou o reconhecimento estatal da especificidade da violência sofrida pelas mulheres (BANDEIRA, 2019).

Apesar destes avanços, a Lei Maria da Penha pode ser considerada, até hoje, a principal medida adotada pelo Estado brasileiro para a erradicação da violência contra as mulheres, já que ela oferece uma série de inovações. Entre elas está a perspectiva integrada entre os diversos setores de política; a abordagem interseccional, ao considerar a interação entre raça, gênero, classe, orientação sexual e deficiência na determinação das condições de vulnerabilidade das mulheres; e a consideração das várias dimensões da

¹ Trecho do poema de Susana Thénon, poeta argentina, publicado no livro “Ova completa” (2019).

violência além da física, como a psicológica, a moral e a patrimonial (BARSTED, 2011). Além disso, foi a primeira vez que o conceito de “violência de gênero” foi incorporado ao texto de uma lei em nosso país.

A Lei Maria da Penha homenageia Maria da Penha Maia Fernandes, farmacêutica, residente no Ceará, que foi violentada por seu marido sucessivas vezes ao longo de anos. Em 1983, Maria da Penha sofreu duas tentativas de assassinato. Como consequência da última dessas agressões, na qual levou um tiro, ficou paraplégica e passou a andar de cadeira de rodas. Apesar da gravidade do caso, o agressor não foi punido. Então, com o auxílio dos movimentos feministas, Maria da Penha recorreu a organismos internacionais para que o Estado brasileiro fosse responsabilizado pelo caso, uma vez que a investigação judicial no Brasil já se arrastava por dezenove anos. A articulação das ativistas feministas e femocratas² com organismos internacionais, como veremos adiante, foi fundamental para que a pauta do combate à violência contra as mulheres ganhasse legitimidade. Além disso, os tratados internacionais assinados pelo Brasil sobre o tema serviram como instrumento de pressão utilizado pelos movimentos.

A Lei Maria da Penha foi um caso bem-sucedido de feminismo estatal representativo e, por isso, foi escolhida como objeto desse estudo de caso³. O conceito de feminismo estatal representativo se refere às interações entre os movimentos feministas e o parlamento por meio da articulação entre ativistas feministas e femocratas. Diferentemente do feminismo estatal participativo, que acontece dentro das instituições participativas (MATOS e ALVAREZ, 2018), o feminismo estatal representativo tem como lócus as instituições representativas.

Argumentaremos a partir de nossa análise que foi a articulação entre ativistas e femocratas que possibilitou a conexão entre a presença das mulheres nos parlamentos e a defesa de suas ideias, como apontado por Phillips (1995). Nas palavras de Pitkin (1967), a representação descritiva gerou a representação substantiva dos interesses das mulheres. Partindo do conceito proposto por Young (2000), defendemos também que a perspectiva social compartilhada pelas femocratas fez com que elas dividissem um entendimento

² As femocratas são entendidas aqui como parlamentares que atuam pró-ativamente para a formulação e/ou aprovação de projetos de lei sobre igualdade de gênero. O conceito é utilizado pela literatura sobre feminismo estatal para se referir às feministas que passaram a ocupar cargos na burocracia do Estado. Estamos propondo uma ampliação do conceito para que possa abarcar também as representantes feministas.

³ Além da Lei Maria da Penha, realizei na minha tese de doutorado os estudos de caso do processo de tramitação da PEC das Domésticas e da Lei de cotas para candidaturas femininas.

comum sobre a necessidade de aprovação da pauta, o que explicaria o fato de ela terem sido as protagonistas do processo de tramitação da Lei Maria da Penha no Congresso Nacional. A bancada feminina atuou pró-ativamente em prol da aprovação do anteprojeto nas diversas etapas do processo de tramitação, independentemente da ideologia ou do partido político das parlamentares.

A literatura feminista, principalmente aquela dedicada ao tema da violência, já abordou com profundidade diversos aspectos da Lei Maria da Penha como, por exemplo, as dificuldades para sua implementação (PASINATO, 2015) e o histórico do debate sobre violência contra as mulheres dentro dos movimentos feministas (TELES, 2017). Quando pensamos mais especificamente sobre o a interação entre os movimentos feministas e o Poder Legislativo durante o processo de tramitação da Lei Maria da Penha, Carone (2018) analisou o papel do Consórcio de ONGs Feministas responsável pela formulação do anteprojeto de lei, mas, diferentemente do nosso caso, utilizou como lente analítica a literatura sobre movimentos sociais. Pretendemos combinar as teorias dos movimentos sociais com as teorias feministas da representação política e os estudos sobre feminismo estatal. Argumentaremos que o processo ocorrido para a aprovação da Lei Maria da Penha foi um caso bem sucedido de feminismo estatal representativo⁴.

Maciel (2011), por sua vez, analisou a articulação feita pelos movimentos feministas com organismos internacionais para a aprovação da Lei Maria da Penha, mas seu foco estava no impacto do referido processo sobre os movimentos e não na interação sócio-estatal entre ativistas e femocratas. Dessa forma, podemos afirmar que a análise do processo legislativo em suas diferentes etapas (considerando sua natureza fragmentária) e da aliança entre movimentos feministas e femocratas, a partir da perspectiva do feminismo estatal representativo, apresenta uma nova contribuição para a literatura.

O objetivo deste artigo é analisar, a partir do ponto de vista da representação substantiva (PITKIN, 1967), o papel dos movimentos feministas e de sua interação com as femocratas durante o processo de tramitação e aprovação da Lei Maria da Penha no Congresso Nacional. Quem foram as principais defensoras (tanto dos movimentos quanto da bancada feminina) do projeto? E os principais opositores? Quais foram os principais embates ocorridos dentro do Congresso Nacional em torno da pauta? Qual foi o papel dos

⁴ O conceito de feminismo estatal representativo é melhor desenvolvido no capítulo teórico da minha tese de doutorado.

movimentos feministas, não só para a aprovação do projeto, mas nas diferentes etapas do processo legislativo? E, em termos teóricos, como a representação descritiva foi combinada com a representação substantiva gerando um tipo específico de feminismo estatal representativo neste caso?

Para responder estas perguntas, realizamos entrevistas em profundidade com ativistas feministas que acompanharam o processo de tramitação da Lei Maria da Penha⁵. Além disso, analisamos os documentos sobre o processo de tramitação do projeto disponíveis no portal da Câmara dos Deputados e do Senado, como a transcrição dos discursos dos parlamentares durante as sessões, os relatórios elaborados pelas parlamentares, os relatos sobre as audiências públicas e as fichas de tramitação. Analisamos também matérias da imprensa que foram publicadas naquele período e entrevistas concedidas pelas ativistas e democratas para os meios de comunicação.

Este artigo será dividido em quatro partes, além desta introdução. Em primeiro lugar, com o objetivo de contextualizar o problema e resgatar a trajetória das feministas pioneiras, analisaremos os principais avanços conquistados pelos movimentos feministas no combate à violência contra as mulheres em nosso país até o momento de elaboração da Lei Maria da Penha. Em seguida, voltaremos nossa atenção para a articulação feminista em âmbito internacional que conferiu legitimidade à pauta e pressionou o Estado brasileiro a adotar medidas de combate à violência contra as mulheres. Depois, analisaremos o processo de tramitação e aprovação da Lei Maria da Penha no Congresso Nacional. Por fim, destacaremos as principais conclusões e contribuições teóricas decorrentes deste estudo de caso.

O combate à violência contra as mulheres: uma demanda histórica dos movimentos feministas

De acordo com Leila Barsted (2011), uma das integrantes do Consórcio de ONGs feministas responsável pela formulação do anteprojeto de lei que resultou na Lei Maria

⁵ Nosso objetivo inicialmente era, além de entrevistar ativistas feministas, entrevistar parlamentares que atuaram para a aprovação da Lei Maria da Penha no Congresso Nacional. No entanto, o contexto da pandemia de coronavírus dificultou a realização desse objetivo. Por isso, utilizamos as entrevistas concedidas por femocratas a outras fontes.

da Penha, o debate sobre violência contra as mulheres, apesar de já fazer parte da agenda dos movimentos feministas, ganhou destaque na década de 1970. Naquele período, uma série de feminicídios⁶ havia ocorrido em diversas localidades do país, envolvendo casais de classe média e da elite, inclusive celebridades, o que movimentou a opinião pública.

Um dos casos que tiveram maior repercussão foi o de Ângela Diniz e Doca Street, ocorrido no dia trinta de dezembro de 1976. Após uma discussão, em que ela afirmou que queria terminar a relação, Street sacou um revólver e desferiu quatro tiros, três no rosto e um na nuca de sua companheira. Depois disso, fugiu. O caso só foi a julgamento em 1979, três anos depois. Além da demora para julgar o caso, os movimentos feministas se revoltaram contra os argumentos mobilizados para defender o agressor no dia do julgamento. A culpabilização da vítima, muito comum em casos de violência contra as mulheres, foi um dos recursos utilizados pela defesa. Evandro Lins e Silva, um dos advogados mais renomados da época, afirmou no dia do julgamento:

“A “mulher fatal”, esse é o exemplo dado para o homem se desesperar, para o homem ser levado, às vezes, à prática de atos em que ele não é idêntico a si mesmo, age contra a sua própria natureza. Senhores jurados, a “mulher fatal”, encanta, seduz, domina, como foi o caso de Raul Fernando do Amaral Street.”⁷

Nesta fala está contida a ideia de que Ângela Diniz seria uma “mulher fatal”, responsável por seduzir o réu, que não pôde conter os seus instintos naturais e cometeu um ato contra a sua vontade “racional”. Ângela, além de sedutora, foi descrita durante o primeiro julgamento como uma “Vênus lasciva” e como uma “prostituta de luxo”, nas palavras do advogado⁸. A imagem construída da vítima como uma mulher perigosa e sedutora circulou o país por meio dos veículos de imprensa. A revista Manchete, por exemplo, estampou o caso em uma das suas capas naquele ano com o título: “Ângela Diniz: a morte da pantera”⁹. Os repórteres que cobriram o caso a definiram como uma

⁶ Naquela época ainda não se falava em feminicídio no Brasil. O termo mais utilizado era “assassinato de mulheres”. O conceito de “feminicídio” passou a ser utilizado como uma categoria jurídica em nosso país com a aprovação da Lei do Feminicídio, que incluiu o feminicídio no rol dos crimes hediondos e o considerou como circunstância qualificadora do crime de homicídio, aprovada em 2015.

⁷ O trecho da fala de Evandro Lins e Silva foi retirado do site da OAB-SP. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/sobre-oabsp/grandes-causas/o-caso-doca-street>

⁸ As informações sobre o dia do julgamento foram obtidas através do podcast “Praia dos ossos”, da Rádio Novelo.

⁹ Ângela Diniz era conhecida como “a pantera de Minas”, apelido cunhado pelo colunista social Ibrahim Sued.

espécie de Capitu, fazendo referência à personagem da obra “Dom Casmurro”, de Machado de Assis. Assim como Capitu, Ângela Diniz teria sido uma adúltera, uma traidora. No entanto, a acusação de adultério não foi comprovada em nenhum dos dois casos.

Além da caracterização das vítimas como mulheres que não seguiriam os padrões morais relacionados à conduta sexual, a naturalização da violência masculina é outra característica comum dos casos de violência contra as mulheres. Por isso, a utilização do conceito de gênero, por parte de teóricas e ativistas feministas, foi fundamental naquele momento para demonstrar que os padrões de sociabilização de homens e mulheres, padrões que concebem os homens como violentos e as mulheres (brancas) como delicadas e sensíveis¹⁰, não são fruto da natureza ou da biologia, mas sim de construções sociais dos papéis de gênero. Como consequência, esses padrões poderiam ser alterados por meio da luta política.

A partir da ocorrência de casos como o de Ângela Diniz, os movimentos feministas se organizaram para tornar público algo antes visto como relativo à esfera privada. Dessa forma, o combate à violência contra as mulheres pretendeu romper com a distinção rígida entre público e privado. Retomando a ideia fundamental para os feminismos de que o pessoal é político, as feministas passaram a criticar a máxima difundida até então de que “em briga de marido e mulher não se mete a colher”. Como resposta, elaboraram o slogan “o silêncio é cúmplice da violência”.

No dia do primeiro julgamento, em 1979, três anos depois do assassinato de Ângela Diniz, havia pessoas com faixas em defesa de Doca Street do lado de fora do tribunal. Camisetas com seu nome começaram a ser vendidas nas lojas e lanches de bares adotaram o nome do assassino. O homem que matou a mulher com quatro tiros estava deixando de ser culpado pelo feminicídio para se tornar um herói nacional, um homem “de bem” e de família, que foi seduzido e enganado por uma mulher depravada. Esta inversão de papéis, que pretendeu transformar Doca Street em vítima, fez com que o jornal “O Pasquim” afirmasse, ironicamente, que faltava pouco para comprovarem que,

¹⁰ Importante notar como as caracterizações de feminilidade foram construídas historicamente de forma diferente para mulheres brancas e mulheres negras. Enquanto as mulheres brancas de classe média e da elite eram vistas como donas de casa, belas, delicadas e recatas, as mulheres negras sempre foram vistas como mulheres fortes e trabalhadoras. Sobre este ponto, o discurso emblemático de Sojourner Truth, “Eu não sou uma mulher?” é uma referência fundamental. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/e-nao-sou-uma-mulher-sojourner-truth/>

na verdade, era Ângela Diniz quem havia matado Doca Street. A defesa do agressor e de tudo o que ele representava gerou indignação dos movimentos feministas, que iniciaram uma grande mobilização nacional.

Depois de ter sido condenado a dois anos de reclusão por homicídio culposo, e tendo sua pena suspensa condicionalmente, Doca Street foi a julgamento novamente no ano seguinte, em 1980. Após a articulação feminista gerada desde o primeiro julgamento, o país já não era o mesmo. A pauta do combate à violência contra as mulheres tinha ganhado apoio da população. No entanto, Doca Street continuava defendendo a tese de que havia sido seduzido e de que aquela havia sido uma atitude radical, mas pontual. Neste segundo julgamento, ele afirmou que matou a mulher “por amor”. Esta declaração deixou a opinião pública indignada. Como resposta, os movimentos feministas formularam a palavra de ordem “Quem ama não mata”, que estampou cartazes em protestos contra a violência contra as mulheres¹¹. Em 1981, Doca Street foi condenado a quinze anos de prisão em regime fechado, mas depois de três anos obteve a liberdade condicional.



Ato realizado por grupos feministas em Belo Horizonte, na década de 1980, com o mote “Quem ama não mata”. Foto: Vera Godoy.

¹¹ Em 1982, a TV Globo produziu uma minissérie em vinte capítulos com o mesmo título, “Quem ama não mata”.

O caso de Ângela Diniz revela também a lógica do que poderia ser considerada uma dupla moral sexual, permissiva para os homens e repressiva para as mulheres, existente ainda hoje (LAGE e NADER, 2013). As mulheres honestas, “belas, recatadas e do lar”, seriam o modelo a ser seguido, enquanto, do outro lado, estariam as mulheres “libertinas”, que deveriam ser controladas por seus maridos. Essa ideia esteve presente em nossa legislação até o ano de 2003. Até então, de acordo com o Código Penal, os crimes cometidos contra “mulheres honestas” eram passíveis de agravante. Ou seja, as mulheres que não eram consideradas “honestas” poderiam ser violadas sem que aquilo fosse considerado um problema tão grave. Ângela Diniz foi uma dessas mulheres que tinha comportamentos que afrontavam os padrões de feminilidade impostos para as moças de família da época, o que acabou custando a sua vida.

Outro argumento utilizado pela defesa de Doca Street ao longo dos anos foi o da “legítima defesa da honra”¹², baseado no fato de que naquele momento o adultério era considerado um crime. Nesse caso, mais uma vez, a régua da legislação era diferente para homens e mulheres. Homens que cometessem adultério não eram penalizados da mesma forma que as mulheres consideradas adúlteras. Este é mais um exemplo de como a legislação expressava (e ainda hoje expressa) padrões de conduta sexual baseados na discriminação das mulheres. Este fato também gerou revolta dos movimentos feministas e da opinião pública.

A forma cruel e fria como Ângela Diniz foi assassinada, a tentativa de culpabilizá-la pelo ocorrido e a ausência de punição de Doca Street geraram uma grande mobilização não somente dos movimentos feministas, mas da população em geral. Esta mobilização reforçou a pressão dos movimentos para a criação de políticas públicas de combate à violência contra as mulheres, em todos os níveis federativos.

Como aponta Teles (2017), é importante destacar que o fato desta pauta ter ganhado destaque na mídia somente depois de casos como este virem à tona, ocorridos entre casais de classe média e de elite, diz bastante sobre as interações entre gênero, raça e classe no entendimento sobre a gravidade do problema. Em outras palavras, os feminicídios ocorridos nas periferias e contra mulheres negras, que, aliás, constituem a

¹² O argumento da “legítima defesa da honra” era comum no julgamento dos casos de violência contra as mulheres, tendo sido utilizado em outros casos de feminicídio.

maior parte dos casos¹³, não receberam a mesma visibilidade que o caso de Ângela Diniz¹⁴.

A partir da ocorrência deste e de outros casos de feminicídio que ficaram famosos, os movimentos feministas começaram a pressionar o Estado brasileiro para a criação de delegacias especializadas no atendimento de casos de violência contra as mulheres. Como resultado desta mobilização, em 1985 foi criada a primeira Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM), no estado de São Paulo. Em seguida, outros estados brasileiros também passaram a contar com esse tipo de serviço. Além disso, no mesmo ano, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que promoveu a Campanha Nacional “Denuncie a violência contra a mulher”.

Outro marco no combate à violência contra as mulheres foi a mobilização ocorrida durante o período da Assembleia Nacional Constituinte. As parlamentares, femocratas daquela época, se organizaram em torno do que ficou conhecido como o “lobby do batom”. Como forma de preparação para os debates que seriam feitos durante a Constituinte, os movimentos feministas percorreram o país para conversar com as mulheres e perguntar quais eram as suas principais reivindicações. Como resultado deste trabalho, os movimentos elaboraram a “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes” (PITANGUY, 2019). Um dos trechos da carta afirmava que uma das demandas das mulheres era a “criminalização de qualquer ato que envolva agressão física, psicológica ou sexual à mulher, dentro ou fora do lar”.

Uma das conquistas da bancada feminina e dos movimentos feministas naquele período foi a inclusão no texto da Constituição da preocupação em relação ao combate à violência doméstica. O parágrafo 8º do artigo 226 da Constituição Federal de 1988 garantiu: “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”. Como veremos, este trecho da Constituição embasou os argumentos sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha durante o processo de tramitação do projeto.

Após a Assembleia Nacional Constituinte, em 1990, foram criadas as Casas Abrigo com o objetivo de proteger as mulheres que corriam risco de vida iminente.

¹³ De acordo com os dados do Atlas da Violência, 68% das mulheres assassinadas em 2018 eram negras.

¹⁴ Sobre o racismo contido na pauta do combate à violência contra as mulheres e o mito do estupro negro, ver Angela Davis (2016).

Depois, em 1995, foram criados os Juizados Especiais Criminais (JECRIMs). Os JECRIMs foram um ponto central da disputa entre os movimentos feministas e os operadores jurídicos durante o processo de tramitação da Lei Maria da Penha. Estes juizados surgiram como alternativa ao julgamento nos fóruns criminais, não somente nos casos de violência doméstica, mas em todos os casos considerados de “menor potencial ofensivo”. Os JECRIMs foram instituições pensadas para promover a democratização do acesso à justiça. A ideia era que os casos julgados pelos juizados pudessem ser solucionados de maneira dialogada sem que fosse preciso recorrer à prisão como forma de punição. Partiu-se do diagnóstico de que o sistema prisional brasileiro não estava funcionando e que a ressocialização dos presos não acontecia da maneira desejada. Nesse sentido, os JECRIMs representariam um avanço em comparação a uma visão punitivista do direito.

No entanto, do ponto de vista dos movimentos feministas, os JECRIMs representaram um retrocesso. Na prática, com o passar do tempo, em torno de 80% dos casos julgados por esses juizados passaram a ser de violência doméstica. Como o objetivo dos JECRIMs era apresentar penas que não envolvessem prisão, os agressores, quando iam a julgamento, recebiam punições que consistiam, na maioria das vezes, no pagamento de cestas básicas e em outros tipos de medidas alternativas. Além disso, as vítimas continuavam vivendo sob o mesmo teto de seus agressores. Os juizados realizavam audiências entre vítimas e agressores com o objetivo de promover a conciliação entre as partes e reestabelecer a “harmonia familiar”, sem considerar as relações de poder existentes nos casos de violência doméstica. Outro alvo da crítica dos movimentos feministas foi o fato de que, com a criação dos JECRIMs, os casos de violência contra as mulheres passaram a ser considerados crimes de menor potencial ofensivo (PASINATO, 2015).

Mais recentemente, em 2005, um ano antes da aprovação da Lei Maria da Penha, foi criada a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. O objetivo do serviço, além de servir como canal de denúncia dos casos de violência doméstica, era (e ainda é) orientar as mulheres em situação de violência sobre seus direitos e sobre os demais serviços disponíveis para o atendimento de suas demandas. Ao receber uma denúncia, a Central seria responsável por divulgar as informações existentes e encaminhar a vítima para os serviços da rede de atendimento mais próxima de sua casa. A criação deste canal, foi um marco importante para a garantia da universalização do acesso às políticas públicas

de enfrentamento à violência contra as mulheres, já que se trata de um serviço gratuito e disponível para as mulheres de todo o território nacional.

Após este breve histórico sobre as principais conquistas dos movimentos feministas no que diz respeito às políticas públicas de combate à violência contra as mulheres em nosso país, que demonstra que muitas conquistas já haviam sido obtidas antes da aprovação da Lei Maria da Penha, vamos agora analisar a articulação dos movimentos feministas com organismos internacionais no período que antecedeu a aprovação da lei. Essa articulação feminista internacional precedeu a apresentação do projeto no Congresso Nacional, conferindo legitimidade à pauta tanto no contexto nacional quanto internacional e pressionando o Estado brasileiro.

A articulação feminista internacional em torno da pauta da violência doméstica contra as mulheres

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), da Organização das Nações Unidas (ONU), adotada pela Assembleia Geral em 1979, e a Convenção Interamericana para Prevenir Punir e Erradicar a Violência contra a mulher¹⁵, também conhecida como Convenção de Belém do Pará, da Organização dos Estados Americanos (OEA), ratificada pelo Brasil em 1994, são os dois principais marcos legais internacionais criados para o combate à violência contra as mulheres em âmbito internacional. Elas foram fundamentais no reconhecimento da violência contra às mulheres como um problema que ultrapassa a fronteira dos Estados nacionais e que, portanto, deveria ser combatido internacionalmente. Estas Convenções foram utilizadas como instrumentos de pressão dos governos nacionais pelos movimentos feministas para a adoção de políticas públicas para o combate à violência doméstica. No caso brasileiro não foi diferente.

A Convenção de Belém do Pará, da qual o Brasil é um dos signatários, define a violência contra as mulheres como: “qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito

¹⁵ Este é o primeiro tratado internacional criado especificamente para o combate à violência contra as mulheres (BANDEIRA e ALMEIDA, 2015).

público como no privado”. Dessa forma, ela reconhece as diferentes formas de expressão da violência, algo que foi importante para a formulação da Lei Maria da Penha. Tanto a Convenção de Belém do Pará quanto a Convenção da ONU foram formuladas com o objetivo de responsabilizar os Estados signatários pela criação de mecanismos de combate à violência contra as mulheres que pudessem, além de dar visibilidade, mensurar a gravidade do fenômeno.

Em 1996, o caso do feminicídio de Márcia Leopoldi, que foi assassinada aos 24 anos pelo namorado José Antônio Brandão do Lago, foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) por meio das seguintes organizações feministas e de defesa dos direitos humanos: Comissão da América Latina e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), União de Mulheres de São Paulo, Human Rights Watch/Americas e Centro de Justiça e Direito Internacional (Cejiil). A Comissão decidiu pela inadmissibilidade do caso, já que ele havia ocorrido em 1984, antes da aprovação das Convenções Internacionais para o combate à violência contra as mulheres. Apesar do resultado do julgamento, a partir desse momento, foi fortalecida a articulação dos movimentos feministas brasileiros com os organismos internacionais para a denúncia de casos de violência contra as mulheres.

Em 1998, o caso de Maria da Penha foi levado pelos movimentos feministas para a mesma Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA (MACIEL, 2011). O caso foi apresentado pelo Centro de Justiça e Direito Internacional (Cejiil) e pelo Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem). Os movimentos denunciaram o descaso do Estado brasileiro na punição do agressor de Maria da Penha, passados anos da tentativa de assassinato. Então, em 2001, a CIDH condenou o Brasil por ter descumprido os dois tratados internacionais citados anteriormente dos quais era signatário. A sentença da Comissão afirmou que “o Brasil não garantiu um processo justo contra o agressor em um prazo razoável”. Além disso, recomendou o prosseguimento e a intensificação do processo de reforma legislativa de forma a evitar a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra a mulher no Brasil. A condenação teve grande repercussão na mídia brasileira e serviu como justificativa para a ampliação da mobilização feminista em torno da pauta.

Em 2001, a partir da articulação de organizações feministas de mulheres negras, durante a Conferência Internacional contra o Racismo, realizada em Durban, na África do Sul, foram reconhecidas as especificidades das violências contra as mulheres negras,

a partir de uma abordagem interseccional (MACIEL, 2011. Como apontado por ativistas e teóricas feministas negras, a articulação entre gênero e raça faz com que as formas e a intensidade da violência vivenciada pelas mulheres negras sejam diferentes das vividas pelas mulheres brancas. Por isso, seria necessário adotar um olhar interseccional, tanto em termos metodológicos quanto políticos, para o combate à violência contra as mulheres, algo que também foi considerado pela Lei Maria da Penha¹⁶.

A análise dos tratados internacionais sobre violência contra as mulheres dos quais o Brasil era signatário foi um dos trabalhos de articulação política e pesquisa realizados pelos movimentos feministas e, mais especificamente, pelo Consórcio de ONGs Feministas responsável pela elaboração do anteprojeto que resultou na Lei Maria da Penha. Algumas das ativistas que integraram o Consórcio, que era majoritariamente composto por juristas feministas, participaram dos encontros promovidos pelos organismos internacionais e, nessas ocasiões, defenderam a necessidade de o Brasil se somar aos esforços para a erradicação da violência contra as mulheres em todos os países.

Após esta breve reconstrução sobre a articulação feminista internacional em torno do tema da violência contra as mulheres, vamos dar início à análise do processo legislativo de tramitação da Lei Maria da Penha no Congresso Nacional com foco na articulação entre ativistas e femocratas.

O processo de tramitação e aprovação da Lei Maria da Penha no Congresso Nacional

Diante do contexto nacional e internacional de avanços normativos no combate à violência contra as mulheres, os movimentos feministas avaliaram que seria um momento adequado para a proposição de um projeto de lei robusto e qualificado sobre o tema, que coordenasse as ações do Estado brasileiro em todos os níveis federativos. Antes da aprovação da Lei Maria da Penha, as políticas de combate à violência contra as mulheres estavam dispersas e fragmentadas. Então, a partir de 2002, organizações feministas se

¹⁶ O artigo 2º da Lei Maria da Penha afirma: “Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social”.

engajaram na elaboração do anteprojeto de lei que desembocaria na aprovação da Lei Maria da Penha.

O anteprojeto de lei foi elaborado pelo Consórcio de ONGs feministas composto pelas seguintes organizações: CEPIA, CFEMEA, Agende, Advocaci, Cladem e Themis, com a contribuição de diversas juristas e pesquisadoras feministas que integravam essas organizações. O Consórcio foi criado com o objetivo de incidir politicamente no processo legislativo a partir de uma perspectiva crítica e feminista do direito. De acordo com Leila Barsted, ativista já citada anteriormente, os principais objetivos da Lei Maria da Penha eram os seguintes: apresentar uma definição jurídica sobre o que é a violência contra as mulheres (em todas as suas dimensões), criar medidas de prevenção da violência, ampliar a competência das delegacias de polícia, fazer com que as mulheres vítimas de violência também tivessem direito à assessoria da defensoria pública e não somente os réus e criar medidas protetivas que afastassem os agressores.

Em 2003, as ativistas apresentaram o anteprojeto para a bancada feminina do Congresso Nacional e para a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). Uma das principais interlocutoras dos movimentos feministas dentro do Executivo era a então ministra da SPM, Nilcéa Freire. Foi através da SPM que o projeto foi apresentado pelo poder Executivo para o Congresso Nacional.

Em 2004, foi formado um Grupo de Trabalho Interministerial para análise do anteprojeto composto pelas seguintes entidades: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que coordenou o GT; Casa Civil da Presidência da República; Advocacia-Geral da União; Ministério da Saúde; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Ministério da Justiça e Secretaria Nacional de Segurança Pública.

A composição do GT revela o apoio do governo ao anteprojeto de lei elaborado pelo Consórcio de ONGs feministas, o que nos ajuda a compreender a aprovação da proposta dentro do Congresso Nacional. Naquele momento, os partidos que compunham a base do governo eram a maioria dentro do Congresso, o que propiciou um cenário favorável para a tramitação e aprovação do projeto. A análise dessa correlação de forças, como revelado nas entrevistas realizadas, foi levada em consideração tanto pelas ativistas quanto pelas femocratas no momento de apresentação do projeto. Além disso, o contexto

internacional de ampliação do debate sobre a violência contra as mulheres por meio dos organismos internacionais contribuiu para pressionar os parlamentares pela aprovação do projeto.

Durante o tempo de atuação do GT, foram realizados diversos debates, seminários e oficinas, com a participação de movimentos feministas, para acolher as demandas das mulheres brasileiras sobre o tema da violência doméstica. Dessa forma, a elaboração da proposta, o que costuma ser denominado pela literatura como o momento de “formação da agenda”, contou com ampla participação dos movimentos feministas.

Após essa articulação, que reuniu diversas atrizes para a elaboração do anteprojeto de lei, no dia 03/12/2004 o PL 4559/2004 finalmente é apresentado ao Congresso Nacional e começa a tramitar em regime de urgência. Aqui devemos abrir um parêntese para explicar o processo de tramitação de um projeto de lei.

Em primeiro lugar, quem pode apresentar um projeto de lei? Um projeto de lei pode ser apresentado por qualquer deputado ou senador, qualquer Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado ou do Congresso Nacional, pelo presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelos tribunais superiores, pelo procurador-geral da República ou pelos cidadãos através da iniciativa popular¹⁷. Todos os projetos de lei começam sua tramitação pela Câmara dos Deputados, exceto quando são apresentados por algum senador ou alguma Comissão do Senado. Nesses dois casos, começam a tramitar pelo Senado.

Após a apresentação do projeto, ele é encaminhado para as Comissões temáticas que tratam de assuntos correlatos. Essas Comissões (que podem ser até três) irão analisar o mérito do projeto. Se for considerado que a proposta possui impactos financeiros, ela é encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação, que analisará sua viabilidade orçamentária. Se for considerado que ela não possui impacto financeiro, ela vai direto para a análise da Comissão de Constituição e Justiça, que analisará a constitucionalidade da matéria. Dentro das Comissões, o projeto é analisado por relatores que recebem e analisam as propostas de emendas dos deputados. Ao final do processo, os relatores apresentam um parecer que deve ser aprovado ou rejeitado pela Comissão.

¹⁷ O projeto de lei de iniciativa popular deve ser proposto por pelo menos 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos 5 estados. Em cada estado, é preciso haver a assinatura de pelo menos 0,3% dos eleitores.

Em seguida, se a proposta for aprovada por alguma Comissão e rejeitada por outra, ela vai para votação em Plenário¹⁸. A votação é feita em turno único (diferentemente do que ocorre com uma PEC), deve ter a presença de no mínimo 257 deputados e deve ser aprovado por maioria simples. Em seguida, se aprovada, a proposta é encaminhada para o Senado. No Senado, o mesmo processo é seguido. Se o projeto for aprovado pelo Senado com mudanças, ele volta para a Câmara. Se for aprovado sem mudanças, vai para sanção da Presidência da República, que pode sancionar o projeto sem vetos, sancionar o projeto com vetos ou vetar o projeto integralmente.

Voltando ao processo de tramitação da Lei Maria da Penha, no dia 13/12/2004, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, seguindo o rito processual, encaminhou o projeto de lei 4559/2004 para as seguintes Comissões: Comissão de Seguridade Social e Família, Comissão de Finanças e Tributação e Comissão de Constituição e Justiça. No dia 15/02/2015, a deputada Jandira Feghali, uma das femocratas protagonista do processo de tramitação do projeto, foi designada como relatora pela Comissão de Seguridade Social e Família. Jandira Feghali relata como se deu a aproximação de seu mandato com as reivindicações do Consórcio de ONGs feministas:

“Eu me lembro da Leila (Barsted) chegando com outras companheiras no Congresso Nacional, tentando fazer com que o texto base fosse construído a partir da iniciativa da sociedade civil a partir da Comissão de Participação Legislativa¹⁹. Ela me procurou para a gente conversar sobre o tema. Argumentou a partir do direito internacional, da Convenção de Belém do Pará, da necessidade de o Brasil dar uma resposta sobre o tema da violência doméstica. Naquele momento, imediatamente, eu me envolvi na necessidade de a gente responder do ponto de vista parlamentar.”²⁰

¹⁸ A maior parte dos projetos de lei é aprovada pelas Comissões de forma conclusiva, ou seja, quando todas as Comissões aprovam o projeto. Nesses casos, os projetos não precisam ir para Plenário e vão direto para o Senado.

¹⁹ A Comissão de Legislação Participativa foi criada em 2001 com o objetivo de promover a participação de organizações da sociedade civil (ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, etc) no processo de elaboração legislativa.

²⁰ Esta declaração de Jandira Feghali foi feita durante o debate “Diálogos sobre a Lei Maria da Penha: o projeto jurídico-feminista no Brasil”, realizado no dia 10/09/2020 pela Faculdade de Direito da USP Ribeirão e transmitido pelo Youtube.

A deputada foi responsável por convocar a primeira audiência pública para discussão do projeto. Para essa primeira audiência pública, foram convidadas as seguintes pessoas: Nilcéa Freire, então ministra da SPM, Leila Barsted, ativista da ONG feminista CEPIA, Silvia Pimentel, ativista da ONG feminista CLADEM e a procuradora federal Ela Wiecko de Castilho. Podemos identificar por meio da análise da composição dessa primeira audiência pública a participação das organizações feministas, além do momento de “formação da agenda”, nessa fase inicial do processo de tramitação. De acordo com Jandira Feghali, todos os aspectos específicos da Lei Maria da Penha como, por exemplo, o aumento da pena no caso de violência contra mulheres com deficiência, surgiram nas audiências públicas.

Outro ponto importante levantando por Jandira Feghali foi o papel de sua assessoria durante o processo de tramitação do projeto na construção do diálogo com os movimentos feministas. Ela cita o nome de Beatriz Figueiredo, uma de suas assessoras, que desempenhou, de acordo com a deputada, brilhantemente sua função. Esse fato demonstra que os estudos sobre as interações entre os movimentos sociais e o Legislativo devem levar em consideração o ativismo institucional não somente das parlamentares, mas também das pessoas que exercem trabalhos fundamentais nos bastidores, como os assessores, que nem sempre recebem os devidos créditos.

No dia 20/04/2005, a deputada Jandira Feghali apresentou um requerimento para a realização de um Seminário, em parceria com as Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania, Direitos Humanos e Minorias, Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Finanças e Tributação, com o objetivo de debater o projeto de lei com os demais setores da sociedade. Este foi um dos vários eventos que ocorreram para a discussão do projeto e recrutamento de aliados dentro do Congresso Nacional. A deputada relata que a experiência de ter sido relatora da Lei Maria da Penha na Câmara dos Deputados foi um grande aprendizado sobre como deve funcionar um mandato popular. Em suas palavras:

“Fiz um giro nacional para conhecer o Brasil profundo. Ia nas regiões, ia nos estados, ouvia as mulheres para entender as diferenças regionais e as razões que as levavam a denunciar ou não. Entender como essas mulheres pensavam. (...) A cada ausculta, a cada audiência pública, a partir do depoimento das mulheres, a gente ia construindo esse texto. Eu voltava com as demandas,

sentávamo-nos juntas. O governo acompanhou através da SPM. Construimos essa lei a muitas mãos.”

No dia 23/08/2005, a relatora apresenta o seu parecer pela aprovação do projeto com substitutivo e pela rejeição do PL 4958/2005 e do PL 5335/2005, de autoria do deputado Carlos Nader, que haviam sido apensados. No relatório, ela argumenta que o objetivo da proposta seria efetivar o previsto no parágrafo 8 do artigo 226 da Constituição Federal que, como vimos anteriormente, foi fruto das reivindicações das deputadas constituintes e prevê que o Estado deve criar mecanismos de combate à violência no âmbito da família. O Consórcio de ONGs feministas foi mencionado no relatório como responsável pela elaboração do anteprojeto de lei. Os tratados internacionais criados para combater a violência contra as mulheres dos quais o Brasil era signatário também foram referenciados.

No relatório apresentado pela relatora, a discussão sobre o papel dos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs) estabelecidos pela lei 9099/95, uma das principais polêmicas em torno da Lei Maria da Penha, apareceu. Apesar de terem sido instituições criadas para democratizar o acesso à justiça e apresentar penas alternativas, no que diz respeito aos casos de violência doméstica, elas acabaram reproduzindo, de acordo com as ativistas, uma visão patriarcal do direito. Apenas os crimes considerados de menor potencial ofensivo deveriam ser julgados pelos JECRIMs, cujo objetivo maior sempre foi promover a conciliação entre as partes. Como os casos de violência doméstica eram considerados crimes de menor potencial ofensivo, as mulheres eram obrigadas a conversar frente a frente com seus agressores, o que ignorava a existência de relações de poder nos casos de violência contra as mulheres. Como afirmaram as ativistas feministas no texto que acompanhou a minuta do projeto:

“O atual procedimento inverte o ônus da prova, não escuta as vítimas, recria estereótipos, não previne novas violências e não contribui para a transformação das relações hierárquicas de gênero. Nos Juizados Especiais Criminais, o juiz, ao tomar conhecimento do fato criminoso, designa audiência de conciliação para acordo e encerramento do processo. Estas audiências geralmente são conduzidas por conciliadores, estudantes de direito (...). Tal fato pode conduzir a avaliação dos episódios de violência doméstica como eventos únicos, quando de fato são repetidos, crônicos e

acompanhados de contínuas ameaças. Cabe ressaltar que não há escuta da vítima e ela não opina sobre a transação penal”.

Os operadores jurídicos defensores dos JECRIMs foram uns dos principais opositores da Lei Maria da Penha nos debates e seminários realizados durante o processo de tramitação, uma vez que ela propunha a retirada dos casos de violência doméstica desses juizados, o que, na perspectiva deles, acabaria esvaziando a função dessas instituições criadas para democratizar o acesso à justiça.

Após a divulgação do relatório da deputada Jandira Feghali, que foi aprovado por unanimidade na Comissão de Seguridade Social e Família, o projeto foi enviado para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Nessa Comissão, a deputada Yeda Crusius foi designada como relatora. Mais uma vez, uma mulher foi indicada como relatora, o que sugere a importância da presença feminina no parlamento para a promoção de projetos de lei sobre igualdade de gênero, como defendem as teorias feministas da representação política (PHILLIPS, 1995). O fato de Jandira Feghali, deputada pelo PCdoB (partido que fazia parte da base do governo) e Yeda Crusius, deputada pelo PSDB (partido da oposição), apoiarem e defenderem pró-ativamente o mesmo projeto revela a perspectiva social compartilhada pelas femocratas e o nível de concordância gerado pela pauta. As entrevistas realizadas também apontaram que a bancada feminina como um todo apoiou a aprovação do projeto de lei.

Yeda Crusius também destacou em seu relatório o artigo 8º da CF 1988, já citado anteriormente, que obriga o Estado brasileiro a criar medidas para o combate da violência doméstica. Ela apresentou duas emendas ao texto da lei de caráter técnico, sem alterar o texto substancialmente, o que facilitou o processo de tramitação. O relatório da deputada foi aprovado por unanimidade na CFT no dia 23/11/2005.

Em seguida, mais uma femocrata é indicada como relatora do projeto em uma Comissão legislativa. Dessa vez, a deputada Iriny Lopes foi designada como relatora na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Ela apresentou doze alterações ao projeto, todas elas de redação, com o objetivo de corrigir alguns “vícios de ordem redacional”, mas também não alterou a substância do texto com o objetivo de manter o “espírito da lei”.

Durante o processo de tramitação, o deputado Antonio Carlos Biscaia se opôs à aprovação do projeto da forma como estava escrito argumentando que ele seria

inconstitucional por ferir a autonomia dos estados e municípios. Além disso, argumentou que as varas criminais não poderiam acumular a competência civil e criminal, o que também seria inconstitucional. Esses dois argumentos também foram utilizados por operadores jurídicos para se posicionarem contra a aprovação do projeto. No entanto, a partir dos debates e eventos realizados, principalmente a partir do mandato de Jandira Feghalli e da participação dos movimentos nas audiências públicas, chegou-se ao entendimento que a Lei Maria da Penha não era inconstitucional.

Então, no dia 22/03/2006 ocorreu a votação do projeto no Plenário da Câmara dos Deputados. Nessa ocasião, foram apresentadas duas emendas ao projeto relacionadas a questões tributárias e financeiras. Como a deputada Yeda Crusius, que havia sido a relatora na CFT não estava presente, a deputada Luiza Erundina assumiu a função da colega e apresentou as emendas. Nesse momento, mais uma femocrata entra em cena. Erundina defendeu a adequação financeira e orçamentária do projeto, que foi aprovado pela Câmara naquele mesmo dia.

No dia 30/03, o projeto foi encaminhado para o Senado. Naquela Casa, ele também seguiu o devido rito processual. No entanto, como o projeto já havia sido debatido exaustivamente na Câmara dos Deputados, os senadores optaram por acelerar o processo de tramitação e não sugeriram mudanças substantivas ao texto. A celeridade do processo no Senado tem relação também com a pressão dos movimentos feministas para que o projeto não sofresse alterações substanciais por parte dos senadores. Dessa forma, ele não precisaria retornar para a Câmara dos Deputados.

Em primeiro lugar, o projeto foi encaminhado para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, que, assim como a CCJ da Câmara, analisa todos os projetos em tramitação. Nessa Comissão, a relatora designada foi a senadora Lúcia Vânia. Mais uma vez, uma parlamentar atuou com protagonismo na defesa do projeto. Em seu relatório, ela votou pela aprovação do texto com algumas alterações de redação e gramaticais, que não alteraram o mérito do projeto. Isso porque, de acordo com as regras regimentais, se houvesse alguma mudança substancial no conteúdo do projeto ele teria que ser encaminhado novamente para votação na Câmara dos Deputados, o que atrasaria o processo de aprovação. No dia 12/07, o projeto foi aprovado por unanimidade pelo Plenário do Senado.

Finalmente, no dia 07/08/2006, o projeto foi encaminhado para a Presidência da República, sancionado pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva e transformado em norma jurídica.

Considerações finais

A articulação dos movimentos feministas em torno da pauta do combate à violência contra as mulheres não teve início com a Lei Maria da Penha. Há uma longa trajetória de ativismo institucional e de mobilização política que foi determinante para a criação de políticas públicas para o combate à violência contra as mulheres em nosso país. A aprovação da Lei Maria da Penha no ano de 2006 pode ser considerada a coroação desse longo processo.

Dois pontos principais saltam aos olhos a partir do estudo de caso do processo de tramitação da Lei Maria da Penha. O primeiro deles é que se trata de um projeto de lei cujo texto inicial foi inteiramente desenvolvido pelos movimentos feministas a partir do Consórcio de ONGs feministas composto majoritariamente por juristas e pesquisadoras. O apoio do governo e, mais especificamente, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) na figura da ministra Nilcéa Freire foi fundamental para garantir que a agenda entrasse para discussão legislativa. Os movimentos feministas, nesse caso, não participaram apenas do momento de “formação da agenda”. As ativistas estiveram presentes nas audiências públicas e nos seminários promovidos pelo Congresso Nacional durante o processo de tramitação, fizeram um trabalho de corpo a corpo junto às parlamentares, promoveram campanhas de divulgação do projeto e sugeriram alterações ao texto que foram acolhidas pelas femocratas.

O segundo ponto diz respeito justamente à atuação das femocratas. Foram as parlamentares mulheres, tanto deputadas quanto senadoras, as protagonistas do processo de tramitação, tendo ocupado o cargo de reladoras do projeto nas várias Comissões legislativas pelas quais ele passou. A articulação da bancada feminina em defesa da pauta, independentemente da ideologia partidária ou do partido político, corroborou a ideia defendida pelas teorias feministas da representação política de que a presença de mulheres no Legislativo importa para o resultado das políticas públicas formuladas. Em outras

palavras, a representação descritiva, nesse caso, gerou a representação substantiva dos interesses das mulheres.

Retomando o que Iris Young (2000) argumentou, não se trata de defender algum tipo de essencialização ou naturalização do papel das mulheres na política. Pelo contrário, a perspectiva social compartilhada por elas, que tem relação com a dimensão das experiências de vida e da construção social dos papéis de gênero, foi importante, nesse caso, para gerar um consenso não somente da bancada feminina, mas do Congresso Nacional como um todo em torno da necessidade de aprovação da pauta. Por possivelmente vivenciarem na pele as diversas formas de expressão da violência, as parlamentares consideraram importante apresentar e defender um projeto que incorporasse essa demanda histórica dos movimentos feministas.

O estudo de caso da Lei Maria da Penha também demonstrou que os projetos de lei que pretendem promover a igualdade de gênero não surgem do nada. Eles são fruto da luta política dos movimentos feministas que historicamente têm se mobilizado para que as mulheres possam viver “livres e sem medo”, como defendia o slogan do movimento feminista argentino Ni Una Menos²¹. Ao desconsiderar a atuação dos movimentos dentro das instituições representativas, contamos uma história pela metade. Como afirma Jaqueline Pintanguy (2019), feminista que dedicou sua militância ao ativismo institucional, os “direitos se escrevem e se apagam com a luta política”.

A aprovação da Lei Maria da Penha foi um marco para a luta dos movimentos feministas pelo direito de viver livre de qualquer forma de violência. Até hoje, ela é reconhecida internacionalmente como um exemplo normativo a ser seguido. Alguns impasses e polêmicas foram enfrentados ao longo do processo de tramitação como, por exemplo, os questionamentos acerca da constitucionalidade da lei e sobre o papel desempenhado pelos Juizados Especiais Criminais. Nenhuma dessas polêmicas, no entanto, impediu que o projeto fosse aprovado pelos parlamentares e sancionado pela Presidência da República, o que revela o grau de legitimidade que a pauta havia alcançado na sociedade naquele momento, tanto nacional quanto internacionalmente.

²¹ A palavra de ordem “Ni Una Menos” surgiu na Argentina, em 2015, em um protesto contra a violência machista e o feminicídio, após uma jovem grávida de catorze anos, Chiara Páez, ter sido assassinada por seu namorado de dezesseis anos na cidade de Rufino, em Santa Fé. A expressão tem origem em um verso da poeta mexicana, Susana Chávez, vítima de feminicídio em Ciudad Juárez, em 2011 (GAGO, 2020).

Ainda existem muitos desafios para que a Lei Maria da Penha seja implementada da forma como foi idealizada. A implementação da lei, contudo, não foi objeto de análise do presente estudo. No que diz respeito ao contexto político atual, estamos assistindo uma série de tentativas de descaracterizar o “espírito” da Lei Maria da Penha. Reformas de caráter punitivista que pretendem endurecer a Lei Maria da Penha, deixando a dimensão da ressocialização dos agressores e da educação da população em segundo plano, são reflexo do contexto político de ascensão conservadora que estamos vivendo.

Referências bibliográficas

BANDEIRA, Lourdes. Violência de gênero: a construção de um campo teórico de investigação. In: Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto. Org. Heloisa Buarque de Hollanda. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

BANDEIRA, Lourdes; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 501-517, 2015.

BARSTED, Leila. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista. In: Lei Maria da Penha comentada na perspectiva jurídico-feminista. Org. Carmen Hein de Campos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARONE, Renata. A atuação do movimento feminista no Legislativo federal: caso da Lei Maria da Penha. Revista Lua Nova, São Paulo, n. 105, p. 181-216, 2018.

DAVIS, Angela. Mulheres, raça e classe. São Paulo: Boitempo, 2016.

GAGO, Verónica. A potência feminista, ou o desejo de transformar tudo. Trad. Igor Peres. São Paulo: Elefante, 2020.

LAGE, Lana; NADER, Maria Beatriz. Violência contra a mulher: da legitimação à condenação social. In: Nova história das mulheres no Brasil. Org. Carla Bassanezi Pinsky e Joana Maria Pedro. São Paulo: Contexto, 2013.

MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da lei Maria da Penha. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 26, n. 77, p. 97-112, 2011.

MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro. Porto Alegre: Zouk, 2018.

PASINATO, Wânia. Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, 2015.

PHILLIPS, Anne. *The politics of presence*. Oxford: Clarendon, 1995.

PITANGUY, Jacqueline. A carta das mulheres brasileiras aos constituintes: memórias para o futuro. In: *Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto*. Org. Heloisa Buarque de Hollanda. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. Berkley: University of California Press, 1967.

TELES, Maria Amélia de Almeida. *Breve história do feminismo no Brasil e outros ensaios*. São Paulo: Editora Alameda, 2017.

THÉNON, Susana. *Ova completa*. Trad. Angélica Freitas. São Paulo: Edições Jaboticaba, 2019.

YOUNG, Iris. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.