



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

RENATA RODRIGUES CARONE

**Como o movimento feminista atua no Legislativo federal?: estudo sobre a atuação do
Consórcio de ONGs feministas no caso da Lei Maria da Penha**

CAMPINAS

2017

Renata Rodrigues Carone

**COMO O MOVIMENTO FEMINISTA
ATUA NO LEGISLATIVO FEDERAL?:
ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO
DE ONGS FEMINISTAS NO CASO DA
LEI MARIA DA PENHA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Supervisor/Orientador: Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA RENATA RODRIGUES CARONE E ORIENTADA PELO PROF. DR. WAGNER DE MELO ROMÃO.



CAMPINAS

2017

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

C222c Carone, Renata Rodrigues, 1982-
Como o movimento feminista atua no Legislativo federal? : estudo sobre a atuação do Consórcio de ONGs feministas no caso da Lei Maria da Penha / Renata Rodrigues Carone. – Campinas, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Wagner de Melo Romão.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Brasil. [Lei Maria da Penha (2006)]. 2. Feminismo. 3. Movimentos sociais. 4. Poder legislativo - Brasil. I. Romão, Wagner de Melo, 1975-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: How does the feminist movement act in the Federal Legislative? : a study on the action of a feminist NGO Consortium in the case of Maria da Penha Law

Palavras-chave em inglês:

Feminism

Social movements

Legislative power - Brazil

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Mestra em Ciência Política

Banca examinadora:

Wagner de Melo Romão [Orientador]

Luciana Ferreira Tatagiba

Wagner Pralon Mancuso

Data de defesa: 30-03-2017

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 30 de março de 2017, considerou a candidata Renata Rodrigues Carone aprovada.

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba

Prof. Dr. Wagner Pralon Mancuso

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

Dedico aos meus pais, Eliane e Jorge.

Mãe, ter você ao meu lado foi meu incentivo permanente nessa trajetória.

Pai, o amor que conheci com você fez minha vida ter sentido.

AGRADECIMENTOS

A pesquisa que desenvolvi nesse mestrado foi um trabalho que contou com a generosa contribuição de muitas pessoas. Na Unicamp, a participação no Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac) foi essencial. A troca e o aprendizado com os colegas foram enriquecedores, além dos momentos de discussões de textos e seminários de pesquisa. Ter essa oportunidade foi um privilégio, por isso, sou muito grata a Luciana Tatagiba, Wagner Romão e Ana Cláudia Teixeira.

A oportunidade de fazer um curso de Método de Estudo de Caso, oferecido pelo IPSA/USP, também foi uma boa oportunidade de refletir sobre a minha pesquisa, principalmente, na parte metodológica. Os dois cursos que fiz na Câmara dos Deputados foram importantes para lidar com os dados legislativos. O primeiro deles, em 2006, me estimulou a observar mais o Legislativo federal. Em 2014, o segundo curso apenas reforçou esse interesse. Acrescento, também, uma conversa imprescindível com a Professora Andréa Freitas, que me ajudou muito na compreensão do processo legislativo do caso que exploro nesse trabalho.

Para além disso, as disciplinas cursadas no mestrado tanto na Unicamp, como na USP foram muito importantes, depois de seis anos afastada da universidade. Nesse período, me dediquei ao trabalho em organizações da sociedade civil. Essa experiência me trouxe uma bagagem de aprendizado sobre a atuação dessas organizações, na incidência sobre as políticas públicas, que vejo refletida nessa pesquisa.

Minha qualificação foi outro momento chave. Em algumas poucas horas, a orientação que tive redirecionou todo meu trabalho para o que essa dissertação se tornou. Junto ao meu orientador, as Professoras Luciana Tatagiba e Andréa Freitas foram essenciais nesse momento.

Um agradecimento ímpar deve ser feito à generosidade das pessoas que se disponibilizaram para me conceder entrevistas, sem elas, esse trabalho não aconteceria. À Capes, agradeço pela bolsa de pesquisa que deu suporte a esse trabalho.

Agradeço ao apoio dos amigos queridos da Puc-Sp (Bruna, Veridiana, Diego, Tatiana e Fabio), meus amores da soma (Sérgio, Alci, Julia, Yasmin e Bruno) e aos colegas do mestrado e doutorado que, em momentos diferentes, foram meus parceiros e cúmplices. A Cláudia, Carol e Marcela agradeço por algo que nem sei nominar.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Professor Wagner Romão, pela parceria ao longo dessa trajetória. Obrigada pela compreensão, paciência e generosidade. Nossos diálogos me trouxeram pistas que estão refletidas ao longo de todo esse trabalho.

Por fim, aos meus pais, desde sempre e para sempre. Sem o apoio deles, chegar até aqui seria impossível.

RESUMO

A interação entre instituições políticas e atores sociais neste trabalho é representada pelo estudo de um Consórcio de ONGs feministas que, através do uso de repertórios voltados para influência no Congresso Nacional, atuou no caso da Lei Maria da Penha. A atuação desse Consórcio ocorreu desde a proposição da lei até sua aprovação. Trata-se, portanto, de organizações de movimento social atuando no Legislativo federal para aprovar uma política pública. Os repertórios de ação mobilizados pelo Consórcio são descritos a partir do próprio fluxo do processo legislativo, em cada fase da tramitação do projeto de lei, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Dos resultados encontrados, constatamos que o Consórcio atua dentro das Comissões Parlamentares em, pelo menos, dois momentos chave: 1) formulação do parecer das relatoras e 2) definição do posicionamento da Comissão. No âmbito mais geral, os resultados da pesquisa indicam que a atuação do movimento ocorre na fase de formação da agenda e na definição do conteúdo da lei.

Palavras-chave: Movimentos sociais; Feminismo; Poder Legislativo; Lei Maria da Penha.

ABSTRACT

The interaction between political institutions and social actors in this work is represented by the study of a feminist NGO Consortium that, through the use of a repertoire related to exerting influence in the National Congress, has acted in the case of the Maria da Penha Law. The Consortium's action has been present from the introduction of the bill through its enactment. Therefore, the study focuses on the aforementioned social movement organizations while they acted in the Federal Legislative in order to approve a specific public policy. The repertoire mobilized by the Consortium is described from the logic of the legislative process, in each phase of the bill's proceedings, both in the Chamber of Deputies and the Federal Senate. From the results achieved, it is possible to state that the Consortium acts within the Parliamentary Committees in, at least, two key moments: 1) formulation of the *rapporteurs*' decision and 2) definition of the Committee's position. In a broader context, the results of the research indicate that the movement's action occurs in the processes of agenda setting and legislative content.

Keywords: Social Movements, Feminism; Legislative Power.

LISTA DE SIGLAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

ADVOCACI - Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos

AGENDE - Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento

CD – Câmara dos Deputados

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CEPIA - Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CFT - Comissão de Finanças e Tributação

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CLADEM - Comitê da América Latina e Caribe para a Defesa dos Direitos das Mulheres

CLP – Comissão de Legislação Participativa

CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família

FBPF - Federação Brasileira pelo Progresso Feminino

FONAJE - Fórum Nacional dos Juizados Especiais

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

JECRIMs – Juizados Especiais Criminais

LMP – Lei Maria da Penha

ONGs – Organizações não governamentais

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SF – Senado Federal

SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

SUMÁRIO

Introdução: tema e objeto da pesquisa.....	13
Metodologia e elementos conceituais básicos.....	18
Estrutura da Dissertação.....	24
Capítulo 1: A atuação dos movimentos sociais no Legislativo federal.....	26
1.1 Agenda de pesquisa recente sobre a interação de movimentos sociais e instituições políticas no Brasil.....	27
1.1.1 Pesquisas sobre atuação dos movimentos sociais no Legislativo federal.....	29
1.2 Movimento feminista e o Legislativo Federal.....	39
1.2.1 O feminismo da primeira onda.....	39
1.2.2 Segunda Onda.....	45
1.2.3 Redemocratização.....	50
1.2.4. Anos 1990 e 2000.....	55
1.2.5 Apresentação do caso e a produção acadêmica sobre a Lei Maria da Penha.....	58
Capítulo 2: A atuação do Consórcio de ONGs feministas no caso da Lei Maria da Penha.....	67
2.1 Introduzindo a temática.....	69
2.2 O debate por trás da Lei Maria da Penha e a formação do Consórcio de ONGs.....	74
2.3 Pré-tramitação (2002-2004).....	84
2.3.1 As primeiras ações do Consórcio de ONGs.....	84
2.3.2 O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI).....	90
2.4 Fase da Tramitação (2005-2006).....	95
2.4.1. A atuação do Consórcio na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados.....	95
2.4.2. A atuação do Consórcio na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados.....	102
2.4.3. A atuação do Consórcio na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.....	104
2.4.4. A atuação do Consórcio no Senado Federal.....	113
2.5 A atuação do Consórcio para além da arena legislativa (2003-2006).....	116

2.6 Análise dos repertórios mobilizados pelo Consórcio nas fases pré-tramitação (2002-2004) e tramitação (2005-2006).....	119
Capítulo 3: Explorando as interações entre movimentos sociais e instituições políticas no caso da Lei Maria da Penha.....	130
3.1 Movimentos sociais e a produção de políticas públicas no Legislativo Federal.....	130
3.2 O que se passa no Legislativo Federal? A dimensão institucional.....	133
3.2.1 O papel das Comissões no processo legislativo federal.....	137
3.3 A atuação do Consórcio na formação da agenda.....	140
3.3.1. Mobilizando alguns conceitos sobre o processo de formação da agenda (<i>agenda-setting</i>).....	144
3.4 A atuação do Consórcio sobre o conteúdo legislativo da Lei Maria da Penha.....	146
Considerações Finais.....	155
Referências Bibliográficas.....	159
Anexos.....	169
1. Relação das entrevistas.....	170
2. Roteiro de Entrevistas.....	171
3. Relatório de Trabalho do Convênio realizado entre Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea) e Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM).....	174
4. Anteprojeto elaborado pelo Consórcio (março/2004).....	186
5. Ata da Reunião da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.....	207

Introdução: tema e objeto da pesquisa

Em 22 de março de 2006 ocorreu a sessão na qual o projeto de lei 4.559/2004 foi votado, no plenário da Câmara dos Deputados, em Brasília. Nessa oportunidade, uma das relatoras do projeto, na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF-CD), a deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), pediu a palavra para enaltecer o apoio daquela Casa Legislativa em torno da proposição. Ao longo da tramitação do projeto, na CSSF, foram realizadas catorze audiências públicas pelo Brasil e um seminário nacional. A deputada mencionou que houve um grande consenso em torno do projeto de lei, tanto na Câmara dos Deputados quanto fora dela. Também citou o apoio de um Consórcio feminista, da sociedade civil e da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM). Para a parlamentar, o projeto refletia uma “grande vitória dessa Casa para coibir, prevenir e punir a violência doméstica e familiar contra a mulher”¹.

Pouco depois, a deputada Maria do Rosário (PT-RS) pediu a palavra e destacou o trabalho realizado pela Ministra Nilcéa Freire, da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM); pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM); pela rede de organizações feministas; e pelas relatoras do projeto, nas diversas comissões, pelas quais, ele tramitou. A deputada atribuiu ao Partido dos Trabalhadores (PT) a criação de “um sistema de garantias em que a violência não será mais algo a ser tratado entre quatro paredes”².

Ao longo da mesma sessão, a deputada Luiza Erundina (PSB-SP) registrou que o governo brasileiro assumiu compromissos em conferências internacionais, da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), no sentido de criar mecanismos legais para coibir a violência doméstica, contra a mulher. Para a deputada, ao votar o projeto de lei que tratava desse assunto, a Câmara se associava concretamente “à luta das mulheres contra essa tragédia, a violência doméstica, a que está submetida a mulher brasileira”³. Ao final, a votação no plenário da Câmara foi encaminhada pelos líderes que, majoritariamente, votaram a favor do PL 4.559/2004. O projeto foi aprovado por unanimidade e seguiu para o Senado Federal, sendo promulgado, pelo Executivo, em agosto de 2006.

O projeto de lei 4.559/2004 se transformou na Lei 11.340/2006, que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, denominada Lei

¹ Disponível em: <goo.gl/0XXJWA> (D.O. da Câmara dos Deputados de 23/03/2006, p. 14.352). Acesso em 2 jun. 2016.

² Disponível em: <goo.gl/0XXJWA> (D.O. da Câmara dos Deputados de 23/03/2006, p. 14.352). Acesso em 2 jun. 2016.

³ Disponível em: <goo.gl/0XXJWA> (D.O. da Câmara dos Deputados de 23/03/2006, p. 14.353). Acesso em 2 jun. 2016.

Maria da Penha. A escolha do nome dessa lei serviu como uma espécie de reparação simbólica⁴ a Maria da Penha Maia Fernandes, que vivenciou um caso de violência doméstica conhecido nacionalmente (Calazans e Cortes, 2011).

O percurso legislativo desse projeto de lei, conforme registrado em sua ficha de tramitação⁵, inicia-se com a apresentação da proposição, de iniciativa do Executivo, ao plenário da Câmara dos Deputados em dezembro de 2004. Junto ao projeto de lei, a exposição de motivos⁶, apresentada pela Ministra Nilcéa Freire (SPM), afirmava que em março de 2004 a pasta recebeu uma proposta de anteprojeto de lei, encaminhada pelo Consórcio de ONGs feministas. Essa proposta subsidiou as discussões ocorridas no Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instância que elaborou o projeto, contando com a participação de diversos atores, dentre eles, o próprio consórcio (Calazans e Cortes, 2011).

No entanto, antes de março de 2004, há um histórico de participação do Consórcio de ONGs feministas nessa pauta. Seu envolvimento se materializa, inicialmente, na participação do grupo no Seminário Violência Doméstica, ocorrido na Câmara dos Deputados, um ano antes da apresentação oficial do PL 4.559/2004, ao Legislativo. Esse seminário foi organizado pela deputada Iriny Lopes (PT-SP), em comemoração ao Dia Internacional de Combate à Violência, em novembro de 2003. A expectativa do evento era trazer ideias e proposições que ajudassem os parlamentares na aprovação das leis sobre violência doméstica contra as mulheres.

Nesse seminário, Leila Barsted e Silvia Pimentel, representantes da ONGs feministas (Cepia e Cladem), apresentaram uma minuta de anteprojeto de lei sobre violência doméstica. Esse andamento não consta na ficha de tramitação do PL 4.559/2004, mas pode ser encontrado no arquivo sonoro da Câmara dos Deputados⁷. O seminário, ocorrido na Câmara, é citado pelas integrantes do Consórcio de ONGs feministas como um momento de

⁴ Maria da Penha foi vítima de sucessivos atos de violência física e psicológica, por parte do seu marido, que tentou assassiná-la em duas ocasiões, em 1983. Desde então, não haviam sido tomadas medidas efetivas pela justiça brasileira para julgar e punir o agressor, apesar das acusações apresentadas. Em 1998, esse caso foi levado pela própria vítima a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA), apoiada por ONGs atuantes na temática. Em 2001, a Comissão responsabilizou o Estado brasileiro, por tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres, inaugurando jurisprudência internacional nessa matéria. Dentre as recomendações feitas, pela Comissão, ao governo brasileiro citamos: reparação simbólica e material à vítima, o julgamento efetivo do seu agressor e o aprofundamento do processo de reformas que evitem a tolerância estatal à violência doméstica contra as mulheres, no Brasil.

⁵ Os dados da tramitação da Lei Maria da Penha, no Legislativo, estão disponíveis no site da Câmara dos Deputados, como o PL 4.559/04, e no Senado Federal, como o PLC 37/2006. As fichas de tramitação dos projetos estão disponíveis em: <goo.gl/kDi7dA> (Câmara dos Deputados) e <goo.gl/ghZWNv> (Senado Federal). Acesso em 13 jun.2016.

⁶ Disponível em: <goo.gl/phqJdb>. Acesso em 5 out. 2016.

⁷ O arquivo sonoro desse Seminário está disponível em: <goo.gl/jEvq3x> (manhã) <goo.gl/dH6FFc> (tarde). Acesso em 10 jun. 2016.

apresentação da proposição legislativa, elaborada pelo grupo, ao Legislativo federal (Calazans e Cortes, 2011). É importante dizer que a participação do Consórcio, nesse evento, depende de um convite por parte dos atores políticos, o que denota o trânsito dessas organizações no parlamento.

O Consórcio aqui citado envolve uma espécie de coalizão de seis organizações não governamentais, juntamente com acadêmicas e juristas, que se articulou para produzir uma solução legislativa para o problema da violência doméstica contra as mulheres, em 2001. Ao longo do ano seguinte, esse grupo passou a ser denominado de Consórcio de ONGs (Barsted, 2007) ou Consórcio de ONGs Feministas⁸ (Calazans e Cortes, 2011).

O PL 4.559/2004 tramitou ao longo do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006). Nesse período, a porcentagem de cadeiras da coalizão do governo era majoritária, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal⁹. Nesse sentido, é importante lembrar que o Congresso é regido pelo princípio majoritário, ou seja, pela formação de maiorias que fornecem o número de votos necessários, para a aprovação de determinada proposta legislativa (Junqueira, 2016). Além disso, os projetos de iniciativa do Executivo são preponderantes na produção legislativa, sendo raramente derrotados, o que se comprova pelas altas taxas de sucesso e dominância do Executivo na produção das leis (Figueiredo e Limongi, 1999). A partir desse cenário, podemos questionar: onde os movimentos sociais se inserem nessa lógica? Que papel é possível, para um *outsider*, desempenhar nesse contexto institucional?

Como nos explica Freitas (2016), quando o Executivo envia um projeto de lei ao Congresso apenas se inicia o processo legislativo. A autora argumenta que no interior das Comissões Parlamentares, pelas quais o projeto tramita, novas informações serão produzidas sobre a matéria e os parlamentares apresentarão os pontos divergentes em relação à proposta original do Executivo. Adicionalmente, a sociedade civil se manifestará sobre a temática, e então se inicia um intenso processo de barganha. Em resumo, quando um projeto dá entrada no Congresso, “a matéria se torna pública e oposição, coalizão e a sociedade civil entram no debate” (Freitas, 2016, p.46). Nesse sentido, se é inegável que o Executivo ocupa um papel centralizador no processo decisório brasileiro, isso não deve ser visto como um obstáculo “à

⁸ As organizações não governamentais que compõe o consórcio e suas integrantes são: Cepia (Leila Linhares Barsted), Themis (Carmen Hein de Campos), Cladem (Silvia Pimentel), Cfemea (Iáris Ramalho Cortes), Advocaci (Beatriz Galli) e Agende (Elizabeth Garcez). Participaram também Rosana Alcântara, do Cedim; Rosane Reis Lavigne, defensora pública do Estado do Rio de Janeiro; e Ela Wiecko de Castilho, sub-procuradora da República. Três anos depois de sua formação, quando o Consórcio apresenta o Anteprojeto de Lei a Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM), novos nomes são acrescentados a essa lista, mas as organizações permanecem as mesmas.

⁹ Essa informação pode ser confirmada através dos dados apresentados por Freitas (2016, p.148-9).

capacidade do Legislativo de alterar as propostas que partem do Poder Executivo” (Idem, p.10). Os achados de pesquisa da autora indicam que os projetos de iniciativa do Executivo são alterados pelo Legislativo¹⁰ e que o processo de alterações é coordenado, pela coalizão, no interior do Legislativo. Essas alterações ocorrem, principalmente, nas Comissões Parlamentares e o relator, normalmente um membro do partido da coalizão, representa esse papel de coordenador de preferências.

Estrategicamente alinhada a esses argumentos, nossa pesquisa aponta que a atuação do Consórcio de ONGs feministas, ao longo da tramitação do PL 4.559/2004, ocorreu, majoritariamente, no interior das Comissões Parlamentares, pelas quais o projeto tramitou, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, e em proximidade com as relatoras da proposição. O grupo atuou ao longo dos processos decisórios que ocorreram nas Comissões, mobilizando diversas estratégias e repertórios com o intuito de defender alguns pontos essenciais no conteúdo da lei que estava em discussão. Ou seja, a atuação do Consórcio na arena legislativa se deu pelos pontos de acesso estratégicos, com maiores chances de sucesso, do ponto de vista institucional.

A partir dessa exposição inicial do caso, que será objeto desse trabalho, é importante contextualizar que essa dissertação nasceu do interesse em entender como organizações de movimentos sociais atuam no Legislativo Federal. Sobre a temática, a literatura de movimentos sociais aponta que estudos sobre a relação entre atores sociais e o Legislativo são raros no Brasil (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Da mesma forma, no âmbito dos estudos legislativos, sabe-se muito pouco sobre a atuação dos movimentos sociais no parlamento (Santos, 2014).

Em nosso levantamento bibliográfico inicial não encontramos uma agenda de pesquisa consolidada, que explorasse as interações entre movimentos sociais e instituições políticas ao longo do processo decisório de produção da política pública, no Legislativo federal. Ainda que existam trabalhos que reconheçam a atuação de movimentos sociais no Legislativo, contribuindo para a aprovação de uma lei específica, ou que relacionem determinada política pública à reivindicação dos movimentos, não fica claro o nexos causal

¹⁰ A autora aponta que das leis propostas e promulgadas pelo Executivo, a contribuição média do Legislativo, ao texto final, é de 36%, ao passo que o Executivo contribui com cerca de 64% do texto legal. O universo de análise da pesquisa foram os projetos, de iniciativa do Executivo, que sofreram algum tipo de veto, parcial ou total. Esse critério foi escolhido por entender que são essas as matérias mais conflituosas, ou as únicas, onde o conflito entre Executivo e Legislativo é explícito e mensurável. O período inclui as matérias, com origem no Executivo, que foram apresentadas e aprovadas entre 01/01/1995 (início do governo Fernando Henrique Cardoso) e 31/12/2010 (final do governo Lula).

que explica a ação do movimento e o resultado alcançado na política, ou quais mecanismos e processos, mobilizados pelos movimentos, relacionam-se com os resultados nas políticas.

Nesse contexto, dado o estágio incipiente das pesquisas nesse campo de estudos, optamos por focar em um caso que pudesse trazer *insights* para esse campo de investigação. Essa recomendação veio do orientador desse trabalho e da banca de qualificação, que dos achados parciais apresentados, naquele momento, indicaram o foco no estudo de caso da Lei Maria da Penha. O caso envolve um Consórcio de ONGs feministas que, através do uso de repertórios voltados para influência no Congresso Nacional, atuou ao longo da tramitação do projeto que deu origem à Lei Maria da Penha. O Consórcio esteve envolvido no processo desde a proposição da lei até sua aprovação.

Diante desse cenário, a pergunta de pesquisa que esse trabalho pretendeu responder foi: como se deu a atuação de um Consórcio de ONGs, no Legislativo federal, desde a proposição até a aprovação da Lei Maria da Penha? Trata-se de uma pergunta de caráter descritivo, denotando o viés exploratório desse trabalho, que pretende investigar os efeitos da atuação desse grupo sobre a produção da política pública num caso específico.

Ainda que a produção acadêmica sobre a Lei Maria da Penha se concentre, majoritariamente, em debates relacionados à Justiça Criminal (Maciel, 2011) ou sobre aspectos jurídicos da lei, algumas pesquisas reconhecem a atuação do Consórcio no processo de produção dessa política no Legislativo (Albarrán, 2010; Barsted, 2007, 2011; Lavigne, 2011; Maciel, 2011; Nunes, 2012; Pinheiro, 2010; Romeiro, 2007, 2009; Santos, 2010; Sarmiento, 2013). Grande parte dessas pesquisas considera a própria aprovação da lei, como um resultado da mobilização e articulação entre o movimento feminista, a Secretaria Especial de Política para as Mulheres e a bancada feminina do Congresso. É importante ressaltar que, alguns desses trabalhos, foram escritos pelas próprias integrantes do Consórcio (Barsted, 2007, 2011; Calazans e Cortes, 2011; Lavigne, 2011).

Segundo Meyer (2003), os pesquisadores de movimentos sociais tratam, invariavelmente, a política pública como um resultado da mobilização social e as mudanças na política são rastreadas em busca da influência do movimento. No entanto, o processo político contido em toda essa trama explicativa é muitas vezes tratado como uma “caixa preta”. Nesse sentido, para entender como um movimento social atuou na tramitação de um projeto, no Legislativo federal, torna-se necessário observar o processo legislativo e o papel que esse movimento desempenhou ao longo da tramitação. Em um panorama maior, precisamos entender também um pouco do próprio funcionamento do Legislativo e do seu processo decisório.

Para responder a nossa pergunta de pesquisa, seguimos os atores que se engajaram no caso. Isso inclui as integrantes do Consórcio de ONGs que interagiram com o Legislativo Federal e com o Executivo, representados pelos seus respectivos membros (ministros, parlamentares, assessores, consultores legislativos, etc.). Grande parte da interação entre atores sociais e políticos ocorreu em um contexto institucional, ou seja, as ações do Consórcio estavam condicionadas por regras próprias do funcionamento do processo legislativo. Ainda assim, é importante ressaltar que a atuação do Consórcio, nesse caso, envolveu uma estratégia combinada de repertórios dentro e fora da arena legislativa.

O ponto de acesso do Consórcio ao Legislativo federal se configura através dos repertórios utilizados pelo grupo, na fase de pré-tramitação e ao longo da tramitação do projeto, até sua aprovação. Esses repertórios foram mobilizados para garantir que os pontos essenciais, defendidos pelo grupo, fossem incluídos no texto final da lei.

Um primeiro ponto que nossa pergunta de pesquisa suscita é a questão, já reconhecida pela literatura, da necessidade de as pesquisas sobre movimentos sociais revisarem seus pressupostos de modo a incorporar, mais sistematicamente, o Estado e as suas instituições em seus quadros analíticos (Gurza Lavallo e Szwako, 2015). Como decorrência desse ponto, o segundo é a dificuldade relacionada à análise da atuação dos atores sociais no Legislativo, em termos dos instrumentais teórico e empírico. Por isso, para analisar os repertórios mobilizados pelo grupo na arena legislativa fizemos uso de um instrumental variado, que detalharemos no próximo tópico, quando abordamos os elementos metodológicos que nortearam essa pesquisa.

Metodologia e elementos conceituais básicos

Como apontado anteriormente, em virtude do estágio incipiente da agenda de pesquisa sobre movimentos sociais e Legislativo, refletido na escassa produção bibliográfica sobre o tema, desenvolvemos um trabalho de caráter exploratório. Esse trabalho é centrado, portanto, numa única pergunta de pesquisa e seu propósito metodológico é a geração de hipóteses para essa pergunta. A partir da pergunta de como se deu a atuação de um Consórcio de ONGs no Legislativo federal, desde a proposição até a aprovação da Lei Maria da Penha, foram apresentadas respostas que se tornaram hipóteses de pesquisa.

Na definição de Gerring (2007), todas as hipóteses envolvem ao menos uma variável independente (X) e uma variável dependente (Y). O autor explica que se um pesquisador pretende explicar um resultado enigmático, mas não tem ideia sobre suas causas,

a pesquisa deve ser descrita como *Y-centered*. Ao contrário, se a pesquisa está focada em investigar os efeitos de uma causa particular, sem saber que efeitos são esses, a pesquisa deve ser descrita como *X-centered*. Pesquisas centradas em X ou Y são denominadas “exploratórias e o seu objetivo é a geração de novas hipóteses” (Gerring, 2007, p. 71, tradução nossa).

Nesse caso, se definimos que a atuação do Consórcio é a variável (X) e a Lei Maria da Penha é a variável (Y), somos inclinados a argumentar que nossa pesquisa está centrada na variável X, pois estamos focados em investigar os efeitos da atuação desse grupo sobre o caso da Lei Maria da Penha e, assim, gerar hipóteses para essa investigação. Dessa maneira, para investigar a atuação do Consórcio na arena legislativa fizemos uso das seguintes fontes de pesquisa:

- a) material bibliográfico, que reconstruiu os embates ocorridos em torno da discussão de uma legislação específica, sobre violência doméstica contra a mulher;
- b) cinco entrevistas realizadas com integrantes do Consórcio e duas com representantes do Legislativo Federal;
- c) dados disponibilizados no site da Câmara dos Deputados (ficha de tramitação do projeto; arquivo sonoro de reuniões, seminários e audiências públicas; diário da Câmara dos Deputados);
- d) dados disponibilizados no site do Senado Federal (ficha de tramitação, ata de reunião das comissões, pronunciamento em plenário, diário do Senado Federal);
- e) relatório final do Convênio, realizado entre a Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) e o Cfemea (uma das ONGs envolvidas no Consórcio), obtido através da Lei de Acesso à Informação (Anexo 3).
- f) anteprojeto de lei, elaborado pelo Consórcio, obtido através das integrantes do grupo (Anexo 4);

O trabalho de principal referência, para essa pesquisa sobre a atuação do Consórcio na arena legislativa foi publicado por Calazans e Cortes (2011). É importante destacar que as autoras desse texto foram integrantes do Consórcio, portanto, temos aqui contribuições de pessoas envolvidas no processo. Os demais trabalhos que também exploram a atuação do grupo no Legislativo foram publicados por Romeiro (2007, 2009) e Nunes (2012).

Para selecionar o universo de pessoas entrevistadas, seguimos as indicações apontadas por Calazans e Cortes (2011), sobre quais eram as organizações e as respectivas integrantes envolvidas no Consórcio de ONGs feministas. Foram feitas entrevistas com quatro

das nove pessoas mencionadas no texto das autoras. A quinta entrevistada, embora não seja citada por Calazans e Cortes (2011), é mencionada como uma das responsáveis pela redação do Anteprojeto de Lei elaborado pelo Consórcio (Anexo 4). Além disso, ela foi citada como integrante do grupo por atores envolvidos no processo (Entrevistas 4 e 7). No caso dos representantes do Legislativo, foram feitas entrevistas com a deputada que mais se destacou na fala das integrantes envolvidas no Consórcio (Entrevista 1,2,3,4), bem como o assessor parlamentar, também citado (Entrevista 2).

O contato inicial com todos os entrevistados foi estabelecido através de correio eletrônico (*e-mail*), e assim, as entrevistas foram agendadas. Com exceção da entrevista realizada com a parlamentar, que foi concedida por *e-mail*, todas as outras foram presenciais. As entrevistas ocorreram entre os meses de fevereiro a maio de 2016, foram gravadas e transcritas, com duração média de uma hora. A relação das entrevistas e o roteiro de perguntas utilizados estão disponíveis nos Anexos 1 e 2. Os entrevistados foram identificados por números e, com exceção da entrevista concedida pela parlamentar, todas as outras foram realizadas sob confidencialidade. Ocorreram tentativas de contato com duas representantes do Executivo, mas não houve retorno.

Com relação ao banco de dados, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado, o ponto de partida foi a ficha de tramitação¹¹ dos projetos, que deram origem a Lei Maria da Penha. Ali estão os andamentos do projeto, ao longo das Comissões, e grande parte dos arquivos como: o projeto apresentado pelo Executivo e a exposição de motivos; os pareceres dos relatores, em cada comissão; emendas; votos em separado, substitutivos, etc. Vale destacar, que a ficha de tramitação da Câmara possui informações, mais detalhadas e completas, do que a do Senado. As reuniões e seminários ocorridos nas comissões da Câmara, ao longo da tramitação do projeto, estão disponíveis no formato de arquivo sonoro, por isso transcrevemos aqueles trechos que mais nos interessavam. A votação e as discussões sobre o projeto de lei, no plenário da Câmara, são disponibilizadas por arquivo sonoro, bem como são transcritas e disponibilizadas no Diário Oficial dessa casa. No caso da reunião da comissão do Senado, a ata e as notas taquigráficas podem ser encontradas mediante pesquisa no site e, ao contrário da Câmara que disponibiliza apenas o arquivo sonoro, tivemos acesso ao texto transcrito. Disponibilizamos os *links* de todas as informações, oriundas dessas fontes, quando as citamos ao longo do texto.

¹¹ A Lei Maria da Penha é originada de um projeto de lei apresentado pelo Executivo (PL 4.559/04). Quando esse projeto é aprovado na Câmara, e segue para o Senado, ele se transforma no PLC 37/06.

Sobre as organizações do Consórcio e suas representantes, buscamos situá-las dentro do histórico do movimento feminista (ver item 1.2). Essa demanda surgiu pelo fato das próprias entrevistas revelarem o envolvimento das integrantes do Consórcio no movimento feminista, desde os anos 1970 e 1980 (Entrevistas 1, 3, 5). Além disso, os nomes de algumas dessas integrantes também são citados em trabalhos que tratam do histórico do movimento feminista brasileiro, justificando a sua inserção nessa trajetória. Adicionalmente, algumas das ONGs envolvidas no grupo, foram criadas a partir da própria experiência de trabalho de suas fundadoras no CNDM¹² (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher). Por isso, precisamos levar em conta todo esse acúmulo de repertórios e aprendizados para analisar a atuação das organizações no caso da Lei Maria da Penha.

É importante destacar a importância de dois documentos utilizados como fonte de dados, conforme listamos acima. Um deles é o Anteprojeto de Lei sobre violência doméstica e familiar contra a mulher, esse documento foi elaborado pelo Consórcio, e entregue à Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM), mesmo antes do Executivo apresentar o projeto de lei ao Congresso. Tal documento foi obtido através de integrantes do grupo. O segundo documento é o relatório final do convênio, realizado entre a Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) e o Cfemea (Centro Feminista de Estudos e Assessoria), organização envolvida no Consórcio. O objetivo principal desse convênio era produzir um anteprojeto de lei sobre violência doméstica contra a mulher e, soubemos de sua realização, através de uma das integrantes do grupo (Entrevista 4). A partir daí, fizemos uma pesquisa para descobrir dados do Convênio encontrando as seguintes informações: nome do convenente; número e o ano; objeto; vigência; valor do repasse e contrapartida. De posse desses dados, deu-se entrada no pedido de informação, por meio do e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), para a obtenção do produto final do Convênio, cujo relatório final está disponível no Anexo 3.

Para tratar do Consórcio de ONGs, mobilizamos o conceito de organizações de movimento sociais (Diani, 2003). O autor compreende os movimentos sociais como “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações com base em identidades coletivas compartilhadas e engajados em conflitos políticos ou culturais” (Diani, 2003, p. 301, tradução nossa). A partir dessa definição, o autor aponta que as organizações de movimentos sociais são aqueles grupos que se identificam, e são identificados por outros, como partes do mesmo movimento, compartilhando nessas bases. Portanto, essas

¹² O Conselho foi criado, em 1985, como uma agência governamental cuja finalidade básica era a formulação de políticas voltadas para combater a discriminação contra a mulher em âmbito nacional.

organizações não se definem em termos de atributos, mas em termos de relações. Adicionalmente, mobilizamos também a definição de Alvarez (2014), que analisa o movimento feminista sob o prisma dos campos discursivos de ação, defendendo dentro dessa denominação, a coexistência de visões de mundo heterogêneas, articulando-se em torno de um campo comum.

É importante ressaltar que buscar uma definição para tratar do grupo nos gerou um conflito, pois ainda que constatamos se tratar de organizações, em sua maioria, inseridas na trajetória do movimento feminista, cujas integrantes entrevistadas identificavam elementos comuns em suas experiências passadas, além de uma causa que as motivava a atuar politicamente, em busca de mudanças, os trabalhos do Consórcio seguiram até o primeiro ano da promulgação da lei. Como explicam as autoras:

Os trabalhos do Consórcio foram iniciados em julho de 2002 e se estenderam até o primeiro ano da promulgação da lei. Daí em diante, os grupos que participaram da lei continuaram a realizar ações, de forma isolada ou em parceria, com outras ONGs ou instituições governamentais ou não (Calazans e Cortes, 2011, p.43).

Além disso, uma entrevistada, em particular, trouxe uma visão diferente da maioria por compreender que aquelas organizações eram o núcleo duro e que o movimento era ouvido, na medida do possível, na construção da proposta legislativa. Segundo a entrevistada, não havia a pretensão de representar o movimento, “eu pelo menos nunca me coloquei nessa perspectiva”, “esse é um projeto de lei que seis ONGs com um grupo ampliado estão propondo” e o projeto era discutido “com quem estava a fim de discutir”, pois era “um projeto público e todo mundo sabia quem é que estava ali” (Entrevista 2). Ainda que compreendendo as limitações conceituais, optamos por utilizar essas definições, pois julgamos serem as mais adequadas para o caso.

Outro conceito que mobilizamos neste trabalho é o de repertório, tal qual foi aplicado por Abers, Serafim e Tatagiba¹³ (2014), a partir de uma adaptação do conceito de *repertoire of contention*, criado por Charles Tilly. As autoras apontam que Tilly empregou o conceito repertório de confronto para analisar as escolhas feitas pelos movimentos, não no que se refere ao conteúdo da ação coletiva, mas à sua forma. Segundo elas, ele argumenta que quando ativistas decidem como organizar uma ação coletiva, eles a escolhem a partir de um portfólio finito de técnicas e práticas, já experimentadas, e que possuem legitimidade social e política. Abers, Serafim e Tatagiba adaptam esse conceito, concebido originalmente, para o estudo dos movimentos sociais sob a chave das dinâmicas contenciosas, para um conceito que

¹³ As autoras utilizam o conceito repertório de interação Estado-sociedade e aqui, muitas vezes, usamos o termo repertório de ação, com o mesmo sentido.

abarque relações que envolvam também dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade. Nesse caso, é importante dizer que o Consórcio combinou estratégias na arena legislativa com manifestações e vigílias, estrategicamente elaboradas, para incrementar as pressões sobre o processo legislativo (Maciel, 2011), configurando-se no que Tilly (2010) denomina de campanha, como explicitaremos no capítulo 2.

Para analisarmos a atuação do Consórcio ao longo do processo legislativo que deu origem à Lei Maria da Penha, mobilizamos alguns conceitos que se configuram na matriz explicativa apresentada abaixo. Essa matriz mobiliza quatro níveis de explicação, observando a atuação do Consórcio de ONGs feministas nos seguintes aspectos: a) em torno das estratégias mobilizadas (repertórios), b) nas fases em que o grupo atua na produção da política, c) nos momentos específicos em que ocorrem essa atuação, no interior das Comissões Parlamentares do Congresso e d) nos principais resultados deliberados nas Comissões Parlamentares, e na lei promulgada, em relação as principais demandas defendidas pelo Consórcio sobre a lei. A partir dessa matriz, temos uma combinação causal de variáveis relativas à dimensão do movimento social, bem como do Estado, seguindo as proposições de Dowbor et al (2016).

Quadro 1: Matriz explicativa

Estratégia de atuação do Consórcio	Fases de atuação do Consórcio na produção da política	Momentos de atuação do Consórcio nas Comissões Parlamentares	Principais resultados deliberados nos processos decisórios
Conceito de repertório de interação (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).	Formação da agenda, produção do conteúdo legislativo, votação e implementação (Amenta et al, 2010).	Definição de relatoria, formulação de parecer pelas relatoras, posicionamento da comissão. (Zampieri, 2013).	Conteúdo dos textos aprovados em cada Comissão, e na lei promulgada, em relação as principais demandas defendidas pelo Consórcio.

Fonte: Elaboração própria

Para interpretar os resultados dessa análise, foram mobilizadas literaturas de grupos de interesse (Mancuso, 2007), estudos legislativos (Freitas, 2016; Junqueira 2016), políticas públicas (Kingdon, 1995) e a produção voltada para as consequências da ação dos movimentos sociais sobre as políticas públicas (Amenta et al, 2010; Dowbor et al, 2016). No tópico seguinte, trataremos da estrutura da dissertação em relação a sua organização interna.

Estrutura da Dissertação

Esta dissertação está dividida em três capítulos, além desta Introdução e das Considerações Finais.

No primeiro capítulo, procuramos expor elaborações teóricas e pesquisas empíricas que retratam como a literatura tem analisado a atuação dos movimentos sociais no Legislativo federal em dois níveis diferentes: na Ciência Política e no movimento feminista. Desse modo, esse capítulo se divide em duas partes. No primeiro nível, relacionamos a literatura existente acerca da atuação dos movimentos sociais no Legislativo federal, elencando os repertórios mobilizados pelos atores sociais nos casos apresentados. No segundo nível, relacionamos a literatura existente sobre a atuação do movimento feminista no Legislativo federal. Para isso, reconstruímos um histórico desde a primeira onda feminista (Matos, 2014) até os anos 2000, com objetivo de rastrear a forma de atuação desse movimento no Legislativo, em cada contexto. A recuperação desse percurso histórico pretende compreender quais repertórios de interação Estado-sociedade se formaram, historicamente, entre o movimento feminista e o Legislativo federal. Embora esse levantamento histórico não pretenda dar conta de toda produção existente sobre a temática, ao observar a forma como o movimento feminista atuou no Legislativo, ao longo do tempo, poderemos colocar em perspectiva os achados empíricos que apresentaremos no capítulo seguinte.

No segundo capítulo, realizamos a reconstrução empírica da atuação do Consórcio de ONGs no caso da Lei Maria da Penha. Essa reconstrução pretende elucidar como se deu a atuação do Consórcio desde a proposição até a aprovação da lei. Para tanto, tomamos por base o próprio fluxo do processo legislativo e descrevemos, em cada fase da tramitação, os repertórios mobilizados pelo Consórcio. Ao longo da tramitação, o projeto passou por três comissões na Câmara dos Deputados (Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação; Constituição e Justiça e de Cidadania) e uma no Senado Federal (Constituição e Justiça). A partir desse material, elaboramos um balanço dos repertórios mobilizados pelo grupo no momento pré-tramitação (2002-2004) e ao longo da tramitação do projeto de lei (2005-2006).

No último capítulo, exploramos os resultados mais gerais da pesquisa, e a partir disso, fazemos uma discussão sobre os dois processos em que reconhecemos a atuação do Consórcio, no caso da Lei Maria da Penha¹⁴: formação da agenda e produção do conteúdo

¹⁴ É importante destacar que existem autoras que reconhecem a participação do Consórcio de ONGs feministas no processo de implementação da Lei Maria da Penha (Calazans e Cortes, 2011; Maciel, 2011). No entanto, ao

legislativo. Consideramos que, para entender os efeitos políticos do Consórcio de ONGs feministas sobre a Lei Maria da Penha, é necessário observar as dimensões relativas ao movimento social, bem como ao Estado, pois elas operam simultaneamente, condicionando os resultados dos movimentos sobre a produção de políticas públicas. As estratégias mobilizadas pelo Consórcio (repertórios), descritas detalhadamente no segundo capítulo, são variáveis relativas a dimensão do movimento social, portanto, no último capítulo focamos nas variáveis institucionais, relativas ao funcionamento do Legislativo.

Nas considerações finais, refletimos brevemente sobre o principal esforço realizado por esse trabalho, bem como sobre as dinâmicas internas que guiaram a pesquisa. Por fim, apresentamos algumas reflexões apontadas pelo trabalho que poderão ser objeto de pesquisas futuras.

Capítulo 1: A atuação dos movimentos sociais no Legislativo Federal

Neste capítulo trataremos de como a literatura tem analisado a atuação dos movimentos sociais no Legislativo federal em dois níveis diferentes: na Ciência Política e no movimento feminista. Por se tratar de uma pesquisa exploratória, estamos reconhecendo que nosso problema de pesquisa é pouco estudado e, por isso, é preciso contextualizá-lo num panorama maior.

A pergunta de pesquisa desse trabalho tem um caráter descritivo, pois pretendemos responder como se deu a atuação de um consórcio de ONGs no Legislativo federal, desde a proposição até a aprovação da Lei Maria da Penha. A partir desse questionamento, deduzimos que houve uma interação entre atores sociais e instituições políticas, que representam o Legislativo federal (Câmara dos Deputados e Senado), num caso específico. Trata-se, portanto, de organizações de movimento social (Diani, 2003) atuando no Legislativo federal para aprovar uma política pública. É importante destacar que o consórcio que atuou no caso da Lei Maria da Penha foi composto por seis ONGs¹⁵, e que partimos do pressuposto de que essa rede de organizações estava inserida no movimento feminista.

Por ora, antes de responder à pergunta de pesquisa, que será aprofundada no capítulo 2, daremos alguns passos atrás. Buscaremos na literatura como os autores têm discutido a atuação dos movimentos sociais no Legislativo federal. Como mencionado anteriormente, esse capítulo se divide em duas partes.

Na primeira, relacionamos a literatura existente acerca da atuação dos movimentos sociais no Legislativo federal na Ciência Política. Nesse sentido, apresentamos os casos empíricos encontrados e elencamos os repertórios mobilizados pelos atores sociais nesses casos.

Na segunda parte, relacionamos a literatura existente sobre a atuação do movimento feminista no Legislativo federal. Para isso, reconstruímos um histórico desde a primeira onda feminista (Matos, 2014) até os anos 2000, com objetivo de rastrear ao longo desse período, de que forma esse movimento atuou no Legislativo, em cada contexto. A recuperação desse percurso histórico pretende responder à questão: que repertórios de interação Estado-sociedade se formaram historicamente entre o movimento feminista e o

¹⁵ As organizações não governamentais que compõem o consórcio e suas integrantes são: Cepia (Leila Linhares Barsted), Themis (Carmen Hein de Campos), Cladem (Sílvia Pimentel), Cfemea (Íáris Ramalho Cortes), Advocaci (Beatriz Galli) e Agende (Elizabeth Garcez). Participaram também Rosana Alcântara, do Cedim; Rosane Reis Lavigne, defensora pública do Estado do Rio de Janeiro; e Ela Wiecko de Castilho, subprocuradora da República.

Legislativo federal? Embora esse levantamento histórico não pretenda dar conta de toda produção existente sobre a temática, ao observar a forma como o movimento feminista atuou no Legislativo, ao longo do tempo, poderemos colocar em perspectiva os achados empíricos que apresentaremos no capítulo seguinte.

1.1 Agenda de pesquisa recente sobre a interação de movimentos sociais e instituições políticas no Brasil

As literaturas de movimentos sociais, sociedade civil e participação preservaram, até muito recentemente, a premissa de um Estado hermético, concebido como pólo negativo e, portanto, oposto ao potencial democratizador inerente à sociedade civil (Gurza Lavalle, 2014; Gurza Lavalle e Szwako, 2015). Essa tradição de pensamento está muito atrelada à fase que Cardoso (1994) caracteriza como a “emergência heroica dos movimentos”. Num contexto político repressivo, em que os canais de representação haviam sido bloqueados, os movimentos sociais com seu espontaneísmo e autonomia eram vistos como uma quebra dentro do sistema político. Existia uma visão de que haveria uma mudança na cultura política, com grande contribuição dos movimentos sociais, em contraposição às relações clientelísticas e o modo de atuação do sistema político tradicional. Nesse esquema teórico-normativo, o Estado, em geral, era visto como um inimigo.

Como consequência dessa perspectiva analítica, a interação entre instituições políticas e atores sociais que aconteceu, pelo menos desde o século XIX, ficou invisibilizada. Como apontam Gurza Lavalle e Szwako (2015), de um ponto de vista mais exigente, é possível encontrar formas de associativismo, orientadas para incidir nas instituições políticas, desde o movimento abolicionista. Esse argumento é exemplificado, pelos autores, através dos achados da pesquisa realizada por Angela Alonso. A pesquisadora reconhece no movimento abolicionista formas de associativismo orientadas para incidir nas instituições políticas, tais como: *brokers* cruzando espaços de classe e alinhando ativismo parlamentar e societário; ciclo de protestos entre 1883 e 1884; e até mesmo um projeto de lei do Ventre Livre (Alonso, 2011 apud Gurza Lavalle e Szwako, 2015).

De acordo com Tatagiba (2010), na década de 1980, uma corrente minoritária de autores chamava atenção para as consequências negativas desses pressupostos, bem como reconheciam o processo de diálogo dos movimentos com o Estado, a partir de uma perspectiva relacional (Cardoso, 1987; 1994). No entanto, abordagens como essas não resultaram numa agenda sólida e contínua de pesquisa (Dowbor, 2012). Reconhecendo essa

lacuna, a literatura voltada para os movimentos sociais, sociedade civil e espaços participativos tem se dedicado a revisar seus pressupostos teóricos, de modo a incorporar, mais sistematicamente, o Estado e as suas instituições em seus quadros analíticos (Gurza Lavalle e Szwako, 2015). Nos estudos mais recentes, é interessante notar “como a própria relação entre sociedade civil e sociedade política se constitui como questão empírica e teórica a ser enfrentada” (Tatagiba, 2010, p.68).

A partir desses estudos, a atuação dos atores sociais via instituições é notadamente reconhecida, mas uma questão que permanece é o fato desse tipo de interação não ser privilegiado pelas teorias dos movimentos sociais (Dowbor, 2012). O problema é que as complexas relações que os atores sociais estabelecem com as instituições políticas no Brasil diluem, muitas vezes, suas fronteiras com o Estado (Abers e Bülow, 2011; Silva e Oliveira, 2011; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Abers e Tatagiba, 2014) inviabilizando o uso de referenciais teóricos que não olhem para a atuação institucional ou que delimitem, de forma muito rígida, as fronteiras entre os atores sociais e estatais. Nesse sentido, conceitos como “ativismo institucional”, “compartilhamento de projetos” e “múltipla filiação”¹⁶ têm sido utilizados como variáveis explicativas sobre a interação entre atores sociais e políticos (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Abers e Tatagiba, 2014; Gutierrez, 2015; Tatagiba e Teixeira, 2016). Esses estudos demonstram o trânsito dos militantes para dentro da burocracia estatal, no contexto dos governos de esquerda, com relações de proximidade histórica e programática com os movimentos. Além da interação dos ativistas dos movimentos sociais com o Estado, essas pesquisas revelam a participação dos ativistas na própria gestão estatal. Avançando nesse debate em direção às políticas públicas, estudos recentes têm observado a atuação dos movimentos sociais nos momentos de construção, implementação e execução das políticas, com destaque para a saúde, assistência social e habitação (Dowbor, 2012; Gutierrez, 2015; Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015; Teixeira e Tatagiba, 2016).

No caso específico de pesquisas sobre a interação entre movimentos sociais e o Legislativo, os estudos são raros no Brasil (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Entretanto, é importante afirmar que isso não significa que a literatura sobre movimentos sociais desconheça a atuação desses atores na arena legislativa. Como afirmam as autoras, “em vários setores de políticas e em diferentes momentos históricos, movimentos sociais atuaram junto a partidos políticos para que leis ou artigos importantes fossem aprovados” (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014, p.333).

¹⁶ Como indicam Tatagiba e Teixeira (2016), os conceitos de compartilhamento de projetos e múltipla filiação são inspirados em Evelina Dagnino e Ann Mische.

Inserido nesses debates, nossa pesquisa observou a produção de uma política pública, com foco no processo decisório, que ocorreu no Legislativo federal. Ao longo desse percurso, verificamos o papel que o Consórcio de ONGs feministas desempenhou, ao longo do processo legislativo, e os efeitos da sua atuação sobre a produção da política pública, no caso da Lei Maria da Penha.

Para abordar essa interação entre atores sociais e políticos no Legislativo, não encontramos uma agenda de pesquisa consolidada, que permita um debate amplo sobre a questão, como já mencionamos. Encontramos, todavia, casos dispersos que reconhecem a atuação dos movimentos sociais no Legislativo federal: durante a Assembleia Constituinte, por meio das emendas populares (Brandão, 2011; Lin, 2010); através da iniciativa popular de lei (Paz, 1996; Lin, 2010) e da Comissão de Legislação Participativa (Lin, 2010; Coelho, 2013); por meio da política da proximidade ou *lobby* (Dowbor, 2012; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014); como grupo de pressão (Carvalho e Taglialegna, 2006); e integrados as comunidades de políticas (Pereira, Vasselai e Silva, 2012; Pereira, 2013). Na área dos estudos legislativos, a pesquisa de Santos (2014) aponta, ainda, que as estratégias de atuação dos movimentos sociais no parlamento carecem de estudos mais aprofundados¹⁷.

Apresentaremos a seguir os principais argumentos desses casos, bem como os repertórios mobilizados pelos movimentos. Dessa maneira, teremos uma visão de conjunto sobre esses estudos.

1.1.1 Pesquisas sobre atuação dos movimentos sociais no Legislativo federal

Brandão (2011) analisou a interação entre a dinâmica da participação popular e a dinâmica político legislativa, a partir da análise da mobilização social ocorrida, ao longo da elaboração da Constituição de 1988. A Constituinte de 1987-1988 é considerada como um período de abertura de janela de oportunidade política. Para o autor, os movimentos sociais souberam não só aproveitar a estrutura de oportunidade política no processo de elaboração de uma nova Constituição, como também potencializá-la, de forma significativa, ao incluírem no

¹⁷ Não se trata de levantamento bibliográfico exaustivo sobre a temática, mas sim de textos que trazem descrições mais detalhadas sobre a atuação dos movimentos sociais no Legislativo federal. É comum encontrar pesquisas sobre movimentos sociais reconhecendo que algumas propostas, contidas em determinadas políticas públicas, são frutos de suas reivindicações. No entanto, apesar dessa inferência, não é usual o olhar para a arena legislativa, e a busca pela descrição ou explicação da atuação dos atores sociais, nessa esfera política, de forma pormenorizada.

Regimento Interno¹⁸ da Constituinte, um conjunto de instrumentos de democracia direta como as emendas populares¹⁹ e as audiências públicas.

O contexto histórico desses acontecimentos foi caracterizado pelas crises do Estado desenvolvimentista e político institucional, cujas consequências tiveram impacto na Assembleia Nacional Constituinte. Dentre essas consequências, citamos: a ausência de um anteprojeto oficial; a desorganização dos atores políticos mais conservadores, no momento inicial da Constituinte; e a fragilidade do Executivo na condução do processo. Devido à ausência de um anteprojeto, que norteasse a atuação dos constituintes, os trabalhos ocorreram de forma descentralizada. Desenvolveram-se, inicialmente, em 24 subcomissões, que depois se transformaram em oito comissões temáticas, e por fim se concentraram na comissão de sistematização, antes de seguir para as votações em plenário. Essa dinâmica acabou permitindo uma maior participação dos deputados não vinculados às elites partidárias, e dos próprios movimentos sociais. Em parte, isso explica a interação mais direta entre os movimentos sociais e os constituintes. Eles traziam aos parlamentares o conteúdo das reivindicações que, posteriormente, seriam apresentadas nas emendas encaminhadas à Assembleia Nacional Constituinte. Assim, foram estabelecidos os vínculos que seriam a base para futuras negociações.

Desse modo, o principal mecanismo de legitimação dos movimentos sociais foi através do dispositivo de emendas populares. O mecanismo das emendas populares “serviu para unificar e ampliar a ação coletiva na pressão direta aos constituintes” (Brandão, 2011, p.78). Nesse processo, verifica-se a atuação de movimentos ligados à questão ambiental, indígena, feminista, habitacional, etc.

A interação entre atores políticos e sociais, naquele momento, resultou na aceitação de grupos e movimentos sociais como portadores de interesses. Sua legitimação se deu pelos milhares de assinaturas coletadas, através das emendas populares, e em alguns casos, pelo conhecimento técnico-científico, quando seus representantes eram convidados a participar das audiências públicas, nas subcomissões e comissões temáticas. Dentre o repertório utilizado pelos movimentos no período, destacamos: lobby nos corredores e plenário do congresso, atos de coleta de assinaturas, atos de entrega de emendas populares,

¹⁸ Na definição apresentada pelo autor, o Regimento Interno “foi o conjunto de normas e princípios que ordenaram as funções legislativas e administrativas da Assembleia Nacional Constituinte” (Brandão, 2011, p. 25).

¹⁹ São as emendas apresentadas por, no mínimo, 3 entidades e respaldadas por, no mínimo, 30 mil assinaturas que poderiam modificar o texto da Constituição, que estava sendo elaborado na Assembleia Constituinte. Cada cidadão poderia assinar três emendas. No período da constituinte foram coletados mais de 12 milhões de assinaturas, por 288 entidades diferentes, e 122 emendas foram apresentadas no anteprojeto da constituição (Brandão, 2011; Lin, 2010).

reuniões com constituintes, apresentação das emendas populares na comissão de sistematização, manifestações/comícios, etc.²⁰

Paz (1996) realizou a sistematização da experiência desenvolvida pelos movimentos sociais urbanos, na reivindicação de políticas de habitação junto ao Estado, no período de 1990 a 1994. Destaca-se, aqui, a proposição de um projeto de lei de iniciativa popular, formulado e apresentado ao Congresso, pelos movimentos urbanos.

A proposta de criação do Fundo Nacional de Moradia Popular foi o primeiro projeto de iniciativa popular de lei (PL 2.710/1992) apresentado ao Congresso Nacional, em novembro de 1991. O projeto foi proposto por organizações de movimentos sociais, ligados a questão da moradia urbana. Destaca-se também o apoio institucional da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (Lin, 2010).

Os movimentos conseguiram coletar aproximadamente 800 mil assinaturas, o que correspondia a 1% do eleitorado nacional na época. No entanto, não houve meios técnicos de averiguar as assinaturas coletadas, e o deputado Nilmário Miranda (PT-MG) foi o responsável por colocar o projeto na pauta do Congresso. Além disso, dois problemas surgiram na tramitação do projeto (Paz, 1996; Lin, 2010). O primeiro se refere a uma questão jurídica, relacionada às prerrogativas exclusivas do Executivo, das quais o projeto tratava, o que inviabilizava que ele fosse apresentado pelo Legislativo. O segundo problema foi de cunho ideológico, pois o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) dava sinais de que não teria a intenção de vincular verbas do orçamento federal ao fundo de moradia.

Ainda assim, a capacidade da campanha em coletar as assinaturas necessárias revelou “a força e a capacidade de mobilização dos movimentos de moradia” (Paz, 1996, p. 130). A autora argumenta que, no geral, os movimentos têm dificuldade em atuar por dentro das arenas legislativas, seja por meio da pressão ou mesmo fazendo *lobby*. Isso pode ser explicado pela falta de domínio do funcionamento do Congresso, pela falta de tradição no uso desses repertórios ou pela falta de recursos financeiros. Mas, ao apresentar o primeiro projeto de iniciativa popular ao Congresso, o conjunto dos movimentos de moradia mostrou à sociedade sua capacidade propositiva. Em consequência, o tema da habitação popular emergiu como uma questão nacional na agenda.

Lin (2010) analisou a atuação da classe política em relação a criação e implementação dos instrumentos de iniciativa legislativa popular no Brasil. O autor considera que, embora os mecanismos de iniciativa popular tenham sido criados, o seu uso efetivo e

²⁰ Essas informações constam do levantamento feito por Brandão (2011, p.83) e estão apresentadas em formato de tabela.

implementação são dificultados pelos atores políticos. Dentre os objetos de análise estudados estão as emendas populares no processo constituinte, os projetos de lei de iniciativa popular e a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP-CD).

No período da elaboração da Constituição de 1988, ocorreu a formação dos Plenários pró-participação popular na Constituinte em todo o país. Esses plenários reuniam associações, entidades e movimentos sociais interessados em participar ativamente do processo de elaboração da Constituição. O principal instrumento de participação no processo eram as emendas populares, que poderiam alterar ou incluir trechos no texto da Constituição, que estava sendo elaborado na Assembleia Constituinte. As emendas deveriam ser apresentadas por, no mínimo, três entidades e respaldadas por 30 mil assinaturas.

As três emendas analisadas por Lin (2010) tinham propostas relacionadas à participação popular no Legislativo. O conteúdo delas tratava da implantação e regulamentação de plebiscitos, referendos e iniciativa legislativa popular. Em que pese o esforço realizado para a coleta de assinaturas e a pressão realizada junto aos parlamentares, as emendas não vingaram. Ao longo do processo, seu conteúdo “foi sendo apagado pelos parlamentares constituintes” (Lin, 2010, p.48) restando somente a proposta relativa à iniciativa popular de lei, que foi incluída na Constituição de 1988.

A iniciativa popular de lei exige a coleta de assinaturas de 1% do eleitorado nacional, distribuídos em cinco estados diferentes, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (Lin, 2010). Os princípios de utilização desse mecanismo estão previstos no artigo 61 da Constituição de 1988. No entanto, mesmo com a sua aprovação na Constituição, não foram criadas condições para implementação efetiva desse mecanismo: não há meios técnicos de averiguar as assinaturas dos apoiadores de um projeto de lei por iniciativa popular. Sendo assim, todas as cinco propostas apresentadas, até hoje, ingressaram na pauta do Congresso Nacional através de iniciativa parlamentar ou do Executivo.

Ainda que o sucesso na coleta das assinaturas necessárias exerça uma pressão moral sobre os parlamentares, isso não garante, automaticamente, o sucesso do projeto de iniciativa popular. Ele tramita com as mesmas exigências de qualquer outro projeto. Os projetos de iniciativa popular que se transformaram em leis “precisaram ser apropriados pelos partidos da coalizão governista para terem tramitação encerrada e serem aprovadas” (Lin, 2010, p. 111). Um exemplo é o já mencionado PL 2710/1992, que trata da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Trata-se de projeto de iniciativa popular, que só avançou com o apoio e o envolvimento do Executivo, fato que ocorreu no governo Lula quando, em junho de 2005, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foi

aprovado. Sobre os repertórios utilizados pelos atores sociais na tramitação desses projetos, o autor menciona “registros de reuniões formais ou informais entre políticos e representantes da sociedade civil para discutir formas de aprovar os projetos de forma consensual” (Idem, p. 46).

A Comissão de Legislação Participativa (CLP), criada em 2001, assumiu o formato institucional de uma comissão permanente²¹ na estrutura do processo legislativo, com a principal função de receber sugestões legislativas de organizações civis (Coelho, 2013). Seu funcionamento é similar as demais comissões permanentes. Depois de recebida a sugestão legislativa, a presidência da comissão indica um relator (a) para elaborar um parecer sobre a sugestão apresentada. O parecer é discutido e votado pelo plenário da comissão. Caso o relator apresente parecer favorável, a sugestão passa a tramitar como proposição legislativa da CLP, com indicação da entidade que a propôs.

Como qualquer entidade ou associação legalmente registrada pode apresentar sugestões de lei à CLP, seu mecanismo de funcionamento, aparentemente, reduziria a burocracia criada pela iniciativa popular de lei com a coleta de assinaturas. No entanto, se por um lado a CLP tem real capacidade de incluir as sugestões legislativas no processo legislativo, estes projetos não estão livres das dificuldades de ordem política (decisão do colégio de líderes sobre as propostas que devem ser priorizadas) e regimentais (deliberação em Plenário), que remetem a uma problemática maior sobre a relação entre Executivo e Legislativo (Coelho, 2013).

Analisando os resultados da CLP entre 2001 e 2009, Lin (2010) conclui que somente uma sugestão legislativa foi transformada em norma jurídica nesse período. Trata-se de uma sugestão de lei de autoria da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe). Para o pesquisador, em comparação com outras comissões permanentes da Câmara dos Deputados, a CLP é desprestigiada, “o que prejudica o andamento dos seus trabalhos, com menos reuniões e menos proposições apresentadas” (Lin, 2010, p. 141). Sobre os repertórios utilizados pelos atores sociais, para além da possibilidade do envio da sugestão legislativa, o pesquisador verifica que a CLP não trouxe muitas melhoras. Não há “registros de reuniões e foros no legislativo com o intuito de discutir e aperfeiçoar as sugestões legislativas” (Ibidem, p. 47).

²¹ Conforme disposto no art. 22, I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), as comissões permanentes são as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, coparticipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação.

As entidades não conseguem exercer pressão para influenciar, minimamente, o processo legislativo ao longo da tramitação de seus projetos e, portanto, os parlamentares não atuam de forma ativa com relação a essas proposições.

Dowbor (2012) analisou a trajetória do movimento sanitário brasileiro, nos últimos trinta anos. Trata-se do movimento que, desde os anos 1970, luta pelo acesso universal à saúde no Brasil. Seu estudo evidencia que, no contexto democrático, uma das modalidades de repertório mobilizada por esses atores foi o *lobby* parlamentar. Um exemplo dessa atuação ocorreu, ao longo da Assembleia Constituinte, através do encaminhamento de emendas populares, mas também da pressão exercida junto aos deputados por meio de bases estaduais de mobilização no Congresso. Ao final, o novo sistema de saúde, incorporado na Constituição, alinhou-se aos “principais termos do prognóstico do movimento que estavam expressos nos seus manifestos, cartas públicas e documentos de alta circulação: como direito do cidadão, como dever do Estado” (Dowbor, 2012, p. 165).

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) realizaram uma pesquisa sobre a interação dos movimentos sociais com o Estado, no governo Lula, em três setores de políticas diferentes (política urbana, desenvolvimento agrário e segurança pública). Para explicar como se deu essa interação em cada política pública, as pesquisadoras analisaram os repertórios de interação Estado-sociedade civil. Dentre os casos analisados, um dos repertórios utilizados pelos movimentos foi a política de proximidade. Essa estratégia, também chamada de *lobby*, ocorre nos poderes Executivo e Legislativo. Trata-se de uma forma de interação que funciona através de contatos pessoais e que se amplia quando militantes assumem posições no Estado, possibilitando aos movimentos um acesso facilitado aos tomadores de decisão. Entretanto, as razões pelas quais os ativistas têm acesso direto às autoridades públicas “podem variar substancialmente, envolvendo laços pessoais ou até o status da organização a qual pertencem” (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014, p.333).

Nos casos estudados, foram reconhecidos elementos da política da proximidade ou *lobby* na atuação dos movimentos urbanos, desde a Assembleia Constituinte. Nos anos 1990, esses movimentos se engajaram na aprovação de leis como o Fundo Nacional de Habitação Popular e o Estatuto da Cidade. Desse modo, as práticas de *lobby* se tornaram parte importante do repertório de interação desse movimento com o Estado, juntamente com outras formas de atuação, como as rotinas de protesto, ocupação de cargos na burocracia e a participação institucionalizada.

Apesar da política de proximidade ou *lobby* ser parte do repertório mobilizado pelos movimentos, estudos sobre a relação entre movimentos sociais e o Legislativo são raros

no Brasil (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Notadamente, em vários setores de políticas públicas e em diferentes momentos históricos, movimentos sociais atuaram junto a partidos políticos para que leis ou artigos importantes fossem aprovados. Para as autoras, a ausência de estudos sobre esses processos talvez se explique pelo fato de que essas práticas e repertórios seriam percebidas pelos pesquisadores como um tipo menos nobre de política.

Carvalho e Taglialegna (2006) analisaram a atuação dos grupos de pressão, ao longo da tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança (PL 2.401/2003), encaminhado ao Congresso pelo Executivo. Os principais grupos envolvidos na discussão do projeto eram: os ruralistas, as empresas de biotecnologia e as organizações ambientalistas. Dentre outras questões abordadas, os grupos se dividiam entre os que eram a favor ou contra a liberação do plantio e a comercialização de alimentos transgênicos. Esses embates se davam também dentro do próprio Executivo, cujas posições conflitantes dividiam os Ministérios do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Faria, 2003 apud Carvalho e Taglialegna, 2006). Dessa forma, tanto os grupos de pressão favoráveis aos transgênicos, quanto os contrários, passaram a contar com o apoio governamental junto ao Congresso. Os grupos favoráveis, representados pelos ruralistas e pelas empresas de biotecnologia, eram apoiados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Os grupos contrários, representados pelas organizações ambientalistas, trabalhavam ao lado dos representantes do Ministério do Meio Ambiente.

Quando o projeto chega ao Congresso, ele recebe o apoio das organizações ambientalistas e a desaprovação de grupos do setor de biotecnologia. Ele passa, então, a tramitar numa Comissão Especial²². A partir daí, uma série de repertórios são utilizados pelos grupos para influenciar o processo decisório. No caso dos grupos ambientalistas, isso incluiu, principalmente, duas estratégias. A primeira trata da pressão, para aprovação do requerimento de urgência²³ sobre o regime de tramitação do projeto. Isso porque, ainda que o relator do projeto fosse favorável aos ambientalistas, a comissão em que estava sendo analisada a proposição era composta, em sua maioria, por ruralistas. Desse modo, com a aprovação da urgência, o parecer do relator iria diretamente ao Plenário, sem a necessidade da votação na Comissão, onde as chances de derrota para a bancada ruralista eram maiores. Outro recurso utilizado foi a sugestão de emendas. As organizações enviavam as propostas de emendas aos

²² A instalação de Comissões Especiais na Câmara dos Deputados é prevista pelo art. 34 do Regimento Interno da Casa.

²³ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina que, concedida a urgência, o projeto pode ser incluído automaticamente na ordem do dia, podendo ser deliberado e votado imediatamente (RICD, Art. 155). Esse artifício permite a retirada do projeto das comissões, sem que elas tenham deliberado sobre a matéria.

parlamentares da bancada ambientalista e aos deputados do Partido dos Trabalhadores (PT), ligados à Ministra do Meio Ambiente. Esses parlamentares assumiam a autoria das emendas e as apresentavam para tramitação. Ao final, ainda que o grupo ambientalista tenha mobilizado diversos repertórios para influenciar a tramitação do projeto, eles não foram tão eficientes quanto seus opositores. As entidades ruralistas e as empresas de biotecnologia se uniram e suas estratégias se revelaram mais bem-sucedidas. Essa eficiência pode ser atribuída a alguns fatores, como, por exemplo, o poderio econômico e político das suas organizações.

Em termos do resultado da atuação dos grupos, no texto final, a nova Lei de Biossegurança mostra que os grupos de pressão, favoráveis aos transgênicos, tiveram a maior parte de suas reivindicações atendidas. O estudo comprovaria a teoria de Olson (1999 apud Carvalho e Taglialegna, 2006), segundo a qual os grupos que defendem interesses próprios de segmentos específicos têm maior chance de êxito do que os que defendem setores amplos da sociedade.

Pereira, Vasselai e Silva (2012) analisaram o percurso legislativo do novo Código Florestal, como um estudo de caso interessante, para melhor compreender a relação Executivo-Legislativo no Brasil. Trata-se de um projeto de autoria do Executivo, em que se verifica o papel ativo do Legislativo ao longo da sua tramitação. No âmbito da Câmara dos Deputados, o projeto tramitou em uma Comissão Especial²⁴ e nela estavam representados os interesses das arenas ambientalistas e ruralistas. Ao longo da tramitação do projeto, ocorreram diversas audiências públicas e a participação dos representantes do movimento ambientalista foi solicitada pelos parlamentares defensores dessa causa. A função desempenhada pelos movimentos, enquanto parte das comunidades de políticas (*policy communities*)²⁵, é de levar suas ideias a esses espaços na tentativa de sensibilizar seus interlocutores. Com base nas reuniões e audiências públicas, os parlamentares, assessores e representantes de cada setor trabalharam na difusão e defesa de suas propostas. De acordo com o relator da matéria, a realização das audiências públicas “foi um dos principais meios para aquisição de conhecimento dos problemas e dos interesses envolvidos no assunto” (Pereira, 2013, p.73). Ao final, os autores (Pereira, Vasselai e Silva, 2012) verificaram que a supremacia da bancada ruralista, na formação da Comissão Especial, foi um fator determinante para os trabalhos do órgão. A coalizão ruralista se apropriou dos mecanismos de propagação de suas propostas, através das audiências públicas e reuniões externas, subsidiando o parecer do relator do

²⁴ Os autores explicam que o projeto tramitou em Comissão Especial por se tratar de proposição que versa sobre matéria de competência de mais de três Comissões Permanentes, conforme disposto no art. 34, II do Regimento Interno da Casa.

²⁵ Trata-se de conceito formulado por John Kingdon (2003 apud Pereira, Vasselai e Silva, 2012).

projeto, de acordo com suas demandas e pontos de vista. Por outro lado, a coalizão ambientalista, ainda que representada no processo, não obteve mobilização suficiente para defender suas propostas da mesma forma.

Na área de estudos legislativos, Santos (2014) apontou que, com poucas exceções, sabe-se quase nada sobre que grupos de interesse atuam no Congresso Nacional, quais estratégias utilizam, qual seu nível de influência no processo decisório, entre outras questões não menos relevantes. Para tentar responder à primeira dessas questões, o autor apresenta uma descrição dos grupos de interesse que atuam na Câmara dos Deputados, numa série histórica de 1983 a 2012. Sua evidência empírica são os dados recolhidos do cadastro²⁶ de grupos de interesse e assessores parlamentares, mantido pela Primeira Secretaria daquela casa legislativa. Sobre os achados com relação aos movimentos sociais, o autor aponta que

a série mostra uma presença mínima dos movimentos sociais cadastrados na Câmara dos Deputados, sugerindo que não vem evoluindo a participação sistemática desses grupos, pelo menos no que diz respeito à sua atuação no Congresso Nacional. (Santos, 2014, p. 26)

Para interpretar esses dados, o autor lança mão de três hipóteses. A primeira aponta que, para esses grupos, não seria vantajoso o cadastro como grupo de interesse na Câmara dos Deputados, por se tratar de uma atuação esporádica. A segunda indica que, levando em conta os escassos recursos financeiros detidos pelos movimentos sociais, em oposição aos altos custos que a atuação de *lobby* demanda, não haveria condições objetivas para que essas organizações atuassem dessa forma. A última hipótese seria a de que os movimentos apostam na mobilização coletiva como estratégia dominante, optando por mobilizações e atos políticos, diferentes das ações propriamente de *lobby*. Em resumo, o autor conclui que “as estratégias de atuação desses grupos no parlamento carecem de melhores explicações e devem ser foco de estudos mais aprofundados” (Idem, *ibidem*).

Em síntese, os casos empíricos aqui apresentados, nos apontam algumas estratégias e repertórios utilizados pelos movimentos sociais em sua atuação no Legislativo federal. Pelo menos, desde a Constituinte, movimentos sociais têm atuado no Legislativo federal com o objetivo de levar suas demandas ao Congresso. Nesse momento, a atuação dos atores sociais ocorria, principalmente, através das emendas populares. Outros repertórios

²⁶ Santos (2014) pondera que o uso dos dados do cadastro da Primeira Secretaria inspira cuidados. Como o cadastro não é obrigatório, não há razão para acreditar que ele retrate o número exato de grupos de interesses que atuam na Câmara dos Deputados. Contudo, embora não seja obrigatório, assessores parlamentares e lobistas afirmam que há vantagens em se cadastrar. Um *survey* realizado com os grupos de interesse (parte da pesquisa do autor) mostra que 89,7% dos respondentes afirmam haver vantagens significativas em se cadastrar. Assim, ainda que ofereça uma visão parcial, o uso dos dados se justifica. Já a frequência bianual estabelecida para o recadastramento permite uma visão da evolução do cadastro, numa longa série histórica.

mobilizados pelos movimentos, no período, incluem: *lobby* nos corredores e plenário do congresso, atos de coleta de assinaturas, reuniões com constituintes, apresentação das emendas populares na comissão de sistematização, manifestações/comícios, etc.

Com a criação dos mecanismos de participação popular no Legislativo, previstos tanto na Constituição Federal, quanto no Regimento Interno das Casas Legislativas, os movimentos são reconhecidos como atores que também atuam através desses dispositivos, buscando efetivar suas reivindicações junto ao Estado.

Com relação à iniciativa popular de lei, prevista na Constituição Federal, o primeiro projeto apresentado ao Congresso, através desse mecanismo, foi uma proposta oriunda dos movimentos sociais ligados à questão da moradia urbana. Os movimentos conseguiram coletar as assinaturas necessárias, revelando sua capacidade de mobilização, e por consequência, colocaram na agenda o tema da habitação popular como uma questão nacional. No entanto, essas iniciativas precisaram contar com o apoio de atores políticos e a força do Executivo para se transformarem em políticas públicas.

No âmbito da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, novamente, os movimentos marcaram presença através do envio de sugestões legislativas. Na prática, contudo, essa iniciativa também se mostrou morosa e dependente da vontade política para ser bem-sucedida.

Para além das formas de participação previstas na Constituição Federal e nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, os movimentos têm atuado também pelas vias convencionais. Ao optar por esse caminho, eles fazem uso dos mesmos repertórios disponíveis a qualquer ator interessado em participar do jogo legislativo, seja ele representante de movimentos sociais ou do setor privado, por exemplo.

Por essa via, encontramos atores sociais mobilizando os seguintes repertórios: uso de contatos pessoais para acessar as autoridades públicas; sugestão de emendas aos parlamentares; pressão para mudança no regime de tramitação do projeto (através do requerimento de urgência); apresentação de subsídios, que sustentam seus posicionamentos, para os relatores e membros das Comissões (através da participação em audiências públicas).

Para Carvalho e Taglialegna (2006), existem no processo legislativo os canais de acesso formais e informais de participação no Legislativo. Os canais formais seriam, por exemplo, a participação em audiências públicas, promovidas pelas Comissões do Congresso. Já os canais informais estão relacionados ao contato direto com os parlamentares, a sugestão de emendas e o trabalho de *lobby*, exercido junto aos relatores. As relações pessoais com parlamentares permitem uma participação mais direta no processo legislativo. Levando em

conta os trabalhos apresentados, consideramos que os movimentos parecem se utilizar dos dois tipos de canais para atuar na arena legislativa.

Em suma, a exposição desses trabalhos não pretendeu ser um levantamento exaustivo sobre a bibliografia que trata da atuação dos movimentos sociais no Legislativo federal. Considerando que estudos sobre a relação entre movimentos sociais e o Legislativo são raros no Brasil (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014), a literatura que pretende se aprofundar nessa linha de pesquisa terá que incorporar o conhecimento já produzido, nos estudos de caso. Essas pesquisas indicam que os movimentos sociais estão ativos e atuantes na arena legislativa.

No tópico seguinte, observaremos os repertórios mobilizados pelo movimento feminista para interagir com o Legislativo, desde a primeira onda feminista (Matos, 2014) até os anos 2000. Consideramos que recontar essa trajetória contribuirá para um melhor entendimento dos próprios repertórios, mobilizados pelo consórcio, no caso da Lei Maria da Penha.

1.2 Movimento feminista e o Legislativo Federal

Nessa segunda parte do capítulo, relacionaremos a literatura existente sobre a atuação do movimento feminista no Legislativo federal, desde a primeira onda feminista (Matos, 2014) até os anos 2000. O objetivo será rastrear de que forma esse movimento atuou no Legislativo em cada contexto. A recuperação desse percurso histórico pretende responder à questão: Que repertórios de interação Estado-sociedade se formaram historicamente entre o movimento feminista e o Legislativo federal? Embora esse levantamento histórico não pretenda dar conta de toda produção existente sobre a temática, ao observar a forma como o movimento feminista atuou no Legislativo, poderemos colocar em perspectiva os achados empíricos que apresentaremos no capítulo seguinte.

1.2.1 O feminismo da primeira onda

O período que se estende da virada do século XIX para o século XX até 1932 é chamado de “primórdios do movimento” (Pinto, 2003) ou de “primeira onda feminista” (Matos, 2014). No âmbito da relação do movimento com o Estado, esse período caracteriza-se pela luta por incorporação de direitos, com destaque para o sufrágismo (Matos, 2014).

Uma pesquisadora de referência sobre esse período é Heleieth Saffioti, que produz o trabalho inaugural e fundador sobre a mulher quando apresenta sua tese de livre docência, em 1967, intitulada *A mulher na sociedade de classes*²⁷ (Alves e Pitanguy, 1981; Pinto, 2003). Na segunda parte de sua tese, Saffioti (2013) expõe, além de sua pesquisa empírica e da discussão subjacente a ela, um histórico do movimento feminista brasileiro que nos interessa destacar aqui, principalmente quando ela afirma que “o movimento feminista brasileiro induziu à elaboração de uma legislação não reclamada por extensas áreas da população feminina” (Saffioti, 2013, p. 357). Nesse caso, a legislação mencionada é aquela que permitiu o voto feminino e cujo percurso relataremos a seguir.

Dentre as feministas brasileiras que lutaram pelo sufrágio feminino, Bertha Lutz²⁸ (1894-1976) se destaca pela fundação, em 1919, da Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher, substituída, em 1922, pela Federação Brasileira pelo Progresso Feminino²⁹. Bertha teve contato com o movimento feminista inglês e americano. Fez seus estudos universitários na França e, mais tarde, se formou em Direito, no Brasil. Em 1922 foi delegada oficial do Brasil, na Conferência Pan-americana de Baltimore, mantendo contato com a feminista norte-americana Carrie Chapman Catt³⁰.

Ao retornar ao país, fundou a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), que descrevia suas finalidades em seu estatuto:

1. Promover a educação da mulher e elevar o nível da instrução feminina;
2. Proteger as mães e a infância;
3. Obter garantias legislativas e práticas para o trabalho feminino;
4. Auxiliar as boas iniciativas da mulher e orientá-la na escolha de uma boa profissão;

²⁷ Ao investigar os estreitos laços que unem a opressão feminina e o modo de produção capitalista, a autora defende a tese de que o desenvolvimento do capitalismo não significou um avanço fundamental nas condições de vida das mulheres. Seu trabalho foi um marco por uma série de razões, dentre elas, por ter trazido o tema da opressão da mulher para dentro do debate marxista, que até então o relegava.

²⁸ Importante ressaltar que, quando no final de 1918, Lutz manifestou pela primeira vez, em público, suas ideias feministas, a questão do sufrágio já havia sido defendida, inclusive de forma organizada. Embora ela seja, talvez, a mais conhecida voz, que lutou pela causa, antes dela houveram Josephina Álvares de Azevedo, Dra. Isabel de Mattos Dillon, as irmãs Rabello, Dra. Myrthes e a Professora Leolinda Daltro. Alves (1980), em seu estudo sobre o movimento sufragista brasileiro, dedica um tópico a elas, “As Pioneiras”, com destaque para Professora Leolinda. Leolinda funda, em 1910, o Partido Republicano Feminino, com o objetivo de ressuscitar, no Congresso, o debate sobre o voto, que desde a Constituinte de 1891, havia sido esquecido. Quando um projeto de lei instituindo o sufrágio feminino é apresentado ao Congresso, Leolinda e um grupo grande de mulheres, comparecem para assistir à votação inaugurando “a técnica de pressão política que seria utilizada pelo movimento sufragista brasileiro” (Alves, 1980, p.96). O projeto apresentado, naquele momento, não chegou a ser aprovado pelo Congresso.

²⁹ No ano de sua fundação, a entidade tinha 170 mulheres filiadas. Desse total, 70% declaravam exercer alguma profissão, número que deveria ser maior uma vez que não era exigência mencionar essa informação. (Hahner, 2003).

³⁰ Segundo Hahner (2003), Catt foi presidente da National American Woman Suffrage Association (NAWSA). Depois de sua exoneração desta organização, e graças ao papel que assumiu, na crescente força sufragista internacional, tornou-se presidente da International Woman Suffrage Alliance (IWSA). Catt teve papel fundamental na escrita do Estatuto da Federação, como relata Alves (1980).

5. Estimular o espírito de sociabilidade e de cooperação entre as mulheres e interessa-las pelas questões sociais e de alcance público;
6. Assegurar à mulher os direitos políticos que a nossa Constituição lhe confere e prepara-la para o exercício inteligente desses direitos;
7. Estreitar os laços de amizade com os demais países americanos, a fim de garantir a manutenção perpétua da Paz e da Justiça no hemisfério Ocidental (Saffioti, 2013, p.359)

Saffioti (2013) relata que a questão feminina do trabalho era uma das mais constantes preocupações do movimento feminista brasileiro, mas, de acordo com o espírito da época, o item 6 previsto no estatuto da Federação tinha importância primordial. Isso porque os direitos políticos eram considerados básicos para que a mulher conquistasse qualquer garantia baseada na lei, principalmente considerando que prevalecia, no início dos anos 1920, a opinião de que o sufrágio feminino era inconstitucional no Brasil.

Sobre os repertórios utilizados pela FBPF, Hahner (2003) destaca o uso da imprensa e da rede de contatos pessoais dentro dos círculos do governo. A autora cita as frequentes entrevistas, dadas pelas líderes sufragistas; telegramas com elogios aos políticos, que assumissem posições públicas favoráveis ao voto feminino; um programa de rádio criado pela organização; fóruns públicos de discussão; manifestos; petições, etc. Na fala de Carmem Portinho, uma integrante da Federação, as sufragistas cultas agiam junto aos parlamentares e à imprensa “buscando assim catequizar os deputados e senadores” (Hahner, 2003, p.306). Alves (1980) atribui grande importância à rede de contatos sociais com políticos, uma vez que a maioria das militantes da Federação era de classe média ou alta e tinham acesso aos políticos. Havia também a pressão sobre o Congresso. Elas compareciam às discussões, conversavam e argumentavam com os parlamentares. Alves e Pitanguy (1981) mencionam também o recurso ao *lobbying*, explicado como a pressão realizada sobre os membros do Congresso, além da divulgação das atividades da Federação pela imprensa, com o intuito de mobilizar a opinião pública. Para exemplificar como se dava na prática esses repertórios, vamos recuperar alguns episódios e expô-los abaixo.

Logo após a sua fundação, a Federação organizou a primeira Conferência Brasileira de Mulheres, que teve grande repercussão na imprensa. Foram convidados políticos notáveis e a feminista norte-americana Carrie Chapman Catt. O senador Lauro Müller, convidado a encerrar a conferência, concluiu com este conselho:

Minhas sras., os homens são como carneiros. Um vai na frente, os outros vão atrás. As sras. têm que furar a cerca. Procurar um governador de Estado que fure a cerca, que dê o voto às mulheres no Estado dele, e atrás disso vão todos os Estados da Federação (Alves, 1980, p. 114-5).

A conferência teve a função de trazer o debate do voto feminino a público, através de discussões e notícias na imprensa. Os jornais divulgaram resumos dos discursos, notas sobre a programação e o tema foi tratado com seriedade. Bertha Lutz e outras militantes organizaram conferências, mantendo o assunto em discussão, sempre preocupadas em informar e convencer a opinião pública e os membros do Congresso, de quem dependiam. O objetivo era trazer os projetos sobre a temática novamente ao plenário para discussão.

Tendo movimentado a opinião pública, a Federação conquistou a simpatia de alguns parlamentares. Dentre eles, o deputado Juvenal Lamartine, que já era aliado da causa sufragista desde a época de atuação da Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher.

Em 1927, o já então senador Lamartine e, posteriormente, eleito presidente do estado do Rio Grande do Norte, trouxe um elemento importante para a luta pelo sufrágio feminino. Ele criou um precedente legislativo³¹ ao incluir nas leis do seu Estado um dispositivo que permitiu as mulheres que votassem e fossem votadas. Dessa forma, nas eleições realizadas em 1928 para senador do Estado, na vaga que Lamartine antigamente representava, foi eleito um candidato que obteve votos femininos. Através desse caso, mulheres de vários outros estados passaram a requerer e obter alistamento eleitoral. Contudo, mesmo assim, o entendimento da Comissão de Poderes do Senado considerou os votos das mulheres como nulos. Nesse contexto e frente à resposta negativa da Comissão do Senado, a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF) produziu o Manifesto Feminista à nação, no qual eram declarados os direitos da mulher.

Em paralelo a esses desdobramentos, Alves (1980) relata uma tentativa fracassada de discutir um projeto de lei, que já havia no Congresso, sobre o tema do sufrágio. O repertório da FBPF consistiu na apresentação de argumentos ao parlamentar responsável pelo parecer do projeto na Comissão de Justiça do Senado. O parecer trazia um longo e detalhado histórico das conquistas políticas da mulher e o senador Aristides Rocha era informado pelas sufragistas “quanto aos progressos havidos no exterior, a fim de fundamentar suas exposições” (Ibidem, p. 118). O senador redigiu parecer favorável “em discurso assessorado pela FBPF, que também estava presente à discussão” (Ibidem, p. 147). As ativistas do movimento encaminharam ao Senado uma petição assinada por duas mil mulheres, mas a tentativa não foi bem-sucedida.

³¹ Segundo depoimento pessoal de Bertha Lutz a Alves (1980), Lamartine havia dito a Lutz que, se ele chegasse a presidência do seu estado, ele furaria a cerca - em menção ao conselho dado pelo senador Lauro Müller, na primeira Conferência Brasileira de Mulheres, organizada pela Federação.

No entanto, em razão do precedente legislativo aberto por Lamartine, quando sobreveio a Revolução de 1930, já havia eleitoras em 10 estados. Isso porque, mesmo com a invalidação dos votos femininos pelo Senado, referentes à eleição no estado do Rio Grande do Norte, outras mulheres conseguiram votar e “alguns juízes lhes permitiam inscrever seus nomes nas listas eleitorais, enquanto outros ainda as recusavam” (Hahner, 2003, p. 327).

Por fim, a campanha em prol das reformas eleitorais que buscavam eliminar as distinções de sexo só seria acolhida pela Revolução de 1930 (Saffioti, 2013). Alves (1980) relata que o secretário de Getúlio Vargas era primo de Carmen Portinho, integrante da FBPF. Por isso, quando Vargas nomeou um jurista não favorável ao sufrágio feminino, para conduzir a comissão da reforma eleitoral, as sufragistas acionaram sua rede de contatos para tentar reverter a situação:

Então nós fomos reclamar. O secretário de Getúlio era primo da Carmen Portinho. Então nós tínhamos um meio de agir junto a Getúlio. Mandamos dizer a ele que não queríamos o voto qualificado, queríamos o voto geral. Ele foi apresentado à Carmen pelo Gregório Porto, primo dela. Ele disse: Dra. Carmen, eu sou a favor das mulheres porque elas fizeram metade da Revolução! Ela disse: É por isso que o Sr. só quer metade do voto? Como, metade do voto? Ela disse: Pois é, quer dar voto qualificado, para certas classes, as outras não. Nós não queremos assim. Ou tudo ou nada! Ele disse: Está bem, eu falo com a Comissão para dar tudo. (Alves, 1980, p. 125)

Alves (1980) considera que esse diálogo resume bem os métodos da campanha pelo sufrágio. Uma vez que a maioria das militantes era de classe média ou alta, elas tinham acesso direto aos políticos através de seus contatos sociais. Em 1932 foi promulgado o Código Eleitoral, aprovando o voto secreto e o voto feminino. Saffioti (2013) ressalta que, ainda assim, a questão não estaria resolvida enquanto a Constituição não incorporasse o princípio do sufrágio universal. Esse fato se concretizou na Constituição de 1934, em seu artigo 108, cujo anteprojeto foi elaborado com a colaboração de duas mulheres: Dra. Carlota Queiroz e Bertha Lutz³², que foi nomeada para representar o movimento feminista. Lutz passou a integrar a Câmara Legislativa Federal em 1936 e lá ficou até 1937, com o fechamento forçado do Congresso e a implantação do Estado Novo. Em 1937, a FBPF já estava bem esvaziada e mesmo depois da redemocratização, em 1945, a organização “não teve mais expressão no cenário brasileiro” (Pinto, 2003, p. 28).

³² Aqui temos uma divergência com relação a participação de Carlota Queiroz, pois para Alves (1980) as duas mulheres participantes da comissão organizadora do anteprojeto constitucional foram Bertha Lutz e Nathércia Silveira.

Na visão de Pinto (2003), essa primeira fase do feminismo brasileiro teria duas tendências: o feminismo bem-comportado e o feminismo mal-comportado³³. O feminismo bem-comportado teve como foco o movimento sufragista, liderado por Bertha Lutz, sinalizando o caráter conservador desse movimento que “agia no limite da pressão intraclasse, não buscando agregar nenhum tipo de tema que pudesse pôr em xeque as bases da organização das relações patriarcais” (Ibidem, p. 26). Segundo a autora, o feminismo bem-comportado não afrontava os poderes, mas buscava apoio neles.

As três estudiosas (Alves, 1980; Hahner, 2003; Saffioti, 2013) parecem compartilhar dessa visão de Pinto (2003) sobre o movimento feminista inaugurado por Lutz, com a criação da Federação Brasileira para o Progresso Feminino. Alves (1980) identifica no movimento à opção bem-comportada, que se limita às reivindicações formais do liberalismo burguês, deixando de lado as críticas contra a cultura patriarcal e as relações de poder dentro da família. Ademais, para ela, o voto feminino foi concedido quando foi conveniente à classe dominante.

Segundo Hahner (2003), as líderes do movimento buscavam unir-se ao sistema, como participantes iguais, para melhorá-lo e não para subvertê-lo. Saffioti (2013) argumenta que as feministas brasileiras vinculadas àquele movimento não pareciam ter se detido na análise da realidade socioeconômica nacional e no exame aprofundado da ordem social capitalista. A obtenção do direito ao voto feminino no Brasil, dez anos antes que na França, não levou a mulher a participar significativamente da esfera política, o que seria um fenômeno esperado numa sociedade de classes.

No entanto, as autoras ponderam também que, ainda que o movimento sufragista não tenha sido um movimento de massas, teve o mérito de se caracterizar por sua “excelente organização” (Hahner, 2003, p.333). Nenhum grupo se aproximou da FBPF, em termos de tamanho ou amplitude da rede de contatos pessoais.

Saffioti (2013) diz não ter dúvidas sobre a força social construtiva exercida pelo movimento feminista brasileiro, sobretudo o liderado por Lutz. O movimento inoculou em boa parcela das mulheres a aspiração de libertar-se e de emancipar-se através do trabalho. Esse processo foi amadurecendo à medida que, efetivamente, os elementos femininos iam penetrando em áreas até então reservadas, exclusivamente, aos homens. Esse movimento chama a atenção também por ter se unido para enfrentar uma luta política durante mais de uma década. Ele foi pacientemente influenciando a opinião pública e enfrentando um

³³ Não exploraremos essa tendência nesse trabalho, pois não identificamos aqui nenhuma atuação em relação ao poder legislativo.

obstáculo sutil e intangível - a imagem tradicional da mulher, mistificada por adjetivos que escondiam sua condenação à passividade. Não por acaso, Alves (1980) observa que a historiografia brasileira, quando se refere ao decreto eleitoral que permitiu o voto feminino, ou à Constituição de 1934, geralmente silencia sobre o movimento fazendo crer que as mulheres não teriam demonstrado qualquer interesse por este direito.

Com o golpe de 1937, decorre um longo período de refluxo do movimento feminista que se estende até as primeiras manifestações dos anos 1970 (Pinto, 2003). No entanto, isso não significa que durante esse intervalo não tenham havido manifestações de mulheres. Contudo, esses movimentos não podem ser considerados feministas em sua formação ou em seus propósitos, na medida em que as mulheres neles envolvidas não lutavam pela mudança dos papéis a elas atribuídos pela sociedade. A mobilização das mulheres em defesa dos seus direitos civis é retomada a partir da década de 1970, como discorreremos a seguir.

1.2.2 Segunda Onda

O intervalo que se inicia em 1932 e se estende até as primeiras manifestações dos anos 1970 é considerado como um período de refluxo do movimento feminista (Pinto, 2003). Entre os anos 1970 até a metade da década de 1980 temos o período identificado como a segunda onda do feminismo latino-americano (Alvarez 2000; 2014). Nesse momento, muitas feministas defenderam a necessidade de se engajar plenamente “na luta geral por justiça e contra os modelos de capitalismo selvagem implantados pelos militares, as elites políticas civis, seus aliados imperialistas e da classe dominante durante as décadas de 60 e 70” (Alvarez, 2000, p.386-7).

No Brasil, o golpe militar de 1964 inaugurou os longos anos de um regime marcado pela cassação de direitos políticos, censura, prisões arbitrárias, desaparecimentos, tortura e exílio (Pinto, 2003). Trata-se de um período (1964-1985) caracterizado por sua durabilidade e mutabilidade (Cruz e Martins, 1983). O regime não permaneceu idêntico, ora regredia na direção do Estado de exceção, ora progredia na direção oposta, mas sempre conservando e ampliando o poder conquistado. Não iremos detalhar os marcos históricos desse período, mas é necessário retomá-lo, sob o ponto de vista da construção teórica proposta por Alvarez (1990), pois isso nos auxiliará a compreender a atuação futura do movimento feminista, na arena legislativa.

Em termos macroestruturais, as consequências do “milagre econômico”³⁴ (1969-1973) tiveram impacto significativo na vida das mulheres das classes populares e médias. Para as primeiras, a desvalorização do salário mínimo e a consequente diminuição do poder de compra, impulsionou-as na busca por soluções individuais e coletivas para atender as necessidades imediatas de suas famílias. Como esposas, mães e educadoras da família e da comunidade, as mulheres são as principais responsáveis pelas estratégias de sobrevivência doméstica das classes populares, por isso elas foram diretamente atingidas pelos aumentos no custo de vida e cortes nos gastos relacionados a políticas educacionais. Dessa forma, elas se tornaram parte da força de trabalho para complementar a renda da família, defasada por conta das perdas salariais, e começaram também a participar de movimentos de base em números sem precedentes.

Nesse contexto, surgiram os Clubes de Mães³⁵, associações de vizinhança (Associações de Amigos de Bairros) e, posteriormente, as Comunidades Eclesiais de Base. À medida que a Igreja Católica se voltou para os pobres, e posicionou-se contra o regime militar, ela incentivou organizações nas comunidades junto àqueles que tinham sido progressivamente marginalizados pelo regime pós-1964. As mulheres foram incentivadas a participar dessas organizações,

porém a divisão sexual do trabalho político não foi necessariamente desafiada pela Igreja do povo, de modo que associações femininas, geralmente chamadas de clubes de mães, foram frequentemente criadas pelo novo clero militante, predominantemente masculino. Embora os clubes de mães e as associações de mulheres dos bairros não conscientizassem, necessariamente, as mulheres com relação a sua classe, raça e gênero na sociedade brasileira, forneceram o contexto organizativo para formação de uma articulação entre as mulheres das classes populares (Alvarez, 1988, p.325).

Um dos resultados desse fenômeno foi a politização da maternidade (“*politicization of motherhood*”) e esse fator não é levado em conta nas análises sobre a intensa participação feminina nos movimentos populares (Alvarez, 1988; 1990). Os clubes de mães proporcionaram um espaço para a sociabilidade entre as mulheres, retirando-as de seu relativo isolamento dentro da esfera doméstica. Segundo Barsted (1994a), os clubes lutavam por melhores condições de vida e suas reivindicações envolviam temas como transporte,

³⁴ O período do chamado milagre econômico, que se estendeu de 1969 a 1973, promoveu crescimento econômico e o produto interno bruto cresceu na média anual 11,2%, tendo seu pico em 1973, com uma variação de 13%. Cresceu também o investimento de capital estrangeiro no país, com destaque para a indústria automobilística. No entanto, o salário dos trabalhadores de baixa qualificação se desvalorizou e consequentemente seu poder de compra diminuiu. Se em 1959, 65 horas de trabalho eram suficientes para garantir a compra de uma cesta básica, em 1974 eram necessárias 137 horas de trabalho para adquirir a mesma cesta. Em 1974, 30% dos brasileiros viviam em pobreza absoluta (Alvarez, 1990).

³⁵ Singer (1982) aponta que uma grande parte das iniciativas que se originam nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da periferia surgiram dos Clubes de Mães, mas eles são anteriores e independentes das CEBs.

educação, saneamento, saúde e habitação. Os clubes resgatavam “uma tradição presente nos grupos de mulheres de décadas anteriores, como por exemplo o Movimento de Mulheres Contra a Carestia” (Barsted, 1994a, p.41). Saffioti (1988) relata que os clubes mobilizaram milhares de pessoas na luta por escolas e que a construção de algumas delas foi, notavelmente, uma vitória destes grupos cujas participantes tinham consciência que sua atuação produziu resultados positivos. Alvarez (1988) considera que esses grupos proporcionaram a base organizativa e o referencial mobilizatório para vários movimentos políticos que se expandiram em campanhas políticas a nível local e nacional. Dentre eles, o Movimento Feminino pela Anistia, Movimento Custo de Vida e Movimento de Luta por Creches nos anos 1970 e 1980.

É importante reconhecer que a Igreja Católica foi um dos poucos espaços que permitiu uma articulação da resistência não armada no período militar (Soares, 1994). A instituição incentivou, intencionalmente, a participação no ativismo comunitário e as Comunidades Eclesiais de Base foram “absorvedoras de mulheres” (Saffioti, 1988, p. 162). A partir do seu engajamento, as mulheres se redefiniram como legítimas atrizes públicas e passaram a questionar os desequilíbrios de poder existentes em seus próprios casamentos, suas famílias, suas comunidades e, até mesmo, suas paróquias. Contudo, mesmo sob a influência da doutrina da Teologia da Libertação, prevalecia na Igreja a identificação exclusiva da mulher com a maternidade e a família, pautada numa visão biológica e essencialista da mulher. A hierarquia da Igreja e parte do clero progressista se mantinha hostil a questões relacionadas ao divórcio, sexualidade, anticoncepcionais, etc.

As mulheres da classe média, por outro lado, foram beneficiárias do crescimento econômico e do desenvolvimento do sistema capitalista, durante o final dos anos 1960 e o início dos anos 1970. Elas tiveram acesso a oportunidades educacionais e profissionais como nunca antes havia ocorrido. A expansão do emprego no setor estatal e o acesso à educação profissional e universitária, nos primeiros anos do regime militar, resultaram na melhora das condições e do status da mulher de classe média no Brasil. A sua inserção em espaços previamente dominados por homens levou algumas delas a questionar sua própria condição desigual. Assim, a desigualdade de gênero foi reconhecida por elas como um problema político. Inseridas em novos contextos, as mulheres tiveram as possibilidades de envolvimento no movimento estudantil aumentadas, assim como nas organizações clandestinas e associações profissionais que desafiavam o governo autoritário nos anos 1960 e 1970.

A participação nesses grupos de oposição também colaborou para o surgimento de articulações entre as mulheres de classe média. Mais tarde, essas articulações se mobilizariam em torno de questões políticas específicas de gênero. Nesses grupos, as mulheres vivenciaram o sexismo, em teoria e prática, o que contribuiu para o desenvolvimento de uma consciência feminina entre muitas militantes feministas.

Em síntese, no plano macroestrutural, as mudanças econômicas e políticas implementadas no período militar influenciaram indiretamente a politização do gênero, definida como um processo gradual em que as questões anteriormente consideradas privadas ou pessoais “são levantadas como questões políticas, para serem colocadas pelos partidos políticos e pelo Estado” (Alvarez, 1988, p. 316). Entretanto, o impacto das mudanças socioeconômicas produzidas pelo período militar na vida das mulheres, e as contradições que elas vivenciaram nesse período, não se traduziriam, necessariamente, em reivindicações políticas de gênero ou levariam a uma conscientização natural sobre a temática de gênero. Por isso, as políticas sociais e econômicas implementadas pelo regime militar são variáveis intervenientes em relação à mobilização das mulheres (Alvarez, 1990). Vale ressaltar que essas variáveis foram sentidas de forma diferente entre as mulheres das classes populares e médias, ou seja, elas vivenciaram a desigualdade de gênero de formas distintas em cada contexto. Embora os contextos sejam diferentes, as mudanças macroestruturais que caracterizaram o desenvolvimento brasileiro nesse período tiveram um impacto profundo sobre os papéis das mulheres, em todas as classes sociais, e a politização foi uma experiência comum vivida por todas elas.

Já as variáveis conjunturais, seriam aquelas que contribuiriam, diretamente, para a criação de uma estrutura mobilizadora sobre a qual os movimentos feminino e feminista³⁶ foram formados, no final da década de 1970 e início de 1980 (Alvarez, 1990). Dentre as cinco variáveis apontadas pela autora, destacamos a abertura política ou distensão pós-1974, ocorrida durante o governo Geisel e a atuação das agências de desenvolvimento internacionais, através do financiamento de projetos e da pressão internacional, em prol da igualdade de gênero em diversos países, incluindo o Brasil.

O período 1974-1979 foi marcado por vários acontecimentos que não iremos aprofundar aqui. Dentre eles, citamos a primeira crise internacional do petróleo e as grandes greves de 1978 e 1979, que reuniram milhões de trabalhadores mobilizados pelo Sindicato

³⁶ A diferenciação utilizada pela autora é baseada em Singer (1982) que considera as lutas contra a carestia ou por escolas, creches, etc. assim como medidas específicas de proteção à mulher trabalhadora como reivindicações femininas. Mas elas não são feministas na medida em que não colocam em questão a maneira como a mulher é inserida no contexto social.

dos Metalúrgicos da região do ABC paulista. Nesse contexto, o governo Geisel inicia o processo de abertura política proporcionando a estrutura de oportunidade política para que a consciência nascente das mulheres pudesse dar lugar a um movimento social de ampla escala (Alvarez 1988; 1990).

Em 1975, Geisel viu-se na obrigação de atender ao chamado das Nações Unidas (ONU) para uma ação governamental visando a erradicação da desigualdade de gênero. A ONU declarou 1975 como Ano Internacional das Mulheres e o Brasil, que vivia sob regime militar e sob “uma férrea censura às manifestações públicas” (Barsted, 1994b, p.243) se beneficiou dessa oportunidade para organizar atos públicos em defesa dos direitos das mulheres, sem temer a repressão. Geisel permitiu que as mulheres organizassem encontros, conferências e passeatas em comemoração ao Ano Internacional da Mulher. Essas comemorações, ocorridas no Rio de Janeiro e em São Paulo, estimularam a criação de entidades feministas autônomas e fizeram avançar o ativismo feminista em todo o Brasil urbano, nos anos seguintes.

Dentre essas conferências, destaca-se a organização do evento intitulado “Pesquisas sobre o papel e o comportamento da mulher na realidade brasileira”. O evento foi patrocinado pelo Centro de Informação da ONU, e esse apoio foi fundamental para o início do debate público sobre a questão da mulher (Barsted, 1994b). O evento aconteceu no auditório da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), no Rio de Janeiro, entre 30 de junho a 6 de julho de 1975. Dentre as organizadoras do evento estavam: Branca Moreira Alves, Leila Barsted³⁷, Sandra Boschi, Mariska Ribeiro e Jacqueline Pitanguy. A conferência debateu temas como trabalho feminino, a imagem da mulher nos meios de comunicação, sua situação jurídica, etc. (Pitanguy, 1985)

A narrativa fundadora sobre o ressurgimento do feminismo no Brasil, na década de 1970, é caracterizado por histórias entrecruzadas e conflitivas. Porém, é importante dizer que no trabalho de recuperação dessas narrativas³⁸, realizado por Pedro (2006), muitas entrevistadas relataram o evento ocorrido na Associação Brasileira de Imprensa como o “verdadeiro fundador do feminismo brasileiro da Segunda Onda” (Pedro, 2006, p. 251).

³⁷ Leila Barsted e Jacqueline Pitanguy fundaram em 1990 a organização não governamental Cepia (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação), que foi uma das organizações que integrou o Consórcio de ONGs que atuou no caso da Lei Maria da Penha.

³⁸ Pedro (2006) esclarece que sua busca nesse trabalho não é pela verdadeira data brasileira do renascimento do feminismo, mas sim pelas disputas que se constituíram em torno dessa história. As outras narrativas em disputa são apresentadas ao longo do texto da autora. O que nos chama atenção aqui é que, justamente o evento que mais se destaca como marco do ressurgimento do feminismo, na fala das entrevistadas, é aquele em que está envolvida uma das mulheres que, mais tarde, estará engajada no consórcio que atuou no caso da Lei Maria da Penha.

No começo dos anos 1980, Alvarez (1994) entrevistou algumas feministas. Elas recordam o período 1975-1978 como um momento de um feminismo indefinido e, ao mesmo tempo, confinado às categorias de análise marxista. A questão principal, naquela época, era como articular as necessidades específicas das mulheres alinhadas às necessidades de uma transformação social geral. Essa questão se resolveu, em boa parte, com a concentração das feministas na luta geral. A herança da esquerda e o viés marxista ortodoxo influenciou a luta feminista pelo viés de classe.

No entanto, na medida em que as feministas das classes médias começaram a trabalhar de forma mais próxima das organizações populares, perceberam que as mulheres dos movimentos de base não compartilhavam suas experiências apenas como moradoras das periferias, mas também como esposas, mães e amantes. Quando tinham oportunidade, elas compartilhavam os problemas que vivenciavam em seus casamentos, na sua vida sexual, seu desejo de ter acesso a mais informações sobre o mundo para além de sua esfera doméstica, e suas relações com a família e a comunidade. As feministas de classe média, inicialmente, pensavam que esses temas eram um tabu entre as mulheres de classes populares.

Em síntese, no final dos anos 1970, o clima político foi se abrindo para as demandas sociais. As feministas continuavam se opondo ao regime militar e à exploração capitalista, mas passaram também a se concentrar nas lutas específicas, ou seja, nas questões relacionadas aos direitos reprodutivos, à violência contra as mulheres e à sexualidade.

Nos anos 1980, as ideias feministas difundiram-se no cenário social do país e houve significativa penetração do movimento em associações profissionais, partidos e sindicatos. Essa década é marcada pelo fim do bipartidarismo e pelas eleições parlamentares. Por isso, participar da política institucional foi a grande questão do movimento feminista, nos anos 1980. É sobre isso que trataremos no próximo tópico.

1.2.3 Redemocratização

Com o processo de redemocratização avançando surgia uma nova divisão entre as feministas: de um lado, as que lutavam pela institucionalização do movimento e por uma aproximação da esfera estatal e, de outro, as autonomistas, que viam nessa aproximação um sinal de cooptação (Pinto, 2003). O discurso da autonomia foi entendido de uma maneira distinta por cada grupo, no interior do movimento, seja em relação aos partidos políticos, ao Estado ou às organizações revolucionárias de esquerda. Entretanto, de forma geral, esse discurso tende a apagar o fato de que “desde os primórdios dos anos 70, o movimento

constitui um campo discursivo de ação heterogêneo” (Alvarez, 2014, p. 21). Ou seja, desde pelo menos a segunda onda do movimento feminista brasileiro coexistem, dentro dessa denominação, visões de mundo heterogêneas articulando-se em torno de um campo comum.

Nesse sentido, considerando as diversas correntes e ideias que nortearam as estratégias de ação nesse campo, destaca-se que uma parte do movimento feminista já tinha uma atuação voltada para o Legislativo desde meados da década de 1970 (Barsted, 2007). Sucessivos projetos foram apresentados ao Congresso para alterar leis que reforçavam a desigualdade de gênero (Barsted, 1994a, 1994b; Barsted e Garcez, 1999).

No período entre 1975-1979, Pitanguy (1985) destaca a ação de grupos feministas que encaminham ao Legislativo um projeto de modificação do Código Civil no tocante à eliminação da figura do chefe de família atribuída ao homem, conforme estabelecido na legislação vigente na época.

Entre 1979-1982, as feministas encaminharam ao Congresso um projeto de lei sobre a descriminalização do aborto, bem como uma série de modificações propostas com relação ao Código Civil. Em 1980, duas advogadas feministas, Florisa Verucci e Silvia Pimentel³⁹, elaboraram o anteprojeto de reforma do Código Civil brasileiro, cuja versão final foi encaminhada ao Congresso Nacional. Este documento recebeu sugestões originadas de uma ampla discussão realizada, em todo o país, durante cerca de um ano (Saffioti, 1988).

Na década de 1980 temos também a conquista de espaços no plano institucional, por meio de Conselhos da Condição da Mulher e das Delegacias da Mulher. Tancredo Neves, em Minas Gerais, ao ser eleito governador, cria o primeiro Conselho dos Direitos da Mulher. Em seguida, Franco Montoro cria o Conselho da Condição Feminina de São Paulo, em 1983.

Em 1984, um grupo de feministas envolvidas, anteriormente, com a proposta de criação do conselho paulista, organizam o seminário Mulher e Política com a participação de deputadas federais, estaduais e vereadoras (Schumacher e Vargas, 1993). Uma das conclusões do seminário é a necessidade de propor ao governo federal a criação de um órgão nacional de defesa da mulher. A ideia é aprimorada no VII Encontro Nacional Feminista, ocorrido em Belo Horizonte, com a proposta de criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

A criação do CNDM ocorre em agosto de 1985, através de um projeto de lei. O projeto trazia em seu enunciado que a finalidade básica do órgão era a formulação de políticas, em âmbito nacional, com objetivo de eliminar a discriminação contra a mulher.

³⁹ Silvia Pimentel integrou o consórcio de ONGs que atuou no caso da Lei Maria da Penha representando o Cladem (Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher).

Segundo Schumacher e Vargas (1993), esse objetivo foi desdobrado nas seguintes ações: formulação de diretrizes, elaboração de projetos de lei, assessoria ao poder executivo, emissão de pareceres, acompanhamento da elaboração e execução de programas de governo e apoio ao desenvolvimento de pesquisas sobre a condição da mulher.

A despeito da desconfiança das feministas em relação ao Estado, o CNDM traz em seus objetivos, na sua estrutura e na composição de seus quadros, a marca das proposições do movimento de mulheres (Schumacher e Vargas, 1993). Seus cargos foram ocupados, em sua maioria, por mulheres que tiveram uma longa associação com grupos feministas e outras organizações do movimento (Alvarez, 1994). O conselho era uma agência governamental, com autonomia administrativa e financeira, que estava alocada no Ministério da Justiça, mas respondia ao presidente da República. Para definir o perfil do CNDM, as pesquisadoras o dividem em dois aspectos:

Um voltado para o Estado, comportado segundo os ditames de uma esperada conduta governamental, provocada por razões óbvias de sobrevivência política, e outro, oposto, nitidamente vinculado ao compromisso de servir como canal de representação dos interesses do movimento de mulheres (Schumacher e Vargas, 1993, p. 358).

Em novembro de 1985, o CNDM lançou a campanha Mulher e Constituinte. Esta campanha, cujo slogan era “Constituinte para valer tem de ter direitos da mulher”, nasceu logo após a implantação do conselho e prosseguiu até outubro de 1988. A campanha foi lançada em todas as capitais com o objetivo de que a sociedade enviasse ao CNDM suas sugestões sobre o que deveria ser incluído na nova Constituição, em relação aos direitos da mulher. Foram recebidas milhares de sugestões e, a partir desse material, foi feita uma plataforma para a Assembleia Nacional Constituinte.

Nesse período, o CNDM realizou também um trabalho cotidiano de presença no Congresso Nacional e de articulação com os movimentos de mulheres; conselhos estaduais e municipais; mulheres filiadas a sindicatos, associações profissionais e universidades. Para Pitanguy (2011), esse trabalho possibilitou a elaboração da Carta das mulheres brasileiras aos constituintes. A presidente do CNDM relata como foi esse processo:

Essa carta adquiriu o seu formato final após sua apresentação e discussão em um grande evento realizado no Congresso Nacional em 1986. Ela foi aprovada em Plenário e entregue simultaneamente em março de 1987, por mim e por todas as conselheiras, ao deputado Ulysses Guimarães, então presidente do Congresso Nacional, em Brasília, e em todas as assembleias estaduais de todo o país, na mesma hora, como um ato simbólico, marcando que se tratava de uma carta efetivamente nacional. Ao mesmo tempo, iniciávamos nosso trabalho de advocacy dentro do Congresso Nacional. Durante este processo, o conselho enviou mais de cem propostas, entre emendas substitutivas e constitutivas, à Assembleia Constituinte. Visitávamos diariamente o Congresso, conversávamos com os líderes dos partidos, com deputados e senadores e com seus assessores. Organizações de mulheres as

mais diversas nos acompanhavam nestas peregrinações ao Congresso. A maior parte das nossas reivindicações foi incluída na nova Constituição. (Pitanguy, 2011, p. 24)

O repertório utilizado pelo Conselho incluía, principalmente, o diálogo com as lideranças parlamentares e seus assessores, além das articulações realizadas com a bancada feminina do Congresso (Pitanguy, 2011). Graças à articulação do Conselho com diversos atores sociais foi produzida a Carta das mulheres brasileiras aos constituintes. A partir dessa carta, foram apresentadas propostas relativas aos diversos capítulos que estavam sendo discutidos no Congresso e que deveriam ser incluídos na Constituição. As propostas eram subsidiadas com argumentos sólidos e dados estatísticos, sempre que possível. Além de contar com o apoio da maioria da bancada feminina do parlamento, o conselho utilizava a mídia, para sensibilizar a opinião pública, através de campanhas veiculadas na televisão, jornais, etc. Essa ação ficou conhecida como “*Lobby do Batom*”.

Nos primeiros anos do governo Sarney, o CNDM tornou-se a instância mais importante para o desenvolvimento de uma política feminista baseada nos grupos de pressão (Alvarez, 1994). Essa política se deu através da ação de *lobby*, juntamente com mobilizações massivas organizadas pelo movimento de mulheres. Por meio dessa atuação conjunta foi possível que muitas questões da agenda das mulheres fossem incluídas na nova Constituição. Dentre elas, destacamos: a igualdade formal entre os sexos; a ampliação da licença maternidade de 90 para 120 dias; a expansão dos direitos trabalhistas; a garantia do direito à educação infantil para crianças de 0 a 6 anos e a inclusão do parágrafo 8º, no artigo 226, em que o Estado se compromete a assegurar a assistência à família e a criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares.

Posteriormente, no final dos anos 1980, a euforia reformista deu lugar a uma ampla desilusão para as feministas que trabalhavam em instituições como os conselhos e as delegacias. A possibilidade de promover os direitos das mulheres se inviabilizou dentro do aparato estatal quando a abertura política para a temática de gênero se fechou, parcialmente, durante a fase de consolidação democrática. O CNDM, a partir de 1988, sofreu uma série de pressões que se intensificaram, especialmente, depois de fevereiro de 1989, com a chegada ao Ministério da Justiça de um ministro conservador.

Schumacher e Vargas (1993) relatam que o ministro provocou a renúncia coletiva das integrantes do órgão e um novo colegiado, sem nenhuma identidade com o movimento de mulheres, foi nomeado. Em seguida, os grupos feministas se unificaram para expressar seu unânime repúdio à postura do governo, declarando, a partir daí, o não reconhecimento dessa agência como instância de interlocução. Outro ponto negativo ocorreu no governo Fernando

Collor quando, através de uma medida provisória, o conselho perdeu sua autonomia administrativa e financeira. Em suma, ainda que o conselho tenha nascido num contexto de grande mobilização social, mostrou-se muito vulnerável à conjuntura política e às mudanças nas alianças partidárias.

Já no início dos anos 1990, algumas feministas, muitas delas antigas funcionárias de instituições políticas voltadas para mulheres, criaram organizações não governamentais (ONGs), grupos de pressão e centros de estudos políticos (Alvarez, 1994). Depois da guinada conservadora na conjuntura política nacional, algumas mulheres que saíram do CNDM fundaram o Cfemea (Centro Feminista de Estudos e Assessoria), em Brasília, para acompanhar a regulamentação de leis ordinárias e complementares no Congresso Nacional.

Em 1990, a antiga presidente do CNDM, Jacqueline Pitanguy, também funda a Cepia (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação), no Rio de Janeiro. Naquele momento, a organização iniciou a realização de um estudo nacional sobre a resposta do sistema judiciário para crimes contra as mulheres.

De acordo com Alvarez (1994), a política feminista baseada nos grupos de pressão passa a ser promovida também pelas ONGs feministas profissionalizadas, que buscaram influenciar políticas públicas. Nesse contexto, várias feministas entrevistadas pela autora, entre os anos 1991-1992, preocuparam-se com a hegemonia das ONGs no movimento feminista, da mesma forma que outrora se preocuparam com a institucionalização ou cooptação do movimento, pela sua proximidade com os partidos ou o Estado. Muitas delas passaram a reavaliar sua relação com o Estado e algumas das questões mais debatidas naquele momento eram: Como continuar dependendo de um Estado cada vez menos confiável? Que aspectos da política feminista ainda podem ser promovidos pelo Estado? Em que instância política (Executivo, Legislativo, etc.) devem se concentrar os esforços feministas? Quais seriam as estratégias necessárias para garantir a implementação dos direitos das mulheres, conquistados, em teoria, ao longo das últimas duas décadas? Como podem as mulheres de todos os grupos étnicos, classes sociais e orientação sexual desfrutarem de uma cidadania mais plena, em termos políticos, culturais e sexuais?

Ao final, Alvarez (1994) destaca três caminhos promissores, dentro do movimento feminista, que poderiam alterar ou em última instância contrabalancear a situação lamentável em que se encontravam as questões de gênero no nível estatal, conforme o diagnóstico daquele momento. Os caminhos apontados eram: a influência sobre a política por fora do Estado e a formação de centros de formulação de políticas; ONGs que se ocupam das políticas

e *lobbies* feministas independentes; a revitalização de esforços dirigidos a assegurar direitos e a promover a consciência de gênero nos níveis sociais e culturais.

No tópico seguinte, veremos os desdobramentos desses caminhos apontados pela autora nos anos 1990 e 2000.

1.2.4. Anos 1990 e 2000

Para entender a presença de questões referentes aos direitos da mulher, na arena política, temos de trazer um novo elemento ao cenário: as organizações não governamentais (Pinto, 2003).

Nos últimos anos, houve uma expansão muito grande desse tipo de organização no Brasil e muitas delas tiveram sua origem em movimentos sociais. No caso do movimento feminista, existe um grande número de mulheres que militaram nas décadas de 1970 e 1980 e, posteriormente, fundaram ONGs. Elas se tornaram profissionais nas mais diversas carreiras e passaram a exercer suas profissões nessas organizações, a partir de um trabalho voltado para as questões feministas.

Esse *boom* de organizações feministas ocorreu, nos anos 90, em toda América Latina. Houve um aumento do número de entidades formalmente estruturadas e financiadas pelo governo, agências multilaterais e fundações. Alvarez (2009) denominou de “onguização” (*NGO-ization*) o processo de expansão que acabou por transferir as obrigações sociais do Estado para as ONGs, no contexto do neoliberalismo.

Enquanto especialistas nas temáticas de gênero, essas organizações passaram a assessorar os governos em questões técnicas relacionadas a políticas públicas voltadas para as mulheres. No entanto, seu papel era mais focado na execução dos programas do que na sua formulação. Ao se limitarem à função de meras executoras de projetos, o próprio monitoramento das políticas públicas e a defesa de reformas mais estruturais foram deixados de lado. Por conta disso, alguns críticos consideravam essas organizações como braços institucionalizados dos movimentos, que haviam sido cooptadas pelos poderes que antes criticavam. Organizações despolitizadas e funcionais para a redução de gastos sociais por parte do Estado.

Essa visão, contudo, não traduz as ambiguidades e especificidades sobre o universo dessas entidades. Trata-se de uma avaliação que não faz jus a identidade híbrida de várias ONGs feministas (Alvarez, 2009) que são, ao mesmo tempo, organizações formalmente estruturadas, porém, integradas ao movimento feminista.

Essas organizações desempenharam um papel relevante na articulação dos campos feministas latino-americanos, nos anos 1990 e 2000. Isso se deu através da produção e circulação de inúmeros boletins e publicações, realização de conferências e seminários e a formação de redes no interior do movimento. As ONGs funcionaram como os principais pontos nodais, através dos quais o campo feminista espacialmente disperso e organizacionalmente fragmentado permaneceu discursivamente articulado.

De acordo com uma pesquisa (Novellino, 2006) que identifica as ONGs feministas atuantes no Brasil⁴⁰, no período de 1980 a 2000, essas instituições são, em sua maioria, dirigidas por profissionais de classes média e alta, com alto nível de escolaridade. Em seu levantamento, a autora encontrou 35 ONGs feministas. Com relação aos temas de atuação dessas organizações, os projetos são majoritariamente focados em políticas públicas para mulheres. Em termos de financiamento, apenas 20% não recebiam apoio financeiro de agências internacionais de cooperação, ou seja, 80% das organizações pesquisadas recebiam financiamento dessas agências.

O desenvolvimento de projetos com o apoio de agências internacionais já era um recurso utilizado pelas feministas. Em 1975, a Fundação Ford já apoiava um projeto de estudos e pesquisa sobre mulheres, da Fundação Carlos Chagas. Com a criação das ONGs, várias outras agências internacionais começaram a financiar projetos de intervenção social.

Por fim, Novellino (2006) avalia que apesar do financiamento das agências internacionais garantirem a realização dos projetos das ONGs feministas, esse apoio poderia determinar a forma e o foco de atuação dessas organizações, prejudicando sua autonomia.

Sobre os repertórios mobilizados, Pinto (2003) reconhece o Cfemea (Centro Feminista de Estudos e Assessoria) como a organização com atuação mais destacada no campo da política. A entidade se constituiu como uma grande articuladora das questões das mulheres, junto ao Congresso Nacional. Ela defende projetos, propõe emendas as comissões, assessora a bancada feminina e divulga, por meio do seu jornal, o andamento das questões de interesse das mulheres no Legislativo. No entanto, ao analisar as publicações produzidas pela organização, a autora considera que o público alvo desse material não são as mulheres em geral, nem mesmo aquelas participantes dos movimentos populares, mas sim as lideranças ou a elite do movimento.

Outra ONG que atua em Brasília no campo político é a Agende (Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento). Trata-se de uma organização originada de uma

⁴⁰ A fonte da pesquisa é o banco de dados da Associação Brasileira de ONGs (ABONG).

dissidência do Cfemea, que concentra o trabalho em ações de *advocacy stricto sensu* (Pinto, 2003). A organização se coloca como advogada de políticas, atribuindo a si própria uma legitimidade no campo político. Essa legitimidade viria da capacidade da organização de angariar recursos nacionais e internacionais; do passado militante de seus integrantes; e da própria esfera estatal.

Em síntese, existe uma variedade de organizações que atuam no Brasil cujos objetivos e formas de intervenção variam muito. Algumas são mobilizadoras; outras prestam assessoria especializada; outras ainda são prestadoras de serviço, atuando junto à sociedade e ao Estado; algumas delas possuem assento em conselhos, outras são interlocutoras de ministros e parlamentares (Pinto, 2003).

Nesse período, outro marco na história do movimento foram as agências estatais dedicadas à promoção da igualdade de gênero, criadas nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. A criação da Secretaria de Estado de Direitos da Mulher (SEDIM), em 2002, se deu em resposta às pressões de organizações de mulheres, no final do mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. A secretaria foi recebida como uma vitória por representantes do movimento uma vez que a agência teria “a habilidade de criar redes com outros ministérios no que se refere ao desenho de políticas públicas e seria dotada de poder para implementar medidas concretas” (Bohn, 2010, p. 87). Entretanto, por estar vinculada ao Ministério da Justiça, sua capacidade de ação foi limitada e a legislação que a criou não previa, claramente, suas atribuições e estrutura administrativa.

No governo Lula, a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) ocorreu em 2003, por meio de uma medida provisória, posteriormente convertida em lei. Dentre as características dessa secretaria, destacamos o fato de que ela estava vinculada ao gabinete presidencial e sua liderança tinha status de ministro (a), o que representava um avanço em relação às agências anteriormente criadas a nível federal (Bohn, 2010). Ela também se constitui como uma conquista para o movimento feminista e várias militantes ocuparam postos de trabalho em seu interior (Pinheiro, 2015). Seu objetivo era desenvolver ações conjuntas, com os demais Ministérios e Secretarias, incluindo as especificidades das mulheres nas políticas públicas executadas pelo governo federal.

Em relação ao orçamento e alocação de recursos feita pelo órgão, desde a sua criação, pelo menos 2/3 do montante total disponível⁴¹ foi destinado ao financiamento de projetos, oriundos tanto de organizações de mulheres como instituições estatais (prefeituras,

⁴¹ A pesquisadora apresenta dados de 2003 a 2008.

secretarias estaduais, etc.). Sobre o financiamento estatal destinado ao trabalho das ONGs feministas, Pinheiro (2015) observa que esse aumento ocorreu já no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. O aumento cresceu em relação inversa ao financiamento de agências internacionais, que foi diminuindo ao longo dos anos por conta das crises econômicas mundiais e pela gradual mudança do status do Brasil, que deixou de ser visto como um país subdesenvolvido. Ao fim, portanto, a SPM “tornou-se uma das principais fontes de sustentabilidade de vários grupos feministas brasileiros” (Pinheiro, 2015, p. 82).

Os temas abordados pelos convênios realizados entre a SPM e as organizações feministas, no período 2003-2014, foram principalmente a violência, saúde e autonomia econômica das mulheres (Pinheiro, 2015). A Secretaria realizou diversas ações voltadas para a violência contra a mulher, sendo essa uma das temáticas que mais avançou, em termos de sua absorção na pauta estatal (Santos, 2008 apud Pinheiro, 2015). São exemplos desse avanço a aprovação da Lei Maria da Penha, em 2006, e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, em 2007.

Nas conquistas e avanços alcançados pelo movimento feminista, em termos da ampliação dos direitos da mulher, tiveram papel fundamental as interações entre movimento e Estado. A própria criação da SPM foi um exemplo dessa interação, bem como “as articulações que deram condições para aprovação da Lei Maria da Penha” (Ibidem, p. 211).

No próximo tópico, vamos introduzir o caso que este trabalho pretende se aprofundar e abordar a produção acadêmica em torno da produção dessa política.

1.2.5 Apresentação do caso e a produção acadêmica sobre a Lei Maria da Penha

O projeto de lei que deu origem à Lei Maria da Penha foi proposto ao Congresso pelo Executivo⁴². A apresentação do projeto (PL 4.559/04) ao plenário da Câmara dos Deputados ocorreu em 2004, e dois anos depois, houve a promulgação da lei que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. No entanto, na exposição de motivos apresentada pela Ministra Nilcéa Freire (SPM), junto ao projeto de lei, observa-se que a origem dessa proposição está vinculada a um acontecimento anterior:

Em março do corrente ano, foi encaminhada pelo Consórcio de Organizações Não-Governamentais Feministas, proposta de anteprojeto de Lei, para subsidiar as discussões do Grupo de Trabalho Interministerial, instituído com a finalidade de elaborar proposta de medida legislativa para coibir a violência doméstica e familiar

⁴² Os dados da tramitação da Lei Maria da Penha no Legislativo estão disponíveis no site da Câmara dos Deputados, como o PL 4.559/04, e no Senado Federal, como o PLC 37/2006. As fichas de tramitação dos projetos estão disponíveis em: <goo.gl/kDi7dA> (Câmara dos Deputados) e <goo.gl/ghZWNv> (Senado Federal). Acesso em 13 jun.2016.

contra a mulher. A proposta foi amplamente discutida com representantes da sociedade civil e órgãos diretamente envolvidos na temática, tendo sido objeto de diversas oitivas, debates, seminários e oficinas⁴³.

Ao longo da tramitação do PL 4.559/04, a ministra Nilcéa Freire afirmou que a agenda proposta por esse projeto se iniciou com a articulação de um Consórcio de ONGs feministas, que apresentou sua minuta de anteprojeto de lei tanto à bancada feminina do Congresso, como ao Executivo (Freire, 2005). O Consórcio de ONGs feministas envolveu seis organizações que, junto a acadêmicas e juristas, se articulou em 2001 para debater os aspectos críticos da legislação vigente sobre violência doméstica contra as mulheres, e o quanto essa norma vinha contribuindo para a impunidade desses crimes. Como um dos objetivos do Consórcio era buscar uma resposta legislativa para essa questão, ao longo de dois anos essa ideia foi discutida pelo grupo. Ao finalizar a elaboração da minuta, o Consórcio se concentrou em defender suas ideias junto aos poderes Executivo e Legislativo, inserindo o tema na agenda, e agindo para que o projeto de lei, em discussão no Congresso, se alinhasse ao conteúdo legislativo produzido pelo grupo.

Os registros indicam que em novembro de 2003, a minuta elaborada pelo Consórcio de ONGs feministas foi apresentada a bancada feminina da Câmara, num seminário sobre violência doméstica⁴⁴. A partir de dezembro de 2003 até novembro de 2004, SPM e Cfemea (uma das organizações integrantes do Consórcio) realizaram um convênio (anexo 3), cujo objetivo principal era a produção de um anteprojeto de lei sobre violência doméstica contra a mulher. Posteriormente, todo o material produzido através do convênio foi oficialmente entregue a SPM, em março de 2004. Esse material foi utilizado como subsídio nas discussões do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI).

O Grupo de Trabalho Interministerial foi criado, por iniciativa da ministra Nilcéa Freire (SPM), para elaborar o projeto de lei que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher⁴⁵. Foram envolvidos nesse grupo representantes de diversos ministérios, além de grupos da sociedade civil como o Consórcio de ONGs feministas; Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB); Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos; e o Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje). O Consórcio se envolveu nas discussões que acabaram por definir o conteúdo do projeto apresentado pelo Executivo, oferecendo insumos técnicos para o projeto de lei 4.559/2004.

⁴³ Disponível em: <goo.gl/phqJdb>. Acesso em 5 out. 2016.

⁴⁴ O arquivo sonoro do seminário em que o Consórcio apresenta a minuta, a bancada feminina da Câmara, está disponível em: <goo.gl/jEvq3x> (manhã) <goo.gl/dH6FFc> (tarde). Acesso em 10 jun. 2016.

⁴⁵ Ver decreto presidencial nº 5.030 de 31/03/2004. Disponível em: <goo.gl/GCGGYS>. Acesso em 15 jun. 2016.

É interessante notar que a entrada desse projeto, no Legislativo federal, foi de iniciativa do Executivo, notadamente reconhecido pelas altas taxas de sucesso e dominância na produção das leis (Figueiredo e Limongi, 1999). Embora tenham sido cogitadas outras alternativas, como a iniciativa popular de lei, a Comissão de Legislação Participativa e a iniciativa parlamentar, a opção pelo Executivo foi explicada por Calazans e Cortes (2011) pelo fato do PL 4.559/04 incluir a criação de despesas, como, por exemplo, a criação de Varas Especializadas para julgar os casos de violência doméstica. Além disso, uma das integrantes do Consórcio alegou que ter o apoio do Executivo ao projeto era necessário e estratégico para o seu resultado (Entrevista 4).

Nesse ponto, é importante retomar algumas premissas básicas sobre o funcionamento do Legislativo federal. Após a promulgação da Constituição de 1988, o Executivo se tornou o principal legislador do país (Figueiredo e Limongi, 2012), o que implica dizer que a maioria das leis aprovadas no Congresso é de sua autoria. Entretanto, vale ressaltar que o Executivo é um ator coletivo e não individual (Freitas, 2016), ou seja, não é possível reduzir a figura do Executivo ao presidente ou supor que ele seja um ator unitário. Mais do que isso, quando o Executivo propõe um projeto de lei, apenas se inicia o processo legislativo e não se pode prescindir de olhar para o jogo que passará a ocorrer no interior desse poder, o que inclui a participação de vários atores, incluindo a sociedade civil. Nas palavras da autora:

No interior das Casas, o projeto passará por comissões onde será avaliado sob a coordenação de um relator – nomeado pela presidência da comissão, com anuência dos líderes partidários. Durante esse processo, novas informações sobre a matéria são produzidas e os parlamentares apresentarão os pontos de discordância em relação à proposta original do Executivo. Eventualmente, a sociedade civil se manifestará sobre a temática. Segue-se então, um intenso processo de barganha. O Legislativo é um espaço privilegiado de deliberação dos projetos, onde não só ministros e técnicos do governo manifestam suas preferências. Isto é, ao dar entrada no Congresso, a matéria se torna pública e oposição, coalizão e a sociedade civil entram no debate. O Legislativo é, então, a arena onde se constrói o consenso necessário – entre a maioria – para a aprovação da matéria, sendo esse consenso construído por meio da atuação dos legisladores e do emendamento dos projetos (Freitas, 2016, p.46-7).

Ao longo da tramitação do projeto, o Consórcio esteve presente e atuante em todas as Comissões em que ele foi analisado, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal. Uma série de repertórios e estratégias foram mobilizados pelo grupo para garantir que os pontos essenciais do texto não fossem alterados até sua aprovação final. Apresentamos, abaixo, uma tabela da sequência dos fatos até a apresentação do projeto de lei ao Congresso.

Quadro 2: Cronologia da apresentação do PL 4.559/2004 ao Legislativo federal

Período	Encaminhamento
2001/2003	Consórcio se articula em 2001, e ao longo de dois anos de reuniões e estudos, elabora minuta de anteprojeto sobre violência doméstica contra a mulher. A coordenação do grupo ficou sob responsabilidade do Cfemea, por estar sediado em Brasília, e pela experiência da organização em <i>advocacy</i> ⁴⁶ no Legislativo e Executivo.
Novembro/2003	Consórcio apresenta minuta de anteprojeto de violência doméstica contra as mulheres, num seminário sobre violência doméstica realizado na Câmara dos Deputados.
Dezembro/2003 a Novembro/2004	SPM e Cfemea realizam um convênio cujo objetivo principal era a produção de um anteprojeto de lei sobre violência doméstica contra a mulher. Em março de 2004, as organizações apresentam sua proposta legislativa a ministra da SPM.
Março/2004	Criação do Grupo de Trabalho Interministerial, sob coordenação da SPM, cuja finalidade era elaborar proposta legislativa para coibir a violência doméstica contra a mulher. O anteprojeto produzido pelo Consórcio é o documento base da discussão em que as organizações também participam pautando o debate.
Dezembro/2004	Executivo apresenta ao Congresso o projeto de lei 4.559/2004, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do §8º do artigo 226 da Constituição Federal.

Fonte: Elaboração própria

No tópico seguinte, abordaremos o debate do caso na literatura, com destaque para as pesquisas que reconhecem o papel do Consórcio na produção da Lei Maria da Penha.

A produção acadêmica sobre a Lei Maria da Penha

A produção acadêmica sobre a Lei Maria da Penha tem se concentrado, majoritariamente, em debates relacionados à Justiça Criminal (Maciel, 2011) ou sobre aspectos jurídicos da lei.

O principal trabalho que analisa a atuação do Consórcio, desde a proposição da lei até sua aprovação, foi publicado, em 2011, por Myllena Calazans e Iáris Cortes. Além desse, outras pesquisas reconhecem a atuação do Consórcio no processo de produção dessa política

⁴⁶ O entendimento acerca do que é *advocacy* e a forma com que essa ação estratégica é realizada está explicitada na publicação intitulada “Incidência Política do Cfemea – dinâmicas e reflexões”, disponível no site (goo.gl/7ZgTG7). Em resumo, para a organização, *advocacy* pressupõe ação coletiva, pública e política com a finalidade de promover conquistas mais justas e democráticas que beneficiem a sociedade em geral. A partir disso a organização desenvolve, desde suas origens, sistemas de acompanhamento e monitoramento das normas produzidas pelo Congresso Nacional que têm impacto nos direitos e na vida das mulheres, além da elaboração de propostas e encaminhamento de demandas.

no Legislativo (Albarrán, 2010; Barsted, 2007, 2011; Lavigne, 2011; Maciel, 2011; Nunes, 2012; Pinheiro, 2010; Romeiro, 2007, 2009; Santos, 2010; Sarmiento, 2013). Grande parte dessas pesquisas considera a própria aprovação da lei, como um resultado da mobilização e articulação entre o movimento feminista, a Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) e a bancada feminina do Congresso. É importante ressaltar que, alguns desses trabalhos, foram escritos pelas próprias integrantes do Consórcio (Barsted, 2007, 2011; Calazans e Cortes, 2011; Lavigne, 2011).

Para Pinheiro (2010), o caso é uma das principais conquistas da bancada feminina do parlamento. O sucesso, em sua aprovação, deve-se à articulação entre a bancada, a SPM e o movimento feminista.

Romeiro (2007, 2009) atribuiu o sucesso do caso a uma conjunção de fatores que envolvem: a mobilização feminista por direitos e a aproximação do movimento em direção ao Estado, com destaque para a SPM. Outros elementos citados foram: os problemas encontrados, no sistema judiciário, para o tratamento da violência doméstica contra a mulher, e as conferências internacionais sobre direitos das mulheres. Em suma, a autora reconheceu que a promulgação da lei esteve diretamente relacionada com a mobilização pelos direitos das mulheres, realizada pelo Consórcio, e pela ressonância desta reivindicação junto ao Estado, na figura da SPM.

Santos (2010) considerou que o processo de formulação e aprovação da lei refletiu uma articulação entre o governo e os movimentos de mulheres e feministas.

Maciel (2011), por sua vez, entendeu o caso como uma campanha, cujo processo de mobilização funcionou, graças à habilidade de ativistas em utilizar uma série de estratégias de ação. Dentre elas: lobby no Legislativo e Executivo; parcerias com órgãos estatais; formação de coalizões com outros grupos e movimentos sociais; uso da mídia e manifestações públicas. No âmbito do Executivo, a autora destaca o apoio da Secretaria Especial de Política para as Mulheres e, no Legislativo, o apoio da deputada Jandira Feghali, uma das relatoras do projeto.

Calazans e Cortes (2011) reconheceram o processo de elaboração, tramitação e aprovação da proposta legislativa como muito democrático e participativo. As autoras notaram que, para algumas participantes envolvidas nesse processo, o caso lembrou a mobilização de mulheres durante a elaboração da Constituição de 1988.

Barsted (2007, 2011) concebeu a aprovação da lei como um caso bem-sucedido de articulação política entre a sociedade civil/movimento de mulheres e as instituições do Executivo e Legislativo. Denominou o processo como uma ação de *advocacy* feminista, que

promoveu a mobilização política, junto ao Estado e a sociedade, para a aprovação de uma legislação voltada para a proteção das mulheres. A ação teve por base um cenário de avanço da legislação internacional de proteção aos direitos das mulheres, um contexto político favorável e a atuação da SPM, em sintonia com o movimento de mulheres e em interlocução com o Congresso. A autora defende que além de ter redigido o anteprojeto, o Consórcio atuou, decisivamente, no processo legislativo que culminou com a sanção da Lei Maria da Penha. Nunes (2012) vai além e reconhece no texto da lei promulgada, a maioria das demandas feitas pelo grupo, ao longo da produção da política.

É importante ressaltar que, ainda que esses trabalhos considerem a atuação do Consórcio como uma variável que explica a aprovação da Lei Maria da Penha, nem todos eles se voltam para a atuação desse grupo, no interior do Legislativo federal. Por isso, o presente trabalho se aproxima das produções que abordam, mais detalhadamente, as discussões ocorridas ao longo da tramitação da lei (Calazans e Cortes, 2011; Nunes, 2012; Romeiro 2007, 2009).

Em relação a esses trabalhos, a diferença é que, nesta pesquisa, o olhar para o processo legislativo está aliado a uma perspectiva que inclui:

- recuperação histórica dos repertórios, tradicionalmente, mobilizados pelo movimento feminista atuando no Legislativo federal (item 1.2).
- sistematização dos repertórios mobilizados pelo Consórcio, em cada fase do processo legislativo, em busca de explicações sobre: i) os momentos em que ocorrem a atuação do grupo e ii) como a atuação do Consórcio afeta a produção da política no Legislativo federal (capítulos 2 e 3).

No capítulo 2 trataremos da produção da Lei Maria da Penha, com foco no processo decisório, que ocorreu no Legislativo federal. Observamos a trajetória do Consórcio, ao longo desse processo, e sua interação com os atores políticos de forma a compreender como os atores sociais afetam a produção da política pública no Legislativo federal. Nesse percurso será possível observar o quanto dessa trajetória já vinha sendo contada desde os primórdios do movimento feminista.

Procuramos mostrar nesse capítulo que, embora na Ciência Política, não exista literatura consolidada sobre a atuação dos movimentos sociais no Legislativo federal, encontramos alguns casos empíricos que trazem elementos e achados que devem ser destacados.

Esses trabalhos reconhecem a atuação dos movimentos sociais no Legislativo federal na Assembleia Constituinte (Lin, 2010; Brandão, 2011); através da iniciativa popular de lei (Paz, 1996; Lin, 2010) e da Comissão de Legislação Participativa (Lin, 2010); por meio da política da proximidade ou *lobby* (Dowbor, 2012; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014); como grupo de pressão (Carvalho e Taglialegna, 2006); e como comunidades de políticas ou *policy communities* (Pereira, Vasselai e Silva, 2012; Pereira, 2013).

Para além das possibilidades de inserção dos movimentos via iniciativa popular de lei ou Comissão de Legislação Participativa, os atores sociais têm atuado pelas vias convencionais. Ao optar por esse caminho, eles fazem uso dos mesmos repertórios disponíveis a qualquer ator interessado em participar do jogo legislativo, seja ele representante de movimentos sociais, ou do setor privado, por exemplo. Por essa via, encontramos atores sociais mobilizando os seguintes repertórios: uso de contatos pessoais para acessar as autoridades públicas; sugestão de emendas aos parlamentares; pressão para mudança no regime de tramitação do projeto (através do requerimento de urgência); apresentação de subsídios, que sustentam seus posicionamentos, para os relatores e membros das Comissões (através da participação em audiências públicas).

Na segunda parte do capítulo, ao observarmos os padrões históricos de interação do movimento feminista no Legislativo federal, encontramos, desde o movimento sufragista, o uso de repertórios voltados para a atuação no Congresso.

A Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), liderada por Bertha Lutz, mobilizava sua rede de contatos pessoais dentro dos círculos do governo, assessorava parecer de parlamentares com subsídios técnicos e fazia pressão sobre membros do Congresso (Alves, 1980; Hahner, 2003).

O movimento sufragista pertenceu à primeira onda feminista, que se estendeu da virada do século XIX para o século XX, até 1932. O intervalo que se iniciou, em 1932 até as primeiras manifestações nos anos 1970, foi considerado um período de refluxo do movimento feminista (Pinto, 2003). A mobilização das mulheres em defesa dos seus direitos civis foi retomada a partir da década de 1970.

Em 1975, uma série de comemorações em homenagem ao Ano Internacional da Mulher ocorreram no Rio de Janeiro e São Paulo. Dentre essas comemorações, destacou-se a organização do evento intitulado “Pesquisas sobre o papel e o comportamento da mulher na realidade brasileira”. Tal evento foi considerado, simbolicamente, como o marco fundador do feminismo brasileiro da segunda onda (Pedro, 2006). A conferência debateu temas como trabalho feminino, a imagem da mulher nos meios de comunicação, sua situação jurídica, etc.

(Pitanguy, 1985). Nos chama atenção que dentre as organizadoras do evento estão Leila Barsted e Jacqueline Pitanguy, mais tarde responsáveis por fundar a Cepia, organização integrante do Consórcio que atuou no caso da Lei Maria da Penha.

Os anos 1980 são marcados pelo fim do bipartidarismo e pelas eleições parlamentares. Participar da política institucional foi o grande dilema do movimento feminista nessa década e, por isso, surgiu uma divisão entre aquelas que lutavam pela institucionalização do movimento, e uma aproximação da esfera estatal, e aquelas que viam nessa aproximação um sinal de cooptação (Pinto, 2003). Essa divisão tende a apagar, no entanto, o fato de que desde os anos 1970, o movimento feminista constitui-se como um campo discursivo de ação heterogêneo (Alvarez, 2014). Ou seja, desde, pelo menos, a segunda onda feminista visões de mundo heterogêneas coexistem articuladas em torno de um campo comum.

Considerando as diversas correntes e ideias, que nortearam as estratégias de ação nesse campo, uma parte do movimento feminista já tinha uma atuação voltada para o Legislativo, desde meados da década de 1970, apresentando sucessivas propostas para alterar leis que reforçavam a desigualdade de gênero (Pitanguy, 1985; Barsted, 1994a, 1994b; Barsted e Garcez, 1999).

Essas propostas de mudanças legislativas seguiram com o avanço da redemocratização e a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em agosto de 1985. A finalidade básica do Conselho era a formulação de políticas nacionais com o objetivo de eliminar a discriminação contra a mulher. Nos primeiros anos do governo José Sarney, esse órgão tornou-se a instância mais importante para o desenvolvimento de uma política feminista, baseada nos grupos de pressão (Alvarez, 1994), servindo como canal de representação dos interesses do movimento de mulheres (Schumacher e Vargas, 1993). Seus cargos foram ocupados, em sua maioria, por mulheres que tiveram uma longa associação com grupos feministas e outras organizações do movimento de mulheres (Alvarez, 1994).

Por meio do *lobbying* intenso do Conselho e sua articulação com o movimento de mulheres, muitas reivindicações relacionadas aos direitos da mulher foram incluídas na nova Constituição. O repertório utilizado pelo CNDM incluía, principalmente, o diálogo com as lideranças parlamentares e seus assessores, além das articulações realizadas com a bancada feminina do Congresso (Pitanguy, 2011).

Depois da guinada conservadora na conjuntura política nacional, algumas mulheres que saíram do CNDM fundaram o Cfemea (Centro Feminista de Estudos e Assessoria), em Brasília, para acompanhar a regulamentação de leis ordinárias e

complementares no Congresso Nacional. Em 1990, a antiga presidente do CNDM, Jacqueline Pitanguy, também funda a Cepia (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação), no Rio de Janeiro.

Pinto (2003) reconhece o Cfemea como a ONG cuja atuação mais se destacou no campo da política. A organização se constituiu como uma grande articuladora das questões das mulheres junto ao Congresso Nacional defendendo projetos, propondo emendas às comissões, assessorando a bancada feminina e divulgando, por meio do seu jornal, o andamento das questões de interesse das mulheres no Legislativo.

Outra ONG destacada pela autora é a Agende (Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento). Trata-se de uma organização originada de uma dissidência do Cfemea que concentra seu trabalho em ações de advocacy *strictu sensu*. Ambas as organizações participaram do consórcio que atuou no caso da Lei Maria da Penha.

Nos anos 2000, com o advento das agências estatais criadas nos governos FHC e Lula destacamos as ações realizadas pela Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM). A Secretaria, criada em 2003, realizou diversas ações voltadas para a violência contra a mulher e essa temática foi das que mais avançou em termos de sua absorção na pauta estatal (Santos, 2008 apud Pinheiro, 2015). São exemplos desse avanço a aprovação da Lei Maria da Penha, em 2006 e o Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência, em 2007.

Para Alvarez (1994) o desenvolvimento de uma política feminista baseada nos grupos de pressão surgiu final dos anos 1970, por meio da atuação de feministas nos partidos políticos e no Estado, sendo promovido também pelo CNDM e através das ONGs feministas. Desse modo, o caso da Lei Maria da Penha pode ser visto como fruto desse percurso histórico, uma vez que, algumas das ONGs envolvidas no consórcio foram criadas a partir da própria experiência de suas fundadoras no CNDM, como o Cfemea e a Cepia.

Na realidade, muito antes dos anos 1970, os repertórios de interação entre o movimento feminista e o Legislativo foram sendo construídos. Essa construção vem desde a luta pelo sufrágio, protagonizada por Bertha Lutz e a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF). Nesse sentido, ao analisarmos a atuação do consórcio no caso da Lei Maria da Penha precisamos levar em conta todo esse acúmulo de repertórios que ocorre ao longo da história.

No próximo capítulo, apresentaremos um histórico desde a formação do consórcio de ONGs envolvido na elaboração do anteprojeto de lei de violência contra a mulher, até a aprovação da Lei Maria da Penha.

Capítulo 2: A atuação do Consórcio de ONGs feministas no caso da Lei Maria da Penha

Nesse capítulo apresentamos a reconstrução empírica da atuação do Consórcio de ONGs feministas, no caso da Lei Maria da Penha. No entanto, antes de iniciar a reconstrução do caso, iniciaremos o capítulo abordando dois pontos: i) a inserção da violência doméstica na agenda pública; ii) a inserção da temática na literatura dos estudos feministas no Brasil. Em seguida, buscaremos contextualizar o debate por trás da Lei Maria da Penha que inclui a compreensão da legislação que vigorava, até então, para tratar dos crimes de violência doméstica contra a mulher e os posicionamentos divergentes sobre essa lei.

Até a aprovação da Lei Maria da Penha, os casos de violência doméstica contra a mulher eram julgados pela Lei 9.099/95, a Lei dos Juizados Especiais Criminais. Os embates em torno dessa lei refletiam a dificuldade de se obter um consenso a respeito da forma mais adequada de se enfrentar esses delitos (Romeiro, 2009). Os posicionamentos divergentes estavam relacionados à própria discussão em torno da necessidade de uma nova lei que substituísse a vigente na época. Grosso modo, esses posicionamentos eram contrapostos entre os representantes do Fórum Nacional dos Juizados Especiais (Fonaje), que defendiam a manutenção da legislação vigente, e o Consórcio de ONGs feministas, que defendia uma nova legislação⁴⁷.

A formação e a articulação do Consórcio de ONGs feministas foram motivadas, principalmente, pelo debate dos aspectos críticos da Lei 9.099/95 e pelo quanto essa norma vinha contribuindo para a impunidade dos crimes de violência doméstica praticados contra as mulheres no Brasil (Barsted, 2007). Junto a essas organizações estavam também acadêmicas e juristas. Um dos objetivos do grupo era buscar uma resposta legislativa para a violência doméstica contra a mulher. Ao elaborar um anteprojeto de lei, o grupo se concentrou em defender suas ideias junto aos poderes Executivo e Legislativo para inserir o tema na agenda e garantir que o projeto de lei aprovado se alinhasse ao conteúdo legislativo que elas haviam produzido. Após explicarmos como se deu o surgimento do Consórcio, iniciamos a exposição dos repertórios mobilizados pelo grupo divididos em duas fases:

- o momento pré-tramitação (2002-2004);

⁴⁷ Em alguns momentos os termos “representantes do Fonaje” e “Consórcio de ONGs feministas” serão substituídos pelos termos operadores jurídicos e movimento feminista. Essas escolhas não implicam numa homogeneização desses grupos, tampouco numa desconsideração das diferenças ideológicas que existem no interior dessas categorias. Reconhecemos que o movimento feminista constitui um campo discursivo de ação heterogêneo (Alvarez, 2014), bem como a multiplicidade de atores e forças presentes no Poder Judiciário. Contudo, assim como Romeiro (2007), utilizaremos essas categorias como um recurso metodológico, ainda que sob o risco da imprecisão teórica.

- a tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (2005-2006)

A primeira fase está relacionada, especialmente, a um momento de articulação do grupo em torno da elaboração do anteprojeto de lei de violência doméstica. Ao longo da produção dessa proposta legislativa, o Consórcio se aproximou de membros do Executivo e Legislativo para colocar o tema na agenda política e compartilhar seu conteúdo. Assim, a proposta se tornou o principal subsídio do projeto de lei, apresentado pela Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) ao Congresso.

A segunda fase está relacionada, propriamente, a tramitação do projeto de lei nas Casas Legislativas, por isso, descrevemos os repertórios mobilizados pelo Consórcio tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal. Ao longo do processo legislativo, a proposição tramitou em três Comissões, na Câmara dos Deputados⁴⁸, e uma, no Senado Federal⁴⁹. No Legislativo, o Consórcio atuou nos processos decisórios que ocorreram dentro das Comissões Parlamentares, mobilizando diversas estratégias e repertórios com o intuito de defender alguns pontos essenciais no conteúdo da lei que estava em discussão.

Em seguida, apresentaremos um tópico que trata da atuação do Consórcio para além da arena legislativa, através de manifestações públicas e outros tipos de mobilizações, que aconteceram ao longo de todo o período (2003-2006) com o objetivo de incrementar as pressões sobre o processo legislativo (Maciel, 2011).

Por último, faremos um balanço dos repertórios mobilizados pelo grupo no momento pré-tramitação e ao longo da tramitação do projeto de lei. Junto a esse balanço, apresentaremos um comparativo entre os textos aprovados em cada fase da tramitação da proposição. Para esse quadro comparativo selecionamos apenas dois artigos, que eram pontos essenciais defendidos pelo Consórcio sobre a temática e foram propostos já no seu anteprojeto. O objetivo desse quadro será rastrear as mudanças ocorridas nos textos ao longo do processo legislativo⁵⁰.

⁴⁸ Comissão de Seguridade Social e Família; Comissão de Finanças e Tributação; Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

⁴⁹ Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

⁵⁰ Análises minuciosas sobre as mudanças realizadas nos artigos, de um determinado projeto, ao longo da tramitação nas Casas Legislativas, costumam se utilizar do método que decompõe a matéria apresentada em dispositivos, procurando identificar a menor unidade legal possível que contenha elementos legais (metodologia de análise de dispositivos). O projeto inicial assim destrinchado é comparado ao projeto que saiu do Legislativo, decomposto pelo mesmo método, rumo à sanção presidencial. Assim, é possível identificar uma a uma as alterações realizadas pelo Legislativo (Freitas, 2016). No caso aqui apresentado, faremos uma simples comparação do conteúdo de dois artigos selecionados. A intenção é olhar para os artigos propostos, inicialmente, pelo Anteprojeto apresentado pelo Consórcio ao Executivo e a partir disso analisar as mudanças feitas nesses artigos ao longo da tramitação. Em seguida, comparamos esse conteúdo selecionado com o texto promulgado.

Assim, poderemos ensaiar uma correlação entre os repertórios mobilizados pelo grupo e o suposto efeito no texto da lei, ao longo da tramitação. O intuito será tratar essa tentativa de correlação como um indicativo de que organizações de movimentos sociais precisam ser mais bem observadas dentro do jogo legislativo.

Por fim, dos resultados encontrados, constataremos que o Consórcio atua dentro das Comissões Parlamentares em pelo menos dois momentos chave do processo legislativo: 1) formulação do parecer das relatoras e 2) definição do posicionamento da Comissão. No âmbito mais geral, os resultados da pesquisa indicam que a atuação do movimento ocorre na fase de formação da agenda e na definição do conteúdo da lei.

2.1 Introduzindo a temática

Como apontamos no capítulo anterior, a segunda onda do feminismo brasileiro era alinhada às chamadas questões gerais, relacionadas às desigualdades sociais e à luta feminista pelo viés de classe. Esse enfoque estava relacionado a própria realidade histórica e social do Brasil, por isso o feminismo que se forjou aqui era diferente da construção feminista ocorrida nos países da América do Norte e da Europa (Moraes e Sorj, 2009b). Trazendo o exemplo do feminismo surgido na França e na Itália, Velasco e Cruz (1982) aponta que nesses países a luta pela livre disposição do corpo das mulheres - relativa aos direitos reprodutivos e à liberação do aborto, bem como as denúncias das violências contra as mulheres, praticadas em todas as instâncias da sociedade, a começar pela família - eram eixos prioritários de atuação do movimento.

No entanto, Alvarez (1994) observa que, no final dos anos 1970, as feministas continuavam se opondo ao regime militar e à exploração capitalista, mas passaram também a se concentrar nas lutas específicas, ou seja, nas questões relacionadas aos direitos reprodutivos, à violência contra as mulheres e à sexualidade.

No tema da violência, Santos (2010) observa que no contexto de abertura política, os grupos feministas abordavam diferentes formas de violência, tais como a violência política e sexual contra prisioneiras políticas; a violência doméstica; a violência policial contra prostitutas; a violência racial contra mulheres, entre outras. No entanto, no início dos anos 1980, a violência doméstica se tornou “o centro dos discursos e mobilizações feministas” (Santos, 2010, p.156)

Nessa época, chamavam atenção os casos de assassinatos de mulheres e a absolvição dos assassinos pelos tribunais, com base na tese da legítima defesa da honra. A

grande repercussão na imprensa do assassinato de mulheres de classe média por seus maridos deflagrou a entrada desse tema na agenda pública (Sorj e Monteiro, 1985 apud Moraes e Sorj, 2009b). É importante ressaltar, contudo, que desde as décadas de 1920 e 1930, o uso da justificativa “matei por amor” era mobilizada pelos assassinos de mulheres, cujos homicídios eram denominados “crimes de paixão” (Blay, 2008). Na década de 1940, tais crimes continuavam a ser praticados e a justiça absolvía os criminosos sob o argumento da legítima defesa da honra.

Em 1976, um caso emblemático foi o de Doca Street, que assassinou sua companheira Ângela Diniz e, mesmo sendo réu confesso, foi absolvido pelo Tribunal do Júri alegando a tese da legítima defesa da honra. Os argumentos utilizados no julgamento pela defesa do acusado retratavam Ângela como uma mulher que bebia muito, de personalidade neurótica, com perturbações comportamentais traduzidas, especialmente, pela sua agressividade excessiva (Lins e Silva, 1991 apud Blay, 2008). Além disso, argumentavam também que era mulher de vida fácil e desregrada, que denegria os bons costumes (Grossi, 1993). Como explica Blay (2008), a estratégia dos advogados de defesa de Doca Street era criar uma polarização entre o seu comportamento e o de Ângela, de forma que, se julgasse uma imagem social e sua representação, ao invés do crime. O crime recebeu uma intensa cobertura da mídia, mas é interessante notar que as discussões na imprensa giravam em torno da defesa da vida das mulheres e da visão do agressor como desviante, passional e doente, ao invés de uma reflexão sobre as relações desiguais de gênero (Moraes e Sorj, 2009b).

No final dos anos 1970, o movimento começou a denunciar amplamente casos como esses, que revelavam o machismo que orientava o modo como as leis eram aplicadas e interpretadas (Debert, Gregori e Piscitelli, 2006). Embora se advogue por uma pretensa neutralidade jurídica, na realidade, como apontam Barsted e Garcez (1999), o Poder Judiciário não é imune aos padrões culturais que permeiam toda a sociedade que os integra. A tese da legítima defesa da honra, durante muito tempo, absolveu homens que matavam suas companheiras, alegando que estavam “lavando a sua honra” (Debert, Lima e Ferreira, 2008). Para os autores, as manifestações do movimento feminista colaboraram para que esse argumento perdesse a eficácia ao longo dos anos. Ainda que pesquisas apontem que tal tese ainda seja mencionada nos argumentos da defesa, ela não garante mais a absolvição do réu, como ocorria até muito recentemente.

Os anos 1980 são marcados pelo surgimento de inúmeras organizações de apoio à mulher em situação de violência doméstica, a primeira delas foi o SOS Mulher. Outros acontecimentos importantes nessa década foram a criação dos já mencionados Conselhos

Estaduais da Condição Feminina, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e as Delegacias de Defesa da Mulher.

Em 1988 foi incluído um parágrafo no artigo 226 da Constituição Federal, no qual o Estado se compromete a assegurar a assistência à família, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações. A atuação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, junto ao movimento feminista, foi fundamental para garantir a inclusão desse dispositivo no texto constitucional.

A década de 1990 é marcada pela produção jurídica internacional na área dos direitos humanos para as mulheres com destaque para a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), incorporada pela legislação brasileira, em 1995. Nesse mesmo ano, a Lei dos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/95) passa a vigorar no Brasil. Essa legislação acaba por incidir sobre os delitos relacionados à violência doméstica contra a mulher, ocasionando diversas críticas que exploraremos melhor no tópico seguinte.

Nos anos 2000, destacamos a criação das já mencionadas agências estatais, voltadas à promoção da igualdade de gênero, criadas nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. Em 2001, a decisão da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH) condenou o Brasil pela omissão, tolerância e impunidade nos casos de violência doméstica contra a mulher, impulsionando uma mobilização nacional sobre o tema (Maciel, 2011). Essa decisão foi fruto da denúncia realizada por organizações de direitos humanos juntamente com a vítima, em face da impunidade do crime praticado, em 1983, contra Maria da Penha Fernandes. No mesmo ano, um grupo de ONGs feministas se articulou para debater sobre os aspectos críticos da Lei 9.099/95, e o quanto essa norma, vinha contribuindo para a impunidade dos crimes de violência doméstica, praticados contra as mulheres, no Brasil (Barsted, 2007).

Dois anos depois, o Comitê da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) recomendou, ao governo brasileiro, a elaboração de uma legislação sobre violência doméstica (Santos, 2010). Em 2004, o Executivo apresentou ao Congresso o projeto de lei 4.559/2004 que, dois anos depois, foi promulgado e transformado na Lei Maria da Penha, que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Apresentamos abaixo uma linha do tempo que destaca os principais acontecimentos em torno do tema da violência doméstica. Alguns deles já abordamos no capítulo anterior, e outros serão melhor desenvolvidos no tópico seguinte.

Quadro 3: Linha do Tempo

1976	Assassinato de Ângela Diniz pelo seu companheiro Doca Street.
1979	Julgamento de Doca Street.
1980	Criação do primeiro SOS-Mulher, em São Paulo.
1983	Criação do primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina em SP.
1985	Criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Criação da primeira Delegacia de Defesa da Mulher, em São Paulo.
1988	Conquista na Constituição Federal: inclusão do parágrafo 8º, no artigo 226, em que o Estado se compromete a assegurar a assistência à família, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.
1995	Convenção de Belém do Pará é incorporada pela legislação brasileira. Criação da Lei dos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/95).
1998	Caso Maria da Penha é levado a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA), pela própria vítima, apoiada por ONGs atuantes na temática.
2001	Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) analisa o caso Maria da Penha, e responsabiliza o governo brasileiro por tolerância estatal em relação à violência doméstica contra as mulheres. Articulação do grupo de ONGs feministas para debater aspectos críticos da Lei 9.099/95.
2002	Criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (governo FHC), ligada ao Ministério da Justiça.
2003	Criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (governo Lula), vinculada à Presidência da República, com status ministerial. Comitê Cedaw recomenda ao governo brasileiro a elaboração de legislação sobre violência doméstica.
2004	Apresentação do PL 4.559/2004 de autoria do Executivo.
2006	Promulgação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006)

Fonte: Adaptada de Avelar e Blay (2017, p.329-337).

É importante ressaltar que embora não seja um fenômeno novo, historicamente, a violência de gênero tem sido naturalizada e tratada como um episódio trivial da vida privada, que ali devia se manter circunscrito. Aos olhos do Estado e da sociedade, a violência que acontecia no âmbito doméstico não dizia respeito a terceiros e não pertencia ao âmbito público de discussão. Para que essa violência fosse vista como um problema social e político, o movimento feminista desempenhou um papel-chave (Moraes e Sorj, 2009a), principalmente na dimensão cultural e simbólica. Isso se deu, primeiramente, com o questionamento da noção cultural da família como uma instituição restrita ao âmbito privado, o que permitia proteger sua estrutura, baseada na autoridade masculina sobre a mulher, e obscurecendo o fato de que

muito dessa estrutura desigual tinha respaldo na lei⁵¹. Outro ponto importante foi a reconstrução do problema da violência de gênero como uma violação de direitos humanos, “convertendo conflitos privados em problema público a ser solucionado pela intervenção do aparato estatal-legal” (Maciel, 2011, p. 105).

No âmbito acadêmico, a literatura que se interessou pelo estudo da violência contra as mulheres tem origem nos anos 1980, constituindo uma das principais áreas temáticas dos estudos feministas no Brasil (Santos e Izumino, 2005). O primeiro estudo sobre violência contra as mulheres, de Maria Amélia Azevedo, foi publicado em 1985 (Saffioti, 2001). Sob o título *Mulheres espancadas – a violência denunciada*, a autora fez um levantamento dos boletins de ocorrência lavrados nos distritos policiais de São Paulo, entre 1982 e 1983, referentes à violência física contra a mulher. Essa investigação, contudo, fixou-se mais nos dados quantitativos do que na análise qualitativa do fenômeno.

Numa tentativa de sistematizar as perspectivas que tratam da temática, Santos e Izumino (2005) identificam três correntes teóricas que se constituem como referências para esses estudos. A primeira corrente chamada de “dominação masculina” é identificada com o trabalho de Marilena Chauí, *Participando do debate sobre mulher e violência*. A partir dessa perspectiva, a violência contra as mulheres é expressão de dominação do homem sobre a mulher, resultando na anulação de sua autonomia. A ação violenta trata o ser dominado como objeto e não como um sujeito.

A segunda corrente é inspirada pela perspectiva marxista introduzida por Heleieth Saffioti. Para a autora, as mulheres vivenciam uma relação desigual de poder com os homens e a violência contra as mulheres resulta da socialização machista. A ideologia machista “socializa o homem para dominar a mulher e esta para se submeter ao poder do macho” (Santos e Izumino, 2005, p. 151).

A terceira corrente relativiza a perspectiva dominação-vitimização. O trabalho de principal destaque aqui é o de Maria Filomena Gregori, publicado nos anos 1990, focado no SOS-Mulher de São Paulo. Trata-se da primeira entidade no Brasil, criada por iniciativa de vários grupos feministas com o objetivo de prestar atendimento a mulheres vítimas de violência. A autora analisa a atuação da organização e os depoimentos das mulheres que sofreram violência, expondo as contradições entre as práticas e os discursos feministas sobre violência conjugal, em relação aos relatos reais apresentados.

⁵¹ Para Barsted e Garcez (1999, p. 12), até 1988, o Código Civil orientava todos os seus artigos relativos à família marcando a superioridade do homem em relação à mulher, seja na parte geral, no capítulo específico sobre família ou na parte relativa ao direito das sucessões.

É importante mencionar também uma confusão existente na literatura sobre o próprio uso do termo que melhor descreve o tipo de violência que estamos tratando aqui. Nesse sentido, verifica-se o uso de diferentes expressões empregadas de maneira equivalente (Almeida, 2007). São elas: violência contra a mulher, violência doméstica, violência intrafamiliar e violência de gênero.

O termo violência contra a mulher seria uma noção criada pelo movimento feminista, a partir da década de 1960 (Debert e Gregori, 2008), sugerindo um ato unilateral e acentuando o lugar da vítima. Violência doméstica, termo que se evidenciou nos anos 1990, enfatiza mais a esfera privada em que ocorre a violência, do que o sujeito que a sofre, ou seja, incluem-se manifestações de violência entre outros membros ou posições no núcleo doméstico (Debert e Gregori, 2008). Violência intrafamiliar não se restringe ao espaço onde a violência ocorre. Ela “recai exclusivamente sobre membros da família nuclear ou extensa” (Saffioti, 2001, p.130).

Por fim, a violência de gênero acontece num contexto de relações produzidas socialmente e seu caráter é relacional. Como apontam Santos e Izumino (2005), a principal referência para os estudos sobre gênero, no Brasil, é o trabalho da historiadora e feminista americana Joan Scott.

Neste trabalho não aprofundaremos essa discussão e utilizaremos, principalmente, os termos violência contra a mulher e violência doméstica. No próximo tópico, discorreremos sobre o debate por trás da Lei Maria da Penha, e como um Consórcio de ONGs se formou para apresentar o anteprojeto que deu início a discussão dessa lei no Congresso.

2.2 O debate por trás da Lei Maria da Penha e a formação do Consórcio de ONGs

A primeira política pública de combate à violência doméstica foi inaugurada com a criação da Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, também conhecida por DDM. Trata-se de uma política criada pelo governador de São Paulo, Franco Montoro, através do Decreto 23.769/1985. Debert e Gregori (2008) apontam que essa legislação não fazia menção à violência contra a mulher. Não havia tipificações penais para crimes relacionados à violência contra mulher (familiar, doméstica ou de gênero) e, portanto, as mulheres atendidas nas delegacias dependiam da interpretação que a agente policial tinha da queixa enunciada pela vítima.

Na década seguinte, houve a expansão dessas unidades policiais. Sua criação só pode ser compreendida pelo contexto da reabertura democrática dos anos 1980 e pela pressão

exercida, pelo movimento feminista, que criticava o descaso com que a violência contra a mulher era tratada pelo sistema de justiça, particularmente, no tribunal do júri e na polícia (Debert, Gregori e Piscitelli, 2006). Santos (2010) pondera, no entanto, que alguns anos depois da criação das delegacias, as ONGs feministas se desiludiram com essas instituições, por conta das dificuldades de diálogo com as delegadas e pela falta de institucionalização de um programa de capacitação das policiais a partir de uma perspectiva de gênero.

Na segunda metade dos anos 1990, tiveram início as primeiras mobilizações feministas para criação de uma lei específica sobre violência contra mulher (Maciel, 2011). Nesse momento, os Juizados Criminais, criados em 1995, se tornaram o local em que chegavam as denúncias de agressões contra a mulher nos âmbitos doméstico e familiar. Embora os Juizados não tenham sido idealizados para tratar da violência doméstica contra mulheres, seu surgimento produziu efeitos no funcionamento das Delegacias da Mulher (Santos, 2010).

A Lei 9.099/95, que dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais (Jecrims), foi criada para julgar delitos de menor potencial ofensivo, definidos como aqueles cuja pena máxima não ultrapasse dois anos de reclusão. Outras motivações podem ser consideradas para sua criação: a necessidade de desafogar as varas criminais e assim superar os problemas da justiça tradicional, como o alto custo dos processos e as demoras nos julgamentos; e a possibilidade de modernização da justiça brasileira com a introdução das penas e medidas alternativas, no encaminhamento jurídico dos crimes de menor potencial ofensivo (Campos, 2004; Romeiro, 2009).

Essa lei estabelece mecanismos de conciliação e propõe a aplicação de penas não privativas de liberdade aos delitos definidos como de menor potencial ofensivo. Dentro desse critério, como a maior parte dos crimes cometidos contra a mulher tem pena de até dois anos, casos envolvendo, por exemplo, lesão corporal leve, ameaça, injúria e calúnia passaram a ser encaminhados para os Juizados. Discordando do critério utilizado pela Lei 9.099/95, Campos (2004) argumenta que o potencial ofensivo de um delito não deveria ser definido, simplesmente, com base na pena prevista no tipo penal. O bem jurídico lesionado deveria ser levado em conta, principalmente porque certos delitos, ainda que tenham a mesma pena, possuem consequências igualmente distintas na vida concreta das pessoas.

A criação dessa lei se deu num contexto internacional de informalização do Poder Judiciário, (Campos, 2001) que começou na Europa e nos Estados Unidos, propondo a simplificação de mecanismos judiciais e transferindo para a sociedade a resolução de conflitos de menor significância, destinando o encarceramento aos crimes graves. Nesse sentido, a lei

teria um efeito despenalizante, ou seja, diminuiria a pena de determinados delitos sem descriminalizá-los.

A partir do funcionamento dos Juizados Criminais foi suprimido o inquérito policial sendo substituído pelo Termo Circunstanciado (TC), mais simplificado, onde o registro da ocorrência é feito de forma sucinta. O termo é acompanhado pelo laudo (auto de exame de corpo de delito), nos crimes com vestígio. Dessa forma, foi retirado das Delegacias da Mulher o papel de investigação e mediação dos conflitos, relacionados às queixas que eram ali processadas.

Os princípios da informalidade e da economia processual dispensam a feitura do inquérito policial; o boletim de ocorrência foi substituído pela elaboração de um termo circunstanciado que traz um relato dos fatos e a caracterização das partes e pode ser encaminhado, com presteza, ao tribunal (Debert e Gregori, 2008, p.171).

Com o advento da Lei 9.099/95, os crimes de ameaça e lesão corporal leve perderam o caráter de crimes de ação pública, quando qualquer pessoa pode denunciar, sendo transformados em crimes de ação pública condicionada à representação da vítima. Ou seja, a ação penal só tem início a partir da denúncia da própria vítima contra o acusado. O procedimento judicial pode ser finalizado quando ocorre a conciliação entre vítima e agressor e, além disso, o autor dos crimes de pena, não superior a dois anos, permanece na condição de réu primário e é proibida sua identificação criminal. No entanto, como pondera Barsted (2007), levando em consideração a natureza do conflito e a relação de poder presente nos casos de violência doméstica

essa lei acabava por estimular a desistência das mulheres em processar seus maridos ou companheiros agressores, e com isso, estimulava, também, a ideia de impunidade presente nos costumes e na prática que leva os homens a agredirem as mulheres. Após dez anos de aprovação dessa lei, constatou-se que cerca de 70% dos casos que chegavam aos Juizados Especiais Criminais envolviam situações de violência doméstica contra as mulheres. Do conjunto desses casos, a grande maioria terminava em conciliação, sem que o Ministério Público ou o Juiz deles tomassem conhecimento e sem que as mulheres encontrassem uma resposta qualificada do poder público a violência sofrida (Barsted, 2007, p. 130)

Segundo a defensora pública Juliana Belloque (apud Romeiro, 2009) um dos grandes problemas da prática conciliatória que acontecia nos Juizados é que ela se tornou regra, ao invés de ser apenas um de seus instrumentos jurídicos. Em sua visão, quando há uma relação de poder envolvida, como na maioria dos casos de violência doméstica contra a mulher, a prática da conciliação não é eficaz.

Nos Jecrimis, as mulheres eram estimuladas a optar pela conciliação em nome da harmonia familiar. Dos casos que chegavam aos Juizados Especiais, sobre mulheres vítimas de violência doméstica, 90% terminavam em arquivamento nas audiências de conciliação,

sem que as mulheres encontrassem uma resposta efetiva do poder público sobre a questão (Calazans e Cortes, 2011). Nos poucos casos em que ocorria a punição do agressor, sua condenação geralmente consistia na entrega de cestas básicas a entidades filantrópicas⁵².

No âmbito da legislação internacional, a produção jurídica na área dos direitos humanos para as mulheres teve impacto importante sobre a temática. Na década de 1990, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou uma série de Conferências nas quais foram firmadas um conjunto de compromissos e obrigações em relação à violência contra as mulheres (Barsted 2007; 2011).

Em 1993, a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, causou impacto na comunidade internacional ao reconhecer que a violência contra as meninas e mulheres representa uma violação dos direitos humanos, conclamando os Estados-membros a adotarem a perspectiva de gênero em suas políticas. Nesse mesmo ano, em resposta às denúncias dos movimentos de mulheres, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, através de uma resolução, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres, constituindo-se como um marco na doutrina jurídica internacional⁵³.

No ano seguinte, essa declaração deu subsídio à elaboração da Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres, também conhecida como Convenção de Belém do Pará. Trata-se do único instrumento internacional voltado para tratar a violência de gênero, definida como “qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no âmbito privado” (Barsted, 2011, p.21). A Convenção foi elaborada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e ratificada, no Brasil, pelo governo Fernando Henrique Cardoso (Santos, 2010) passando a integrar seu ordenamento jurídico nacional a partir de novembro de 1995.

A legislação brasileira, nos termos da Constituição Federal de 1988, já tinha reconhecido a igualdade de direitos de homens e mulheres na vida pública e privada, além de ter incorporado inúmeros novos direitos individuais e sociais das mulheres (Barsted, 2007).

⁵² Para outra visão da Lei 9.099/95, ver Montenegro (2015). A autora concorda que a lei apresenta graves problemas para tratar dos casos de violência doméstica, mas reconhece nela alternativas para além do discurso punitivo, proporcionando o diálogo entre as partes. Antes dessa lei, as denúncias de agressões físicas ou morais não saíam das delegacias e não chegavam a gerar nenhum procedimento formal, pois eram resolvidas amigavelmente entre o comissário de polícia e as partes.

⁵³ Outro instrumento importante é a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw), aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1979, e ratificada pelo Brasil, em 1984. Essa convenção define a violência contra a mulher como um ato de discriminação, pois prejudica o pleno exercício dos seus direitos fundamentais.

No que se refere à violência, adiantando-se à Convenção de Belém do Pará, a Constituição incluiu um importante parágrafo no artigo 226:

Esse parágrafo, escrito por orientação do movimento de mulheres, reconhece que: Art. 226, parágrafo 8: 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 (Barsted, 2007, p. 124)

Apesar das mudanças legislativas realizadas ao longo dos anos na legislação brasileira, até 2004, não havia um projeto de lei em tramitação no Poder Legislativo, que tratasse da violência doméstica e familiar contra as mulheres de maneira ampla e integral (Santos, 2010). No entanto, com a incorporação de normas internacionais de direitos humanos ao sistema jurídico brasileiro, o caminho se abriu para mobilizações jurídicas transnacionais, por meio de ONGs ligadas aos movimentos de direitos humanos e feminista. Uma destas mobilizações, cujos desdobramentos ocorreram em 2001, foi um caso simbólico sobre violência doméstica que deflagrou uma campanha pública para criação de legislação específica sobre essa matéria (Maciel, 2011).

O caso Maria da Penha foi levado pela própria vítima, apoiada pelas organizações Cejil (Centro de Justiça Internacional) e Cladem (Comitê da América Latina e Caribe para a Defesa dos Direitos das Mulheres), à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA). A denúncia alegava a tolerância estatal por parte do governo brasileiro frente à violência sofrida por Maria da Penha pelo seu agressor. Ela havia sido vítima de sucessivos atos de violência física e psicológica por parte do seu marido que tentou assassiná-la em duas ocasiões, em 1983. Desde então não haviam sido tomadas medidas efetivas pela justiça brasileira para julgar e punir o agressor, apesar das acusações apresentadas.

Por fim, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) responsabilizou o Estado brasileiro, por tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres, inaugurando jurisprudência internacional nessa matéria. A Comissão recomendou ao governo brasileiro algumas medidas, dentre elas: a reparação simbólica e material à vítima, o julgamento efetivo do seu agressor e o aprofundamento do processo de reformas que evitem a tolerância estatal à violência doméstica contra as mulheres no Brasil⁵⁴. Santos (2010) aponta que o governo Fernando Henrique Cardoso ignorou as comunicações enviadas pela CIDH, a respeito do caso, ocorrendo o mesmo durante o primeiro ano do mandato do governo Lula. Em 2003, o Comitê da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

⁵⁴ Disponível em: <goo.gl/xLzVQX>. Acesso em 5 mai. 2016.

Contra a Mulher (CEDAW) recomendou ao governo brasileiro a elaboração de uma legislação sobre violência doméstica (Santos, 2010) ⁵⁵.

Sobre a formação do Consórcio e a ideia de se construir uma solução legislativa para o problema da violência doméstica contra a mulher, Iáris Cortes, integrante do Cfemea, afirmou que “a ideia de uma lei de combate à violência doméstica estava no imaginário feminista desde sempre” (Sarmiento, 2013, p.44). A entrevistada afirmou também que o parecer da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos, sobre o caso Maria da Penha foi um instrumento importante “para acelerar o processo de elaboração de uma lei específica que, há quatro décadas era esperada pelo movimento” (Idem, *ibidem*).

Dada essa conjuntura, um grupo feminista se articulou, em 2001, para debater os aspectos críticos da Lei 9.099/95 e o quanto essa norma contribuía para a impunidade dos crimes de violência doméstica, praticados contra as mulheres, no Brasil (Barsted, 2007). Ao longo de 2002, esse grupo passou a ser denominado de Consórcio de ONGs (Barsted, 2007) ou Consórcio de ONGs Feministas (Calazans e Cortes, 2011). O consórcio era composto por seis organizações cujas integrantes tinham formação jurídica, e eram ligadas historicamente ao movimento feminista, mas também ao Estado, através da atuação, de algumas delas, no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e do trabalho na Constituinte. Junto delas também estavam acadêmicas e juristas.

As organizações envolvidas no Consórcio foram fundadas entre os anos 1989 e 2001: Cfemea (1989), Cepia (1990), Themis (1993), Cladem (1995), Agende (1998) e Advocaci (2001). Tratam-se de instituições que acumularam, ao longo dos anos 1990, expertise jurídica nas áreas dos direitos humanos e da mulher, além de possuírem acesso às arenas formais globais e nacionais (Maciel, 2011). Suas atividades de trabalho incluem: consultoria técnica em projetos e ações específicas, ao *lobby* no Legislativo e Executivo federais, à propositura de projetos de lei e de políticas públicas de igualdade de gênero e a capacitação de agentes estatais das redes de atendimento às mulheres vítimas de violência sexual. A seguir, uma breve descrição das organizações⁵⁶ destaca, com mais detalhes, sua forma de atuação:

⁵⁵ Tal recomendação também é citada no Anteprojeto de lei elaborado pelo Consórcio (ver Anexo 4).

⁵⁶ As informações foram coletadas dos sites das organizações, com exceção da Advocaci e Agende. Advocaci possui um blog desatualizado com poucas informações. Agende não possui site. Outras informações complementares foram extraídas do Quadro Informativo das ONG's e Redes feministas, de Direitos Reprodutivos e Saúde Reprodutiva, produzido pelo Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento do Departamento de Antropologia da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro). Disponível em: <goo.gl/wV2Hxf>. Acesso em 5 mai. 2016.

1- Advocaci (Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos): Fundada em 2001 com sede no Rio de Janeiro. Define-se como organização não governamental, cujo objetivo é fomentar o uso estratégico do direito (como instrumento de intervenção) nas políticas públicas para a promoção e defesa dos direitos humanos.

2- Agende (Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento): Fundada em 1998 com sede em Brasília. A organização tem por missão fortalecer a perspectiva feminista na agenda política. Além de monitorar políticas públicas, acordos e convenções internacionais, cria espaços de reflexão e troca de experiências para capacitar organizações e sensibilizar agentes governamentais e formadores de opinião sobre o tema de gênero.

3- Cepia (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação): Fundada em 1990 com sede no Rio de Janeiro. Apresenta-se como uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que executa projetos a partir da perspectiva de gênero e no marco dos direitos humanos. Atua com foco nas áreas da saúde; direitos reprodutivos e sexuais; violência; acesso à justiça; pobreza e trabalho. Desenvolve estudos e pesquisas, organiza seminários e conferências, dialogando com diversos atores para ampliar o debate em torno de questões de sua agenda de trabalho. Na área de *advocacy*, atua na proposição, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

4- Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea): Define-se como uma organização não governamental feminista, sem fins lucrativos, cujos marcos políticos e teóricos são: o feminismo, os direitos humanos, a democracia e a igualdade racial. Com sede em Brasília, foi fundado em 1989 por um grupo de mulheres feministas que assumiram a luta pela regulamentação dos novos direitos conquistados na Constituição Federal de 1988. Sua forma de atuação ocorre através da sensibilização e conscientização; articulação e mobilização; *advocacy* (promoção e defesa de ideias); comunicação política; acompanhamento e controle social.

5- Comitê da América Latina e Caribe para a Defesa dos Direitos das Mulheres (Cladem): Trata-se de uma rede feminista que articula pessoas, movimentos e organizações não governamentais da América Latina e do Caribe contribuindo para o exercício pleno dos direitos das mulheres. Foi criado em 1987, mas no Brasil se constitui em 1995. O Comitê promove a defesa dos direitos das mulheres mediante o litígio internacional; o monitoramento dos Estados; o fortalecimento da capacidade de seus membros para a análise e argumentação jurídico-política, e o desenho de estratégias de ações para a ação política local e regional. Foi uma das organizações que levou o caso Maria da Penha à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA).

6- Themis: Apresenta-se como uma organização não governamental feminista que atua na defesa dos direitos das mulheres. Com sede em Porto Alegre, foi fundada em 1993 por um grupo de advogadas e cientistas sociais feministas, com o objetivo de enfrentar a discriminação contra mulheres no sistema de justiça. Seu trabalho se estrutura em três estratégias principais: fortalecer o conhecimento das mulheres sobre seus direitos e o sistema de justiça; dialogar com operadores/as do direito sobre os mecanismos institucionais que preservam e reproduzem a discriminação contra mulheres; e advogar em casos estratégicos para proteger e alavancar direitos das mulheres em esfera nacional ou internacional.

As organizações envolvidas no Consórcio foram criadas, em sua maioria, num momento posterior à promulgação da Constituição de 1988, como relata uma das entrevistadas:

[...] a Iáris e grande parte do pessoal do Cfemea trabalhava no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Quando o Conselho acabou, a Jacqueline renunciou e todas as conselheiras renunciaram, quando o Sarney tirou todo o poder do Conselho em 89. Elas criaram o Cfemea, né? Nós criamos a Cepia aqui, em 1990. E outros grupos foram se formando. A Agende se formou depois, a Marlene era do Cfemea, depois a Marlene saiu do Cfemea e criou a Agende né? O grupo Themis foi criado depois, né? Tanto que a Carmen, a Rubia, a Denise Dora, esse pessoal todo lá no Sul é uma geração mais nova do que a nossa. Mas foram se agregando, ou seja, a gente tinha uma coisa muito clara na nossa cabeça de fazer com que essa Constituição aprovada em 88 pudesse ser concretizada, então a década de 90 foi uma década que as ONGs, e muitas delas com a participação de mulheres da área do direito, as ONGs foram muito ativas, de fazer com que os direitos previstos na Constituição fossem concretizados em políticas públicas e também normatizados através de leis ordinárias. (Entrevista 1, realizada em 15/02/2016)

Além disso, é importante destacar que, de acordo com o relato de duas entrevistadas, o envolvimento das integrantes do Consórcio no movimento feminista remonta aos anos 1970 e 1980:

[...] todas nós vínhamos do movimento feminista desde a época de 1973, 74, aqui do Rio, de alguma maneira [...] no Rio, em 73, teve os primeiros grupos feministas que se formaram, eram grupos ainda de reflexão feminista. Já em 75, alguns desses grupos de reflexão feminista, nós nos juntamos e conseguimos com apoio do escritório da Unesco aqui no Brasil, em 75, plena ditadura, governo Médici e com apoio da Associação Brasileira de Imprensa, nós organizamos um seminário que foi quase uma semana na sede da ABI. Era um Seminário do Papel e o Comportamento da Mulher na sociedade brasileira. [...] Nós começamos a nos organizar em grupos mais estruturados nesse processo constituinte. Em 82 houve as eleições estaduais em vários estados, governadores foram eleitos, em São Paulo foi eleito Franco Montoro, que criou o Conselho Estadual da Condição Feminina. E numa grande, enfim, articulação, acho que foi até uma articulação pessoal também de muitas feministas paulistas que estavam ali no governo Montoro, inclusive da Ruth Escobar também, nesse contato com o Tancredo Neves, tirou do Tancredo a promessa que ele criaria um Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. E a morte do Tancredo não impediu que esse conselho fosse criado pelo Sarney. Então o conselho foi criado, a primeira presidenta foi a Ruth Escobar, que se candidatou a Deputada Federal, e foi eleita. Então ela não podia acumular um cargo Legislativo com um cargo Executivo. E ela preferiu ficar no cargo Legislativo. Então para esse cargo Executivo nós fizemos um *lobby* muito grande em torno do nome da Jacqueline, que era conselheira do

Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. E a Jacqueline, então, feminista no Conselho, em 85, nesse processo Constituinte, o conselho passa a mobilizar uma militância, isso foi uma coisa bonita, que era uma época que a gente não tinha fax, não tinha internet nem pensar, não tinha esses meios de comunicação. A coisa era mesmo telefone, cartas e mobilização de rua. O Conselho começou a fazer uma série de mobilizações em Brasília, onde saiu a Carta das Mulheres na Constituinte. (Entrevista 1, realizada em 15/02/2016)

Nós éramos um grupo que se conhecia. Eu fui no Fórum Social Mundial, na Conferência de Beijing, na Conferência de Direitos Humanos de Viena. A partir do momento que eu vim pra Brasília, em 1992, eu me inseri nos principais movimentos sociais. Com as mulheres, foi antes, em 1986, antes da Constituinte, eu já conhecia a Leila Linhares, Branca Moreira Alves, Silvia Pimentel. Eu já as conhecia, e então quando eu vim pra Brasília essa relação aumentou por conta da Conferência de Beijing. (Entrevista 5, realizada em 18/03/2016)

Considerando a trajetória comum das integrantes do Consórcio, no movimento feminista, são vários os fatores apontados pelas entrevistadas (Entrevistas 2, 3, 4) que explicam o que motivou a formação do grupo, que redigiu o anteprojeto de lei, hoje conhecido como Lei Maria da Penha.

É um processo antigo de acúmulo feminista que foi ganhando vários impulsos ao longo do caminho. Um deles foi o projeto de lei contra a violência familiar elaborado por Silvia Pimentel⁵⁷ e Maria Inês Pierro, na década de 1990, apresentado pela Deputada Maria Luiza Fontenele (PSB-CE) que acabou arquivado⁵⁸. Um segundo impulso foi originado dos efeitos negativos trazidos pela aplicação da Lei 9.099/95, aos casos de violência contra as mulheres, e o conflito dessa norma com os princípios defendidos pela Convenção de Belém do Pará, incorporada pela legislação brasileira em 1995. O terceiro impulso foi o caso Maria da Penha e a decisão proferida, em 2001, pela Comissão Internacional de Direitos Humanos (CIDH), que teve uma repercussão nacional muito forte. Um quarto impulso foi o veto presidencial, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, ao projeto de lei⁵⁹ apresentado pela deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ). Trata-se da proposição mais ampla sobre violência doméstica que havia sido apresentada desde a Constituinte. Esse veto motivou um estudo do Cfemea sobre os projetos de lei em tramitação, sobre a temática, que foi uma das bases para a discussão do anteprojeto de lei elaborado pelo Consórcio. O quinto impulso foi a criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres, no início do primeiro governo Lula em 2003. E o último impulso foi o próprio trabalho comum das organizações, e a percepção de que aquele era um momento favorável para escrever e apresentar o projeto. Soma-se a isso um cenário de base que inclui a trajetória das representantes do Consórcio no

⁵⁷ Silvia Pimentel integrou o consórcio de ONGs que atuou no caso da Lei Maria da Penha representando o Cladem (Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher).

⁵⁸ Disponível em: <goo.gl/OfR0E3>. Acesso em 5 out. 2016.

⁵⁹ Disponível em: <goo.gl/VaYaIY>. Acesso em 5 out. 2016.

movimento feminista, desde os anos 1970, e o envolvimento de algumas delas com o CNDM, considerado como a instância mais importante da política feminista baseada nos grupos de pressão (Alvarez, 1994).

Dentre todos os fatores mencionados acima, uma das entrevistadas descreve como os efeitos negativos da aplicação da Lei 9.099/95, nos casos de violência doméstica, motivou a formação do Consórcio. Enquanto advogada, ela relata que as alternativas de enfrentamento à violência, propiciadas pela Lei dos Juizados Especiais Criminais, não eram satisfatórias para as mulheres que ela atendia na Themis (Entrevista 2). Além disso, a entrevistada alega que a Convenção de Belém do Pará, embora ratificada pelo Brasil, não era reconhecida pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, as feministas atuantes nas ONGs do Consórcio tinham, em comum, um incômodo e certa resistência à lei vigente, mas não tinham alternativas, pois não havia, até aquele momento, uma legislação que tratasse da violência doméstica de maneira ampla e integral (Santos, 2010). Nas palavras da entrevistada:

Eu particularmente, eu advogava e atendia as mulheres. Então advogava com a Lei 9.099, as mulheres não gostavam da solução da Lei 9.099, não gostavam da forma, não gostavam de nada que acontecia em uma audiência, e não gostavam da solução, da decisão, e a gente não tinha muito o que fazer a não ser recorrer, mas não tinha como recorrer a não ser através da Convenção, a Convenção não era reconhecida e então ficava uma situação muito difícil. E isso começou a se tornar um incômodo muito grande para nós dentro da Themis. E aí eu acho que eu liguei para a Leila, e a Leila também lá no Rio de Janeiro, e esse consórcio... essas feministas todas, nós do campo do direito, a gente sempre conversou muito sobre os projetos de lei, então todas nós tínhamos a mesma impressão sobre a Lei 9.099. [...] então tudo isso foi criando, dentro do direito e dentro das feministas do direito, digamos uma resistência a essa legislação, a Lei 9.099, que não atendia aos interesses das mulheres, pelo menos não as que a gente atendia na Themis. Então eu acho, não me lembro bem direito, mas eu acho que eu liguei para a Leila no fim de uma audiência que foi terrível naquele dia, peguei o telefone "Leila, a gente tem que fazer alguma coisa, vamos fazer alguma coisa com relação a isso..." e eu acho que o Cfemea (Centro Feminista de Estudos e Assessoria) já estava pensando alguma coisa também. E aí a Leila "vamos fazer uma reunião aqui no Rio" e aí a gente marcou. "E quem é que a gente vai convidar?" "Ah, vamos convidar o pessoal do Cladem, o pessoal da Advocaci...", "Vamos convidar as ONGs do direito", foi a primeira tentativa. A gente tem uma foto, tem um boletim da primeira reunião do consórcio. Aí a gente fez uma primeira reunião lá no Rio (Entrevista 2, realizada em 3/03/2016).

Levando em conta o acúmulo feminista das representantes do Consórcio e os impulsos que foram se somando, quando esse grupo se forma a questão do conflito legislativo mencionado pela entrevista acima era muito presente para as organizações envolvidas. Como vimos, existiam duas normas que, aplicadas ao tema da violência contra a mulher, ofereciam interpretações divergentes: a Convenção do Belém do Pará, ratificada pelo governo brasileiro, e a Lei 9.099/95 que criou os Juizados Criminais. Isso se dava porque a Convenção e uma série de instrumentos internacionais consideram a violência contra a mulher uma violação de

direitos humanos, ou seja, um crime de grande gravidade. No entanto, a Lei 9.099/95 que incorporou tipos penais comumente praticados contra as mulheres, como lesão corporal leve e ameaça, considerava tais delitos como crimes de menor potencial ofensivo.

Esse conflito é o núcleo do debate ocorrido entre o movimento feminista e os operadores jurídicos, que será melhor desenvolvido no tópico que trata do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). Trata-se de um imbróglio claramente reconhecido e debatido pelas representantes das ONGs do Consórcio:

Então, instaurou-se esse conflito legislativo. Uma Convenção que tem força de lei interna, e ao mesmo tempo uma lei interna que joga uma quantidade enorme de crime contra as mulheres, na área de ameaça e lesões corporais, que são crimes cuja a punição não ultrapassava dois anos, para essa vala comum de crimes de menor potencial ofensivo. Daí que é interessante a gente perceber que essa mobilização para a mudança da lei teve um protagonismo muito grande de mulheres da área do direito. Nós começamos a questionar por aí, há um conflito legislativo. Uma lei fala de direitos humanos e a outra lei classifica isso como menor potencial ofensivo. Foi em cima dessa ideia, do conflito legislativo, que foi o nosso grande argumento, e em cima dos dados estatísticos que mostravam que essas violências eram praticadas, que iam para os juizados, que nada acontecia e que dava para os agressores um sentimento grande de impunidade, e para as vítimas um sentimento de que não havia justiça e o jeito era ficar apanhando, né? (Entrevista 1, realizada em 15/02/2016)

Então a gente tinha um marco jurídico nacional, a Constituição; uma legislação infraconstitucional incompatível com a Convenção de Belém do Pará e na nossa opinião incompatível com a Constituição inclusive; tínhamos uma Convenção e o caso Maria da Penha. Então nós tínhamos um marco normativo muito forte que na nossa visão afastava a aplicação da lei 9.099, só que a gente não tinha nenhum outro instrumento jurídico para colocar no lugar (Entrevista 2, realizada em 3/03/2016).

As entrevistas deixam claro o posicionamento que as integrantes do Consórcio tinham sobre a Lei 9.099/95. Essa problemática foi um dos disparadores para a própria articulação das organizações e as ações que elas realizaram. Nos próximos tópicos, veremos como o grupo se mobilizou desde as primeiras reuniões, até seu envolvimento nas discussões ocorridas no Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), cujo produto final foi um projeto de lei sobre violência doméstica contra a mulher. Denominamos essa fase de pré-tramitação.

2.3 Pré-tramitação (2002-2004)

2.3.1 As primeiras ações do Consórcio de ONGs

Ainda que o Consórcio tenha se articulado desde 2001 (Barsted, 2007), os primeiros registros das reuniões são de agosto de 2002 (Barsted e Lavigne, 2002). Uma delas ocorreu na Cepia, sediada no Rio de Janeiro. A pauta do encontro era: avaliar os efeitos da Lei 9.099/95 sobre os crimes de violência doméstica contra as mulheres; analisar os diversos

projetos de lei em tramitação no Congresso, bem como a legislação de diversos países latino-americanos sobre a temática; e buscar uma resposta legislativa adequada a essa questão. Nessa reunião estiveram presentes Leila Barsted (Cepia), Carmen Campos (Themis), Silvia Pimentel (Cladem), Iáris Cortes (Cfemea), Ester Kosoviski (Uerj), Elizabeth Garcez (Agende), Beatriz Galli (Advocaci), Rosana Alcântara (Cedim - Conselho Estadual de Direitos da Mulher do Rio de Janeiro), além da Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro, Rosane Lavigne e da Procuradora da República, Ela Wiecko.

Nessa oportunidade, o Cfemea apresentou o estudo “Situação dos Projetos de Lei sobre Violência Familiar em Tramitação no Congresso Nacional” para ser debatido com o grupo participante do evento. O balanço final do levantamento, sobre os projetos em tramitação, apontava que eles “estavam muito aquém das reivindicações feministas e, em sendo aprovados, iriam alterar pontualmente algumas leis já existentes, mas não iriam minorar o problema da violência doméstica contra as mulheres” (Cortes e Calazans, 2011, p.41). Em suma, algumas das conclusões do grupo foram: rejeitar a Lei 9.099/95 no tratamento da violência doméstica cometida contra as mulheres; elaborar um anteprojeto de lei sobre a temática que incorporasse a preocupação com as vítimas, incluindo medidas de proteção; e debater esse anteprojeto com o movimento de mulheres, parlamentares, membros da magistratura, dentre outros atores sociais. (Barsted e Lavigne, 2002).

Outra reunião aconteceu em outubro de 2002, em Brasília, com as mesmas participantes do encontro ocorrido no Rio de Janeiro, junto com juízes de juizados criminais de diversos estados brasileiros. A coordenação do Consórcio ficou sob responsabilidade do Cfemea, por estar sediado em Brasília, e pela experiência da organização em advocacy no Legislativo e Executivo. Esse processo durou pelo menos dois anos e as entrevistadas relatam como ele ocorreu:

Aí fizemos essa primeira reunião e decidimos criar a partir daí um consórcio de ONGs e ampliar esse consórcio. Nós tínhamos que ganhar pessoas, que isso não podia ser só... era um projeto capitaneado pelas feministas, mas precisávamos ter gente da área jurídica que não fosse só feminista. [...] então a gente decidiu que ia ampliar também o consórcio, a gente ia ser digamos o núcleo duro do consórcio, nós coordenaríamos todo o trabalho, e íamos ampliar: ia discutir, chamar mais gente. E fizemos isso durante quase dois anos, aí a gente discutia com as mulheres também. Por exemplo: ia para um evento "olha, a gente está pensando assim, assim, um projeto de lei", ouvia as mulheres também, a opinião do movimento de mulheres. E foi isso que a gente fez durante dois anos (Entrevista 2, realizada em 3/03/2016)

[...] a gente levantou a lei da Espanha que estava praticamente aprovada. A gente viu leis de outros países da América Latina que eram muito limitadas. Enfim, a gente estudou para fazer isso, não foi simplesmente vamos escrever aí qualquer coisa da nossa cabeça, não foi isso. Quer dizer, teve um trabalho de *lobby*, de *advocacy*, mas teve um trabalho de estudo, de discussão, de reflexão, de direito comparado. Essa preocupação também de a gente imaginar, da participação de redes internacionais,

principalmente redes latino americanas. Há um trabalho intenso para a gente chegar em 2003, sentar e vamos escrever essa lei. (Entrevista 1, realizada em 15/02/2016)

Em novembro de 2003, o resultado do trabalho do Consórcio foi apresentado no Seminário Violência Doméstica⁶⁰, realizado na Câmara dos Deputados, em comemoração ao Dia Internacional de Combate à Violência. O Seminário foi promovido pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), através do requerimento da deputada Iriny Lopes (PT-ES). Iriny Lopes explicou que se constituiu, dentro da Comissão de Segurança Pública, alguns subgrupos de trabalho e um deles tratava da violência doméstica, do qual ela era relatora. Segundo ela, a expectativa do evento era trazer ideias e proposições que ajudassem os parlamentares na aprovação das leis sobre a violência doméstica contra as mulheres.

É interessante notar a participação das ONGs do Consórcio nesse seminário - com a pauta de apresentar sua proposta legislativa sobre o tema da violência doméstica - principalmente porque a participação de membros da sociedade civil nesses eventos, como expositores, depende de um convite por parte dos parlamentares. Ao questionarmos as entrevistadas sobre como se deu essa oportunidade, uma delas respondeu “a gente já estava dentro” (Entrevista 3). Outra entrevistada complementou que as organizações feministas, como o Cfemea, são sempre chamadas pela bancada feminina para participar das pautas do Congresso relacionadas às mulheres (Entrevista 4).

Ao longo do seminário, a ministra da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) na época, Emília Fernandes, criticou em sua fala a abrangência da Lei 9.099/95 e mencionou sobre a necessidade do Brasil ter uma legislação no âmbito da violência doméstica. Jandira Feghali (PcdoB-RJ), representando a coordenação da Bancada Feminina do Congresso, citou a proposição apresentada por ela (PL 2.372/2000) que dispõe sobre o afastamento cautelar do agressor da habitação familiar. Trata-se de um projeto que foi vetado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Feghali fez uma reflexão sobre o ineditismo do Seminário acontecer dentro de uma Comissão Permanente. Segundo ela, as Comissões nunca antes trataram da perspectiva de gênero no Congresso. Era um fenômeno recente e que expressava o acúmulo de um trabalho que o movimento feminista realiza há décadas. A própria criação da SPM, com status de ministério no governo Lula, tem relação direta com as lutas de gênero.

⁶⁰ O arquivo sonoro desse Seminário está disponível em: <goo.gl/jEvq3x> (manhã) <goo.gl/dH6FFc> (tarde). Acesso em 10 jun. 2016.

Leila Linhares, representante do Consórcio de ONGs, fez uma fala propondo uma reflexão sobre a questão cultural envolvendo a aceitação da violência contra a mulher, principalmente, quando cometida por alguém do seu círculo afetivo. Além disso, explicitou a crítica à Lei 9.099/95 reiterando que não se tratava de uma busca por um direito vingativo, mas um direito que protegesse a vítima, respeitasse a dignidade da pessoa humana, repudiasse a prática criminosa e cumprisse o que a Convenção de Belém do Pará determinava.

Silvia Pimentel, também representante do Consórcio, fez uma exposição ao longo do evento intitulada “Ações de prevenção e combate à violência doméstica: construindo uma legislação especial”. Ela mencionou o compromisso histórico do grupo de trabalho, composto por ONGs feministas, na elaboração e aprovação de uma legislação nacional específica sobre a violência contra a mulher, no âmbito privado das relações interpessoais, domésticas, familiares e afins. Durante sua fala, a minuta de anteprojeto foi apresentada aos parlamentares. Em resumo, o texto apresentado pelo Consórcio, nesse Seminário, continha as seguintes propostas:

- a) conceituação da violência doméstica contra a mulher com base na Convenção de Belém do Pará, incluindo a violência patrimonial e moral;
- b) criação de uma Política Nacional de combate à violência contra a mulher;
- c) medidas de proteção e prevenção às vítimas;
- d) medidas cautelares referentes aos agressores;
- e) criação de serviços públicos de atendimento multidisciplinar;
- f) assistência jurídica gratuita para as mulheres;
- g) criação de um Juízo Único com competência cível e criminal através de Varas Especializadas, para julgar os casos de violência doméstica contra as mulheres e outros relacionados;
- h) não aplicação da Lei 9.099/1995 – Juizados Especiais Criminais – nos casos de violência doméstica contra as mulheres. (Calazans e Cortes, 2011, p.44)

No próprio Seminário, as parlamentares discutiram sobre formas de apresentação da minuta ao Legislativo. A deputada Iriny Lopes (PT-SP) reconheceu a importância da proposta apresentada, fruto de um amplo debate, que envolveu tantas entidades e que, naquele momento, foi exposta publicamente. A deputada Luiza Erundina (PSB-SP) cogitou a possibilidade da minuta ser apresentada, como sugestão legislativa, na Comissão de Legislação Participativa pelas próprias ONGs integrantes do Consórcio. Outro caminho seria a bancada feminina da Câmara, como sugestão das deputadas Iriny Lopes (PT-ES) e Iara Bernardi (PT-SP). Isso porque, naquele momento, o projeto que estava em estágio mais avançado de tramitação sobre o tema era o da deputada Iara Bernardi (PT-SP). Por isso, discutiu-se a ideia de trabalhar uma articulação com a bancada feminina, os líderes dos

partidos e a Mesa Diretora da Câmara para apensar⁶¹ a minuta do Consórcio ao projeto da parlamentar. Entretanto, ao final, Calazans e Cortes (2011) relatam que se chegou ao consenso de que a proposta deveria ser feita pelo Executivo. O principal motivo apontado pelas autoras é o fato de que o projeto incluía a criação de despesas cuja competência caberia ao Executivo - como, por exemplo, a criação de Varas Especializadas para julgar os casos de violência doméstica. Desse modo, a SPM se engajou na questão:

A Ministra da SPM mostrou-se receptiva e, de pronto, acolheu a proposta, prontificando-se a dar andamento ao projeto no menor espaço de tempo possível. Assim o fez, em pouco tempo, realmente, formou-se um Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar uma proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher, utilizando como documento-base o estudo do Consórcio, considerado por muitos como uma legislação inovadora para o direito brasileiro. (Ibidem, p. 45)

Segundo a percepção de uma das entrevistadas sobre a SPM, tratava-se de um ministério recente, com estrutura pequena, mas composto de muitas burocratas vinculadas ao movimento feminista (Entrevista 4). É citado o nome da assessora parlamentar da SPM à época, Regina Dantas, que vinha do movimento feminista, como um ponto focal importante. Por isso, havia a ideia de se construir a legislação em parceria.

Para que o trabalho realizado pelo Consórcio continuasse, era necessário um pequeno financiamento que acabou vindo da própria SPM. Assim, o Cfemea realizou um convênio com a SPM e o projeto apresentado pela organização foi intitulado "Violência doméstica no Brasil: um estudo do movimento de mulheres para a criação de um anteprojeto de lei sobre o tema". O projeto teve duração de 10 de dezembro de 2003 a 10 de novembro de 2004. O grupo tinha uma boa interlocução com a SPM, pelo que se denota do relato de uma das entrevistadas:

[...] já tinha sido criada a Secretaria de Política para as Mulheres, porque era o primeiro ano do governo Lula, e disseram "não, vocês podem apresentar uma proposta que a gente financia as atividades do consórcio", e aí foi feito um projeto, um projeto até pequeno para o período, era fazer um seminário, reuniões. [...] Primeiro projeto específico para isso. Projeto pequeno, não era projeto grande não [...]. Tinha que promover umas duas ou três reuniões de encontro desse grupo para vir pra Brasília, para conversar com as parlamentares, e muita da coisa era discussão pela internet (Entrevista 4, realizada em 17/03/2016)

De acordo com o relatório final apresentado pelo Cfemea (Anexo 3), as atividades realizadas através do Convênio foram:

⁶¹ A apensação é um "instrumento regimental que permite a tramitação conjunta de proposições da mesma espécie que disponha sobre matéria idêntica ou correlata" (RICD, Arts. 142 e 143). Disponível em: < goo.gl/3BN2Iu>. Acesso em 15 jun. 2016.

- Análise dos projetos de lei sobre violência doméstica que tramitavam no Congresso Nacional;
- Pesquisa da legislação latino-americana sobre o tema;
- Realização de reuniões entre as organizações do Consórcio;
- Divulgação das atividades realizadas pelo grupo e da própria discussão sobre o projeto, no *site* e nas publicações produzida pela organização;
- Elaboração de anteprojeto de lei sobre violência doméstica;
- *Advocacy* junto aos parlamentares, bancada feminina e instâncias do governo federal.

As atividades de *advocacy* no Legislativo são exemplificadas através de reuniões com integrantes da Bancada Feminina do Congresso, em busca da união de esforços para elaboração e aprovação de uma lei integral. Já as atividades de *advocacy*, junto ao Executivo, se concentraram na atuação do consórcio no Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), que reuniu representantes das principais instâncias governamentais interessadas e com poderes de decisão, para a elaboração do projeto de lei para coibir a violência doméstica contra a mulher. O relatório de trabalho apresentado declarou que o Consórcio havia trabalhado na elaboração da proposta legislativa até março de 2004, quando a entregou oficialmente à SPM. Todo o material produzido através do convênio foi posteriormente encaminhado ao GTI para subsidiar seus trabalhos. Para as integrantes do grupo, era claro que o apoio do Executivo ao projeto era estratégico e necessário, ainda que a proposta não fosse apresentada por ele. Elas relataram também a preocupação de formar um consenso dentro da bancada feminina do Congresso:

Para a proposta para ter mais força, ela tem que vir, mesmo que não seja o Executivo que apresente, ela tem que vir com apoio do Executivo, e tem que ter o apoio, fazer um consenso dentro da bancada, de que essa proposta ela atende a todo mundo. [...] Era preciso consensuar isso, ao mesmo tempo que você estava trabalhando assim, tá fazendo todo esse trabalho, que era um trabalho mesmo de *advocacy*, era o tema, colocar o tema na pauta, na agenda, como prioridade. E dizer que aquela proposta era uma solução, digamos, boa para todas as partes. (Entrevista 4, realizada em 17/03/2016)

Além disso, as entrevistadas relatam (Entrevistas 3 e 4) que o governo considerava a aprovação do projeto como algo estratégico. Isso porque, em 2001, o caso Maria da Penha gerou uma reação por parte da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que apresentou uma série de recomendações ao governo brasileiro, responsabilizando o Estado por tolerância a violência doméstica contra as mulheres, como já relatamos.

Ao fim, diante da acolhida do anteprojeto do Consórcio pelo Executivo, a SPM institui um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI). Em seguida, trataremos dos embates ocorridos no GTI. As discussões nesse grupo evidenciaram as diferenças de posicionamento entre o Consórcio de ONGs e os juízes integrantes do Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje) causando impacto no produto final do GTI.

2.3.2 O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)

Por meio do decreto presidencial nº 5.030, de 31/03/2004⁶², o Grupo de Trabalho Interministerial foi instituído para elaborar proposta de medida legislativa com o intuito de coibir a violência doméstica, com a coordenação da SPM. Foram envolvidos na discussão do grupo: representantes da Casa Civil, Advocacia Geral da União, Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Representantes de organizações da sociedade civil poderiam ser convidados para participar de reuniões ou discussões organizadas pelo grupo.

Desde o início de 2004, Nilcéa Freire havia assumido o cargo de ministra da SPM, no lugar de Emília Fernandes. Ao ser convidada para uma audiência pública, durante a tramitação do Projeto de Lei 4.559/04, ela explica resumidamente como foi o processo de discussão ocorrido no GTI.

Quando do início de 2004, a SPM foi procurada por um grupo de ONGs, que formavam um consórcio, e ainda formam a época, para discutir questões vinculadas a violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher. Esse consórcio já há dois anos preparava estudos, no sentido da apresentação de um anteprojeto de lei, que pudesse definir procedimentos que pudessem garantir às mulheres brasileiras que houvessem procedimentos, no nível da justiça, que pudesse, por um lado, prevenir e coibir esse tipo de violência e, por outro lado, fazer a sanção e a punição aos seus agressores. Esse projeto que vinha sendo construído há dois anos, foi então apresentado a SPM. Nós recebemos esse projeto com muita alegria, o material fruto do trabalho do Consórcio, que nos solicitou que déssemos um encaminhamento no sentido de que pudéssemos apresentar um anteprojeto de lei em conjunto, a partir daquela formulação inicial. Nós abraçamos essa ideia entusiasticamente e criamos dentro dos ritos governamentais, os ritos do Executivo, criamos um Grupo de Trabalho Interministerial, conforme é o formato do Executivo, para tendo o produto do trabalho do Consórcio em mãos, trabalharmos com ele como um subsídio à elaboração de um anteprojeto de lei, posteriormente um projeto de lei, que pudesse ser encaminhado a essa Casa⁶³.

O anteprojeto de lei sobre violência doméstica e familiar contra a mulher entregue pelas ONGs do Consórcio à SPM (Anexo 4) foi elaborado pelas seguintes organizações e suas

⁶² Disponível em: <goo.gl/GCGGYS>. Acesso em 15 jun. 2016.

⁶³ Fala da Ministra da SPM, Nilcéa Freire, na Audiência Pública realizada para debater o PL nº 4559, de 2004, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Ocorrida em 26 de abril de 2005. Disponível em: <goo.gl/HO8Ki1>. Acesso em 10 jun. 2016.

respectivas representantes: Advocaci (Beatriz Galli e Rosana Alcântara), Agende (Elizabeth Garcez), Cepia (Leila Barsted), Cfemea (Iáris Cortes, Giane Boselli e Myllena Matos), Cladem (Silvia Pimentel, Juliana Belloque e Valéria Pandjarian) e Themis (Carmen Campos e Rubia Cruz). Colaboraram também Ela Wiecko (Procuradora da República e Professora de Direito Penal da Universidade de Brasília), Ester Kosoviski (Professora de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Leilah Borges (Membra do Instituto dos Advogados Brasileiros), Rosane Lavigne (Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro), Simone Diniz (médica e membra do Coletivo Feminista e Casa Eliane de Grammont), Wania Pasinato (socióloga e pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência da USP), Salo Carvalho (advogado) e Adilson Barbosa (Assessor Parlamentar da Câmara dos Deputados e advogado).

Algumas representantes do Consórcio (Entrevistas 3 e 4) relatam que apresentaram o anteprojeto à então ministra Nilcéa Freire, logo no início de sua gestão. Ela reagiu de forma positiva, propondo a criação do GTI, para ouvir todos os atores interessados na pauta, incluindo os representantes dos Juizados Especiais Criminais. Além do Consórcio, participaram das discussões do GTI outros grupos da sociedade civil, como a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB); a Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos e o Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje). Segundo Calazans e Cortes (2011), a participação de ONGs e feministas foi bastante intensa nas discussões do GTI sempre defendendo os pontos básicos do anteprojeto que não poderiam ser retirados da versão original. Um deles era a não aplicação da Lei 9.099/1995 (Juizados Especiais Criminais) nos casos de violência doméstica contra as mulheres.

Como cerca de 70% dos casos que chegavam aos Juizados envolviam situações de violência doméstica contra as mulheres (Barsted, 2007), no caso da não aplicabilidade da Lei 9.099/95, os juizados perderiam a competência para tratar dessa matéria e isso teria impacto direto no trabalho dos juízes representantes do Fonaje, que participavam do GTI. Ao longo dos trabalhos, foi se tornando claro para o Consórcio a posição dos juízes de que a violência contra as mulheres deveria continuar sob a égide da Lei 9.099/95, contando com apoio de alguns integrantes da SPM e participantes do GTI (Calazans e Cortes, 2011). Os juízes do Fonaje “tinham a expectativa de manter inalterado o *status quo*” (Lavigne, 2011, p.78) o que significava a manutenção da competência dos Juizados Criminais para processar e julgar os crimes relacionados à violência doméstica contra a mulher.

A posição dos operadores jurídicos sobre o tema era de que uma alteração na Lei 9.099/95 bastaria para atender aos anseios do Consórcio. Não seria necessária a criação de

uma nova lei para tratar, exclusivamente, de crimes de violência doméstica contra a mulher. Para eles, os Juizados Especiais Criminais significavam:

uma garantia de acesso à justiça por uma parcela até então excluída da esfera jurídica, uma vez que essas instituições apresentavam características como baixo custo processual, medidas alternativas de punição e celeridade” (Romeiro, 2009, p.69).

Sob esse ponto de vista, os Juizados traziam a possibilidade de efetivar, pela primeira vez no Brasil, mecanismos jurídicos mais afinados com a perspectiva dos direitos humanos, por meio da celeridade nos casos julgados e através da aplicação de penas alternativas ao encarceramento (Romeiro, 2007). Havia também uma certa dificuldade, por parte de alguns juízes, na compreensão da violência doméstica contra a mulher como um tipo específico de violência. Isso porque o reconhecimento de um tipo específico de crime, entre pares que mantêm relações de afetividade, aliado à visão da mulher como sujeito passivo de relações violentas, abria questionamentos sobre a universalidade da lei, já que exclui a possibilidade de entender que os homens também poderiam ocupar esse papel. Um dos argumentos utilizados pelos representantes do Fonaje era que a especificidade de uma lei para as mulheres feria “o princípio da igualdade proposto pela Constituição Federal de 1988” (Romeiro, 2007, p.89).

Por outro lado, dentre as principais críticas das feministas sobre a aplicabilidade da Lei 9.099/95 estavam: o despreparo dos conciliadores para lidar com as questões de gênero; a visão tradicional da Justiça sobre a função social da família; a estipulação de simples multas no combate à violência, como as cestas básicas; e a definição de violência de menor potencial ofensivo, em desacordo com as prerrogativas defendidas pelos instrumentos jurídicos internacionais, dos quais o Brasil é signatário (Calazans e Cortes, 2011; Campos, 2004; Romeiro, 2009). Lavigne (2011) ressalta que o movimento feminista reconhecia os pontos positivos trazidos pela Lei 9.099/95. Como, por exemplo, a base de dados sobre o tema que se viabilizou graças aos registros advindos das ações de violência contra a mulher, que corriam nos Juizados Especiais Criminais. No entanto, para apreciar práticas de violência doméstica contra a mulher, esses Juizados apresentavam absoluta inadequação funcional.

Em linhas gerais, o anteprojeto apresentado pelo Consórcio à SPM (Anexo 4) elencava definições sobre os tipos de violência doméstica e familiar praticados contra a mulher e oferecia uma perspectiva de tratamento integral, com medidas de proteção e prevenção às vítimas. O artigo 29 tratava da criação das Varas Especializadas de Violência

Doméstica Contra a Mulher, com competência cível e penal para julgar os respectivos casos, e o artigo 33 expressava claramente a não aplicação da Lei 9.099/95 nesses casos.

Ao final dos debates no GTI, embora o Executivo tivesse incorporado grande parte da proposta do Consórcio ao projeto de lei - principalmente no que se refere aos princípios e conceitos de proteção à mulher vítima de violência, baseados na Convenção de Belém do Pará - a SPM cedeu ao *lobby* dos juízes. A secretaria acolheu as objeções dos operadores jurídicos, incorporando a incidência da Lei 9.099 aos casos de violência doméstica contra a mulher (Lavigne, 2011). Isso fica exposto nos artigos 12, 13 e 29 do Projeto de Lei 4.559/04⁶⁴, enviado ao Congresso, pelo Executivo, que autorizam expressamente a aplicação da Lei 9.099/95, em total desacordo com a proposta do Consórcio. No caso da criação de Varas Especializadas para julgar os casos de violência doméstica contra as mulheres, a proposta do Executivo prevê, no artigo 38, que elas poderão ser criadas, mas enquanto isso não ocorresse, esses casos continuariam a ser julgados nos Juizados Especiais Criminais. Esse ponto também foi questionado pelo movimento de mulheres (Calazans e Cortes, 2011).

Na audiência pública⁶⁵ realizada na Câmara dos Deputados, em 26 de abril de 2005, a ministra da SPM, Nilcéa Freire relatou que o principal conflito, ao longo do GTI, foi sobre a Lei 9.099/95. O Executivo se colocou na posição de mediador de perspectivas diferenciadas sobre determinados aspectos do projeto, por parte de movimentos sociais e ONGs, em relação aos operadores do direito - no caso, os representantes dos Juizados Especiais Criminais. Não havia a pretensão de se esgotar, no GTI, todas as polêmicas em torno da proposta. Por isso, foram feitas algumas escolhas que, na visão da ministra, poderiam ser alteradas a partir dos debates feitos no Legislativo, ao longo da tramitação do projeto.

A principal dessas escolhas diz respeito, exatamente, à aplicação da Lei 9.099/95 aos casos de violência doméstica contra a mulher. A ministra afirma que, depois de muitas consultas técnicas e também do ponto de vista político, realizou-se uma opção. Foi mantida a aplicação da Lei 9.099/95, com a criação de procedimentos específicos para tratar da violência doméstica contra a mulher dentro dos Juizados. Ocorre que essa escolha não satisfazia as demandas do Consórcio, que não aceitava essa adaptação da Lei 9.099/95. Elas defendiam a não aplicação dessa lei e esse era um ponto inegociável. A análise de duas entrevistadas sobre esse momento era de que houve uma derrota no GTI, mas que era possível reverter o resultado no Legislativo:

⁶⁴ Disponível em: <goo.gl/phqJdb>. Acesso em 5 out. 2016.

⁶⁵ O arquivo sonoro dessa Audiência está disponível em: <goo.gl/9h8etL>. Acesso em 15 jun. 2016.

E o que a Secretaria fez foi pegar esse projeto e criar um grupo maior, um GTI, e aí tem uma história que a gente sempre conta, porque as protagonistas do primeiro momento, que éramos nós, ficamos em segundo plano, e vieram para esse Grupo Interministerial muitos juízes dos Juizados Especiais. E aí, quando a SPM apresentou o projeto ao Executivo, a SPM mantinha toda uma parte inicial da Lei Maria da Penha, mas mantinha tudo na lei 9.099 [...] só conhecendo o Judiciário mesmo que a gente pode falar, né? Eles se apresentavam como sabedores da lei, conhecedores da lei, isso aqui não pode, isso aqui é inconstitucional, não sei o que...entendeu? Então, aquilo ali talvez tenha, num primeiro momento, tido um peso muito grande no projeto, no projeto de lei, apresentado pela SPM. E nós víamos também, e aí tem uma coisa, tem alguns momentos em que você tem que recuar e atuar na outra frente. Nesse momento, quando a gente viu que não era por ali, nós vamos para onde? Nós vamos para onde a gente tem um campo que a gente sabe atuar, que é o campo do Legislativo. (Entrevista 1, realizada em 15/02/2016)

E aí, quando esse projeto vai para a discussão nesse GTI, o lobby dos juizados, do Fonaje, é muito mais forte que o nosso lá dentro. Eles têm uma ascendência muito forte sobre a Nilcéa, conseguem convencer o Grupo de Trabalho que deve-se fazer apenas a mudança na lei 9.099. E é dessa forma que esse projeto sai para o Congresso Nacional. E aí, bom, perdemos no governo, vamos recuperar o espaço no Legislativo. (Entrevista 2, realizada em 3/03/2016)

Outras entrevistadas relataram que, de certa forma, era esperado que o texto apresentado pelo consórcio fosse modificado, a partir do momento que ele fosse discutido num grupo mais amplo e com a presença dos operadores jurídicos (Entrevistas 3 e 4). O Consórcio tinha voz no GTI, mas enfrentava resistências e críticas ao documento apresentado. Por isso, o texto final refletiu esses embates dando vantagem aos representantes do Fonaje. É importante destacar que antes do projeto de lei chegar ao Congresso, tanto o Consórcio quanto o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher receberam a versão final do texto e a sinalização da SPM ao Consórcio foi que “as discussões e a negociação dos pontos divergentes poderiam ser feitas no âmbito do Legislativo” (Barsted, 2007, p. 133).

Por fim, o produto final do GTI foi apresentado no Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 3 de dezembro de 2004, tornando-se o Projeto de Lei 4.559/2004⁶⁶. Sua ementa estava assim redigida: cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, e dá outras providências. Conforme despacho publicado no Diário Oficial da Câmara dos Deputados, no dia 16 de dezembro de 2004, foi determinado que o projeto fosse analisado por três Comissões: Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação; Constituição e Justiça e de Cidadania⁶⁷.

⁶⁶ A ficha de tramitação do projeto, na Câmara dos Deputados, está disponível em: <goo.gl/Hy5Aut>. Acesso em 2 jun. 2016.

⁶⁷ Disponível em: <goo.gl/3DmYVc> (D.O. da Câmara dos Deputados de 16/12/2004, p. 55.175). Acesso em 2 jun. 2016

No próximo tópico trataremos da fase da tramitação do projeto, que se inicia, na Comissão de Seguridade Social e Família, na Câmara dos Deputados, e vai até a promulgação da lei, em agosto de 2006.

2.4 Fase da Tramitação (2005-2006)

2.4.1. A atuação do Consórcio na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados

O projeto foi inicialmente encaminhado à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) que, dentre suas atribuições, analisa matérias relativas à mulher, à família, etc. (art. 32, XVII RICD). A deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) foi designada como relatora da matéria em 15 de fevereiro de 2005. Em março do mesmo ano, o Consórcio organizou um debate em conjunto com a Articulação de Mulheres Brasileiras e outras instituições feministas, convidando a deputada Jandira Feghali. Nessa oportunidade foi exposta a proposta original, apresentada pelo Consórcio a SPM, e as alterações ocorridas no PL 4.559/04. Na medida do possível, a deputada se comprometeu em realizar negociações junto ao Legislativo e à SPM, com o intuito de contemplar a proposta do Consórcio. Foram também debatidas as estratégias que o movimento de mulheres e o Consórcio desenvolveriam para apoiar o trabalho da relatora, quais sejam:

- a) constituição de um grupo de apoio para subsidiar os trabalhos da deputada relatora;
- b) realização de audiências públicas regionais em cidades a serem indicadas pelo movimento de mulheres, contando com a presença e depoimentos de mulheres vítimas de violências;
- c) realização de audiências públicas na Comissão de Seguridade, com a participação de mulheres que compareceram nas audiências regionais;
- d) buscar recursos para realizar um seminário sobre 10 anos da Convenção de Belém do Pará versus 10 anos da Lei 9.099/1995, reunindo feministas e juristas;
- e) incluir no calendário de atividades das organizações e redes debates sobre o projeto. (Calazans e Cortes, 2011, p. 48-9)

No decorrer do andamento do projeto na Comissão, algumas das ações agendadas foram sendo realizadas. Em 26 de abril de 2005 foi realizada uma **audiência pública**, na Câmara, cuja proposta feita pela relatora sugeria como convidadas a ministra da SPM, Nilcéa Freire, juntamente com três representantes do Consórcio de ONGs: Leila Barsted (Cepia),

Silvia Pimentel (Cladem) e Ela Wiecko, Procuradora Federal. O objetivo da audiência era debater o projeto em tramitação na CSSF⁶⁸.

Nos registros do Arquivo Sonoro⁶⁹ da audiência, não estão presentes as representantes do Consórcio. Nilcéa Freire fez uma fala contextualizando a proposta apresentada pelo Executivo, afirmando que se tratava de um projeto que tinha como subsídio primário o produto do trabalho do Consórcio de ONGs, mas que ao longo do processo de discussões no GTI sofreu modificações. Ela retomou os pontos discordantes entre o movimento feminista e os operadores jurídicos com relação à aplicabilidade da Lei 9.099/95, nos casos de violência doméstica contra a mulher, e ressaltou que, após consultas técnicas, foi feita uma escolha que era também uma opção política. O projeto apresentado pelo Executivo manteve os casos de violência doméstica contra a mulher na Lei 9.099/95, mas criou alguns procedimentos específicos para tratar desses casos, dentro dos Juizados. O projeto foi apresentado ao Legislativo, portanto, em discordância ao principal ponto defendido pelo Consórcio e, em contrapartida, atendendo aos anseios dos representantes dos Juizados Especiais Criminais, presentes no GTI. No final de sua fala, a ministra adotou um tom conciliador ao dizer que não buscava a defesa de uma posição, mas sim levar em conta todas as dimensões que estavam envolvidas na questão. Afirmou também que o compromisso da SPM era de, através dessa legislação, finalmente coibir a violência doméstica contra a mulher.

A deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), relatora do projeto, elogiou a postura da ministra Nilcéa Freire pelo esforço de articulação e por não buscar a solução sozinha, no Executivo, permitindo que as discussões sobre os pontos polêmicos do projeto seguissem no Legislativo. Nesse sentido, a deputada mencionou sua intenção de realizar audiências públicas nos Estados, por meio das Assembleias Legislativas, com o objetivo de ouvir a sociedade na busca de soluções mais consensuais.

As audiências públicas propostas pela relatora aconteceram em diversos Estados. O Consórcio se envolveu diretamente e se articulou com o movimento de mulheres, a Bancada Feminina do Congresso, os Legislativos e Executivos locais para a realização das audiências (Calazans e Cortes, 2011). De acordo com Brasil (2006), além da relatora, outros parlamentares participaram das audiências, como as deputadas federais Maria do Rosário (PT-RS), Iriny Lopes (PT-SP), Fatima Bezerra, Sandra Rosado, Mariângela Duarte, Maria do Carmo Lara e o deputado federal Antonio Biscaia (PT-SP). Mulheres vítimas de violências

⁶⁸ Disponível em: <goo.gl/sdjO8L>. Acesso em 15 jun. 2016.

⁶⁹ O arquivo sonoro da audiência está disponível em: <goo.gl/9h8etL>. Acesso em 15 jun. 2016.

foram ouvidas, representantes do Poder Judiciário e da SPM também participaram dos debates. As entrevistadas expressaram como foi esse momento:

Após cada audiência e a cada depoimento das mulheres vítimas de violência minha cabeça fervilhava de ideias para aprimorar o texto. Essas ideias eram discutidas com o Consórcio, as reuniões pós audiências públicas eram muito ricas. (Entrevista 6, realizada com Jandira Feghali, por e-mail, em 3/05/2016)

[...] o Cfemea tinha às vezes muito esse papel de fazer, em articulação junto com a Articulação de Mulheres Brasileira (AMB), com os outros movimentos, que era para poder assim, olha vai ter audiência tal é bom estar lá presente, para estar discutindo o projeto. (Entrevista 4, realizada em 17/03/2016)

As audiências públicas foram essenciais para ouvir as especificidades regionais referentes ao tema e para que a lei conquistasse maior participação dos demais segmentos interessados na discussão (Calazans e Cortes, 2011). Além das audiências, a relatora constituiu um grupo de apoio e assessoria, cujo trabalho consistia em fazer uma revisão do projeto apresentado pelo Executivo. Participaram do grupo dois processualistas, Alexandre Câmara e Daniel Sarmento, junto ao Consórcio e às feministas engajadas na proposta (Calazans e Cortes, 2011). As entrevistadas relataram como se deu a parceria entre o Consórcio e a deputada relatora do projeto, ao longo desse processo:

A partir de minha indicação como relatora da matéria na Comissão de Seguridade Social e Família, procurei o Consórcio e pudemos desenvolver, com a colaboração das entidades como a Cepia, de processualistas, entre os quais o Dr. Alexandre Freitas Câmara (Prof. de Processo Civil da EMERJ – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro), o Dr. Humberto Dalla (Professor da UERJ e integrante do Ministério Público do RJ), o advogado da liderança do PCdoB Lúcio Dias e o advogado Paulo Machado, e de combativas mulheres como Rosane Reis, Jacqueline Pitanguy, Leila Linhares, Beth Garcez e Carmen Campos, uma proposta alternativa que viesse ao encontro dos anseios das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, e que incorporassem, verdadeiramente, as ricas e diferenciadas contribuições coletadas nas audiências públicas. O Consórcio participou de todas as audiências públicas e, a cada ideia que eu apresentava, a solução legislativa era prontamente discutida e formulada em conjunto. (Entrevista 6, realizada com Jandira Feghali, por e-mail, em 3/05/2016)⁷⁰

[...] na medida em que a Jandira Feghali foi a relatora, e a Jandira tinha um escritório aqui no Rio, na reta final ficamos muito eu, a Beth Garcez e a Carmen Campos. A Carmen estava morando por uma época aqui no Rio. É claro que há outros que se agregaram, toda a assessoria jurídica da Jandira, que agora eu não saberia dizer os nomes, mas eu tenho tudo isso, se envolveu. (Entrevista 1, realizada em 15/02/2016)

O grupo de apoio e assessoria, formado pela deputada Jandira Feghali, revisava as sugestões recebidas nas audiências, avaliando a possibilidade de incluí-las no texto do projeto. Um ponto consensual, em todas as audiências nos estados, foi a não aplicação da Lei 9.099/95, nos casos de violência doméstica contra a mulher.

⁷⁰ Esse trecho da entrevista também foi formulado, nesses termos, no próprio voto da relatora, deputada Jandira Feghali (página 14 do documento disponibilizado na ficha de tramitação). Disponível em: < goo.gl/6Ztsao>. Acesso em 15 jun. 2016.

No final de junho de 2005, a versão preliminar do substitutivo⁷¹ foi debatida nas audiências públicas ocorridas nos estados. É importante esclarecer que o deputado, designado como relator de uma proposição, pode apresentar um substitutivo, ou seja, um novo projeto que substitui o texto anteriormente apresentado (Freitas, 2016).

Em 16 de agosto de 2005 foi realizado um **Seminário**⁷² conjunto em parceria com as comissões de Constituição e Justiça, Direitos Humanos e Minorias, Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Legislação Participativa e Finanças e Tributação. O evento intitulado *Violência Contra a Mulher: Um Ponto Final* foi requerido pela relatora do projeto⁷³, com o objetivo de ouvir os participantes e utilizar essas reflexões para finalizar o seu relatório sobre o projeto de lei 4.559 (Feghali, 2005). Naquele momento, as audiências públicas haviam sido finalizadas, e o relatório da deputada deveria ser apresentado para votação na Comissão nos próximos dias.

O Seminário teve apoio de duas organizações do Consórcio (Cfemea e Agende), além do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem) e a Embaixada da Espanha. Estiveram presentes diversos parlamentares, dentre eles a deputada Jandira Feghali, relatora na CSSF, deputado Antonio Biscaia, presidente da Comissão de Constituição e Justiça (CCJC), deputada Iriny Lopes, futura relatora do projeto na CCJC, deputada Yeda Crusius, futura relatora do projeto na Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Participou também a ministra da SPM, Nilcéa Freire, além de Leila Barsted, representante da Cepia, Silvia Pimentel, representante do Cladem, e Iáris Cortes, representante do Cfemea, todas organizações integrantes do Consórcio.

Destacamos nesse Seminário a fala da ministra da SPM, Nilcéa Freire, que traz o relato de uma reunião ocorrida entre a secretaria, a relatora do projeto, as representantes do Consórcio, Alexandre Câmara, Humberto Dalla e a assessoria jurídica da Câmara dos Deputados. Nessa reunião chegou-se a um consenso, em torno do substitutivo, que a SPM passou a apoiar (Freire, 2005). A ministra acatou as mudanças realizadas no PL 4.559/04 apoiando a versão preliminar do substitutivo, apresentado pela relatora.

Dentre as principais mudanças realizadas no substitutivo, em relação ao projeto apresentado pelo Executivo, citamos: a não aplicação da Lei 9.099/95, nos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher; a determinação para que as Varas Criminais

⁷¹ Substitutivo é uma espécie de emenda que altera, substancial ou formalmente, a proposição em seu conjunto (RICD, Art. 118, § 4º). Disponível em: <goo.gl/RGTLCK>. Acesso em 30 nov. 2016.

⁷² O arquivo sonoro do Seminário está disponível em: <goo.gl/pnQVWC> (manhã) <goo.gl/SIFcX5> (tarde). Acesso em 15 jun. 2016.

⁷³ O requerimento da relatora solicitando o seminário está disponível em: <goo.gl/elcXLI>. Acesso em 15 jun. 2016.

julgassem esses crimes, acumulando competências cível e criminal, enquanto não fossem estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar; e a determinação para que esses Juizados fossem criados no prazo máximo de dezoito meses, contados a partir da vigência da lei. Um dos intuitos do Substitutivo da CSSF foi a supressão de qualquer menção à Lei 9.099/95, logo os Juizados Especiais Criminais não poderiam continuar, ainda que transitoriamente, julgando esses casos.

Já na versão apresentada pelo Executivo, os crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher continuavam sob a égide da Lei 9.099/95, ainda que com algumas adaptações. Esses crimes continuariam a ser julgados, separadamente, pelos Juizados Especiais Criminais e os Juizados Especiais Cíveis, enquanto não fossem estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar; não havendo estipulação de prazo para a estruturação desses juizados.

Sobre a Lei 9.099/95, Freire (2005) reconhece um problema que a estigmatizou desde o início, quando tratou a questão da violência contra a mulher como um delito de menor potencial ofensivo. As palavras têm significados e significantes, e este significante jamais pode ser removido da relação das mulheres com os juizados especiais. No entanto, é importante registrar o trabalho de juízes, dos Juizados Especiais Criminais, que atuam de forma muito séria no combate à violência doméstica contra a mulher. Para a ministra, era muito claro que esse processo não se iniciou no Grupo de Trabalho Interministerial, pois foi uma agenda trazida pelo Consórcio de ONGs, que trabalha com a temática da violência contra a mulher, e que elaborou a minuta de anteprojeto de lei. Esse conjunto de organizações fez contato com a bancada feminina do Congresso e, posteriormente, apresentou a minuta de anteprojeto também à SPM, que instalou um GTI. No GTI, iniciou-se um diálogo com diversos atores interessados na temática. O produto do GTI foi apresentado como projeto de lei de iniciativa do Executivo, mas a ministra tinha conhecimento das divergências que o Consórcio tinha em relação ao texto. Por fim, ela reconheceu que o substitutivo preliminar, apresentado pela relatora da CSSF, atenderia melhor às expectativas das mulheres brasileiras.

Para Leila Barsted, representante do Consórcio, esse coletivo nada mais fez do que expressar a demanda do movimento de mulheres junto ao Legislativo e Executivo. Não apenas demandando por direitos, de forma abstrata, mas sensibilizando a SPM e a relatora do projeto no Legislativo, com propostas concretas de como deveria ser uma lei de violência doméstica contra a mulher. A intenção do Consórcio com o anteprojeto era propor uma legislação que prevenisse e punisse a violência, mas que também criasse condições para empoderar a mulher, tirando-a da condição de vítima.

A deputada relatora, Jandira Feghali, relatou que, inicialmente, o projeto foi trazido ao Congresso pelo Consórcio. No entanto, por se tratar de projeto que implicava em gastos públicos, previstos pela criação de varas especializadas, foi avaliado que o projeto deveria ser de iniciativa do Executivo. Ao longo da realização das audiências públicas, a percepção era de que a Lei 9.099/95 proporcionava um sentimento de desproteção às mulheres. Na questão da proteção civil, o Juizado Especial Criminal não tinha competência para tratá-la, pois questões de direito de família não estão sob sua alçada. No âmbito criminal, se limitam ao crime de menor potencial ofensivo, cujo resultado era o arquivamento ou a transação penal. Ela concluiu, portanto, que a Lei 9.099/95 possuía um vício de origem em relação à violência doméstica contra a mulher. É interessante notar a fala da relatora ao explicar como se deu a elaboração do seu relatório:

Porque o primeiro passo de um relatório é você decidir politicamente o que você quer e depois dar o conteúdo técnico, processualístico, etc. e tal. Então é um aprendizado todo esse processo. E de mim dependeu muito da decisão política, mas também dependeu muito da colaboração de muitas pessoas, o convencimento e a própria formatação do texto que teve que ser a várias mãos. Eu aproveitei até pra dizer, que eu citaria aqui algumas pessoas, que ficaram meio que, diuturnamente, participando das idas e vindas. Nós mudamos vários artigos uma dezena de vezes, vinte vezes, adequa aqui, tira dali, bota uma vírgula. Olha, essa vírgula mudou o sentido, tira, vamos. Então a própria Leila Linhares, que tá aqui a mesa, o Humberto Dalla, o Alexandre Câmara, que é um processualista cível do Rio de Janeiro, a Silvia Pimentel, que tá ali, a Rosane Reis, a Carmen, a Beth Garcez. Aqui do Cfemea, a Iáris e a Myllena também, e várias outras companheiras que contribuíram. E eu também quero registrar aqui, da minha assessoria, o agradecimento enorme da Beatriz, da Bia. E da assessoria jurídica da nossa bancada, o Paulo Guimarães e o Lucio Flavio, que também nos ajudaram a compreender alguns aspectos importantes da composição do projeto, pra além da contribuição da própria Secretaria, nesse processo final de discussão, de conteúdo e de acordo⁷⁴.

Com essa fala fica expressa a contribuição do grupo de apoio e assessoria, formado pela deputada, em relação ao conteúdo final do texto. As representantes do Consórcio, citadas nominalmente no depoimento acima, atuaram diretamente na formulação do parecer da relatora⁷⁵. A principal mudança no substitutivo, em relação ao projeto apresentado pelo Executivo, foi a não aplicação da Lei 9.099/95 nos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher. Em entrevista, a relatora confirma a importância da atuação do Consórcio nessa questão:

Sem a contribuição do Consórcio, conquistas importantes não teriam se efetivado como, por exemplo, a retirada deste tipo de violência dos juizados especiais. Foi uma questão que decidi como relatora desde o início e tive o apoio para vencer as

⁷⁴ Fala da Deputada Jandira Feghali, no Seminário Violência Contra a Mulher: Um Ponto Final, realizado para debater o PL nº 4559, de 2004, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher Ocorrido em 16 de agosto de 2005. Disponível em: <goo.gl/SIFcX5>. Acesso em 10 jun. 2016.

⁷⁵ O parecer da relatora está disponível em: <goo.gl/YiG7tl>. Acesso em 10 jun. 2016.

resistências impostas. (Entrevista 6, realizada com Jandira Feghali, por e-mail, em 3/05/2016)

Sobre a não aplicabilidade da Lei 9.099/95, prevista no texto substitutivo da CSSF, a relatora estava ciente da pressão que haveria, por parte dos representantes dos Juizados Especiais Criminais, para que os crimes de violência doméstica contra a mulher permanecessem no âmbito da lei. No seminário, ela expõe uma estratégia para vencer a resistência dos membros do judiciário. Uma delas foi o requerimento do pedido de urgência, com o objetivo do parecer das próximas Comissões ser feito no plenário. Outra foi a articulação do movimento feminista, com os parlamentares dos seus respectivos Estados, para que eles apoiassem o substitutivo da CSSF, bem como o contato direto com os líderes dos partidos e os presidentes das comissões, na Câmara dos Deputados. A ideia foi dar celeridade a tramitação do projeto e fazer uma espécie de *contra-lobby* (Feghali, 2005).

Nunes (2012) destaca que a determinação de afastar a Lei nº 9.099/95, dos casos de violência doméstica, era de tal ordem que foram incluídos, expressamente, no texto do substitutivo da relatora, dois artigos que não constavam na versão apresentada pelo Executivo:

Art. 48 – Nos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independente da pena prevista, não se aplica a Lei 9.099/95.

Art. 49 – A Lei 9.099/95 passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 61-A: Não se considera de menor potencial ofensivo os crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, não se aplicando a tais ilícitos esta Lei (Nunes, 2012, p.73).

É importante notar, contudo, que o próprio texto do artigo 48 (Substitutivo da CSSF) se assemelha ao texto do artigo 33, do Anteprojeto elaborado pelo Consórcio, entregue a SPM em março de 2004. Além disso, o argumento por trás do artigo 49 remete à própria discussão sobre o conflito legislativo entre a Convenção de Belém do Pará e a Lei 9.099/95, que pressupõe que a violência contra as mulheres constitui uma violação dos direitos humanos e, portanto, não pode ser considerada um delito de menor potencial ofensivo. Para exemplificar, apresentamos na tabela abaixo o comparativo entre o texto do artigo do Substitutivo e do Anteprojeto.

Quadro 4: Comparativo entre o Anteprojeto do Consórcio (art.33) e o Substitutivo da CSSF (art.48)

Anteprojeto elaborado pelo Consórcio de ONGs	Substitutivo da CSSF
Art. 33: Aos crimes contra a mulher praticados em situação de violência doméstica ou familiar,	Art. 48: Nos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher,

na forma prevista no art. 3º desta Lei, não se aplica a Lei nº 9.099/1995.	independente da pena prevista, <u>não se aplica a Lei 9.099/95</u>
---	---

Fonte: Elaboração própria

Desse modo, consideramos que a atuação do Consórcio, nessa Comissão, é uma variável explicativa relevante para entender porque alguns artigos foram incluídos no Substitutivo da CSSF. Ademais, é notável que as integrantes do grupo atuaram junto à relatora na elaboração do seu parecer, fato confirmado pela própria deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ). Vale lembrar que as representantes desse coletivo eram advogadas que, no geral, militavam no movimento feminista desde os anos 70. Em vista disso, possuíam larga experiência na temática e podiam oferecer subsídio e embasamento técnicos que davam suporte ao texto da relatora. Ainda assim, houve um processo de convencimento junto à deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), que precisou compreender qual era a visão do Consórcio, em relação à proposta apresentada pelo Executivo para, então, posicionar-se ao lado das organizações (Entrevista 4).

Ao final, no dia 24 de agosto de 2005, a CSSF aprovou por unanimidade⁷⁶ o Projeto de Lei nº 4.559/04 com substitutivo da deputada Jandira Feghali. No próximo tópico, veremos como se deu a tramitação do texto na Comissão de Finanças e Tributação.

2.4.2. A atuação do Consórcio na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados

Em 30 de agosto de 2005, o projeto de lei 4.559 e o substitutivo da CSSF foram recebidos pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Essa comissão analisa aspectos financeiros e orçamentários públicos de proposições que impliquem em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública (art.32, X, RICD). A deputada Yeda Crusius (PSDB-RS) foi designada como relatora da proposição, no dia 1 de setembro de 2005.

Em 10 de novembro, a relatora apresentou seu parecer pela adequação financeira e orçamentária do projeto, juntamente com duas emendas de adequação. A deputada explicou em seu parecer que cabe à CFT, exclusivamente, o exame dos projetos de lei quanto aos seus aspectos financeiros e orçamentários públicos, no que tange a sua compatibilização ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. No caso específico do projeto examinado, a Constituição Federal, em seu art. 226, § 8º, impõe ao

⁷⁶ Disponível em <goo.gl/2XX8Sf>. Acesso em 10 jun. 2016.

Estado assegurar a "assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência, no âmbito de suas relações". Para a relatora ficava expressa, assim, a necessidade da criação de políticas públicas que tivessem como objetivo a erradicação da violência doméstica.

Nesse contexto, ao examinar a Lei do Plano Plurianual, referente ao período 2004-2007, a relatora informou que estava prevista a execução de um programa de combate à violência contra as mulheres, cujo órgão responsável era a SPM. No âmbito da execução orçamentária e financeira desse programa, até o momento analisado, ela verificou que foram pagos apenas 19% do total da dotação, já transcorridos mais de 85% do exercício financeiro. Em suas palavras:

Ao se examinar a execução orçamentária e financeira do Programa 0156 Combate à Violência Contra as Mulheres, comparando-se o programado na Lei Orçamentária para 2005 (Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005) com o efetivamente pago até 15 de outubro de 2005, verificamos quão retórica pode ser a manifestação de preocupação com a violência a que é submetida diuturnamente a mulher brasileira: dos R\$ 10,1 milhões consignados ao programa na lei orçamentária, somente ínfimos R\$ 1,9 milhão foram pagos, representando 19% do total da dotação, já transcorridos mais de 85% do exercício financeiro⁷⁷.

É interessante notar a crítica que a relatora faz ao Executivo, quando afirma “verificamos quão retórica pode ser a manifestação de preocupação com a violência a que é submetida diuturnamente a mulher brasileira”, remetendo a suposta ineficiência do Executivo nos repasses financeiros, em relação a temática da violência, já previstos no exercício financeiro daquele período. A visão de uma das entrevistadas, sobre a tramitação do projeto na CFT, reforça a ideia de que a deputada apontou críticas em seu parecer:

[...] demorou um pouco a discussão na Comissão de Finanças e Tributação, que a deputada meio que segurou o parecer, né, pra não dar. Aí a gente ia lá cobrar dela, a SPM ia lá cobrar, e ela dizia que ia apresentar. E ela estava segurando. Ela chegou a fazer o parecer, fazia até uma crítica ao governo, né? Porque aí já entra a discussão partidária, mas também não chegou a fazer um parecer contrário, né? E a gente trabalhou o que ela poderia apresentar, porque se fizer contrário não é possível. Aí fez o parecer e colocou lá a crítica dela. Esse daí, assim, era para ser uma tramitação até mais rápida. Demorou. Mas em relação ao que é o processo legislativo, poderia, sei lá, passar o ano a proposta na Comissão e ninguém tem interesse para pegar, nenhum parlamentar, ou então o parlamentar pegar e não apresentar o parecer. (Entrevista 4, realizada em 17/03/2016)

A integrante do Consórcio deixa expressa a negociação, feita nos bastidores, sobre o tom do conteúdo do relatório apresentado pela deputada. A entrevistada indica uma atuação do Consórcio sobre a formulação do parecer da relatora, tendo em vista a aceleração e aprovação do projeto em tramitação. Calazans e Cortes (2011) ressaltam que, durante as

⁷⁷ Disponível em <goo.gl/8yYYYYG>. Acesso em 10 jun. 2016.

reuniões da CFT, o movimento de mulheres esteve presente, demonstrando interesse na aprovação do projeto.

Em seu parecer, a deputada propôs duas emendas de adequação tanto ao projeto 4.559 (artigos 17 e 44), apresentado pelo Executivo, como ao substitutivo aprovado pela CSSF (artigos 38 e 46). Suas emendas estavam relacionadas à referência das leis de diretrizes orçamentárias nos textos dos projetos. Em 23 de novembro de 2005, o parecer da relatora foi aprovado por unanimidade⁷⁸ na CFT. Nessa data, a deputada relatora Yeda Crusius (PSDB-RS) elogiou o trabalho realizado pela ministra Nilcéa Freire; a relatoria da deputada Jandira Feghali (PCdoB- RJ); o processo das audiências públicas, realizadas nos Estados, para discutir o projeto; e as instituições e pessoas que permitiram o consenso em torno do projeto. Crusius (2005) afirmou que, em nome do projeto de lei que busca reduzir a violência doméstica contra a mulher, o conflito governo-situação-oposição desaparece.

No próximo tópico, trataremos da tramitação do projeto na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

2.4.3. A atuação do Consórcio na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados

Em 24 de novembro de 2005, o projeto de lei 4.559/04, o substitutivo da CSSF e as alterações realizadas pela CFT foram recebidos pela CCJC. Essa comissão avalia os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa dos projetos (art. 32, IV RICD). A deputada Iriny Lopes (PT-SP) foi designada como relatora da proposição, no dia 29 de novembro de 2005. No mesmo dia, por requerimento dos líderes, foi apreciado e votado no Plenário um pedido de urgência⁷⁹ em relação ao regime de tramitação do projeto. O requerimento foi aprovado, demonstrando o interesse dos parlamentares em aprovar, no menor tempo possível, a legislação de combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres (Calazans e Cortes, 2011).

Esse pedido, contudo, acabou por gerar certo desconforto na CCJC claramente demonstrado nas palavras do presidente da Comissão, deputado Antonio Biscaia (PT-RJ). Em pelo menos duas oportunidades, ele expressou sua insatisfação com essa situação. A primeira

⁷⁸ Disponível em <goo.gl/QqxjNZ>. Acesso em 10 jun.2016

⁷⁹ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina que concedido o regime de tramitação de urgência ao projeto ele pode ser incluído, automaticamente, na ordem do dia, podendo ser deliberado e votado imediatamente (RICD, Art. 155). Isso significa dizer que o projeto pode ser retirado da comissão, a que foi enviado, e sua discussão ocorre diretamente no plenário.

delas ocorre na reunião deliberativa⁸⁰, realizada pela CCJC, em 1 de dezembro de 2005. A deputada relatora Iriny Lopes (PT-SP) fez a leitura do seu parecer⁸¹, propondo algumas mudanças em relação ao substitutivo, apresentado pela CSSF, e acolhendo as alterações propostas pela CFT. Nessa oportunidade, o deputado Biscaia explicou aos demais membros da CCJC que houve um entendimento com a relatora para que ela lesse o parecer naquela sessão, e que a discussão e a votação seriam feitas na próxima semana. Tratava-se de um projeto que ficou oito meses na CSSF e, recentemente, teve aprovado o regime de urgência “objetivando subtrair o exame da matéria a esta comissão”⁸². Segundo o deputado Antonio Biscaia (PT-RJ), o projeto contém flagrantes inconstitucionalidades, como as que determinam ao Estado a criação de Juizados Especiais de Violência Doméstica, por exemplo. Como o regime de urgência impõe uma aceleração na tramitação, o presidente da CCJC pediu, aos membros da Comissão, que eles analisassem o texto e o parecer da relatora apresentados na sessão para que na próxima reunião o projeto fosse discutido e votado.

Em outra oportunidade, na reunião da CCJC⁸³, realizada no dia 6 de dezembro de 2005, o presidente da Comissão reiterou que houve uma tentativa de que a comissão não se manifestasse, com a aprovação do regime de urgência. Ele afirmou, no entanto, que houve um acordo e que o presidente da casa, deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP), só colocaria a matéria em plenário após a manifestação da Comissão⁸⁴.

Para o deputado Biscaia (PT-RJ), o projeto encaminhado pelo Poder Executivo estava adequado e poderia ser aprovado sem qualquer modificação. Vale ressaltar que esse projeto mantinha a aplicação da Lei 9.099/95 no julgamento dos crimes de violência doméstica contra a mulher, apresentando, contudo, algumas adaptações dessa lei. Essas adaptações seriam tentativas de aproveitamento de alguns dos princípios que regem a Lei dos Juizados Especiais Criminais (Nunes, 2012). Nesse sentido, apoiar o projeto apresentado pelo Executivo implicava em defender a Lei 9.099/95 e, portanto, contrapor-se à posição do Consórcio.

⁸⁰ O arquivo sonoro da reunião está disponível em: <goo.gl/rB8llv>. Acesso em 13 jun. 2016.

⁸¹ O parecer da relatora está disponível em: <goo.gl/p6KG4G>. Acesso em 13 jun. 2016.

⁸² Fala do Deputado Antonio Biscaia, na Reunião Deliberativa da Comissão de Constituição e Justiça. Ocorrida em 1 de dezembro de 2005. Disponível em: <goo.gl/rB8llv>. Acesso em 13 jun. 2016.

⁸³ O arquivo sonoro da reunião está disponível em: <goo.gl/Hw3QnJ>. Acesso em 13 jun. 2016.

⁸⁴ Esse acordo parece endossar os achados da pesquisa realizada por Freitas (2016). A pesquisa aponta a existência de uma porcentagem considerável de projetos (45%) que tramitam sob o regime de urgência e, ainda assim, são deliberados no interior das comissões. Para a pesquisadora, a urgência é menos um instrumento para lidar com comissões opositoras ou para anular a ação individual dos parlamentares, e mais uma estratégia usada para pôr o projeto em pauta numa “ordem do dia que está abarrotada de projetos” (Freitas, 2016, p.78). Sem a urgência, os projetos são obrigados a esperar em uma fila, atrás das medidas provisórias, dos projetos com urgência constitucional e dos demais projetos com urgência.

O presidente da CCJC relatou que examinou a proposição e o voto da relatora, deputada Iriny Lopes (PT-SP), buscando superar algumas questões, mas outras não poderiam deixar de ser enfrentadas. Diante disso, o parlamentar apresentou um voto em separado⁸⁵. Isso porque, ao tramitar pela CSSF, depois de debates e audiências, o projeto do Executivo foi substancialmente alterado. Na sua visão, em alguns artigos, o substitutivo da CSSF infringia as competências privativas dos entes políticos e instituições, previstas na Constituição Federal, como, por exemplo, no caso da criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. O artigo 14, do substitutivo da CSSF, determina que os Estados e o Distrito Federal criem esses Juizados e que algumas medidas de organização judiciária serão tomadas pelo Poder Judiciário, o que configura ingerência em sua competência privativa, segundo o deputado. Ademais, não caberia ao Distrito Federal a criação de Juizados, pois tal competência pertence à União, por força do artigo 22, inciso XVII, da Constituição Federal.

Com base nesses argumentos, o presidente da CCJC propôs algumas mudanças na redação do texto. Para exemplificar, apresentamos na tabela abaixo a sugestão de texto feita no voto em separado, para o artigo 14, em relação ao texto apresentado pelo Substitutivo da CSSF⁸⁶:

Quadro 5: Comparativo entre o Substitutivo da CSSF e o voto em separado do Deputado Antonio Biscaia (PT-RJ), sobre o artigo 14

Substitutivo da CSSF	Proposta do voto em separado do dep. Antonio Biscaia da CCJC
Art. 14: Os <u>Estados e o Distrito Federal</u> criarão Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para conhecer e decidir as ações cíveis e penais previstas nesta Lei, cabendo ao Poder Judiciário estabelecer sua proporcionalidade por demanda e número de habitantes, dotá-los de infraestrutura, dispor sobre o atendimento, inclusive em plantões.	Art. 14: Os <u>Juizados de Violência Doméstica Contra Mulher</u> , com competência Cível e Criminal, órgão da Justiça Ordinária, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados , para, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência.

Fonte: Elaboração própria

Nota-se que o texto do Substitutivo da CSSF foi impositivo ao determinar que os Estados e o Distrito Federal criarão Juizados, termo que no texto do voto em separado é

⁸⁵ Voto em separado é o “voto alternativo do parlamentar, ao do relator de determinada matéria. Ele ocorre quando o autor do voto em separado diverge do parecer dado pelo relator”. Disponível em: <goo.gl/Y8tWIs>. O conteúdo do voto em separado apresentado pelo deputado está disponível em: <goo.gl/XU46Nv>. Acesso em 13 jun. 2016.

⁸⁶ No primeiro parecer apresentado pela relatora da CCJC, deputada Iriny Lopes (PT-SP), o texto do artigo 14 foi mantido dessa forma. Posteriormente, a relatora acolheu a sugestão do voto em separado e alterou o texto de acordo com a sugestão do deputado Biscaia (PT-RJ).

alterado para poderão ser criados. No voto em separado, o deputado Biscaia (PT-RJ) observou também que a alteração mais significativa, realizada na CSSF, foi a efetuada no artigo 13. Nesse artigo, os Juizados Especiais Criminais são excluídos como foro de julgamento dos crimes de violência contra a mulher. Essa observação foi feita ao comparar o substitutivo da CSSF, com o projeto apresentado pelo Executivo. Na versão apresentada pelo Executivo eram propostos diversos dispositivos para garantir uma resposta judicial mais eficaz aos crimes de violência doméstica, sem, entretanto, excluí-los da alçada dos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/95), até que fossem criadas as Varas e Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Para exemplificar, na tabela abaixo comparamos o texto do artigo 13, do PL 4.559/04, e a mudança realizada pelo Substitutivo da CSSF:

Quadro 6: Comparativo entre o PL 4.559/04 e o Substitutivo da CSSF, sobre o artigo 13

PL 4.559/04 (apresentado pelo Executivo)	Substitutivo da CSSF
Art. 13: Ao processo, julgamento e execução das causas cíveis e criminais em que esteja caracterizada a violência doméstica e familiar contra a mulher, aplicar-se-ão os <u>Códigos de Processo Penal e Civil e a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995</u> , no que não conflitarem com o procedimento estabelecido nesta Lei.	Art. 13: Ao processo, julgamento e execução das causas cíveis e criminais em que esteja caracterizada a violência doméstica e familiar contra a mulher , aplicar-se-ão os <u>Códigos de Processo Penal e Processo Civil, o disposto na legislação especial concernente à criança e ao adolescente e ao idoso</u> , no que não conflitarem com o estabelecido nesta Lei.

Fonte: Elaboração própria

Ao longo da tramitação do projeto na CSSF, os debates realizados levaram a uma mudança no texto. O substitutivo excluiu todo o capítulo referente ao procedimento nos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/95) e, em substituição, determinou que no processo, julgamento e execução das causas em que esteja caracterizada a violência doméstica e familiar contra a mulher sejam aplicados os “Códigos de Processo Penal e Processo Civil, o disposto na legislação especial concernente à criança e ao adolescente e ao idoso, no que não conflitarem com o estabelecido nesta Lei” (art. 13 - Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.559/04 - Comissão de Seguridade Social e Família). Nota-se que, no Substitutivo da CSSF, a Lei 9.099/95 não é mencionada, ao contrário do texto apresentado pelo Executivo.

Em seu parecer, a deputada Iriny Lopes (PT-SP) havia mantido a alteração proposta pela CSSF. No entanto, é interessante notar que o deputado Antonio Biscaia (PT-RJ) fez esse comentário sobre o artigo 13 sem apresentar nenhuma sugestão de alteração. Em um seminário realizado na CSSF, que contou com sua participação, ele afirmou ser “um

defensor da Lei 9.099/95⁸⁷”, mas, apesar disso, considerou a versão do Substitutivo da CSSF um texto legal muito adequado, cujos aspectos ainda discutíveis eram pequenos e poderiam ser dirimidos a partir dos debates.

Outro comentário feito pelo deputado Antonio Biscaia (PT-RJ) no seu voto em separado foi sobre o artigo 39 do Substitutivo da CSSF, cujo teor também foi modificado em relação ao texto do Executivo. O texto do Substitutivo da CSSF determina que as Varas Criminais acumularão a competência civil e criminal para julgar os crimes de violência doméstica contra a mulher, até que sejam estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher.

Nesse caso, o deputado Antonio Biscaia (PT-RJ) considerou que essa determinação colidia com o disposto no artigo 96 da Constituição Federal. O artigo 96 imputa aos tribunais, a competência privativa para dispor sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos. Ou seja, caberia ao próprio Poder Judiciário delimitar sobre a competência e funcionamento dos seus Juizados. Desse modo, o Substitutivo da CSSF não poderia determinar que as Varas Criminais ampliassem seu escopo de atuação para julgar casos, no âmbito civil e criminal que, anteriormente, estavam sob a alçada das Varas e Juizados Cíveis e Criminais separadamente. Para exemplificar, na tabela abaixo, comparamos o texto do artigo 38, proposto pelo PL 4.559/04, e a mudança realizada pelo Substitutivo da CSSF, que corresponde ao artigo 39.

Quadro 7: Comparativo entre o PL 4.559/04 e o Substitutivo da CSSF, sobre os artigos 38/39

PL 4.559/04 (apresentado pelo Executivo)	Substitutivo da CSSF
<p>Art. 38: A União, no Distrito Federal e Territórios e os Estados poderão criar Varas e Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência cível e criminal, cabendo ao Poder Judiciário dispor sobre sua estrutura. Parágrafo único: <u>Enquanto não estruturadas</u> as Varas e os Juizados mencionados no caput, os crimes relativos à violência doméstica e familiar contra as mulheres <u>continuarão a ser julgados nas Varas Cíveis e Criminais e nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais</u>, com observância</p>	<p>Art. 39: <u>Enquanto não estruturados</u> os <u>Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as Varas Criminais acumularão as competências civil e criminal</u> para conhecer e julgar as condutas cometidas com violência doméstica e familiar contra a mulher, com observância, em especial, do previsto no Título IV desta Lei, subsidiada pela legislação processual pertinente, garantido o direito de preferência para o processo e julgamento.</p>

⁸⁷ Fala do Deputado Antonio Biscaia, no Seminário *Violência contra a mulher: um ponto final*, realizado para debater o PL nº 4559, de 2004, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher Ocorrido em 16 de agosto de 2005. Disponível em: <goo.gl/pnQVWC >. Acesso em 10 jun. 2016.

do previsto nesta Lei e na legislação processual pertinente.	
--	--

Fonte: Elaboração própria

Para o deputado Antonio Biscaia, ainda que fosse evidente a inadequação dos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/95) para o julgamento dos crimes de violência contra a mulher, remetê-los às Varas Criminais, como proposto pelo Substitutivo da CSSF enquanto uma disposição transitória, e mantido pela relatora da CCJC, não seria a solução ideal. Ocorre que, a solução apresentada pelo Executivo, no artigo 38 (Quadro 7), incorria em dois problemas sob o ponto de vista do Consórcio. Primeiro, mantinha o julgamento dos crimes de violência contra a mulher nos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/95) enquanto não fossem criadas as Varas e Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Segundo que ao manter os julgamentos das questões civis e criminais em instâncias separadas, a apreciação conjunta das medidas protetivas de natureza cível e criminal não seria possível. Nunes (2012) explicita esse problema sobre o artigo 38:

Na forma proposta pelo Executivo, os pedidos de natureza cível, que integram o contexto da violência, por exemplo, pedido de divórcio, separação de corpos, alimentos, visitas aos filhos, continuariam a ser apreciados em locais distintos. Desta forma, o novo procedimento a ser adotado pelos JECrims, à semelhança do procedimento da Lei nº 9.099/95, alcançaria apenas as medidas de natureza penal (Nunes, 2012, p.69-70).

Essa era uma questão muito importante para o Consórcio, expressa no seu anteprojeto, quando se fala do “Juízo Único”. Na prática, isto significava congregar competências diversas em um mesmo Juizado, com o intuito de atender de forma mais célere as diversas demandas (cíveis, penais e administrativas) das mulheres em situação de violência. Na versão do anteprojeto apresentada pelo Consórcio (Anexo 4), o artigo 29⁸⁸ já tratava dessa questão. O Juízo Único foi denominado de “Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher”. Enquanto esses não fossem criados, a solução encontrada pelo Substitutivo da CSSF era transferir para as Varas Criminais essa competência cumulativa para atender às demandas relacionadas aos crimes de violência doméstica contra a mulher.

⁸⁸ O anteprojeto, apresentado pelo Consórcio, previa em seu artigo 29: “O processo, julgamento e execução das causas civis e criminais em que esteja caracterizada a violência doméstica ou familiar contra a mulher descrita no art. 3º desta lei será de competência exclusiva do **Juízo Único**. Parágrafo Único. Os Estados e o Distrito Federal poderão criar **Varas Especializadas de Violência Doméstica Contra a Mulher, com competência civil e penal**”.

Sobre esse ponto, não fica clara a solução apontada pelo deputado Biscaia (PT-RJ). Ele defendia a criação dos Juizados de Violência Doméstica, mas não concordava com a solução temporária de que os crimes fossem julgados pelas Varas Criminais, enquanto esses Juizados não estivessem estruturados. Em seu voto não foi apontada nenhuma sugestão diferente de redação, de forma que essa argumentação parece mais uma crítica a ser registrada em seu posicionamento. Diversos deputados acompanharam o voto em separado do deputado Biscaia (PT-RJ). Dentre eles, citamos os deputados Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), Inaldo Leitão (PL-PB), Michel Temer (PMDB-SP), Zulaiê Cobra (PSDB-SP) e Luiz Antonio Fleury (PTB-SP). Além disso, é relevante notar que vários integrantes da comissão se queixaram do pouco tempo disponibilizado para analisar a matéria. Nunes (2012) descreve algumas reações dos parlamentares, com base no arquivo sonoro das reuniões:

Embora registrassem a relevância da matéria, divergiam quanto a forma pela qual era delineado esse enfrentamento. Para alguns, havia excesso de “detalhamento”, “repetição” de dispositivos já previstos na legislação. As expressões “passar um pente fino” e “fazer uma faxina” foram usadas para expressar a vontade de reformulação do projeto que o pedido de urgência, anteriormente solicitado, não permitia fazer (Ibidem, p.74).

A retirada dos crimes de violência contra a mulher dos Juizados Criminais (Lei 9.099/95), expressa nos artigos do Anteprojeto elaborado pelo Consórcio, como também no Substitutivo da CSSF, implicou em mudanças que afetavam, substancialmente, o Poder Judiciário e aqueles que defendiam a Lei 9.099/95. Existia uma resistência com relação a essas mudanças e a Comissão de Constituição e Justiça deixou clara essa tensão, principalmente nas falas dos deputados Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP) e Antonio Biscaia (PT-RJ).

O deputado Greenhalgh (PT-SP) criticou um dos artigos do substitutivo da CSSF, mantido pela relatora da CCJ, deputada Iriny Lopes, mas que já constava na versão original proposta pelo Executivo⁸⁹. O artigo proibia a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de penas de cesta básica, multa ou similar. Para ele, essa proibição era uma contradição, pois ia contra ao que há de mais moderno no direito penal, que são as penas alternativas. Trata-se então, na sua visão, de “um projeto progressista que não admite, no campo penal, as teses progressistas”⁹⁰. Embora o deputado Greenhalgh (PT-SP) reconhecesse o projeto como uma lei importante, cujo texto em análise era um dos melhores

⁸⁹ Trata-se do artigo 36, do PL 4.559/04, apresentado pelo Executivo: “É vedada a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, das penas restritivas de direito de prestação pecuniária, cesta básica e multa”.

⁹⁰ Fala do Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, na Reunião Deliberativa da Comissão de Constituição e Justiça. Ocorrida em 13 de dezembro de 2005. Disponível em: <goo.gl/hTOztT>. Acesso em 13 jun. 2016.

que já havia passado pelo Congresso, algumas de suas opiniões iam no sentido contrário. Ao longo das reuniões da Comissão, ele afirmou que o projeto era mal escrito, além de uma ingerência no funcionamento dos tribunais e no Poder Judiciário.

É interessante notar, como também aponta Romeiro (2007; 2009) que as resistências expressas pelos deputados Biscaia (PT-RJ) e Greenhalgh (PT-SP) vão de encontro às críticas manifestadas pelos operadores jurídicos, com destaque para o Fonaje (Fórum Nacional dos Juizados Especiais), cujos representantes participaram do Grupo de Trabalho Interministerial. Segundo Romeiro (2009), o Fonaje emitiu um relatório sobre o artigo 33 da Lei Maria da Penha, que corresponde ao artigo 39 do Substitutivo da CSSF, exposto no quadro 7. Nesse relatório, eles argumentam que é “absolutamente inconstitucional qualquer interferência sobre a organização judiciária dos Estados e do Distrito Federal” (Romeiro, 2009, p.67). Outro ponto de crítica recai sobre a não aplicação da Lei 9.099/95 e a penalização via encarceramento nos delitos de violência doméstica e familiar contra a mulher, deixando de lado a perspectiva da conciliação, oferecida pela Lei 9.099/95. Sobre essas resistências, as entrevistas relatam que houve, de fato, um processo de convencimento direcionado principalmente ao presidente da CCJC, deputado Biscaia (PT-RJ):

O Biscaia, por exemplo, a gente teve que acionar as mulheres lá do Rio para conversar com ele, acho que Carmen, a Leila ou foi a Rosane que conversaram com o Biscaia. Porque ele estava implicando nas propostas, de não aceitar. E com isso teve que, no caso, digamos, abrir mão, por exemplo, da questão de um ponto que ele achava que era inconstitucional, a competência da vara para julgar até a sentença de pronúncia. [...] Conversava com ele, e aí teve que ir para a negociação nesses pontos, né? [...] O Biscaia e o Greenhalgh, tinham o entendimento de que poderia ser inconstitucional a determinação para a criação dos Juizados, que estariam criando regra de processo, que estava interferindo na competência do Judiciário, que seria competência privativa do Judiciário, a iniciativa. Aí nesse ponto a gente utilizava muito do argumento que os Juizados Especiais Criminais foram criados por um processo apresentado por um deputado que era, que foi, o Temer o autor do projeto, ou foi o relator. (Entrevista 4, realizada em 17/03/2016)

É importante adicionar que, na CCJC, um aliado importante do Consórcio foi um assessor parlamentar da bancada do PT (Partido dos Trabalhadores). Ele tinha contato próximo com algumas integrantes do grupo e conhecia bem o texto do projeto, pois havia participado de sua redação. Segundo ele, a CCJC é a comissão mais importante da Câmara dos Deputados e “é sempre conservadora” (Entrevista 7). Ele descreve um pouco como se deu essa parceria com o grupo e como foi o processo de tramitação na comissão:

[...] elas tiveram esse papel de conversar de gabinete em gabinete, de conversar com deputado que ia entrar na Comissão, elas iam falar com deputado. Biscaia foi muito pressionado, né? Quem tinha acesso ao Biscaia? A Rosane. Vamos ligar pra Rosane. E ligava para Rosane. [...] Teve atuação das ONGs, teve reuniões da Iriny, com

outro deputado, teve reunião da Iriny com deputado homem que tinha resistência, que achava que não tinha que ter lei. [...] Para os deputados do PT a gente conseguiu tudo. Mesmo o Biscaia foi uma resistência que não durou muito tempo, foi muito pressionado. Elas falavam com os deputados, mas não entravam na hora que estava tendo as sessões, elas não entravam, quem entrava era eu na sessão. [...]. Porque eu conhecia a legislação, tinha sido eu que tinha redigido algumas coisas, né? E aí, no plenário também foi a mesma coisa, eu também dei uma colaboração muito grande na redação. [...] Teve que ter muita negociação até chegar no estado da arte da lei pronta para votar no plenário (Entrevista 7, realizada em 20/05/2016).

Nota-se que o grupo fez uso dos contatos pessoais com o intuito de negociar com o presidente da Comissão os pontos discordantes. Uma das integrantes do grupo, Rosane Lavigne, tinha contato com o deputado Antonio Biscaia (PT-RJ) e as entrevistas indicam que esse fator facilitou a negociação interna das resistências na Comissão⁹¹. Sobre as resistências do presidente da CCJC⁹², ainda que ele mencionasse a mudança realizada pelo artigo 13 (Substitutivo da CSSF), que trata da exclusão dos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/95) como foro de julgamento dos crimes de violência contra a mulher, não foi proposta nenhuma alternativa ao texto, como já dissemos. Entretanto, tudo indica que sua posição original não era favorável a essa mudança feita na CSSF. Isso fica claro, principalmente, quando ele afirma que o projeto encaminhado pelo Poder Executivo estava adequado e poderia ser aprovado sem qualquer modificação. Nesse sentido, consideramos que a atuação do Consórcio, nessa fase, deu-se no momento de definição do posicionamento da Comissão, neutralizando posições contrárias sobre pontos inegociáveis para o grupo. Algumas dessas posições contrárias eram representadas pelo próprio presidente da CCJC, deputado Antonio Biscaia (PT-RJ).

Na reunião deliberativa⁹³ realizada pela CCJC, em 13 de dezembro de 2005, a relatora da matéria, deputada Iriny Lopes (PT-SP), afirma que seu novo parecer acolheu as alterações propostas pelo voto em separado do deputado Biscaia, juntamente com outras sugestões propostas por outros deputados. Exceção feita à sugestão do deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), sobre a exclusão do artigo que proibia a aplicação das penas alternativas aos crimes de violência contra as mulheres. A deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), presente na reunião, fez um apelo para que o projeto fosse aprovado e estivesse em plenário para

⁹¹ De acordo com os dados da Câmara dos Deputados, o deputado Antonio Biscaia (PT-RJ) é procurador de justiça. Disponível em: <goo.gl/3ZSR6H>. Rosane Lavigne, integrante do Consórcio, é defensora pública do estado do Rio de Janeiro.

⁹² Destacamos aqui algumas argumentações do voto em separado do deputado Antonio Biscaia (PT-RJ), que julgamos mais importantes. As demais propostas de alteração que ele faz estão disponíveis em seu voto.

⁹³ O arquivo sonoro dessa reunião está disponível em: <goo.gl/hTOztT>. Acesso em 13 jun. 2016.

votação o mais rápido possível. Ao fim da sessão, o parecer da relatora foi aprovado por unanimidade⁹⁴.

No Plenário, o projeto recebeu duas emendas⁹⁵ do deputado Fernando Coruja (PPS-SC), que não alteraram substancialmente o conteúdo do texto. As emendas foram aprovadas pelas reladoras das três Comissões pelas quais o projeto passou. Em 22 de março de 2006 foi aprovado em plenário, por unanimidade⁹⁶, o substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) ao Projeto de Lei nº 4.559/04. O projeto seguiu para o Senado sendo renomeado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) 37/2006.

É importante dizer que, até esse momento, o texto mantinha pontos importantes defendidos pelo Consórcio: a Lei 9.099/95 não poderia ser aplicada, nos casos de violência doméstica contra a mulher e o Juízo Único com competência cível e criminal, representado pelos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher, poderia ser criado pela União e os Estados. Ambas as reivindicações constavam do anteprojeto de lei apresentado pelo Consórcio⁹⁷ ao Congresso e, posteriormente, à Secretaria Especial de Política para as Mulheres, mesmo antes da sua tramitação.

2.4.4. A atuação do Consórcio no Senado Federal (PLC 37/2006)

No Senado, o PLC 37/2006⁹⁸ foi remetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). No dia 10 de abril de 2006, foi designada como relatora a senadora Lúcia Vânia (PSDB-GO). Cabe a esta Comissão e sua relatoria revisar a “constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e o mérito do projeto de lei em exame” (art. 101, I e II, Regimento Interno do Senado Federal).

Em 24 de maio, do mesmo ano, ocorreu a reunião ordinária⁹⁹ da CCJ onde foi apresentado o parecer da relatora¹⁰⁰, favorável ao projeto, com alterações apenas na redação do texto. Nessa sessão, ocorrida na CCJ, a senadora apresentou o projeto aos demais membros da Comissão como “fruto de um longo processo que teve início em 2002, com a formação de

⁹⁴ Disponível em: <goo.gl/fTs8Ne>. Acesso em 13 jun. 2016.

⁹⁵ As duas emendas feitas pelo deputado, em Plenário, estão disponíveis em: <goo.gl/AD2Mlv>. Acesso em 10 jun. 2016.

⁹⁶ Disponível em: <goo.gl/LUHMM5>. Acesso em 13 jun.2016 (D.O. da Câmara dos Deputados, p. 14.360)

⁹⁷ Trata-se dos artigos 29 e 33. Ver Anexo 4.

⁹⁸ A ficha de tramitação do projeto, no Senado Federal, está disponível em: <goo.gl/ghZWNv>. Acesso em 13 jun.2016.

⁹⁹ A ata e as notas taquigráficas da reunião estão no Anexo 5. O documento não consta na ficha de tramitação do projeto e foi encontrado através de pesquisa no site do Senado. Inserimos o documento completo no anexo deste trabalho, pois ele é disponibilizado enquanto arquivo e mediante pesquisa no site, de forma que não é possível localizá-lo através de um link.

¹⁰⁰ O parecer está disponível em: <goo.gl/zO1peS>. Acesso em 13 jun. 2016.

um consórcio de ONGs para a elaboração de uma lei de violência doméstica”¹⁰¹. Ela criticou a Lei 9.099/95, ao mencionar que grande parte das ações envolvendo violência doméstica eram arquivadas nos Juizados Especiais Criminais, o que revelava a impunidade e a perpetuação do problema no âmbito familiar. A relatora observou também que, muitos dos dispositivos originais do texto que veio da Câmara, apresentavam “imperfeições constitucionais, jurídicas e redacionais” que foram sanadas e redigidas com mais clareza “em observância aos ditames da técnica legislativa”. Por fim, ela agradece aos senadores Demóstenes Torres e Serys Slhessarenko, pela participação ativa na discussão do projeto, e aos assessores dos senadores Pedro Simon e César Borges, além da própria SPM e os movimentos de mulheres.

O senador Demóstenes Torres (DEM-GO) elogiou o trabalho da relatora em “limpar o texto”, uma vez que o projeto que veio da Câmara era um “verdadeiro monstro”, segundo ele. O senador também reconheceu discordar de alguns pontos, principalmente sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Segundo ele, já existem muitos juizados especializados e os juízes e juízas com os quais conversou afirmaram que, no Brasil, transformamos tudo em algo seletivo. No entanto, não pediu vista¹⁰² “em homenagem à Senadora Lúcia Vânia, à Senadora Serys Slhessarenko e às mulheres do Brasil, porque elas querem essa aprovação”¹⁰³.

A senadora Serys Slhessarenko (PT- MT) fez uma intervenção lembrando que, enquanto o projeto ainda estava na Câmara, ele já era discutido no Senado. Reconheceu que o projeto foi construído pela participação de organizações e do movimento de mulheres, da SPM, etc. Também afirmou que as correções de redação eram necessárias, embora a essência do projeto já estivesse pronta. Por fim, solicitou o requerimento de urgência para a matéria. A senadora Ideli Salvatti (PT-SC) elogiou o trabalho da relatora por ter feito as modificações adequadas no texto, sem que o seu conteúdo substantivo fosse modificado. Dessa forma, o projeto pôde ser votado sem precisar retornar à Câmara dos Deputados.

Ao final das discussões, o relatório da senadora Lúcia Vânia constituiu-se como parecer da CCJ favorável ao projeto, com as alterações redacionais apresentadas, nos termos

¹⁰¹ Fala da Senadora Lúcia Vânia, na 14ª Reunião Ordinária da Comissão de Constituição e Justiça. Realizada em 24 de maio de 2006. Disponível em: Anexo 5.

¹⁰² Pedido de vista é a solicitação feita pelo senador para examinar melhor determinado projeto, adiando, portanto, sua votação. Quem concede vista é o presidente da comissão onde a matéria está sendo examinada, pelo prazo improrrogável de até cinco dias. Caso a matéria tramite em regime de urgência, a vista concedida é de 24 horas, mas pode ser somente de meia hora se o projeto examinado envolve perigo para a segurança nacional. Disponível em: <goo.gl/Y8tWIs>. Acesso em 30 nov. 2016.

¹⁰³ Fala do senador Demóstenes Torres, na Reunião Ordinária da Comissão de Constituição e Justiça. Ocorrida em 24 de maio de 2006. Disponível em: Anexo 5.

do texto consolidado. A Comissão aprovou também o requerimento de urgência para a matéria, solicitado pela senadora Serys Slhessarenko (PT-MT).

Segundo Calazans e Cortes (2011), a relatora da CCJ no Senado formou um grupo de apoio, assim como fez a relatora da CSSF na Câmara, para discutir o projeto e fazer as mudanças necessárias. Nesse grupo estavam as organizações do Consórcio, SPM, membros do gabinete da deputada Jandira Feghali e da Consultoria do Senado, assessores da senadora Lúcia Vânia e a senadora Serys Slhessarenko (PT-MT). Uma das entrevistadas apontou que, no Senado, houve certa resistência do senador Demóstenes Torres (DEM-GO) e, por isso, a necessidade de negociar com ele o texto:

Ele [senador Demóstenes Torres] tinha críticas ao projeto porque ele implicava muito com os projetos, para segurar, das mulheres. Ele era predisposto a isso. Ele já tinha feito isso com um projeto que a Serys era até relatora, de mudança do código penal. Aí ele também colocou um assessor dele para ficar acompanhando [...]. Porque ele era uma pessoa da Comissão de Constituição e Justiça e, se não fosse acordado os pontos com ele, ele pedia vistas e ele ia emperrar a tramitação do processo. Então tinha que ser muito consensuado com ele também [...] todo o trabalho da direção desse grupo, que foi formado para discutir o projeto, era que algumas mudanças eram necessárias, mas que iam ser tudo como se fosse mudança de redação para o projeto não retornar para a Câmara. Aí ela [senadora Lúcia Vânia] disse "a gente vai fazer as mudanças que forem necessárias e esse projeto não vai retornar na Câmara porque é um compromisso meu que seja aprovado. É um compromisso que eu tenho com a Secretaria de Política para as Mulheres, que eu estou tendo com vocês". (Entrevista 4, realizada em 17/03/2016)

Uma estratégia utilizada pelo Consórcio, para pressionar o senador goiano, foi o contato com redes locais através do Fórum Goiano de Mulheres. A orientação do grupo era que as representantes do Fórum procurassem o gabinete do senador no Estado, pedindo uma reunião. Nessa oportunidade, seria defendida a importância do projeto, reforçando ao parlamentar que elas acompanhavam seu mandato e, portanto, observariam seu posicionamento sobre a matéria no Senado (Entrevista 4). Da mesma forma, o Consórcio atuou junto com a assessoria da senadora Lúcia Vânia e a consultoria legislativa do Senado, no sentido de garantir que as alterações realizadas no texto não alterassem o teor e o sentido do projeto que viera da Câmara. Uma das entrevistadas relata que a consultora legislativa do Senado, que já tinha acompanhado as discussões sobre o projeto no Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), tinha um perfil "regimentalista", além de propor muitas mudanças gramaticais no texto:

[...] a consultora legislativa era uma pessoa muito, digamos, muito rígida e cricri, especialista em português e regimentalista. Então ela ficava: "esse tempo verbal não está correto, vamos corrigir o tempo verbal". Ok, emenda de redação. Aí poderia ter alguma questão de algum termo. "Mas não, esse termo não está bom". Mas se mudar o termo, mudaria o conceito, aí já ultrapassava para ser emenda de redação. E até a questão de esse artigo está repetido, não tem necessidade, o que que faz? Foi feito

um trabalho de que as mudanças, ali, elas teriam que passar como mudanças de redação. (Entrevista 4, realizada em 17/03/2016)

Já os assessores da relatora tinham pouco conhecimento sobre a própria temática da lei. Desse modo, as representantes do Consórcio tinham que contextualizá-los sobre o projeto, conforme relata a entrevistada abaixo:

Da assessoria [da senadora Lúcia Vânia], é isso, a gente tinha que explicar porque os assessores eles não conheciam a temática. A consultora legislativa, ela chegou a acompanhar o Grupo de Trabalho Interministerial, né? Ela fez uma nota técnica em relação à proposta do Consórcio, que tinha sido feita. Acompanhou a parte das audiências, pela bancada feminina, e que dava o apoio técnico lá para a bancada feminina do Congresso. E os assessores da senadora Lúcia Vânia, eles não tinham conhecimento sobre a temática. Então a gente tinha, assim, que explicar para eles [...]. (Entrevista 4, realizada em 17/03/2016)

Considerando o exposto, reconhecemos aqui também uma atuação do Consórcio sobre a formulação do parecer da relatora. Isso se justifica pela atuação de algumas representantes do grupo no sentido de garantir que o texto se mantivesse fiel à versão originária da Câmara. Caso contrário, o projeto correria o risco de ter o texto alterado e, conseqüentemente, ter sua tramitação atrasada.

Em 4 de julho de 2006, o projeto foi ao plenário, sendo aprovado. Dois dias depois, a relatora fez um pronunciamento registrando sua gratificação pela aprovação do texto. Chama a atenção o registro feito, em sua fala, ao senador Demóstenes Torres (DEM-GO) que, “apesar de partilhar de opinião divergente em um ou outro ponto, compreendeu a magnitude dessa mudança que vamos implementar na sociedade brasileira”¹⁰⁴, reforçando a hipótese de negociação realizada com o parlamentar em torno do texto. Por fim, o PLC 37/2006 foi submetido à sanção presidencial, transformado na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

No próximo tópico, abordaremos as ações realizadas pelo Consórcio para além da arena legislativa, que ocorreram concomitantemente a sua tramitação.

2.5 A atuação do Consórcio para além da arena legislativa (2003-2006)

É importante dizer que para além da atuação do Consórcio dentro da arena legislativa, houve outros tipos de manifestações e mobilizações ao longo do período da tramitação do projeto, numa atuação que incluiu também todo o movimento de mulheres (Calazans e Cortes, 2011). O repertório fora da arena legislativa integrava uma estratégia combinada com o que acontecia no Legislativo e as manifestações públicas, realizadas entre

¹⁰⁴ Disponível em: <goo.gl/jOXIH6>. Acesso em 13 jun. 2016.

2003 e 2006, tinham como objetivo incrementar as pressões sobre o processo legislativo (Maciel, 2011).

Nesse período, o Cfemea, em parceria com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), lançou uma campanha pelo enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres¹⁰⁵. Integravam a iniciativa um sítio eletrônico, *folders* e campanha de rádio, específica sobre o tema, com o objetivo de oferecer subsídios para a discussão da lei na sociedade. O *folder* abordava as mudanças que os movimentos de mulheres pretendiam efetuar no PL 4.559/04 apresentado pelo Executivo (Calazans e Cortes, 2011). A campanha de rádio “As vitoriosas” apresentava depoimentos de mulheres que vivenciaram situações de violência e conseguiram superá-las. O sítio eletrônico reunia diversos tipos de informações sobre a temática como legislações, artigos, notícias, bibliografia, etc.

A Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) realizou, em vários estados, a vigília feminista pelo fim da violência contra as mulheres. Várias manifestações foram articuladas e previamente programadas para acontecerem, simultaneamente, no dia 7 de março de 2006. Essa ação teve como objetivo colocar novamente o problema na pauta da mídia brasileira e também para “pressionar o Legislativo, o Judiciário e o Executivo pela aprovação da lei de combate à violência doméstica” (Calazans e Cortes, 2011, p.56). A intenção era que o projeto fosse sancionado no dia internacional da mulher (8 de março). Uma das entrevistadas reforçou a intencionalidade com que foram realizadas essas ações:

Teve as ações de mídia, teve as ações de seminário, de muitas reuniões de acionamento das organizações, de articulação, acho que a articulação foi muito forte com as organizações, da necessidade das organizações do movimento de mulheres terem conhecimento do que era o projeto. Do que estava propondo o projeto, de conhecer o projeto e de poder, quando for acionar os parlamentares no Estado, né? Para poder votar a favor do projeto, defender o projeto, e criar e ampliar, dar voz às mulheres, e ampliar a não aceitação da violência contra as mulheres. (Entrevista 4, realizada em 17/03/2016).

O projeto foi sancionado em 7 de agosto de 2006, sendo denominado Lei Maria da Penha. A escolha desse nome serviu como uma espécie de reparação simbólica¹⁰⁶ à Maria da Penha Maia Fernandes, que vivenciou um caso de violência doméstica conhecido

¹⁰⁵ Disponível em: <goo.gl/Olr2fv>. Acesso em 30 nov. 2016.

¹⁰⁶ Conforme já relatamos, em 2001, a Comissão Internacional de Direitos Humanos analisou o caso Maria da Penha e responsabilizou o Estado brasileiro por tolerância em relação a violência doméstica contra as mulheres. Dentre as recomendações feitas, pela Comissão, ao governo brasileiro citamos: reparação simbólica e material à vítima, o julgamento efetivo do seu agressor e o aprofundamento do processo de reformas que evitem a tolerância estatal a violência doméstica contra as mulheres no Brasil.

nacionalmente (Calazans e Cortes, 2011), conforme já relatamos. Apresentamos, abaixo, uma tabela que sintetiza as principais mudanças introduzidas pela Lei Maria da Penha em relação ao que existia antes da sua aprovação.

Quadro 8: Comparativo entre o antes e depois da Lei Maria da Penha

Antes da Lei Maria da Penha	Lei Maria da Penha (LEI 11.340/2006)
Não existiam leis específicas sobre violência doméstica contra a mulher.	Tipifica e define a violência doméstica e familiar contra a mulher.
Não estabelecia as formas desta violência.	Estabelece as formas de violência doméstica contra a mulher como sendo física, psicológica, sexual, patrimonial.
Não tratava das relações de pessoas do mesmo sexo.	Determina que a violência doméstica contra a mulher independa de orientação sexual.
Aplicava a lei dos juizados especiais criminais (Lei 9.099/95) para os casos de violência doméstica. Estes juizados julgavam os crimes com pena de até dois anos (menor potencial ofensivo).	Retira dos juizados especiais criminais (Lei nº 9.099/95) a competência para julgar os crimes de violência doméstica contra a mulher.
Os juizados especiais criminais tratavam somente do crime, mas para a mulher vítima de violência doméstica resolver as questões de família (separação, pensão, guarda de filhos) tinha que ingressar com outro processo na vara de família.	Prevê a criação de juizados especiais de violência doméstica familiar contra a mulher, com competência cível e criminal, para abranger todas as questões.
A autoridade policial efetuava um resumo dos fatos através do TCO (termo circunstanciado de ocorrência).	Prevê um capítulo específico para o atendimento, pela autoridade policial, para os casos de violência doméstica contra a mulher.
Permitia a aplicação de penas pecuniárias como as de cestas básicas e multa.	Proíbe a aplicação dessas penas.
A mulher podia desistir da denúncia na delegacia.	A mulher somente poderá renunciar a denúncia perante o juiz.
A pena para o crime de violência doméstica era de seis meses a um ano.	Altera o artigo 61 do Código Penal para considerar esse tipo de violência como agravante de pena.
Não era prevista a prisão preventiva para os crimes de violência doméstica.	Altera o código de processo penal para possibilitar, ao juiz, a decretação da prisão preventiva, quando houver risco à integridade física ou psicológica da mulher.
A mulher vítima de violência doméstica, em geral, ia desacompanhada de advogado ou defensor público às audiências.	A mulher deverá estar acompanhada de advogado ou defensor em todos os atos processuais.
A violência doméstica contra a mulher portadora	Se a violência doméstica for cometida contra a

de deficiência não aumentava a pena.	mulher portadora de deficiência, a pena será aumentada em 1/3.
Não previa o comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação. O agressor podia continuar frequentando os mesmos lugares que a vítima frequentava, bem como não era proibido de manter qualquer forma de contato com a agredida.	Altera a lei de execuções penais para permitir que o juiz determine o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação. O juiz pode fixar o limite mínimo de distância entre o agressor e a vítima, seus familiares e testemunhas. Pode também proibir qualquer tipo de contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas.

Fonte: Quadro Comparativo elaborado por Brasil (2010), p.33-4.

No próximo tópico, faremos um balanço dos repertórios mobilizados pelo Consórcio, desde a fase pré-tramitação até a aprovação do projeto em agosto de 2006.

2.6 Análise dos repertórios mobilizados pelo Consórcio nas fases pré-tramitação (2002-2004) e tramitação (2005-2006)

Ao longo desse capítulo, fizemos uma reconstrução empírica do caso apresentado, buscando responder à pergunta de pesquisa: como se deu a atuação de um Consórcio de ONGs no Legislativo federal, desde a proposição até a aprovação da Lei Maria da Penha? Essa pergunta específica projetou achados de pesquisa que iluminaram uma questão maior: como o movimento feminista atuou no Legislativo federal, num caso específico, para aprovar uma política pública?

Para responder a essas perguntas, seguimos os atores que se engajaram no caso. Isso inclui as integrantes do Consórcio de ONGs, que interagiram não só com o Legislativo Federal, mas também com o Executivo, representados pelos seus respectivos membros (ministros, parlamentares, assessores, consultores legislativos, etc.). Grande parte da interação entre atores sociais e políticos ocorreu em um contexto institucional, ou seja, as ações do Consórcio foram condicionadas por regras próprias do funcionamento do processo legislativo.

O ponto de acesso do Consórcio ao Legislativo federal se configurou através dos repertórios utilizados pelo grupo, na fase de pré-tramitação e ao longo da tramitação do projeto, até sua aprovação. Esses repertórios foram mobilizados para garantir que os pontos essenciais, defendidos pelo grupo, fossem incluídos no texto final da lei. Desse modo, verificamos desde o início que o Consórcio atuou na própria formação da agenda sobre o tema da violência doméstica contra a mulher. A minuta do anteprojeto de lei, elaborada pelo grupo, foi apresentada ao Legislativo mesmo antes da tramitação oficial da proposição. Essa apresentação ocorreu num Seminário realizado na Câmara dos Deputados em 11 de novembro

de 2003. A própria ministra da SPM, Nilcéa Freire, reconheceu que essa era uma agenda trazida pelo Consórcio de ONGs (Freire, 2005).

A partir de dezembro de 2003, uma das organizações integrantes do Consórcio passou a receber um financiamento da SPM, por meio de um convênio, cujo objetivo principal era produzir um anteprojeto de lei sobre violência doméstica contra a mulher. Uma das entrevistadas relata que muitas burocratas dentro da SPM eram vinculadas ao movimento feminista e, por isso, havia a ideia de se construir a lei em parceria (Entrevista 4). Posteriormente, todo o material produzido através do convênio foi, oficialmente, entregue à SPM em março de 2004. Esse material foi utilizado como subsídio nas discussões do Grupo de Trabalho Interministerial.

O Grupo de Trabalho Interministerial, criado por iniciativa da ministra Nilcéa Freire (SPM), utilizou, então, o anteprojeto elaborado pelo Consórcio como subsídio para elaborar o projeto de lei. O Consórcio participou das discussões que definiram o conteúdo do projeto que será apresentado pelo Executivo. Entretanto, em alguns pontos importantes da discussão, o *lobby* do judiciário saiu vitorioso, por isso, a estratégia do Consórcio foi reverter esses pontos na discussão no Legislativo.

A partir do momento em que o projeto foi apresentado pelo Executivo ao Congresso, muito da atuação do Consórcio, ao longo da tramitação da matéria, ocorreu dentro das comissões pelas quais o projeto passou, tanto na Câmara, quanto no Senado. Essa atuação se deu, principalmente, através do contato com o relator da matéria. Esse contato ficou mais evidente nas seguintes comissões: CSSF, CFT (Câmara dos Deputados) e CCJ (Senado). Nesses casos, a atuação do grupo se concentrou mais no momento da formulação do parecer das relatoras.

Na CCJC, da Câmara dos Deputados, a atuação do grupo foi mais no sentido de neutralizar posições contrárias de parlamentares em relação a pontos inegociáveis do texto. Algumas dessas posições eram representadas pelo próprio presidente do colegiado. Sendo assim, uma das integrantes do Consórcio, que tinha acesso a ele, buscou reverter essas posições. Além disso, elas tiveram o apoio de um assessor parlamentar do PT, que estava envolvido com o projeto desde a sua redação. Ou seja, aqui, a atuação do grupo se concentrou mais no momento da definição do posicionamento da Comissão.

Essas análises seguiram o modelo¹⁰⁷ apresentado por Zampieri (2013). Segundo ele, as ações de influência e defesa de interesses nas comissões poderiam ser estabelecidas em três momentos de decisão: definição de relatoria¹⁰⁸; formulação do parecer pelo relator; e definição do posicionamento da comissão.

Aplicando esse modelo, no caso da atuação do Consórcio, procuramos fazer uma análise que se divide em duas tabelas. Na primeira, elencamos os repertórios mobilizados pelo Consórcio, que se iniciam um pouco antes da tramitação do projeto e vão até sua promulgação. Na segunda, apresentamos um quadro comparativo que mostra como o projeto foi sendo alterado desde o anteprojeto, elaborado pelo Consórcio, até sua versão promulgada pelo Executivo, que hoje conhecemos como Lei Maria da Penha. O objetivo desse quadro comparativo está longe de ser uma análise minuciosa e detalhada sobre todas as modificações feitas no projeto, ao longo da sua tramitação. Todavia, centramos em dois artigos essenciais para o Consórcio, e então, verificamos se eles se mantiveram ou não no projeto ao longo da sua tramitação, e posterior promulgação.

¹⁰⁷ O modelo utilizado por Zampieri (2013) é baseado na metodologia que a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), entidade sindical, utiliza para identificar o momento oportuno para a implementação de ações de influência nas comissões permanentes.

¹⁰⁸ Calazans e Cortes (2011) afirmam que as relatorias, em cada comissão, foram indicadas em articulação do movimento de mulheres, SPM e Bancada Feminina, sendo consenso que fossem deputadas envolvidas com a temática. No entanto, não encontramos indícios fortes dessa afirmação nas entrevistas realizadas ao longo desse trabalho. Desse modo, não endossamos a afirmação de que o Consórcio atuou estrategicamente no sentido de definir a relatoria. De qualquer forma, o contato próximo do grupo com a maioria das relatoras era notável.

Quadro 9: Repertórios mobilizados pelo Consórcio nas fases pré-tramitação e tramitação do projeto

Fase	Instância	Repertório
Pré tramitação	CSPCCO/CD	Contato direto com parlamentares; Apresentação da minuta de anteprojeto a bancada feminina da Câmara dos Deputados.
	SPM	Convênio realizado (entre Cfemea e SPM) para produção de estudos sobre projeto de lei de violência contra a mulher
	GTI/SPM	Contato direto com a ministra e burocratas da SPM; Apresentação do anteprojeto e dos materiais produzidos, pelo convênio, a SPM.
	GTI/SPM	Participação nas discussões realizadas no Grupo de Trabalho Interministerial.
Tramitação	CSSF/CD	Contato direto com a relatora.
	CSSF/CD	Reunião com a relatora do projeto e definição das estratégias de atuação conjunta.
	CSSF/CD	Participação nas audiências públicas, nos Estados, e articulação com redes locais para garantir a presença dos movimentos nas audiências.
	CSSF/CD	Participação no grupo de apoio e assessoria ao trabalho da relatora e atuação conjunta na redação do parecer.
	CSSF/CD	Apoio na organização de Seminário e participação de representantes do Consórcio como palestrantes.
	CSSF/CD	Participação em reunião com a ministra da SPM, juntamente com demais integrantes do grupo de apoio e assessoria da relatora, para tratar do Substitutivo da CSSF.
	CFT/CD	Participação nas reuniões da Comissão.
	CFT/CD	Negociação com a relatora sobre conteúdo do parecer.
	CCJ/CD	Uso de contato pessoal para negociação com o presidente da Comissão sobre pontos divergentes do projeto.
	CCJ/CD	Contato direto com assessor parlamentar da bancada do PT.
	CCJ/SF	Contato direto com a relatora.
	CCJ/SF	Participação no grupo de apoio ao trabalho da relatora e atuação conjunta na redação do parecer sobre o projeto.
	CCJ/SF	Articulação local, junto ao movimento de mulheres, para pressionar parlamentar que discordava de alguns pontos do projeto.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 10: Tramitação dos artigos ao longo do processo legislativo (art. 14 e 41 da LMP)

Anteprojeto do Consórcio de ONGs (38 artigos)	PL 4.559/2004 (47 artigos) Autor: Executivo	Substitutivo da CSSF/CD (55 artigos)	Substitutivo da CCJC/ CD (48 artigos)	Plenário da Câmara (48 artigos)	Lei Maria da Penha (46 artigos)
<p>Art. 29: O processo, julgamento e execução das causas civis e criminais em que esteja caracterizada a violência doméstica ou familiar contra a mulher descrita no art. 3º desta lei será de competência exclusiva do Juízo Único. Parágrafo Único: Os Estados e o Distrito Federal poderão criar Varas Especializadas de Violência Doméstica Contra a Mulher, com competência civil e penal.</p>	<p>Art. 38: A União, no Distrito Federal e Territórios e os Estados poderão criar Varas e Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência civil e criminal, cabendo ao Poder Judiciário dispor sobre sua estrutura. Parágrafo único: Enquanto não estruturadas as Varas e os Juizados mencionados no caput, os crimes relativos à violência doméstica e familiar contra as mulheres continuarão a ser julgados nas Varas Cíveis e Criminais e nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, com observância do previsto nesta Lei e na legislação processual pertinente.</p>	<p>Art. 14: Os Estados e o Distrito Federal criarão Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para conhecer e decidir as ações cíveis e penais previstas nesta Lei, cabendo ao Poder Judiciário estabelecer sua proporcionalidade por demanda e número de habitantes, dotá-los de infraestrutura, dispor sobre o atendimento, inclusive em plantões. Parágrafo Único: Os atos processuais poderão realizar-se em horário noturno, conforme dispuserem as normas de organização judiciária.</p>	<p>Art. 14: Os Juizados de Violência Doméstica Contra Mulher, com competência Cível e Criminal, órgão da Justiça Ordinária, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência. Parágrafo Único: Os atos processuais poderão realizar-se em horário noturno, conforme dispuserem as normas de organização judiciária.</p>	<p>Art. 14: Os Juizados de Violência Doméstica Contra Mulher, com competência civil e criminal, órgãos da Justiça Ordinária, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados para processo, julgamento e execução nas causas de sua competência. Parágrafo único: Os atos processuais poderão realizar-se em horário noturno, conforme dispuserem as normas de organização judiciária.</p>	<p>Art. 14: Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça ordinária com competência civil e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. Parágrafo único: os atos processuais poderão realizar-se em horário noturno, conforme dispuserem as normas de organização judiciária.</p>
<p>Art. 33: Aos crimes contra a mulher praticados em situação de violência doméstica ou familiar, na forma prevista no art. 3º desta Lei, não se aplica a Lei nº 9.099/1995. Parágrafo único: A ação penal relativa aos crimes de lesões corporais leves e lesões corporais culposas dependem de representação da vítima ou de seu representante legal.</p>	<p>Art. 29: Ao processo, julgamento e execução dos crimes de competência dos Juizados Especiais Criminais em que esteja caracterizada violência doméstica e familiar contra a mulher, aplica-se a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, no que não conflitar com o estabelecido nesta Lei.</p>	<p>Art. 48: Nos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independente da pena prevista, não se aplica a Lei 9.099/95.</p>	<p>Art. 42: Nos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independente da pena prevista, não se aplica a Lei 9.099/95.</p>	<p>Art. 42: Nos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.</p>	<p>Art. 41: Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.</p>

Fonte: Elaboração própria

No Quadro 9, verificamos que no momento pré-tramitação o Consórcio se engajou, principalmente, na produção do conteúdo do anteprojeto; no contato direto com representantes do Executivo e Legislativo; na parceria com a SPM; e na discussão do conteúdo do projeto, conduzida pelo Executivo no GTI.

No momento da tramitação do projeto, o grupo se engajou no contato com representantes do Executivo e Legislativo; na participação em audiências públicas e seminários; na atuação conjunta, com as relatoras, para elaboração do parecer do projeto; na negociação com parlamentares resistentes ao projeto; e no contato com movimentos locais para o desenvolvimento de ações articuladas, com o intuito de pressionar parlamentares resistentes ao projeto. Destacamos que a maior parte dos repertórios mobilizados pelo grupo se concentrou na CSSF da Câmara dos Deputados.

No quadro 10 verificamos que, desde o anteprojeto elaborado pelo Consórcio, já estavam previstas duas reivindicações importantes para o grupo. A primeira delas, a criação do Juízo Único, com competência cível e penal (art. 29). A segunda seria a proibição da aplicação da Lei 9.099/95, nos casos de violência doméstica contra a mulher (art.33). Igualmente, ao observar a lei promulgada, constatamos que os conteúdos substantivos de ambos os textos estão na Lei Maria da Penha, ainda que, com algumas modificações. Para exemplificar, nas tabelas abaixo apresentamos a comparação entre a versão desses artigos apresentada pelo Anteprojeto, elaborada pelo Consórcio, e a lei promulgada.

Quadro 11: Comparativo entre os textos do Anteprojeto do Consórcio e a lei promulgada (art.29/art.14)

Anteprojeto do Consórcio	LMP (promulgada)
<p>Art. 29: O <u>processo, julgamento e execução das causas civis e criminais</u> em que esteja caracterizada a violência doméstica ou familiar contra a mulher descrita no art. 3º desta lei será de competência exclusiva do Juízo Único. Parágrafo Único. Os Estados e o Distrito Federal poderão criar Varas Especializadas de Violência Doméstica Contra a Mulher, com competência civil e penal.</p>	<p>Art. 14: Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela <u>União</u>, no Distrito Federal e nos Territórios, e <u>pelos Estados</u>, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.</p>

Fonte: Elaboração própria

Embora aparentem ter diferenças entre si, os textos acima reproduzem uma reivindicação do Consórcio que data desde 2003. No anteprojeto entregue à SPM em 2004, o grupo registrou essa demanda no artigo 29. Trata-se da já mencionada demanda pela criação de um Juízo Único os casos de violência doméstica contra as mulheres.

É importante notar que, tradicionalmente, as esferas cíveis e criminais eram tratadas separadamente pelo Poder Judiciário brasileiro (Romeiro, 2009). Os Juizados Especiais Cíveis são voltados para questões relacionadas ao patrimônio, enquanto os Juizados Especiais Criminais se destinam às questões criminais. O Consórcio defendeu a unificação, em um mesmo juízo, de matérias de ordem civil e penal. Essa medida era indispensável à eficácia social da lei considerando que a violência doméstica contra a mulher não se restringe à violência física, mas inclui outras formas de violência, como a patrimonial por exemplo. Em suma, o juiz não poderia se restringir apenas ao julgamento das questões penais.

Alinhada a essa demanda, a lei promulgada prevê a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência cível e criminal. A variação entre o texto do Anteprojeto e o texto promulgado está nos entes responsáveis pela criação desses juizados. No anteprojeto, os entes eram os Estados e o Distrito Federal, alterados para a União e os Estados na lei promulgada. Outra variação está na nomenclatura desses Juizados. No anteprojeto, eram chamados de Varas Especializadas de Violência Doméstica Contra a Mulher e na lei promulgada são designados Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Com relação à proibição expressa da aplicação da Lei 9.099/95, nos casos de violência doméstica contra a mulher, verificamos no quadro 10 que o anteprojeto do Consórcio já tratava dessa questão no artigo 33. A própria proposta apresentada pelo grupo à SPM explicitava que o anteprojeto

busca afastar a aplicação do procedimento disciplinado pela Lei 9.099/1995, onde se prevê, dentre outros mecanismos legais impróprios para coibir a violência doméstica contra as mulheres, a transação penal como causa extintiva da punibilidade, o que tem garantido a mais ampla impunidade aos agressores¹⁰⁹.

Na mesma direção, o artigo 41 da lei promulgada mantém os crimes de violência doméstica contra a mulher excluídos da Lei 9.099/95. Para exemplificar, apresentamos na tabela abaixo a comparação entre a versão apresentada pelo Anteprojeto, elaborada pelo Consórcio, e a lei promulgada.

¹⁰⁹ Extraído da justificativa do Anteprojeto (Anexo 4).

Quadro 12: Comparativo entre os textos do Anteprojeto do Consórcio e a lei promulgada (art.33/art.41)

Anteprojeto do Consórcio	LMP (promulgada)
<p>Art. 33: Aos crimes contra a mulher praticados em situação de violência doméstica ou familiar, na forma prevista no art. 3º desta Lei, não se aplica a Lei nº 9.099/1995. Parágrafo único: A ação penal relativa aos crimes de lesões corporais leves e lesões corporais culposas dependem de representação da vítima ou de seu representante legal.</p>	<p>Art. 41: Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei no 9.099, de 26 de setembro de 1995.</p>

Fonte: Elaboração própria

Uma variação entre o texto do Anteprojeto (art.33) e o texto promulgado (art.41) está no parágrafo único, contido apenas no texto produzido pelo Consórcio. Para além dessa variação entre os dois textos, é interessante notar as mudanças realizadas entre as Comissões, ao longo da tramitação, conforme quadro 10. Após a proposta de não aplicação da Lei 9.099/95, feita pelo Consórcio, o Executivo apresentou um texto contrário na tentativa de manter os crimes de violência doméstica contra a mulher sob a égide da Lei 9.099/95. Posteriormente, o texto foi novamente alterado na CSSF, tornando-se a redação final da lei promulgada com pequenas alterações. Esse seria um indicativo da força da CSSF ao longo do respectivo processo legislativo.

Em suma, considerando a importância dos artigos 29 e 33 (Quadro 10) para o Consórcio, ao observar a lei promulgada, constatamos que em termos substantivos ambos os textos estão previstos na Lei Maria da Penha, ainda que com algumas modificações. Vale lembrar que, num primeiro momento, o Executivo (PL 4.559/04) alterou pontos essenciais defendidos pelo Consórcio, seja ao manter o julgamento dos crimes de violência doméstica nos Juizados Especiais Criminais, ainda que temporariamente, seja ao determinar que a Lei 9.099/95 continuasse sendo aplicada nesses casos, ainda que com algumas adaptações. Apesar dessas tentativas, muito influenciadas pelo próprio *lobby* dos representantes dos Juizados Especiais Criminais (Fonaje), a tramitação na CSSF mostrou-se favorável às posições do Consórcio, desfazendo essas alterações propostas no projeto do Executivo. O Substitutivo da relatora nessa comissão defendeu a não aplicabilidade da Lei 9.099/95, nos casos de violência doméstica contra a mulher, e determinou que esses casos fossem julgados nas Varas Criminais que acumulariam competências cíveis, além das criminais, enquanto não fossem criados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher. Essas alterações

foram, posteriormente, acatadas pelo Executivo que reconheceu no Substitutivo da CSSF um texto mais adequado à realidade do problema.

O Consórcio atuou em peso junto à relatora da CSSF, participando inclusive da redação do seu parecer. Além disso, a própria relatora reconheceu o papel do grupo ao afirmar que, sem a contribuição do Consórcio, conquistas importantes não teriam se efetivado como, por exemplo, a não aplicabilidade da Lei 9.099/95 (Entrevista 6). Na mesma direção, argumenta Nunes (2012) ao reconhecer que consta no texto da Lei Maria da Penha a maioria das reivindicações feitas pelo Consórcio:

Consta do texto da Lei nº 11.340, de 2006, a maioria das reivindicações feitas pelo Consórcio de ONGs ao longo do processo de elaboração e discussão do Projeto, a exemplo da definição da violência doméstica contra a mulher como uma questão de gênero (Art. 5º); a declaração de que essa violência constitui uma violação dos direitos humanos das mulheres em oposição à concepção anterior de delito de menor potencial ofensivo (Art. 6º), o afastamento da Lei nº 9.099/95 desses casos (Art. 41); as medidas de assistência e prevenção, entre essas as medidas protetivas de urgência (Art. 22); e a determinação para a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência mista, cível e criminal (Art. 33). (Nunes, 2012, p.76)

À guisa de conclusão, constatamos que o Consórcio atuou nos processos decisórios que ocorreram dentro das Comissões em, pelo menos, dois momentos chave: 1) na formulação do parecer das reladoras e 2) na definição do posicionamento da Comissão. Essa atuação se deu com intuito de promover ou manter algumas mudanças realizadas no texto da lei ao longo da tramitação. No âmbito mais geral, os resultados da pesquisa indicam que a atuação do grupo incidiu na fase de formação da agenda e na definição do conteúdo da lei.

Para aprofundar esses resultados gerais, seguiremos, no próximo capítulo, o modelo proposto por Amenta et al (2010). Os autores recomendam que os pesquisadores avaliem o impacto dos movimentos sociais sobre o Legislativo dividindo o momento da criação de determinada lei em quatro processos: a) formação da agenda; b) conteúdo legislativo; c) votação e d) implementação.

Para uma argumentação convincente sobre a incidência de um movimento social na produção da política é preciso demonstrar que o ator social impactou um ou mais dos pontos a seguir: planos e agendas de líderes políticos; o conteúdo das propostas elaboradas por representantes do Executivo ou Legislativo; os votos de representantes-chave para a aprovação da lei; e a velocidade ou a natureza da implementação do projeto aprovado (Amenta et al, 2010). Desse modo, faremos uma discussão sobre os dois processos, já mencionados, em que reconhecemos a atuação do Consórcio, no caso da Lei Maria da Penha: formação da agenda e produção do conteúdo legislativo. A partir disso, buscaremos inserir os

resultados encontrados numa discussão mais ampla sobre movimentos sociais e a produção de políticas públicas no Legislativo Federal.

Procuramos realizar, nesse capítulo, a reconstrução empírica da atuação do Consórcio de ONGs no caso da Lei Maria da Pena.

É importante ressaltar que além dos repertórios mobilizados pelo grupo dentro do Congresso, houve também um repertório fora da arena legislativa que integrava uma estratégia combinada com o que acontecia no Legislativo federal. Dessa forma, enquadrámos esse caso na categoria “campanha” (Tilly, 2010), por se tratar de organizações de movimento social que apresentam demandas coletivas a determinadas autoridades, mobilizando diversas ações políticas de forma combinada, os denominados repertórios. Essa definição pode abarcar a criação de coalizões para finalidades específicas, comícios, vigílias, panfletagem, reuniões públicas, *lobby*, dentre outras ações.

Para relatar os repertórios mobilizados pelo grupo no Congresso nos baseamos na lógica legislativa e, para tanto, seguimos os passos do projeto de lei na sua tramitação em cada comissão, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal. Como King, Cornwall e Dahlin (2005), consideramos que a lógica legislativa condiciona a influência dos atores sociais em cada fase do processo. Para aprovar um projeto de lei, é necessário ser bem-sucedido em várias fases, pois o processo legislativo é fragmentado em múltiplos estágios decisórios, ou seja, não se trata de um jogo de rodada única. Nesse sentido, acompanhar a atuação de uma organização de movimento social na arena legislativa implica em entender o aspecto processual do funcionamento do Legislativo.

É interessante notar que o Consórcio atuou muito como um agente informacional (Santos et al, 2016a) ao longo de todo o processo, subsidiando figuras chaves do Executivo e Legislativo com insumos técnicos, na defesa de suas posições e dos pontos que eram, em sua visão, essenciais para a lei. Adicionalmente, para que essa função informacional fosse potencializada, o contato próximo com figuras chave, como relatores, presidente das comissões, parlamentares da bancada feminina, assessores parlamentares e burocratas da SPM era essencial. A Secretaria Especial de Política para as Mulheres, composta de muitas burocratas vinculadas ao movimento feminista, tinha uma boa articulação com a bancada feminina do Congresso e com as organizações do movimento (Brasil, 2006; Pinheiro, 2010;

2015). Havia intenção política em levar o tema adiante (Romeiro, 2007; 2009) e a SPM foi receptiva, dando andamento ao anteprojeto de lei apresentado pelo Consórcio.

Precisamos levar em conta, também, que se trata de um grupo que conhecia as regras do jogo em que estava atuando, ou seja, no geral o funcionamento do processo legislativo era algo conhecido para as representantes do Consórcio. Certamente, algumas organizações tinham uma atuação mais voltada para a incidência política no Legislativo do que outras. Ainda assim, é notável uma racionalidade por trás das estratégias mobilizadas pelo grupo, que pressupõe um conhecimento acumulado sobre a atuação no Congresso.

Por fim, nosso objetivo com esse capítulo foi desvendar os mecanismos pelos quais o Consórcio afetou a produção da Lei Maria da Penha, com foco no processo decisório, que ocorreu no Legislativo federal. No capítulo seguinte, exploraremos os resultados mais gerais da pesquisa, com destaque para a sua dimensão institucional.

Capítulo 3: Explorando as interações entre movimentos sociais e instituições políticas no caso da Lei Maria da Penha

No capítulo anterior, fizemos a reconstrução empírica da atuação do Consórcio de ONGs no caso da Lei Maria da Penha. Nos baseamos na lógica legislativa, acompanhando a tramitação do projeto em cada comissão, e observando a atuação do Consórcio nesse processo. Nosso maior foco estava voltado aos repertórios mobilizados pelo Consórcio no processo legislativo - ou seja, nas variáveis relativas à dimensão do movimento social.

Para argumentar sobre a incidência de um movimento social na arena legislativa, além de observar as variáveis relativas à dimensão dos atores sociais, é necessário atentar também para as variáveis relativas à dimensão do Legislativo, principalmente porque nesse caso, a interação entre o Consórcio e os atores políticos aconteceu num contexto institucional, condicionado por regras próprias da arena legislativa.

A partir da inserção das variáveis institucionais, analisaremos nesse capítulo os efeitos da atuação do Consórcio sobre a produção da política no Legislativo federal, mobilizando as literaturas de grupos de interesse (Mancuso, 2007), estudos legislativos (Freitas, 2016; Junqueira 2016), políticas públicas (Kingdon, 1995) e a produção voltada para as consequências da ação dos movimentos sociais sobre as políticas (Amenta et al, 2010; Dowbor et al, 2016). Com base nessa matriz explicativa, apresentamos os resultados da atuação do Consórcio sobre o processo de formação da agenda (*agenda setting*) e sobre a produção do conteúdo legislativo da Lei Maria da Penha.

3.1 Movimentos sociais e a produção de políticas públicas no Legislativo Federal

Pensando na relação entre atores sociais e estatais na produção de políticas públicas, Marques (2013) nos oferece um panorama histórico de como essa relação tem sido pensada na Ciência Política. Segundo o autor, a partir dos anos 1970, a análise de processos de produção de políticas demonstrou fartamente que, com muita frequência, as políticas não eram geradas por decisores isolados entre si e de outros atores sociais. As políticas são o produto de interações complexas entre diversos atores, internos e externos ao Estado, e é importante que as pesquisas incorporem cada vez mais os atores e contextos envolvidos, assim como suas crenças e relações. Faria (2013) observa também que, na subárea de estudos de Análise de Políticas Públicas, ONGs e grupos de interesse têm se tornado produtores de conhecimento acerca das políticas públicas.

No mesmo sentido, Capella e Brasil (2014) apontam que para analisar uma política pública não basta observar a organização pública formalmente responsável por sua formulação, implementação ou avaliação. Para compreendê-la, observar as estruturas organizacionais envolvidas na sua execução é importante, mas isso não explica o complexo processo que a produziu. O mesmo ocorre se observamos apenas o comportamento dos atores no Poder Executivo ou Legislativo relacionados à determinada política.

A literatura no campo de políticas públicas tem privilegiado a análise de subunidades do sistema político para analisar uma política. Essas subunidades têm recebido tratamentos teóricos diferenciados, ao longo das últimas décadas, sendo, de forma geral, denominados como subsistemas (*policy subsystems*). Como explicam Capella e Brasil (2014):

Em tais subsistemas, as políticas são produzidas em um ambiente composto por diversas instituições e atores, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que acabam se especializando e direcionando seus esforços para algumas questões específicas em relação a uma política. Tal entendimento tem permitido o desenvolvimento de uma extensa bibliografia em torno desses subsistemas, suas características, composição e impacto na produção de políticas públicas (Capella e Brasil, 2014, p. 69).

O conceito de subsistema de políticas é objeto de intensa discussão teórica, principalmente quando justaposto a conceitos relacionados, como o de comunidades de políticas (*policy communities*), redes de políticas públicas (*policy networks*) e redes temáticas (*issue networks*). Para os autores, tais conceitos podem contribuir significativamente para as análises sobre os processos de participação política, que envolvem uma pluralidade de atores (movimentos sociais, grupos de pressão, partidos) num contexto de expansão das formas e canais de participação política.

No âmbito do Legislativo federal, o grande número de audiências públicas, seminários e outras reuniões de debates abertas à participação da sociedade, na Câmara dos Deputados, evidencia a participação de rede de políticas públicas¹¹⁰ que operam nos processos decisórios no âmbito do Parlamento (Araújo, Testa e Silva, 2015). A interação dos parlamentares com organizações governamentais e não governamentais, técnicos e outros atores, associados a diferentes redes de políticas públicas, ocorrem nessas reuniões públicas e também em encontros informais.

Para Araújo, Testa e Silva (2015), muitas agendas que tramitam paralelamente no Congresso são impulsionadas e ganham força quando setores da sociedade se organizam e

¹¹⁰ As redes são compostas de atores heterogêneos e interdependentes que se relacionam e atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas.

buscam parcerias com as frentes parlamentares e as bancadas. Em detrimento da visão oriunda dos estudos sobre o presidencialismo de coalizão, que valorizam a força dos líderes partidários, os autores sugerem que novas pesquisas no campo dos estudos legislativos deem mais atenção às frentes e bancadas temáticas como elos importantes com redes de políticas públicas. Para os autores, as redes de políticas públicas operam nos processos decisórios, no âmbito do Parlamento, em esquemas que vão além de uma visão tradicional de *lobbying*, por meio de pressão em favor do atendimento de demandas pré-estabelecidas.

Nesse contexto, se a interação dos atores sociais com atores políticos nos processos de produção de políticas públicas é uma realidade, a literatura interessada em compreender as consequências da ação dos movimentos sociais, sobre as políticas, defronta-se com diversos desafios metodológicos. Mencionamos, nesse sentido, os desafios referentes à dificuldade de se atribuir ao movimento determinado resultado na política, ou seja, o problema de se aferir efeito causal (Tatagiba e Teixeira, 2016). Na tentativa de explicar esses processos, como apontam Tatagiba e Teixeira (2016), observamos a utilização de uma produção acadêmica, predominantemente anglo-saxônica, que trata da questão se utilizando dos casos empíricos próprios dos seus contextos.

Na mesma direção, Dowbor et al (2016) apresentam proposições metodológicas para analisar os efeitos de movimentos sociais na produção de políticas públicas. Elas propõem que esses efeitos sejam mensurados “a partir das combinações causais entre as variáveis constituintes de dimensões do movimento social e do Estado” (Dowbor et al, 2016, p.4-5). As pesquisadoras argumentam que os movimentos que almejam mudanças em determinada política pública, formulam suas demandas em torno das instituições relativas a essa política. Por isso, para entender os efeitos dos atores sociais sobre as políticas, além de observar as variáveis relativas à dimensão do movimento social, é necessário descrever as instituições do Estado visadas pela ação do movimento. Por fim, as autoras advogam que “a combinação causal entre as dimensões do movimento social e do Estado condiciona os resultados (*outcome*) dos movimentos sociais na produção de políticas públicas, em face de processos de interação socioestatal” (Ibidem, p. 21).

No caso da pesquisa que apresentamos, os repertórios de ação mobilizados pelo Consórcio correspondem às variáveis relativas à dimensão do movimento social. Nos próximos tópicos trataremos da dinâmica e do funcionamento do Legislativo federal brasileiro, com destaque para as Comissões Parlamentares. Dessa forma, poderemos visualizar as dimensões do movimento social e do Estado de forma combinada.

3.2 O que se passa no Legislativo Federal? A dimensão institucional

As evidências empíricas apresentadas pelas pesquisas realizadas por Figueiredo e Limongi (1999) negaram o diagnóstico dominante na literatura, até aquele momento, de que o Brasil vivia uma crise de governabilidade por conta do conflito entre um Executivo institucionalmente frágil e um Legislativo integrado por partidos carentes de disciplina. Como os autores apontam a maioria dos analistas não percebeu a ampliação dos poderes legislativos do Executivo, previstos na Constituição Federal de 1988. Da mesma forma, a ampliação se deu nos regimentos internos das Casas Legislativas, através dos recursos disponíveis aos líderes partidários para comandar suas bancadas.

A Constituição assegura ao Executivo a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas áreas de política orçamentária, fiscal e administrativa. Além do poder de iniciar legislação em determinados temas, é possível:

pedir urgência para as leis que apresenta, garantindo-lhes prioridade na definição da pauta dos trabalhos legislativos; possui, ainda, autoridade delegada de decreto e, mais importante, autoridade para editar decretos com força de lei e vigência imediata, as medidas provisórias (Figueiredo e Limongi, 2012, p. 10).

Diante desse cenário, as pesquisas revelaram que o Executivo é bem-sucedido na arena legislativa, ou seja, suas propostas são raramente derrotadas. Existe uma preponderância do Executivo na produção legislativa, cujo efeito se evidencia por suas altas taxas de sucesso e dominância na produção das leis (Figueiredo e Limongi, 1999). Essa preponderância é obtida através do apoio partidário construído por meio da formação de uma coalizão de governo (Figueiredo e Limongi, 2012). Adicionalmente, o presidente concentra poderes de agenda no interior do Congresso por meio dos líderes partidários.

Segundo Freitas (2016), a coalizão governamental é composta pelos partidos cujos filiados ocupem formalmente ministérios, participando efetivamente do governo. Além disso, essa coalizão pressupõe um acordo intrapartidário entre o líder do partido, que recebeu uma pasta ministerial, e os membros desse partido. Desse modo, a promessa de apoio legislativo não se limita aos líderes partidários, mas abrange toda a bancada dos partidos. Como explica a autora, a formação de coalizões aumenta o número de cadeiras que o Executivo controla no Legislativo, indicando que os atores percebem a necessidade de coordenar suas ações para conseguir o que almejam:

Coalizões são formadas por razões pragmáticas e óbvias: aumentar as chances de aprovar projetos ou uma agenda no Legislativo. São, portanto, e por si só, um forte indicativo de que há uma preocupação com a aprovação de políticas (Freitas, 2016, p. 31).

Disso, poderia se concluir que as maiorias são formadas para garantir pura e simplesmente a aprovação da agenda do Executivo. Assim, o Legislativo e, principalmente, a coalizão governista teriam a função de meros carimbadores dos projetos de iniciativa do Executivo, ou seja, tais propostas passariam incólumes pelo Congresso, não sendo substancialmente alteradas. Mas será que o que é aprovado é idêntico ao que foi inicialmente enviado pelo Executivo¹¹¹? Para responder a essa pergunta, é necessário comparar o texto que foi apresentado ao texto promulgado e reconhecer as transformações feitas, ao longo da tramitação, nas matérias introduzidas pelo Executivo. Essa pesquisa¹¹² foi realizada por Freitas (2016), cujos achados indicam que - das leis propostas e promulgadas pelo Executivo, a contribuição média do Legislativo ao texto final é de 36%, ao passo que o Executivo contribui com cerca de 64% do texto legal. Ou seja, a participação do Legislativo na feitura das leis está longe de ser pequena ou desprezível, embora a literatura especializada pouco reconheça essa atuação.

A pesquisa aponta também que quando se trata dos projetos de lei de iniciativa do Executivo, as contribuições do Legislativo ocorrem, em sua maioria, no interior das Comissões Parlamentares, ao invés do plenário; na Câmara dos Deputados, comparativamente ao Senado e são realizadas, principalmente, pelo relator da matéria. Segundo Freitas (2016), as comissões são, portanto, o espaço de deliberação dos projetos. Através de um intenso trabalho de negociação, chega-se ao consenso em torno do conteúdo das proposições tendo o relator um papel central nesse processo.

É importante ressaltar que para alterar as proposições, tanto nas comissões, quanto no plenário, é necessária a construção de maiorias. Por isso, cada alteração feita ao longo da tramitação só será de fato incluída no texto da lei se houver concordância entre o Executivo e a maioria do parlamento. Nesse sentido, “coalizões majoritárias tendem a dominar o processo de formatação das políticas” (Freitas, 2016, p. 97). A pesquisadora verifica que o processo de alterações é coordenado pela coalizão no interior do Legislativo. O relator, normalmente um membro do partido da coalizão, representa esse papel de

¹¹¹ Essas ponderações são baseadas nas argumentações feitas por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi no prefácio sobre o livro de Freitas (2016, p. 7-8).

¹¹² O universo de análise da autora foram os projetos de iniciativa do Executivo que sofreram algum tipo de veto, parcial ou total. Esse critério foi escolhido por entender que são essas as matérias mais conflituosas ou as únicas nas quais o conflito entre Executivo e Legislativo é explícito e mensurável. O período inclui as matérias, com origem no Executivo, que foram apresentadas e aprovadas entre 01/01/1995 (início do governo Fernando Henrique Cardoso) e 31/12/2010 (final do governo Lula). Delimitados esses parâmetros, a amostra totalizou 179 projetos. Isso representa cerca de 15% do total de projetos enviados pelo Executivo ao Legislativo, no período delimitado. As espécies normativas incluídas nesse universo são: os projetos de lei ordinária (PLs), projetos de lei complementar (PLPs) e as medidas provisórias (MPVs).

coordenador de preferências. Em muitos dos projetos analisados pela autora, um único relator fez todas as alterações. Ainda que todos os relatores tenham as mesmas prerrogativas para alterar as propostas, existe uma espécie de relator principal da proposta:

Cada projeto passa por inúmeras comissões na Câmara e no Senado e todos os relatores nessa cadeia têm as mesmas prerrogativas no tocante a alterações. Mas o relator que tem a primazia será o responsável pelo projeto e coordenará o processo de alterações. A questão que deve ser ressaltada aqui é que não trata-se tanto de ocupar ou não a relatoria, mas sim do relator principal da proposta ter o primeiro movimento no tocante às alterações (Freitas, 2016, p. 83).

A autora explica esse processo alegando uma coordenação feita pelos partidos e a maioria a respeito das alterações realizadas no texto. Não por acaso, os projetos do Executivo tendem a ser distribuídos para relatores de partidos membros da coalizão (Freitas, 2016).

No caso das alterações nos textos ocorrerem majoritariamente na Câmara dos Deputados, a autora supõe que os conflitos entre as preferências dos partidos tenham sido resolvidos nessa casa legislativa, deixando pouco para ser alterado no Senado. Mas ela ressalta que essa suposição só faz sentido no âmbito da relação entre os partidos que fazem ponte no interior e entre as Casas Legislativas.

Em resumo, os achados de Freitas (2016) mostraram que se é inegável o elemento centralizador do processo decisório brasileiro (Figueiredo e Limongi, 1999), tal elemento não deve ser visto como obstáculo “à capacidade do Legislativo de alterar as propostas que partem do Poder Executivo” (Freitas, 2016, p. 110). Ademais, nenhum dos poderes de agenda do Executivo garante que ele prescindia de uma maioria no Legislativo para aprovar seus projetos. Daí a necessidade, já observada, de se formar uma coalizão. Em conclusão, “a agenda do Executivo, não é a agenda do Presidente, mas sim a agenda da coalizão” (Ibidem, p. 111).

Seguindo a mesma linha de Freitas (2016), a pesquisa¹¹³ de Junqueira (2016) aponta que a coalizão controla amplamente o processo de alteração dos projetos nas comissões, sendo que 86% das alterações empreendidas por relatores foram propostas por membros da coalizão do governo, contra apenas 14% de relatores da oposição. Além disso, 93% das modificações empreendidas por parlamentares da coalizão ocorreram nas comissões, sendo 7% em plenário. Já a oposição altera majoritariamente em plenário. Para a autora, “o relator da coalizão possui vantagem em relação ao opositor porque conta com uma maioria, fazendo das alterações um meio de sedimentar esta maioria” (Junqueira, 2016, p.19).

¹¹³ O universo de análise da pesquisa inclui todas as modificações aprovadas nos projetos de iniciativa do Executivo, que sofreram veto presidencial, assim como de todas as Propostas de Emenda à Constituição aprovadas, pelo menos na primeira Casa Legislativa responsável por analisar a matéria, entre 1995 e 2010

A autora relembra que o Congresso é regido pelo princípio majoritário, ou seja, pela formação de maiorias, por isso quando o status da coalizão for minoritário, ela deve buscar o apoio da oposição, caso não possua o número de votos necessários para a aprovação da proposta. De qualquer forma, é no interior das comissões que ocorrem os acordos necessários para a consolidação de uma maioria (Junqueira, 2016).

Partindo dessas observações, o caso que nos interessa é de um projeto de lei de iniciativa do Executivo e assinado pela Ministra Nilcéa Freire, na época filiada ao PT. As relatoras do projeto pertenciam, em parte, ao partido do governo (PT) e da coalizão (PC-B), mas também da oposição (PSDB). Apresentamos esses dados na tabela abaixo.

Quadro 13: Relação das relatoras do PL 4.559/04 e PLC 37/06 e sua posição na coalizão do governo

Período de Tramitação	Instância	Relatora	Posição na Coalizão
16/12/2004 24/08/2005	Comissão de Seguridade Social e Família – CD	Deputada Jandira Feghali (PC-B-RJ)	PC-B pertencia a coalizão do governo
30/08/2005 23/11/2005	Comissão de Finanças e Tributação – CD	Deputada Yeda Crusius (PSDB-RS)	PSDB não pertencia a coalizão do governo
24/11/2005 13/12/2005	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – CD	Deputada Iriny Lopes (PT-SP)	Partido do governo
3/04/2006 24/05/2006	Comissão de Constituição e Justiça – SD	Senadora Lúcia Vânia (PSDB-GO)	PSDB não pertencia a coalizão do governo

Fonte: Elaboração própria

De acordo com os achados apontados no capítulo anterior, tudo indica que a deputada Jandira Feghali (PC-B-RJ) foi a relatora que mais fez alterações no projeto e que coordenou o processo de alterações do texto no interior do Legislativo, enquanto representante do partido da coalizão majoritária¹¹⁴. Os indícios¹¹⁵ que sustentam tal suspeita são: a intensa participação tanto da SPM quanto dos demais relatores na tramitação do projeto na CSSF, indicando algum tipo de articulação em torno do texto, e a própria participação da deputada Jandira Feghali nos processos decisórios relativos a CCJC-CD¹¹⁶ e a CCJ-SD¹¹⁷. Na visão de Sarmiento (2013), uma das mais importantes personagens na arena legislativa para

¹¹⁴ Ao longo de todo período em que o projeto tramitou, a porcentagem de cadeiras da coalizão do governo era majoritária, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Essa informação pode ser confirmada através dos dados apresentados por Freitas (2016, p. 148-9).

¹¹⁵ Essa hipótese precisaria ser confirmada através da metodologia mobilizada por Freitas (2016).

¹¹⁶ Ver item 2.4.3 do capítulo 2.

¹¹⁷ Ver item 2.4.4 do capítulo 2.

aprovação da lei foi a deputada. No entanto, além da sua atuação, destaca-se também o volume das alterações feitas pela relatora da CCJC-CD, deputada Iriny Lopes (PT-SP). Já as alterações propostas pelas reladoras da CFT-CD e da CCJ-SF parecem ter sido menores e pouco significativas.

Considerando a importância das comissões no processo legislativo federal e a intensa atuação do Consórcio nesses colegiados, exploraremos um pouco mais as discussões em torno do papel delas no tópico seguinte.

3.2.1 O papel das Comissões¹¹⁸ no processo legislativo federal

Na atual organização da Câmara dos Deputados temos vinte e cinco comissões permanentes e, no Senado Federal, são treze comissões. Elas possuem papel institucional estratégico dentro do processo legislativo: podem iniciar legislação, emendar projetos, emitem parecer sobre proposições; convocam audiências públicas e reúnem informação técnica para avaliar os projetos de forma embasada (Freitas, 2016; Junqueira, 2016). Nesses colegiados, os parlamentares dispõem de mais tempo para discutir os assuntos referentes à temática de cada projeto, por isso as comissões se constituem também em espaços nos quais se recebem manifestações de especialistas e da sociedade civil. Sua composição é estabelecida pelas lideranças partidárias e não há compromisso quanto à estabilidade dos seus integrantes, ou seja, parlamentares podem ser transferidos para outras comissões a qualquer momento, se for do interesse dos líderes partidários (Junqueira, 2016).

As proposições são distribuídas às comissões de mérito cuja matéria estiver relacionada, por determinação da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Além da comissão de mérito, a proposição deve ser apreciada pela Comissão de Finanças e Tributação, para exame dos aspectos financeiros e orçamentários públicos, quando for o caso (art. 53, II, RICD), e pela Comissão de Constituição e Justiça, para o exame dos aspectos jurídicos relativos a constitucionalidade da proposição (art. 53, III, RICD).

Nas comissões, o relator é o parlamentar designado para apresentar parecer sobre matéria de competência do colegiado. A escolha dos relatores é atribuição do presidente da comissão (art. 41, VI, RICD), cujas demais funções¹¹⁹ incluem representar o colegiado, conduzir os trabalhos e reuniões e resolver questões regimentais, ocorridas no âmbito da comissão.

¹¹⁸ Nosso enfoque aqui é para as Comissões Parlamentares da Câmara dos Deputados.

¹¹⁹ A lista completa de funções está no art.41, RICD.

Com base em um parecer, cabe ao relator sugerir a rejeição ou aprovação da matéria, além de acatar ou rejeitar emendas ao projeto, apresentadas por outros parlamentares. Na elaboração do parecer, o relator tem liberdade para emendar ou mesmo alterar o projeto original. Se o seu parecer é aprovado pelo plenário da comissão, em todos os seus termos, transforma-se no parecer do colegiado. Se ao parecer forem sugeridas alterações, com as quais o relator concorde, é atribuído um prazo até a reunião seguinte para a redação do novo texto (art. 57, XI, RICD). Se o voto do relator não for adotado pela comissão, a redação do parecer vencedor será feita pelo relator substituto (art.57, XII, RICD). Para Santos e Almeida (2005), além das funções regimentais pré-determinadas, o relator encarna a figura do agente informacional da comissão, cuja atribuição consiste na coleta e divulgação de informação sobre as consequências da proposta de política pública a ser analisada.

No que tange às comissões, Junqueira (2016) indica o sistema de comissões brasileiro como peça chave do processo decisório. Ela retoma os achados da pesquisa de Freitas (2016), destacando a relevância da participação dos parlamentares na produção legal dos projetos, que se concretiza no interior das comissões parlamentares por meio das alterações empreendidas por membros da coalizão. A autora advoga, em resumo, que as comissões servem à produção de informação sobre os projetos em discussão e à ação partidária.

Considerando os pontos levantados, verificamos que no caso do Consórcio a interação com a arena legislativa se deu pelo ponto de acesso estratégico, com maiores chances de sucesso do ponto de vista institucional. Atuar ao longo da tramitação, dentro das comissões e próximo das relatoras, mostrou-se um ótimo meio de levar suas demandas para o plano legislativo.

Ainda assim, é interessante notar que no âmbito dos estudos legislativos, sabe-se muito pouco sobre a atuação dos atores sociais no parlamento (Santos, 2014; Santos et al, 2016b). A literatura que estuda a ação dos grupos de interesse no Congresso não explora a atuação dos movimentos sociais nessa arena. Como já destacamos no capítulo 1, os achados da pesquisa de Santos (2014) sugerem que os movimentos sociais teriam uma atuação esporádica na arena legislativa, principalmente, considerando os custos envolvidos na atuação de *lobby*. Apesar disso, o autor conclui que as estratégias de atuação das organizações de movimentos sociais no parlamento carecem de melhores explicações e devem ser foco de estudos mais aprofundados. Mas será que a atuação dos atores sociais difere muito, em termos estratégicos, da atuação dos chamados grupos de interesse?

Pesquisas recentes sobre a atuação dos grupos de interesse na arena legislativa indicam que as principais atividades desempenhadas pelos lobistas são o contato direto com parlamentares, o trabalho nas comissões (acompanhamento de reuniões, participação em audiências públicas e contato com assessoria técnica), a construção de coalizões com outros grupos de pressão e a atuação junto à consultoria legislativa (Santos et al, 2016b)¹²⁰. Em relação à percepção dos entrevistados sobre o grau de eficiência dos repertórios mobilizados destacam-se: a atuação junto a atores-chave no processo legislativo (presidente da comissão e relator); a apresentação de sugestões legislativas (proposições e emendas); o contato com parlamentares em situações diversas (visitas, encontros informais e eventos sociais); e o uso da mídia e de técnicas de *grassroots lobbying* (manifestações públicas, campanhas de envio de e-mails e cartas). Adicionalmente, as comissões foram unanimemente apontadas pelos grupos como arenas parlamentares estratégicas, bem como o reconhecimento dos líderes de governo, presidentes de comissão e relatores como atores-chave do processo legislativo.

Mediante achados recentes de pesquisa, Santos et al (2016a) apontam também que os grupos de interesse não empenhariam esforços para atuar na arena legislativa se não houvesse espaço no parlamento para a defesa de uma agenda favorável ou para barrar proposições que contrariem seus interesses. Os autores recuperam a abordagem informacional aplicada por Santos e Almeida (2011 apud Santos et al, 2016a) para indicar que as comissões são responsáveis por produzir e disseminar informações para que os atores políticos tomem decisões a respeito da proposição a ser avaliada. Nesse sentido, os grupos de interesse funcionariam como agentes informacionais, ou seja, teriam a função de interlocutores dos parlamentares e partidos nas suas funções de legislar, fornecendo informações para instruir o processo de tomada de decisão, a partir do seu conhecimento especializado sobre os assuntos relativos ao grupo.

Em suma, ao compararmos os achados aqui expostos (Freitas, 2016; Junqueira, 2016; Santos et al, 2016a, 2016b) e os apontamentos que fizemos sobre a atuação do Consórcio na arena legislativa, no capítulo anterior, verificamos alguns pontos de convergência. Primeiramente, Freitas (2016) constata que o Legislativo, de fato, realiza mudanças nos projetos de lei apresentados pelo Executivo. Tais mudanças são realizadas,

¹²⁰ Esses achados foram baseados num survey realizado por Santos et al (2016b). Os entrevistados foram extraídos do cadastro dos grupos de interesse atuantes na Câmara dos Deputados, mantido pela Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados, no biênio 2011-2012. Ao todo, 179 organizações tinham representantes credenciados junto à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Das organizações contatadas, 65 participaram efetivamente da pesquisa. Do total de 4 organizações que pertenciam a categoria Sociedade Civil e ONGs, apenas 1 respondeu à pesquisa. As demais organizações são ligadas ao âmbito das empresas, dos trabalhadores e do setor público.

principalmente, no interior das Comissões Parlamentares na Câmara dos Deputados e são de autoria dos relatores da matéria. Santos et al (2016b) apontam que, da perspectiva dos grupos de interesse, as comissões são arenas parlamentares estratégicas, bem como os líderes de governo, presidentes de comissão e relatores são vistos como atores-chave do processo legislativo. Já os achados apresentados no capítulo 2, indicam que o Consórcio de ONGs atua, primordialmente, no interior das comissões e em contato com os relatores da matéria. É interessante notar também que tanto os grupos de interesse quanto o Consórcio apresentam sugestões legislativas (proposições e emendas) aos atores políticos.

A partir dessas considerações, passamos ao desenvolvimento dos dois últimos tópicos. Buscamos até aqui examinar os aspectos do Estado que importam para atuação do Consórcio no caso da Lei Maria da Penha, quais sejam: i) o funcionamento do Legislativo federal brasileiro; ii) o papel das comissões no processo legislativo federal. Com base nesse insumo, discutiremos os dois processos, em nível macro, que reconhecemos a atuação do Consórcio no caso: na formação da agenda e na produção do conteúdo legislativo.

3.3 A atuação do Consórcio na formação da agenda

Para alguns autores, é na fase de formação da agenda que os movimentos têm maiores chances de influência no processo político (Andrews e Edwards, 2004). Por meio de manifestações, campanhas educativas e *lobbying*, as organizações chamam atenção para o tema, criam conscientização e trazem o senso da urgência em torno da reivindicação pretendida. Outros pesquisadores alegam que “influenciar a agenda política importa para alcançar ganhos legislativos ou que inserir a sua questão na agenda política aumenta a probabilidade de obter benefícios coletivos” (Amenta et al, 2010 apud Dowbor et al, 2016, p.7). Desse modo, no caso que nos interessa aqui, mobilizaremos alguns conceitos de Kingdon (1995) sobre o processo de formação da agenda para entender como se deu a atuação do Consórcio nessa fase. Primeiramente, descreveremos como o grupo colaborou para que a ideia de uma legislação específica, sobre violência doméstica contra a mulher, ganhasse a atenção dos altos escalões governamentais. Depois, analisaremos a atuação do Consórcio trazendo alguns conceitos do autor que nos ajudem na reflexão da atuação do grupo nessa fase pré-decisória.

A inserção do tema na agenda

Nada avança nessa temática sem o movimento. Os partidos fazem todo um discurso, mas não contam muito essas pautas, né? Então nem sempre, mesmo um partido como o PT que é o mais coeso ideologicamente, nem mesmo o PT não acompanha essas pautas, só quem acompanha é o deputado da área. E os outros então... né? [...] elas dialogavam com as deputadas, faziam demandas. Então eu acho que o papel delas é socialmente político, entendeu? [...] porque a pauta foi elas que construíram. (Entrevista 7, realizada em 20/05/2016)

O que nos possibilita estar aqui hoje foi o método do trabalho. Esse trabalho não se inicia em abril de 2004 e é muito importante fazer esse registro. Esse trabalho se inicia muito antes. É através da luta de centenas de mulheres brasileiras que vem pavimentando um caminho para que possamos chegar até aqui. Mas especificamente no tocante a essa questão do projeto, esse trabalho se inicia dois anos antes, esse trabalho se inicia através da elaboração de uma minuta de anteprojeto. É através do Consórcio de ONGs que trabalham com a temática da violência. Esse conjunto de organizações, através do contato e da interlocução com a bancada feminina, naquele momento, elaborou uma minuta de anteprojeto que trouxe a Secretaria no início de 2004, e a partir daí instalamos o GTI¹²¹.

Como já apontado no capítulo anterior, o tema da violência contra as mulheres entrou na agenda pública, no Brasil, a partir da repercussão na imprensa dos assassinatos de mulheres de classe média por seus maridos (Sorj e Monteiro, 1985 apud Moraes e Sorj, 2009b). No entanto, essa discussão foi pautada pelo debate em torno da defesa da vida das mulheres e na visão do agressor como desviante, passional e doente (Moraes e Sorj, 2009b). Assim, a violência não foi compreendida como um comportamento inscrito no campo das relações desiguais de gênero, mas como um evento excepcional da relação entre homem e mulher (Moraes e Sorj, 2009b). Nesse sentido, coube ao movimento feminista o papel de converter conflitos privados em problemas públicos, ao desnudar o ambiente familiar como território da reprodução de padrões desiguais entre homens e mulheres. Outra função exercida pelo movimento foi inserir a discussão sobre os crimes de violência doméstica contra a mulher no âmbito da violação de direitos humanos.

A atuação do movimento feminista, em torno dessa agenda, ocorreu desde as campanhas sobre os casos absolvidos pelo Tribunal do Júri, em que réus confessos alegavam que o assassinato das mulheres era justificado pela tese da legítima defesa da honra (Pinto, 2003). A aceitabilidade dessas teses, por parte do Poder Judiciário, revelou o machismo impregnado nessas estruturas e as manifestações do movimento feminista colaboraram para que esse argumento perdesse a eficácia no decorrer dos anos (Debert, Lima e Ferreira, 2008).

¹²¹ Fala da Ministra da SPM, Nilcéa Freire, no Seminário Violência Contra a Mulher: Um Ponto Final, realizado para debater o PL n° 4559, de 2004, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Ocorrido em 16 de agosto de 2005. Disponível em: <goo.gl/pnQVWC>. Acesso em 10 jun. 2016.

Ao longo do tempo, o Estado respondeu algumas das demandas feministas que se relacionam com a temática através da criação dos Conselhos Estaduais da Condição Feminina, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), Delegacias de Defesa da Mulher e a criação das agências estatais, com destaque para a Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM). No entanto, em 2001, um acontecimento importante tornou pública a necessidade de o governo repensar a forma como a violência doméstica estava sendo tratada pelo Estado (Sarmiento, 2013). A decisão da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH) favorável ao recurso das ativistas que denunciaram um caso de violência doméstica, ocorrido no Brasil, impulsionou uma mobilização nacional sobre o tema (Maciel, 2011).

Santos (2010) aponta que o governo Fernando Henrique Cardoso ignorou as comunicações remetidas pela CIDH, a respeito do caso, ocorrendo o mesmo durante o primeiro ano do mandato do governo Lula. Em 2003, o Comitê da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (Cedaw) recomendou ao governo brasileiro a elaboração de uma legislação sobre violência doméstica (Santos, 2010).

Diante deste cenário e com a criação da SPM, em 2003, a situação pareceu favorável à ação do Consórcio. Para Santos (2010), a criação da agência permitiu a possibilidade de alianças entre governo e as ONGs feministas. Pinheiro (2015) observa também que por meio da SPM houve a inserção de ativistas no governo, através da ocupação de cargos na burocracia estatal. Segundo a autora, pelo fato delas estarem num governo que compartilhava, de alguma forma, dos projetos defendidos pelas feministas na sociedade civil, foram possíveis avanços na agenda de alguns temas como a violência, por exemplo.

Dessa forma, com a percepção política de que havia um clima favorável (Entrevistas 1 e 2), o Consórcio compartilhou sua visão sobre o problema e apontou alternativas, encontrando interlocutores tanto na arena legislativa quanto no Executivo. A base da argumentação do grupo sobre o problema incluiu: a) a crítica à legislação vigente (Lei 9.099/95), por meio de dados e estatísticas; b) argumentos jurídicos que refletem o conflito legislativo, que já mencionamos no capítulo anterior¹²²; c) a necessidade de se regulamentar o parágrafo 8º, do artigo 226, da Constituição Federal¹²³; d) as recomendações do Comitê Cedaw, de 2003, para que o Brasil elaborasse uma legislação sobre violência doméstica; e)

¹²² Trata-se do conflito legislativo entre a Lei 9.099/95 e uma série de instrumentos internacionais, ratificados pelo Brasil, que consideram a violência contra a mulher uma violação de direitos humanos, ou seja, um crime de grande gravidade, ao contrário da denominação crime de menor potencial ofensivo, atribuída por aquela legislação.

¹²³ Esse parágrafo, escrito por orientação do movimento de mulheres, reconhece que 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 (Barsted, 2007).

enquadramento da questão cultural relativo à aceitação da violência contra a mulher, principalmente, quando cometida por alguém do seu círculo afetivo.

Junto ao diagnóstico do problema, o Consórcio soube articular a solução em forma de um anteprojeto de lei, o que foi possível por se tratar de um grupo de advogadas, representantes de ONGs atuantes na temática, com bagagem histórica no movimento feminista, e, uma parte delas, conhecedoras do funcionamento do Legislativo (Entrevistas 1,2,3,4,5). Vale lembrar que esse grupo já vinha discutindo os limites da Lei 9.099/95 e as possibilidades de alternativas, oficialmente, desde 2001.

Mediante o exposto, a incidência do Consórcio na formação da agenda sobre o tema ocorreu em dois momentos, conforme apresentamos na tabela abaixo.

Quadro 14: Repertórios de formação de agenda mobilizados pelo Consórcio

Instância	Principais Interlocutores	Repertório de ação (agenda)
Câmara dos Deputados: Seminário sobre Violência Doméstica	Bancada feminista	Representantes da CEPIA e CLADEM enquadram o problema e apresentam <u>minuta de anteprojeto</u> aos parlamentares.
SPM/GTI	Ministra Nilcéa Freire, burocratas da SPM e participantes do GTI	Após realização de Convênio entre SPM e CFEMEA, as organizações apresentam <u>Anteprojeto de lei sobre violência doméstica e familiar contra a mulher</u> à ministra. O anteprojeto é o documento base da discussão do GTI, em que elas também participam, pautando o debate.

Fonte: Elaboração própria

É importante dizer que a participação do grupo tanto no seminário da Câmara, quanto no GTI depende de um convite por parte dos atores políticos, o que denota o reconhecimento de que o Consórcio integra uma comunidade de políticas (*policy communities*) sobre o tema. O próprio convênio realizado entre SPM e Cfemea (Anexo 3) também corrobora para esse entendimento, uma vez que a agência estatal fez repasse de recursos financeiros para uma das organizações integrantes do Consórcio, com o objetivo principal de que essas se dedicassem a produzir o anteprojeto de lei sobre violência doméstica e familiar contra a mulher. Tal anteprojeto, como já destacamos, foi usado como subsídio para as discussões ocorridas no GTI.

Desse modo, quando a agenda chega ao Congresso como o PL 4.559/04, ela já havia sido construída com base no que o grupo havia pautado tanto no Legislativo, quanto no Executivo. Os principais termos da discussão foram trazidos pelo Consórcio e giravam em torno, principalmente, da não aplicação da Lei 9.099/95 e da criação dos Juizados de Violência Doméstica com competência cível e criminal. Sobre o primeiro ponto, a ministra afirma que o principal conflito ocorrido no GTI foi sobre a referida lei (ver item 2.3.2 do capítulo anterior).

Nesse sentido, o Consórcio atuou junto aos planos e agendas dos atores políticos (Amenta et al, 2010), chamando atenção das autoridades para o tema, tornando-se fonte de informação e produzindo conteúdo legislativo. Na própria exposição de motivos¹²⁴, apresentada pela ministra da SPM, junto ao PL 4.559/04, observamos o reconhecimento do grupo no processo, trazendo a questão ao governo, como mostramos no tópico 1.2.5. Essa informação foi reforçada pela ministra da SPM (Freire, 2005) e no próprio relatório institucional da agência estatal (Brasil, 2006).

Por fim, é importante lembrar dois pontos. Primeiro, que ainda que a SPM tenha incorporado no projeto grande parte do texto elaborado pelo Consórcio (Calazans e Cortes, 2011), houve algumas derrotas do grupo em pontos importantes, como já apontamos no capítulo anterior. Segundo, que ao optar por alguns pontos que favoreciam o lobby do Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje), a ministra Nilcéa Freire fez um movimento no sentido de levar a discussão para o Legislativo, sinalizando para o Consórcio que as discussões sobre as divergências poderiam ser feitas naquela arena (Barsted, 2007).

3.3.1. Mobilizando alguns conceitos sobre o processo de formação da agenda (*agenda-setting*)

O processo pelo qual as ideias competem para ganhar a atenção da mídia, da opinião pública e dos altos escalões governamentais é denominado de formação da agenda ou *agenda-setting* (Capella, 2006). Por isso, nosso interesse por essa análise é inspirado nas perguntas que John Kingdon busca responder em seu livro *Agendas, Alternatives e Public Policies* que, de acordo com Capella (2006) seriam: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública?

¹²⁴ Disponível em: <goo.gl/phqJdb>. Acesso em 5 out. 2016.

O conceito de agenda governamental, para Kingdon (1995), é definido como a lista de temas ou problemas que são alvo, em dado momento, de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas de fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades. O autor inclui também uma distinção importante entre a agenda do governo e a agenda de decisões, que seria “a lista de assuntos dentro da agenda do governo encaminhados para deliberação” (Kingdon, 1995, p. 222). Uma política pública só tem início, portanto, se o tema em debate evolui da agenda do governo para a agenda de decisões.

Sobre o processo de estabelecimento de agenda, Kingdon (1995) defende que esse costuma vir associado ao reconhecimento de um problema importante. Uma vez que um problema seja definido como urgente, certos tipos de abordagem são favorecidos e algumas alternativas são enfatizadas, enquanto outras desaparecem.

A formulação de políticas públicas acontece através de um conjunto de processos, incluindo pelo menos: 1) o estabelecimento de uma agenda; 2) a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; 3) uma escolha final entre estas alternativas específicas, por meio da votação no Legislativo ou decisão presidencial; e 4) a implementação desta decisão. (Kingdon, 1995, p. 221)

Outro fator importante para que algo se torne prioritário na agenda de decisões é o alinhamento de três elementos destacados pelo autor, quais sejam: os fluxos dos problemas (*problems*), das soluções ou alternativas (*policies*) e das políticas (*politics*). No entanto, esse alinhamento apresenta algumas limitações, quando ocorre de forma parcial.

[...] conexões parciais tem menos chances de ganhar prioridade dentro de uma agenda de decisões. Por exemplo, os problemas que chegam as agendas de decisões sem propostas de soluções, não tem as mesmas chances de serem deliberadas do que aqueles que incluem propostas de soluções. E propostas sem apoio político tem menos probabilidade de serem decididas do que aquelas que tem esse apoio. (Ibidem, p. 234-5).

Quando em uma dada circunstância, os três fluxos convergem, ou seja, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas são favoráveis, a questão relativa a esse processo chega à agenda. Entretanto, as circunstâncias que possibilitam essa convergência são, majoritariamente, influenciadas pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político (Capella, 2006). Por isso, uma oportunidade para mudança surge quando um problema consegue atrair atenção do governo ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política. Tratando de diferenciar os fluxos, a autora esclarece que o fluxo da política (*politics*) tem suas próprias dinâmicas e regras, pois as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política, diferente do fluxo de soluções ou alternativas (*policy*), em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das ideias.

Aplicando esses conceitos no caso aqui analisado, consideramos que a repercussão contínua do caso Maria da Penha, em um dado momento, atraiu atenção do governo. Inicialmente, a decisão da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH), em 2001, não surtiu efeito imediato, mas a recomendação do Comitê Cedaw, em 2003, aliada à mobilização por parte do movimento (Maciel, 2011) evidenciaram o problema. O governo reconhecia a pressão do movimento feminista sobre o tema da violência contra a mulher durante as últimas décadas, para que o Estado assumisse o seu papel no enfrentamento dessa questão (Brasil, 2006) e a própria criação da agência estatal, comprometida com a igualdade de gênero, refletia essa preocupação. Por isso, quando ocorreu a criação da SPM em 2003, se abriu uma janela de oportunidade (Kingdon, 2003 apud Capella, 2006) para a atuação do Consórcio. Diante dessa oportunidade, o Consórcio enquadrou o problema e apresentou uma solução, difundindo suas ideias nas arenas institucionais, enquanto parte da comunidade de políticas (*policy communities*).

Em suma, nos termos de Kingdon (2003 apud Capella, 2006) o Consórcio conseguiu capturar a atenção dos atores políticos completando com sucesso os pré-requisitos que fazem com que determinada condição seja vista como um problema e ascenda para a agenda de decisões. No entanto, é importante diferenciar um ponto com relação a esse modelo explicativo, pois na nossa visão não se trata apenas de aproveitar a janela de oportunidade, nos termos de Kingdon, mas também de uma adaptação das estratégias e repertórios do Consórcio às condições institucionais (Dowbor et al, 2016) relativas ao processo de formação da agenda tanto no Executivo, quanto no Legislativo.

No próximo tópico, abordaremos a atuação do Consórcio sobre a produção do conteúdo legislativo da Lei Maria da Penha.

3.4 A atuação do Consórcio sobre o conteúdo legislativo da Lei Maria da Penha

A gente fez muito foi trabalho de bastidor, e é isso que funciona às vezes, há momentos que você tem que fazer o trabalho do holofote, ir para as audiências, ir para os seminários, ir como expositora, mas uma coisa que a gente aprende também é o trabalho dos bastidores. E o trabalho dos bastidores é um trabalho que tem determinadas características em qualquer país. Quem tem acesso? Quem tem acesso ao deputado? Quem tem acesso ao relator? Quem tem acesso a isso, quem tem acesso aquilo? Infelizmente não é todo mundo que tem acesso, então você usa do seu capital político, do seu capital intelectual, do seu reconhecimento, do seu capital de classe social, enfim, você usa de vários capitais para que você possa realmente nesse trabalho de bastidor estar ali sussurrando junto aquele que vai, enfim, defender a questão lá na frente (Entrevista 1, realizada em 15/02/2016).

Para alguns pesquisadores, os movimentos sociais, bem como os grupos de interesse, têm pouco efeito sobre a adoção de políticas, além dos estágios iniciais do processo,

quando ajudam a formular as questões, chamar atenção para um tema, elaborar propostas legislativas e pautar a agenda (Bauer, Pool e Dexter, 1967; Milbrath, 1963; Scott e Htun, 1965; Kingdon, 1984 apud Soule e King, 2006).

Na mesma linha, Meyer (2003) aponta que os pesquisadores de políticas públicas, geralmente, reconhecem os movimentos sociais como fatores políticos exógenos ao longo do processo político, cujos efeitos são limitados à formação da agenda (*agenda-setting*), à interpretação de problemas sociais e às alternativas de políticas. No entanto, raramente as análises vão além disso, ou abordam os mecanismos pelos quais os movimentos afetam o processo político.

Nesse sentido, as análises sobre como grupos de interesse e organizações de movimentos sociais afetam a política pública precisam considerar, de que modo a influência é exercida nas instituições políticas (Andrews, 2001; Hansen, 1991, Krehbiel, 1991 apud Burstein e Hirsh, 2007). Por esse motivo, algumas perguntas que pesquisadores têm buscado responder são:

- Quais são as necessidades mais importantes dos parlamentares, enquanto eles examinam questões legislativas?
- Como as organizações podem influenciá-los atendendo essas necessidades?

Burstein e Hirsh (2007) respondem que uma das necessidades dos parlamentares é a obtenção de informação. Os autores esclarecem que parlamentares trabalham em um ambiente complexo e são pressionados a agir, ou não agir, sobre uma série de questões sabendo que suas ações podem ter consequências importantes. Por isso, para tomar decisões, buscam constantemente por informação (Hansen, 1991, Krehbiel, 1991; Rucht, 1999 apud Burstein e Hirsh, 2007). De acordo com os autores, os três principais tipos de informações que interessam aos atores políticos são relativos: i) à importância do problema que eles são chamados a deliberar; ii) à eficácia da solução proposta, ou seja, o provável impacto da política pública na solução do problema e iii) ao provável impacto do seu posicionamento, sobre a questão, em seu eleitorado.

A partir disso, Burstein e Hirsh (2007) reconhecem que uma fonte importante de informação no Congresso americano são as audiências, que ocorrem no sistema de comissões. Mediante essa constatação, os autores realizaram uma pesquisa inédita, focada especificamente sobre os participantes das audiências, os conteúdos de seus depoimentos e o tipo de informação que eles fornecem aos parlamentares. Assim, os pesquisadores buscaram

analisar o conteúdo das falas dos participantes nas audiências, tendo em vista os três tipos de informações que, em tese, mais interessariam aos atores políticos.

A questão empírica que a pesquisa pretendeu responder foi se essas participações/testemunhos nas audiências afetavam a probabilidade de que propostas legislativas fossem aprovadas. Dentre os resultados encontrados, os autores destacam que as informações oferecidas por apoiadores¹²⁵, de determinada proposta, aumentam a probabilidade da sua aprovação, quando a informação fornecida pelo participante diz respeito à eficácia da solução, em outras palavras, quando a informação trata do provável impacto da política pública em pauta na solução do problema. Os autores especulam que é essa informação que interessa aos atores políticos quando uma audiência é convocada. Outras informações relativas, por exemplo, à importância do problema, não têm impacto nesse caso. Por fim, Burstein e Hirsh (2007) concluem que é preciso investigar as variadas formas pelas quais os parlamentares adquirem informação, entretanto, além dessa questão são muitos os fatores que influenciam a ação no Congresso.

Partindo de premissas semelhantes, Zampieri (2013) vai além e considera a informação como o principal insumo para a concretização das ações dos grupos de pressão nas comissões parlamentares do Legislativo brasileiro. Em seu trabalho, o autor buscou responder à pergunta: em que momentos acontecem às ações de influência produzidas, pelos grupos de pressão, nas comissões? Em resposta, o autor reconhece que as ações podem ser estabelecidas em três processos decisórios: na definição do relator da proposição; na formulação do parecer do relator e na definição do posicionamento da comissão.

No momento da definição do relator, Zampieri (2013) verifica que as ações possíveis são restritas ao convencimento dos atores políticos, com o objetivo de influenciar o presidente da comissão, na indicação do deputado (a) cujas ideias se alinhem com as do grupo de pressão. Durante a formulação do parecer, as ações são realizadas com mais facilidade pelos grupos. Eles têm a oportunidade de apresentar seu posicionamento ao relator “sob a forma de petições, memoriais ou pareceres que são empregados junto aos deputados federais, na tentativa de adequar o texto da proposição aos interesses defendidos” (Aragão, 1994 apud Zampieri, 2013, p. 133). No momento do posicionamento da comissão, a ação do partido terá maior influência. Por isso, os grupos de pressão atuam no sentido de convencer os membros

¹²⁵ Pelos dados da amostra apresentada pelos autores, não nos parece constar organizações de movimentos sociais. Os dados indicam que 44% dos participantes das audiências representam organizações de interesse privado, enquanto que o restante (38%) se concentra em atores ligados ao próprio setor público (governo local, estadual, membros do Congresso, etc.) e os demais (18%) são especialistas/técnicos ou pessoas relatando experiências pessoais, relevantes sobre o tema.

da comissão a votar pela aprovação ou rejeição do parecer do relator, a depender de como seus interesses se adequam ou não ao texto.

A partir dessas pesquisas, apresentaremos reflexões sobre o caso do Consórcio. Até aqui, apontamos que o grupo pautou a agenda e produziu conteúdo legislativo que serviu de insumo para o PL 4.559/04. No entanto, para afirmarmos que a atuação do Consórcio incidu sobre o conteúdo da Lei Maria da Penha, temos alguns desafios pela frente. Primeiro, precisamos definir o que isso significa exatamente e, depois, em que momento isso ocorreu. Em parte, isso já foi explicado no capítulo anterior, pois a atuação do Consórcio sobre o conteúdo legislativo se deu no interior das comissões e em interação com atores políticos em pelo menos dois momentos: na formulação do parecer do projeto e no posicionamento da comissão. Tal atuação resultou na incorporação de pontos defendidos pelo Consórcio no texto da lei promulgada. Destacamos que esses pontos já constavam no texto elaborado pelo grupo desde o Anteprojeto de lei, entregue a SPM, antes mesmo da tramitação do projeto ter início. Sobre o caso, Barsted (2011) defende que além de ter redigido o anteprojeto, o Consórcio atuou decisivamente no processo legislativo que culminou com a sanção da Lei Maria da Penha. Nunes (2012) vai além e reconhece no texto da lei promulgada a maioria das demandas feitas pelo grupo, ao longo do processo de formulação da política. No entanto, ao endossar esses apontamentos, emerge uma questão: como garantir que esse resultado, favorável ao grupo, não seja apenas produto da coincidência de preferências entre o Consórcio e os atores políticos, envolvidos na formulação e aprovação da política¹²⁶?

Uma questão problemática, como observa Mancuso (2007), é que toda decisão política é resultado de um processo em que estão envolvidos vários fatores, que interagem de forma complexa, por isso existe uma grande dificuldade de produzir evidências sólidas, que justifiquem a afirmação de que uma decisão política é causada pela influência de um determinado ator ou grupo de atores. No caso das decisões tomadas no Legislativo, esse quadro se torna ainda mais complexo, pois estamos tratando de decisões coletivas que acontecem em várias rodadas. Ao tratar da atuação política do empresariado no processo de produção legislativa federal, Mancuso (2007) trouxe reflexões sobre a possibilidade de mensuração da influência dos grupos de interesse no Legislativo. Segundo o autor, os indicadores possíveis para se medir a influência de determinado grupo, no processo decisório, costumam ser restritos aos indicadores baseados em impressões (dos próprios atores

¹²⁶ Tal ponderação é baseada na argumentação feita por Maria Hermínia Tavares em sua apresentação ao livro de Mancuso (2007, p. 18), na qual afirma: “Porque não há como distinguir a decisão que é resultado da influência de um grupo de pressão daquela que é resultado da coincidência de orientações e de preferência entre os que pressionam e os que decidem”.

envolvidos no processo) e nos indicadores baseados em resultados (na observação sobre o que foi decidido, em comparação com as preferências iniciais dos grupos). Analisando a tipologia de indicadores apresentada por Mancuso (2007) e aplicando ao nosso caso, temos os dois tipos de indicadores possíveis, conforme demonstramos na tabela abaixo.

Quadro 15: Indicadores de influência política no caso do Consórcio

Indicadores	Limitações do indicador
<p>Avaliação dos atores sociais</p> <p>Baseado em impressões das integrantes do Consórcio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O ator pode ser incapaz de demonstrar que a decisão seria diferente, se a ação não tivesse ocorrido. - O ator pode superestimar ou subestimar a influência que exerce (Furlong, 1997; Domhoff, 2002 apud Mancuso, 2007). - Problemas metodológicos envolvidos na comparação de diferentes perspectivas, pois atores diferentes podem seguir critérios de avaliação distintos (March, 1985 apud Mancuso, 2007).
<p>Avaliação dos atores políticos</p> <p>Baseado em impressões dos representantes do Legislativo federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O tomador da decisão pode ter dificuldade para discernir a importância dos fatores na própria formulação da sua decisão (Milbrath, 1969 apud Mancuso, 2007). - O tomador de decisão pode subestimar ou superestimar a influência exercida pelo ator. - Problemas metodológicos envolvidos na comparação de diferentes perspectivas.
<p>Resultado do processo decisório</p> <p>Baseado no comparativo entre: a) conteúdo do Anteprojeto de Lei, elaborado pelo Consórcio; b) resultados deliberados nas Comissões Parlamentares; c) a Lei Maria da Penha promulgada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O pesquisador pode ser incapaz de demonstrar que a ação do ator é a causa da decisão política. - A relutância dos atores sociais e políticos em descrever detalhadamente suas negociações, torna difícil reconstruir a ação política (Epstein, 1990 apud Mancuso, 2007).

Fonte: Adaptada de Mancuso (2007, p.135)

De qualquer forma, ainda que nossa argumentação sobre a influência do Consórcio se pautasse nesses indicadores, nenhum deles seria preciso o suficiente para resolver o problema da causalidade, ou seja, de garantir que resultados na Lei Maria da Penha

sejam atribuíveis ao grupo. Como apontam Santos et al (2016b), a produção acadêmica voltada para a ação dos grupos de interesse parece não ter acumulado conhecimento suficiente que permita maior clareza sobre o grau de efetividade da influência exercida pelos grupos.

Para fugir desse dilema, Mancuso (2007) adotou o conceito de sucesso, ao invés de influência, para avaliar em que medida as proposições legislativas mais relevantes para a indústria foram decididas em correspondência aos interesses deste segmento de classe. O conceito de sucesso “consiste na convergência entre o teor de uma decisão e a posição da indústria sobre o texto final do projeto submetido aquela decisão” (Mancuso, 2007, p. 104). Nesses casos, vitórias importantes ocorrem “quando normas jurídicas apoiadas pelo setor são aprovadas” (Ibidem, p. 107), entretanto, isso não implica em dizer que os sucessos ocorreram por influência do empresariado

No nosso caso, argumentaremos que houve sucesso (Mancuso, 2007), no sentido da convergência entre o teor do texto final da Lei Maria da Penha e o conteúdo legislativo defendido e produzido pelo grupo, em ao menos dois pontos chave, conforme indicamos no capítulo anterior (ver item 2.6). Esse resultado se explica, em parte, pela atuação do Consórcio sobre o conteúdo das propostas elaboradas por representantes do Legislativo (Amenta et al, 2010) ao longo do processo. O grupo participou ativamente da formulação dos pareceres das comissões através, principalmente, da produção de informação junto aos relatores, atuando como um agente informacional (Santos et al, 2016a). Para ilustrar, apresentamos abaixo um quadro em que relacionamos a atuação do grupo em cada comissão e o principal resultado alcançado, do ponto de vista das demandas do grupo.

Quadro 16: Resultados do processo decisório, por Comissão Parlamentar, relacionados a atuação do Consórcio

Instância/interlocutor	Momento da atuação do Consórcio	Repertórios mobilizados pelo Consórcio	Principais resultados deliberados nas Comissões
CSSF/CD – deputada Jandira Feghali – PCdoB/RJ (relatora)	Formulação do parecer da relatora	<ul style="list-style-type: none"> • Definição conjunta, com a relatora, sobre as estratégias de atuação ao longo da tramitação do projeto. • Participação nas audiências públicas, nos Estados, e articulação com redes locais para garantir a presença dos movimentos, nas audiências. • Participação no grupo de apoio e assessoria, ao trabalho da relatora, e atuação conjunta na redação do parecer. • Apoio na organização de Seminário e participação de representantes do Consórcio, como palestrantes. • Participação em reunião, com a ministra da SPM, juntamente com demais integrantes do grupo de apoio e assessoria, para definir o conteúdo final do parecer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Afasta-se a aplicação da Lei 9.099/95 dos casos de violência doméstica. • É mantida a criação dos Juizados de Violência Doméstica e os julgamentos dos crimes de violência doméstica contra a mulher são direcionados às Varas Criminais. Essas varas acumulam competências cíveis, além das criminais, para julgar os casos enquanto não fossem criados os Juizados.
CFT/CD – deputada Yeda Crusius – PSDB/RS (relatora)	Formulação do parecer da relatora	<ul style="list-style-type: none"> • Participação nas reuniões da Comissão. • Negociação, com a relatora, sobre conteúdo do parecer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alterações pouco significativas no texto do projeto.
CCJC/CD – deputado Antonio Biscaia – PT/RJ (presidente da Comissão)	Posicionamento da Comissão	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de contato pessoal para negociação com o presidente da Comissão sobre pontos divergentes do projeto. • Contato direto com assessor parlamentar, da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), que também negociou com os deputados resistentes sobre alguns pontos do projeto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantém a exclusão da Lei 9.099/95 (havia resistência). • Mantém a criação dos Juizados de Violência Doméstica e a solução temporária de que seus julgamentos sejam feitos nas Varas Criminais. (havia resistência).
CCJ/SF – senadora Lúcia Vânia – PSDB/GO (relatora)	Formulação do parecer da relatora	<ul style="list-style-type: none"> • Participação no grupo de apoio, ao trabalho da relatora, e atuação conjunta na redação do parecer sobre o projeto. • Articulação local, junto ao movimento de mulheres, para pressionar parlamentar (senador Demóstenes Torres) que discordava de alguns pontos do projeto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alterações pouco significativas no texto do projeto (apenas emendas de redação, para corrigir vícios no texto)

Fonte: Elaboração própria

A interpretação do quadro acima foi feita no capítulo anterior (item 2.6), quando avaliamos os repertórios mobilizados pelo Consórcio, desde a pré-tramitação até a aprovação do projeto de lei. Destacamos, novamente, que esse quadro indica que o Consórcio atuou em peso junto à relatora da CSSF. A própria deputada Jandira Feghali reconhece o papel do grupo ao afirmar que, sem a sua contribuição, conquistas importantes não teriam se efetivado na lei promulgada como, por exemplo, a não aplicabilidade da Lei 9.099/95 (Entrevista 6).

A tramitação nas demais comissões manteve as alterações realizadas ao longo do processo legislativo, favoráveis ao Consórcio, em relação aos dois pontos principais já mencionados (item 2.6). Nesse sentido, reconhecemos que consta no texto da lei promulgada parte importante das reivindicações feitas pelo Consórcio ao longo da produção da política. Um desafio, como já citamos, é saber que variáveis explicam esse resultado. A atuação do Consórcio nos pareceu uma condição necessária para que determinados pontos fossem incluídos no texto final da lei. No entanto, o apoio da SPM e a articulação dessa agência com a bancada feminina, também integram os fatores que explicam esse resultado positivo para o grupo.

É importante lembrar que um projeto de lei não é aprovado sem o apoio da maioria e do Executivo, ou seja, para as alterações realizadas ao longo do processo legislativo constarem na lei foi necessário obter esse apoio. Como aponta Freitas (2016), a coalizão com status majoritário tem mais chances de ser bem-sucedida nas modificações propostas, por isso, o fato da relatora principal da matéria ter se engajado no seu resultado, em articulação com a SPM, certamente contribuiu para o resultado final. Em suma, estamos tratando aqui de um processo no qual diferentes causas operam simultaneamente, relativas tanto à dimensão dos movimentos sociais quanto à do Estado. No âmbito da atuação dos atores sociais, esse caso nos parece indicar que a ação desses atores produz efeitos importantes sobre a produção de políticas públicas no Legislativo federal.

Nesse capítulo buscamos incorporar as configurações institucionais do Legislativo na análise do caso. Com isso em vista, trouxemos reflexões sobre: i) o funcionamento do Legislativo federal brasileiro e ii) o papel das comissões no processo legislativo federal. A partir disso, pudemos observar a importância dessas dimensões ao pesquisar a atuação de atores sociais na arena legislativa. Em outras palavras, trata-se da tarefa analítica de “descrever partes do Estado diretamente relacionadas às demandas e ações dos atores coletivos” (Dowbor et al, 2016, p. 21). Por fim, como sugerem as autoras, explicar os efeitos

dos movimentos nas políticas públicas, a partir de combinações causais entre os repertórios mobilizados pelos atores e as respectivas variáveis institucionais, nos parece uma boa solução para não restringirmos as explicações apenas à dimensão do movimento social.

Considerações Finais

O principal esforço desse trabalho foi no sentido de descrever um processo cujo percurso foi observado ao longo da tramitação do projeto que deu origem à Lei Maria da Penha. Trata-se de um caso que envolveu a atuação de um Consórcio de ONGs feministas, juntamente com acadêmicas e juristas, que se articulou em 2001 com o objetivo de produzir uma solução legislativa para o problema da violência doméstica contra as mulheres. Ao elaborar um anteprojeto de lei, o Consórcio se concentrou em defender suas ideias junto aos atores políticos, para inserir o tema na agenda e garantir que o projeto de lei proposto ao Congresso pelo Executivo, se alinhasse ao conteúdo legislativo que o grupo havia produzido. O Consórcio atuou desde a proposição, até a aprovação da Lei Maria da Penha, mobilizando uma série de repertórios voltados para a influência no Congresso Nacional nesse caso específico. Os achados da pesquisa indicam que o Consórcio atuou, primordialmente, no interior das Comissões Parlamentares, pelas quais o projeto tramitou, e em contato com as relatoras da matéria. O grupo participou ativamente da formulação dos pareceres das Comissões através, principalmente, da produção de informação junto as relatoras, atuando como um agente informacional (Santos et al, 2016a). Além disso, o Consórcio atuou no momento de definição do posicionamento das Comissões Parlamentares, no sentido de neutralizar posições contrárias aos pontos do projeto que eram inegociáveis para o grupo.

É importante lembrar que para alterar os projetos de lei, tanto nas comissões, quanto no plenário, é necessária a construção de maiorias parlamentares. Por isso, cada alteração feita ao longo da tramitação só pode de fato ser incluída no texto da lei se houver concordância entre o Executivo e a maioria do parlamento (Freitas, 2016). A pesquisadora aponta também que o processo de alterações é coordenado pela coalizão no interior do Legislativo e o relator, normalmente um membro do partido da coalizão, representa esse papel de coordenador de preferências. Daí a importância da atuação do Consórcio nesses espaços e em contato com atores políticos.

Desse modo, essa pesquisa observou a produção de uma política pública na arena legislativa com foco no processo decisório. Esse percurso incluiu uma combinação de variáveis relativas à atuação do movimento social (repertórios), bem como as variáveis institucionais, relativas ao funcionamento do Legislativo. Sendo assim, para entender os efeitos políticos do Consórcio de ONGs feministas sobre a Lei Maria da Penha, foi necessário observar as dimensões relativas ao movimento social, bem como ao Estado, pois elas operam,

simultaneamente, condicionando os resultados da ação dos movimentos sobre a produção de políticas públicas.

Nesse sentido, consideramos importante retomar alguns pontos tratados ao longo dos capítulos anteriores, a partir da nossa pergunta de pesquisa. Dado o estágio incipiente da agenda de pesquisa sobre movimentos sociais e Legislativo no Brasil, refletido na escassa produção bibliográfica sobre o tema, desenvolvemos um trabalho de caráter exploratório. Nosso trabalho está centrado, portanto, numa única pergunta de pesquisa: Como se deu a atuação de um Consórcio de ONGs feministas, no Legislativo federal, desde a proposição até a aprovação da Lei Maria da Penha? A partir dessa pergunta, nosso foco foi investigar os efeitos da atuação do grupo sobre a produção da política.

No primeiro capítulo, constatamos que tanto no âmbito dos estudos legislativos, quanto na literatura de movimentos sociais, sabe-se muito pouco sobre a atuação dos atores sociais no parlamento (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Santos, 2014). No entanto, alguns casos empíricos trazem achados que devem ser destacados. Pelo menos desde a Constituinte, movimentos sociais têm atuado no Legislativo federal com o objetivo de levar suas demandas ao Congresso (Lin, 2010; Brandão, 2011; Dowbor, 2012; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Com a criação dos mecanismos de participação popular na arena legislativa, previstos tanto na Constituição Federal quanto nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, os movimentos são reconhecidos como atores que também atuam através desses dispositivos buscando efetivar suas reivindicações junto ao Estado (Paz, 1996; Lin, 2010; Coelho, 2013). Para além dos canais de acesso formais que permitem a participação de atores sociais no processo legislativo, os movimentos também acessam os canais de acesso informais como, por exemplo, a sugestão de emendas e o trabalho de *lobby* exercido junto aos relatores (Carvalho e Taglialegna, 2006). No âmbito do movimento feminista, os achados são anteriores à Constituinte, localizados na chamada “primeira onda” (Matos, 2014) que se estende da virada do século XIX para o século XX, até 1932. Já nesse período, encontramos o movimento sufragista, liderado por Bertha Lutz, mobilizando repertórios voltados para a atuação no Congresso, pelo direito ao voto feminino no Brasil (Alves, 1980; Hahner, 2003; Saffioti, 2013). Levando isso em conta, a literatura que pretende se aprofundar na interação entre movimento feminista e o Legislativo federal terá que incorporar o conhecimento já produzido, que indica que as feministas estão ativas e atuantes na arena legislativa.

No capítulo 2, ao reconstruir empiricamente a atuação do Consórcio de ONGs feministas no caso da Lei Maria da Penha, vemos que essas organizações atuam por dentro da arena legislativa, mas também através de repertórios como manifestações e mobilizações.

Trata-se de uma estratégia combinada de repertórios para incrementar as pressões sobre o processo legislativo, configurando-se no que denominamos de “campanha” (Tilly, 2010). Para relatar os repertórios mobilizados pelo Consórcio na arena legislativa, nos baseamos na lógica do processo legislativo (King, Cornwall e Dahlin, 2005) por entender que estamos tratando de uma instituição cujo funcionamento é processual e fragmentado em múltiplos processos decisórios. A partir dessa premissa, encontramos os atores sociais mobilizando uma série de repertórios com o intuito de incidir sobre a formação da agenda política, bem como sobre a produção do conteúdo legislativo da lei.

No terceiro capítulo, acrescentamos às variáveis do movimento social (repertórios de ação) a dimensão institucional relativa ao funcionamento do Legislativo federal. Segundo Dowbor et al (2016), os movimentos que almejam mudanças em determinada política pública, formulam suas demandas em torno das instituições relativas a essa política. Por isso, para entender os efeitos dos atores sociais sobre as políticas, além de observar as variáveis relativas à dimensão do movimento social, é necessário descrever as instituições do Estado visadas pela ação do movimento. Assim sendo, examinamos os aspectos do Legislativo federal que consideramos relevantes para a atuação do Consórcio nessa arena e, ao fazer isso, nos deparamos com o problema da atribuição causal, pois quando os movimentos interagem com o Estado na produção de uma política pública, é difícil atribuir à ação dos atores sociais determinado resultado na política pública. No caso do Legislativo, isso é ainda mais complexo porque as decisões políticas são resultado de um processo em que vários fatores interagem simultaneamente. Nesse caso, adotamos a saída proposta por Mancuso (2007) que nos permite reconhecer que o Consórcio foi bem-sucedido na produção da política, pelo fato da lei promulgada convergir com os principais pontos produzidos e defendidos pelo grupo, desde antes da tramitação do projeto, no Congresso. Além disso, por se tratar de um processo no qual diferentes causas operam simultaneamente, reconhecemos a importância da combinação causal de variáveis relativas tanto à dimensão dos movimentos sociais quanto à do Estado para o resultado final do caso (Dowbor et al, 2016). Em termos do efeito da atuação do Consórcio sobre a Lei Maria da Penha, essa atuação nos pareceu uma condição necessária para que determinados pontos fossem incluídos no texto final da lei, o que nos leva a afirmar que a ação desses atores produziu efeitos importantes sobre a produção dessa política pública no Legislativo federal.

Por fim, gostaríamos de finalizar com algumas ponderações e questionamentos. As organizações do Consórcio, em sua maioria, se moldaram para atuar na arena legislativa desde sua fundação e suas integrantes tem um histórico ligado ao movimento, mas também ao

Estado, por meio da sua atuação no CNDM (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher) e do trabalho na Constituinte. Elas mobilizaram recursos e repertórios para atuar nesse caso, o que inclui desde seu conhecimento técnico sobre o tema da violência doméstica contra a mulher e as regras do Legislativo, até contatos pessoais com atores políticos. Dessa forma, uma questão que esse tema nos suscita é: que organizações, dentro do movimento, têm esses recursos disponíveis para atuar na arena legislativa? Outra questão é relacionada com o tema da violência doméstica contra a mulher. Em 2004 essa agenda chega ao Congresso, com grandes chances de ser aprovada no Legislativo, vinte anos depois das primeiras manifestações do movimento feminista. No entanto, essa é apenas uma das pautas do movimento, outras questões relativas por exemplo, aos direitos reprodutivos, não parecem ter avançado da mesma forma que a questão da violência doméstica. Isso nos leva a questionar - qual a real permeabilidade do Estado aos temas da agenda feminista? Será que existiria uma permeabilidade seletiva, por parte do Estado, aos aspectos mais “digeríveis” dos discursos e agendas feministas (Alvarez, 1998 apud Santos, 2010)? Essas perguntas poderão ser objeto de interesse de pesquisas futuras.

Referências Bibliográficas

ALBARRÁN, P. A. O. (2010) ONGs feministas: conquistas e resultados no âmbito da Lei Maria da Penha. Dissertação de Mestrado (Pós-Graduação em Ciência Política), Universidade de Brasília.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. (2011) Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, ano 13, nº 28, pp. 52-84.

_____.; TATAGIBA, L. (2014) Institutional Activism: Mobilizing For Women's Health From Inside The Brazilian Bureaucracy. In: *Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu.

_____.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. (2014) Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *Dados*, vol. 57, nº2, pp. 325-357.

ALMEIDA, S. (2007) Essa violência mal-dita. In: _____ (org.). *Violência de gênero e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, pp.23-41.

ALVAREZ, S. (1988) Politizando as relações de gênero e engendrando a democracia. In: STEPAN, A. (org). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. (1990) *Engendering democracy in Brazil: women's movement in transition politics*. Princeton University Press.

_____. (1994) La transformación del los feminismos y la política de género en la democratización del Brasil. In: LEÓN, M. (org.) *Mujeres y Participación Política: avances y desafíos en América Latina*. Tercer Mundo Editores, Bogotá, pp. 227-289.

_____. (2000) A globalização dos feminismos latino-americanos: tendência dos anos 90 e desafios para o novo milênio. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A (orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

_____. (2009) Beyond NGO-ization?: Reflections from Latin America. *Development*, 52, pp. 175-184.

_____. (2014) Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. *Cadernos Pagu*, nº 43, pp. 13-56.

ALVES, B.M. (1980) Ideologia e feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil. Petrópolis: Vozes.

_____ ; PITANGUY, J. (1982) O que é feminismo. São Paulo: Editora Brasiliense.

AMENTA, E.; CAREN, N.; CHIARELLO, E.; SU, Y. (2010) The political consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, 36, pp. 14.1-14.21.

ANDREWS, K.T; EDWARDS, B. (2004) Advocacy organizations in the U.S. political process. *Annual Review of Sociology*, 30, pp.479-506.

ARAUJO, S.V.G.; TESTA, G.G.; SILVA, R.S. (2015) Fugindo do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional. In: VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política.

AVELAR, L.; BLAY, E.A. (2017) 50 Anos de Feminismo: Argentina, Brasil e Chile: A Construção das Mulheres como Atores Políticos e Democráticos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp.

BARSTED, L.L. (1994a) Em busca do tempo perdido: mulher e políticas públicas no Brasil (1983-1993). *Estudos Feministas*, nº especial, pp.38-54.

_____. (1994b) Mulheres, direitos humanos e legislação: onde está a nossa cidadania? In: SAFFIOTI, H.I.B.; VARGAS- MUÑOZ, M. (orgs.) Mulher brasileira é assim. Rio de Janeiro: Editora Rosa dos Tempos,

_____ ; GARCEZ, E. (1999) A legislação civil sobre família no Brasil. In: BARSTED, L.L; HERMANN, J. (orgs.) As mulheres e os direitos civis. Rio de Janeiro: Cepia.

_____ ; LAVIGNE, R. R. (2002) Proposta de Lei de Violência Doméstica contra as Mulheres. Carta da Cepia. Ano VIII, nº 10, pp. 8-9. Disponível em: <goo.gl/XxcosP>. Acesso em 20 nov. 2016

_____. (2007) A resposta legislativa à violência contra as mulheres no Brasil. In: ALMEIDA, S. (org.). Violência de gênero e políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, pp.119-136

_____. (2011) Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista. In: CAMPOS, C.H. (org.) Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico feminista. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris.

BLAY, E.A. (2008) Assassinato de mulheres e direitos humanos. São Paulo: Editora 34.

BOHN, S.R. (2010) Feminismo estatal sob a Presidência Lula: o caso da Secretaria de Política para as Mulheres. *Revista Debates*, v. 4, n. 2, pp. 81-106.

BRANDÃO, L.C. (2011) Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular. Dissertação de Mestrado (Pós-Graduação em Sociologia), Universidade de São Paulo, São Paulo.

BRASIL. (2006) Presidência da República. Secretaria Especial de Política para as Mulheres. *Memória 2003 - 2006: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres/Presidência da República*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

_____. (2010) Lei Maria da Penha: Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.

BURSTEIN, P.; HIRSH, E. (2007) Interest organizations, information and policy innovation in the U.S. Congress. *Sociological Forum*, vol, 22, pp. 174-199.

CALAZANS, M.; CORTES, I. (2011) O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, C.H. (org.) *Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico feminista*. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris.

CAMPOS, C.H.(2001) Violência doméstica no espaço da lei. In: BRUSCHINI, C.; PINTO, C.R. (orgs.), *Tempos e lugares de gênero*. São Paulo: Editora 34 e Fundação Carlos Chagas, pp. 301-322.

_____. (2004) Justiça consensual, violência doméstica e direitos humanos. In: STREY, M.N.; AZAMBUJA, M.P.R.; JAEGER, F.P. (orgs.) *Violência, gênero e políticas públicas*. Porto Alegre: EDIPUCRS, pp. 63-84.

CAPELLA, A. C. N. (2006) O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002). Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

_____; BRASIL, F. G. (2014) Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol.4, nº2, pp.64-81.

CARDOSO, R.L.C. (1987) Movimentos sociais na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.1, nº3.

_____. (1994) A trajetória dos movimentos sociais. In: Dagnino, E. (org.) *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

CARVALHO, P.A.F.; TAGLIALEGNA, G.H.F. (2006) Atuação de grupos de pressão na tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, pp. 161-188.

COELHO, R. (2013) *Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo*. In: 37º Encontro Anual da Anpocs, Águas de Lindóia.

CRUZ, S.C.V.; MARTINS, C.E. (1983) De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da abertura. In: ALMEIDA, M.T.; SORJ, B. (orgs.) *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense.

DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F.; PISCITELLI, A. G. (2006) Introdução. In: DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F.; PISCITELLI, A. G. (orgs.) *Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher e a construção das diferenças*. Campinas: Pagu/Núcleo de Estudos de Gênero da Unicamp, v. 1, pp. 5-12.

_____. (2008) Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, pp. 165-185.

_____; LIMA, R.S.; FERREIRA, M.P.C. (2008) Violência, família e o Tribunal do Júri. In: DEBERT, G. G.; GREGORI, M.F.; OLIVEIRA, M.B. (orgs.) *Gênero, família e gerações: Juizado Especial Criminal e Tribunal do Júri*. Campinas: Pagu/Núcleo de Estudos de Gênero da Unicamp.

DIANI, M. (2003) *Networks and Social Movements: a Research Program*. In: DIANI, M.; MCADAM, D. (eds.). *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: Oxford University.

DOWBOR, M. (2012) *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese de doutorado (Pós-Graduação em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____; CARLOS, E.; ALBUQUERQUE, M.C.A (2016) Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: proposições analíticas e desafios metodológicos. In: *Anais do 40º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu.

FARIA, C. (2013) A multidisciplinariedade no estudo das políticas públicas. In: Eduardo Marques & Carlos de Faria (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*, São Paulo: Unesp, pp.11-21.

FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. (1999) *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

- _____. (2012) Que instituições políticas importam e para que importam: lições dos estudos legislativos no Brasil. In: GURZA LAVALLE, A. (org.) Horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Editora Unesp.
- FREITAS, A. (2016) O presidencialismo da coalizão. Rio de Janeiro: Editora Fundação Konrad Adenauer.
- GERRING, J. (2007) Case Study Research: Principles and Practices. NY: Cambridge University Press.
- GROSSI, M.P. (1993) De Ângela Diniz a Daniela Perez: a trajetória da impunidade. Revista Estudos Feministas, ano 1, pp.166-168.
- GURZA LAVALLE, A. (2014) Inovações analíticas para entender atores e instituições no Brasil contemporâneo. In: CARLOS, E.; OLIVEIRA, O.P.; ROMÃO, W.M. Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo. Chapecó: Argos.
- _____; SZWAKO, J. (2015) Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. Opinião Pública, vol.21, nº1, pp. 157-187.
- GUTIERRES, K. A. (2015) Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a Política de Assistência Social entre o partido e o Estado. Tese de Doutorado (Pós-Graduação em Ciências Sociais), Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- HAHNER, J. E. (2003) Emancipação do sexo feminino: a luta pelos direitos da mulher no Brasil, 1850-1940. Florianópolis: Ed. Mulheres; Santa Cruz do Sul: Editora Edunisc.
- JUNQUEIRA, A. (2016) Desvendando o Papel da Estrutura de Comissões para a atuação da Oposição. In: VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo.
- KING, B.G.; CORNWALL, I.M.; DAHLIN, E.C. (2005) Winning woman suffrage one step at a time: social movements and the logic of the legislative process. Soc Forces 83, pp. 1211-34.
- KINGDON, John W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246).
- LAVIGNE, R M. R. (2011) Caso Fonaje: o ativismo de juízes integrantes do Fórum Nacional dos Juizados Especiais – Fonaje no processo de elaboração da Lei Maria da Penha. In:

CAMPOS, C.H. (org.) *Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico feminista*. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris.

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

MACIEL, D. (2011) *Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da Campanha da Lei Maria da Penha*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, nº 77 pp. 97-112.

MANCUSO, W.P. (2007) *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas/Edusp.

MARQUES, E. (2013). *As políticas públicas na Ciência Política*. In: Eduardo Marques & Carlos de Faria (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*, São Paulo: Unesp, pp.23-46.

MATOS, M. (2014) *A quarta onda feminista e o campo crítico-emancipatório das diferenças no Brasil: entre a destradicionalização social e o neoconservadorismo político*. In: 38º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.

MEYER, D. (2003) *Social Movements and Public Policy: Eggs, Chicken and Theory*. Center for the Study of Democracy. UC Irvine: Center for the Study of Democracy. Disponível em: <goo.gl/8tqqEc>. Acesso em 20 out 2016.

MONTENEGRO, M. (2015) *Lei Maria da Penha: uma análise criminológica-crítica*. Rio de Janeiro: Revan.

MORAES, A.F.; SORJ, B. (2009a) *Introdução*. In: _____. (org.). *Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: 7 Letras, pp.7-9.

_____. (2009b) *Os paradoxos da expansão dos direitos das mulheres no Brasil*. In: _____. (org.). *Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: 7 Letras, pp.10-22.

NOVELLINO, M. S. F. (2006) *As organizações não governamentais (ONGs) feministas brasileiras*. In: *Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, Caxambu.

NUNES, M.T. (2012) *Cercas que se levantam: análise das decisões do Superior Tribunal de Justiça em quatro anos de aplicação da Lei Maria da Penha*. Dissertação de Mestrado (Pós-

Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo), Universidade Federal da Bahia, Salvador.

PAZ, R. (1996) Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Dissertação de Mestrado (Pós-Graduação em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

PEDRO, J. M. (2006). Narrativas fundadoras do feminismo: poderes e conflitos (1970-1978). Revista Brasileira de História nº 26 (52), São Paulo, USP/ANPUH, pp.249-272.

PEREIRA, A. C.; VASSELAI, F.; SILVA, T.N. (2012) Vitórias e derrotas legislativas na elaboração e votação do novo Código Florestal brasileiro. In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Gramado. Anais Eletrônicos do IX Encontro do ABCP, Gramado.

_____. (2013) A lógica da ação na reforma do Código Florestal. Dissertação de Mestrado (Pós-Graduação em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo.

PINHEIRO, M.B. (2010) Os dilemas da inclusão de minorias no parlamento brasileiro: a atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no congresso nacional. Dissertação de Mestrado (Pós-Graduação em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais.

_____. (2015) Sobre a relação entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil (2003-2014). Tese de Doutorado (Pós-Graduação em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais.

PINTO, C. R. J. (2003) Uma história do feminismo no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

PITANGUY, J. (1985) Poder e autoridade: algumas questões sobre política institucional e movimentos sociais. In: Anais do 9º Encontro Anual da Anpocs, Águas de São Pedro.

_____. (2011) Mulheres, constituinte e constituição. In: ABREU, M.A. (org.) Redistribuição, reconhecimento e representação: diálogos sobre igualdade de gênero. Brasília: Ipea.

ROMEIRO, J. (2007) A institucionalização das políticas de combate à violência conjugal no Brasil: inovações e controvérsias. Dissertação de Mestrado (Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

_____. (2009) A Lei Maria da Penha e os desafios da institucionalização da violência conjugal no Brasil. In: MORAES, A. F.; SORJ, B. (org.). Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: 7 Letras, pp. 49-74.

SAFFIOTI, H. (1988) Movimentos sociais: face feminina. In: CARVALHO, N.V. (Org.). A condição feminina. São Paulo: Revista dos Tribunais, pp. 143-178.

_____. (2001) Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. Cadernos Pagu, nº 16, pp.115-136.

_____. (2013) A mulher na sociedade de classes: mito e realidade. 3ªed. São Paulo: Editora Expressão Popular.

SARMENTO, R. (2013) Entre tempos e tensões: O debate mediado sobre a Lei Maria da Penha (2001-2012). Dissertação de Mestrado (Pós-Graduação em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais.

SANTOS, C. M.; IZUMINO, W. P. (2005) Violência contra as mulheres e violência de gênero: Notas sobre Estudos Feministas no Brasil. Revista Estudios Interdisciplinarios de America Latina y El Caribe, v.16, n. 1, pp. 147-164.

_____. (2010) Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. Revista Crítica de Ciências Sociais, 89, pp. 153-170.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. (2005) Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. Revista de Ciências Sociais, vol.48, nº4, pp. 693-735.

SANTOS, M.L. (2014) Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Texto para Discussão (IPEA), nº 1975, pp. 7-39.

_____; HIGGINS, S.S.; RESENDE, C.A.S. (2016a) O lobby dos grupos de interesses na Câmara dos Deputados: acesso e influência no sistema de comissões parlamentares. In: Anais do 40º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.

_____; MANCUSO, W. P. ; BAIRD, M. F. ; RESENDE, C. (2016b) O lobby no Brasil: profissionalização, estratégias e influência. In: Trabalhos apresentados no X Workshop Empresa, Empresários e Sociedade, Porto Alegre.

SCHUMACHER, M.A.; VARGAS, E. (1993) Lugar no governo: álibi ou conquista? Estudos Feministas, v. 1, n. 2, pp. 348-364.

SILVA, M.K.; OLIVEIRA, G.L. (2011) A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. Sociologias, ano 13, nº 28, pp. 86-124.

SINGER, P. (1982) O feminino e o feminismo. In: BRANT, V.C.; SINGER, P. (orgs.). São Paulo: o povo em movimento. Petrópolis: Editora Vozes.

SOARES, V. (1994) Movimento feminista: paradigmas e desafios. Revista Estudos Feministas, nº especial, pp. 11-24.

SOULE, S.A.; KING, B.G. (2006). The Stages of the Policy Process and the Equal Rights Amendment, 1972–1982. American Journal of Sociology, vol.111, nº 6, pp. 1871-1909.

TATAGIBA, L. (2010) Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. Colombia Internacional, nº 71, pp. 63-83.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A.C. (2016) Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. Revista de Sociologia Política, vol.24, nº 58, pp. 85- 102.

TEIXEIRA, A.C.; TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. (2015) Movimentos sociais na implementação de programas federais: reflexões a partir do caso do MCMV-E. In: Anais do 39º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.

TILLY, C. (2010) Movimentos sociais como política. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 3. Brasília, pp. 133-160.

VELASCO E CRUZ, A.G. (1982) Os movimentos de liberação da mulher na França e na Itália (1970-1980): primeiros elementos para um estudo comparativo do novo feminismo na Europa e no Brasil. In: LUZ, M.T. (org.) O lugar da mulher: estudos sobre a condição feminina na sociedade atual. Rio de Janeiro: Edições Graal.

ZAMPIERI, E. (2013) Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. E-Legis, nº12, pp. 122-136.

Arquivo Sonoro da Câmara dos Deputados

CRUSIUS, Y. (2005) Reunião da Comissão de Finanças e Tributação. (Áudio) Câmara dos Deputados. Disponível em: <goo.gl/99ylQD>. Acesso em: 10 jun. 2016

FEGHALI, J. (2005) Violência Contra a Mulher: Um Ponto Final. (Áudio). Debater o PL nº 4559, de 2004, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a

mulher. Comissão de Seguridade Social e Família. (Seminário). Câmara dos Deputados. Disponível em: <goo.gl/SIFcX5>. Acesso em 10 jun. 2016.

FREIRE, N. (2005) Violência Contra a Mulher: Um Ponto Final. (Áudio). Debater o PL nº 4559, de 2004, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Comissão de Seguridade Social e Família. (Seminário). Câmara dos Deputados. Disponível em: <goo.gl/SIFcX5>. Acesso em 10 jun. 2016.

ANEXOS

1. Relação das entrevistas
2. Roteiro de Entrevistas
3. Relatório de Trabalho do Convênio realizado entre Cfemea e SPM (Período: 10/12/2003 a 10/11/2004)
4. Anteprojeto elaborado pelo Consórcio (março/2004)
5. Ata da Reunião da CCJ/SD, de 24/05/2006, em que se debateu o PLC 37/2006

Anexo 1: Relação das Entrevistas

Nome	Data	Local
Entrevista 1 (representante do Consórcio)	15/02/2016	Rio de Janeiro – RJ
Entrevista 2 (representante do Consórcio)	3/03/2016	Porto Alegre -RS
Entrevista 3 (representante do Consórcio)	17/03/2016	Brasília – DF
Entrevista 4 (representante do Consórcio)	17/03/2016	Brasília – DF
Entrevista 5 (representante do Consórcio)	18/03/2016	Brasília – DF
Entrevista 6 (representante do Legislativo Federal) – Deputada Jandira Feghali	3/05/2016	Roteiro enviado e respondido por email
Entrevista 7 (representante do Legislativo Federal – assessor parlamentar)	20/05/2016	Brasília – DF

Anexo 2: Roteiro de Entrevistas

I) Roteiro de Entrevista (Representante do Consórcio de ONGs)

1. Que organização você representava no Consórcio [de organizações que escreveu o anteprojeto da lei Maria da Penha]?
2. Quando e como a sua organização se juntou ao consórcio?
3. Qual era o objetivo do consórcio?
4. Qual foi o seu envolvimento?
5. Por que essas organizações e não outras? O que você acha que explica que a mobilização tenha se dado através de vocês e não por outras organizações e redes?
6. Como foi o processo de elaboração do anteprojeto de lei?
7. Qual era a interlocução do Consórcio com o movimento feminista, ao longo do processo de escrita do anteprojeto e da tramitação?
8. Como a sua trajetória pessoal se encontra (ou não) com a trajetória das parlamentares envolvidas na tramitação da lei? Você já as conhecia ou teve contato com algumas delas antes desse processo? E com suas/seus assessores?
9. A mesma pergunta relacionada ao Executivo e a Secretaria Especial de Política para as Mulheres. Você já conhecia ou teve contato anterior com a ministra da SPM? E com suas/seus assessores?

Sobre a atuação no Grupo de Trabalho Interministerial e no Legislativo

10. Vocês apresentaram a “minuta de anteprojeto” que hoje conhecemos como Lei Maria da Penha, na Câmara dos Deputados, no dia 11/11/2003 num Seminário de Violência Doméstica [requerido pela deputada Iriny Lopes (PT-ES) e promovido pela Comissão de Segurança Pública]. Como se deu essa oportunidade?
11. Por que se decidiu a apresentação do projeto pelo Executivo?
12. Vocês participaram do Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado pela Secretaria Especial de Política para as Mulheres, para discutir o projeto. Como foi essa participação?
13. Como se deu o processo de escolha das relatoras do projeto, nas Comissões, ao longo da tramitação? Como era a relação com as relatoras?

14. Como foi a participação de vocês na CSSF/CD?
15. Como você avalia o processo de tramitação da lei no Legislativo federal? Houveram resistências, conflitos partidários?
16. Que deputados (as) eram contra o projeto?
17. Que fatores, você considera, que explicam a aprovação da Lei Maria da Penha?

II) Roteiro de Entrevista (Representante do Legislativo Federal - Deputada)

1. Como você relaciona a sua trajetória parlamentar com o tema do combate à violência contra a mulher de que trata o PL 4.559/04, que hoje conhecemos como Lei Maria da Penha?
2. Por que você foi escolhida para ser uma das relatoras desse projeto de lei?
3. Em termos de políticas públicas, voltadas para as mulheres, como você avalia os governos federais que tivemos nos últimos anos (até a aprovação da Lei Maria da Penha)?
4. Como você avalia a contribuição do Consórcio de ONGs (e suas representantes), ao longo de todo o processo da Lei Maria da Penha?
5. Como você avalia a relação de proximidade da sociedade civil organizada (movimentos sociais e ONGs) com o legislativo?
6. Na Comissão de Seguridade Social, você constitui um grupo de apoio e assessoria que revisou o projeto que veio do Executivo e, ao final, apresentou um substitutivo. Perguntas: a) Quem foram as pessoas que participaram desse grupo de apoio? b) Como foi a participação desse grupo?
7. As representantes do Consórcio estiveram presentes nas audiências públicas realizadas nos estados? Se sim, em que medida se deu essa participação?
8. Que deputados (as) e/ou senadores (as) eram contrários ao projeto? Como eles agiam para dificultar a tramitação?
9. Quem eram seus aliados/as, nesse processo, dentro do legislativo?
10. Como você avalia o processo de tramitação da Lei Maria da Penha, em termos do tempo de duração, resistências e conflitos partidários?
11. Por que você acha que em outros momentos não foi possível aprovar leis sobre essa temática, a despeito das tentativas?
12. Que fatores você considera que explicam a aprovação da Lei Maria da Penha?

III) Roteiro de Entrevista (Representante do Legislativo Federal – Assessor Parlamentar)

1. Você pode falar um pouco da sua trajetória e de como foi seu envolvimento no processo de construção da Lei Maria da Penha.
2. Como foi o processo de escolha das relatoras em cada Comissão?
3. Como era a relação das relatoras com as representantes do Consórcio?
4. No geral, como se dá a contribuição dos movimentos sociais no processo legislativo? Em que fases do processo eles costumam contribuir e de que forma?
5. Como você avalia a relação de proximidade da sociedade civil organizada (movimentos sociais e ONGs) com o legislativo?
6. Como você avalia a atuação da bancada feminina no caso da Lei Maria da Penha?
7. Como você avalia a contribuição do Consórcio de ONGs (e suas representantes) ao longo de todo o processo da Lei Maria da Penha?
8. Que tipo de insumos o Consórcio trouxe as parlamentares e ao debate, ao longo da tramitação da lei, na(s) Comissão(ões) que você acompanhava?
9. Algumas comissões são mais permeáveis que outras a participações de movimentos?
10. Como você avalia as mudanças realizadas no projeto, ao longo da sua tramitação?
11. Como se deu a atuação do Executivo no decorrer no processo legislativo?
12. Como você avalia o processo de tramitação da Lei Maria da Penha, em termos do tempo de duração, resistências e conflitos partidários?
13. Quem foram os principais aliados/as, nesse processo, dentro do legislativo?
14. Que deputados (as) e/ou senadores (as) eram contrários ao projeto? Como eles agiam para dificultar a tramitação?
15. Como você avalia o voto em separado do deputado Antonio Biscaia, na CCJC/CD?
16. Por que você acha que em outros momentos não foi possível aprovar leis sobre essa temática, a despeito das tentativas?
17. Como foi a discussão do projeto no Plenário da Câmara?
18. Como você avalia os efeitos da relação entre Executivo-Legislativo, em relação a tramitação e aprovação da lei na Câmara?
19. Que peso você atribui as relações Executivo-Legislativo na aprovação dessa lei?
20. Que fatores, você considera, que explicam a aprovação da Lei Maria da Penha?

Anexo 3: Relatório de Trabalho do Convênio realizado entre Cfemea e SPM



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES**

PLANO DE TRABALHO 1/3

1. DADOS CADASTRAIS DO PROPONENTE

Órgão/instituição proponente				C.G.C.	
Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA				37113040/0001-50	
Endereço: SCN, Quadra 6, Edifício Venâncio 3000, Bloco A, Sala 602				e- mail: cfemea@cfemea.org.br	
Cidade	UF	CEP	(DDD) Telefone/Fax	E.A.	
Brasília	DF	70716-000	61 – 328-1664		
Conta corrente		Banco (nome e nº)	Agência (nome e nº)	Praça de pagamento	
13.902-5		Banco do Brasil	Brasília Shopping - 3413-4	Brasília	
Nome do responsável pela instituição				C.P.F.	
Malô Simões Lopes				096.792.000-00	
R.G./Órgão expedidor	Cargo	Função	Matrícula		
916279 – SSP/DF	Diretora Colegiada	Assessora Técnica			
Endereço completo			CEP	(DDD) Tel./Fax	
SCN, Quadra 6, Edifício Venâncio 3000, Bloco A, Sala 602 Brasília, DF, Brasil			70716-000	61-3281664	

2. OUTROS PARTICIPES (Interveniente ou Executor)

Órgão/instituição		C.G.C.		E.A.	
Endereço completo			(DDD)Telefone/Fax	CEP	
Nome do responsável pela instituição				C.P.F.	
R.G./Órgão expedidor	Cargo	Função	Matrícula		
Endereço completo			CEP	(DDD) Tel./Fax	



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES**

PLANO DE TRABALHO 1/3

3. DESCRIÇÃO DO PROJETO

Título do projeto	Período da execução	
Violência doméstica no Brasil: um estudo para a regulamentação de legislação sobre o tema	Início	Término
	Dezembro/2003	Novembro/2004
Identificação do objeto		
Elaboração de estudos das alternativas de regulamentação da legislação sobre violência doméstica para subsidiar os poderes Executivo e Legislativo e a sociedade civil organizada, em especial o movimento de mulheres.		
Justificativa da proposição		
<p>Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, o movimento organizado de mulheres busca alternativas para suprir a ausência de legislação no tocante à violência doméstica. Embora o movimento tenha conseguido incluir no texto constitucional o art. 226, § 8º determinando que "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", até hoje não foi o mesmo regulamentado.</p> <p>A violência doméstica e em especial a violência contra a mulher, constitui um grave problema em nossa sociedade que exige uma resposta não só dos poderes públicos, como da sociedade. Este problema não deve ser visto como uma questão individual e sim como uma questão que impede a plena cidadania das pessoas atingidas.</p> <p>O Brasil assinou e ratificou vários instrumentos internacionais que ensejam a elaboração de novas diretrizes jurídicas e políticas públicas capazes de debelarem esta realidade. Entre eles citamos a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (1979), o Pacto de São José da Costa Rica (1992), a Declaração de Viena (1993), a Convenção de Belém do Pará (1994), a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial de Mulher (1995).</p> <p>Com relação à CEDAW, o governo brasileiro, através da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM, ao apresentar o Relatório Nacional das ações e políticas do país, na 29ª Sessão, no período de 30 de junho a 18 de julho de 2003, na ONU, comprometeu-se a "além de dar continuidade às políticas positivas apontadas no Relatório Nacional, está implementando o "Programa de Prevenção e Combate à Violência contra a Mulher" da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres", propôs a "composição do Grupo de Trabalho para elaborar proposta de legislação sobre violência doméstica".</p> <p>Em termos nacionais temos o Plano Nacional de Direitos Humanos, onde o Executivo Federal apresenta entre suas propostas, Ações destinadas às mulheres, como a de nº 170 "Apoiar a alteração dos dispositivos do Código Penal referentes ao estupro, atentado violento ao pudor, posse sexual mediante fraude, atentado ao pudor mediante fraude e o alargamento dos permissivos para a prática do aborto legal, em conformidade com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no marco da Plataforma de Ação de Pequim".</p> <p>Diante deste quadro, há mais de um ano, o CFEMEA vem participando de um Consorcio com as ONGs feministas CEPIA (RJ), CLADEM (SP), THEMIS (RS), ADVOCACI (RJ) E AGENDE (BSB), bem como com algumas juristas individuais, buscando a discussão e elaboração de um pré-projeto de lei, que atinja de forma ampla as várias facetas da violência doméstica em especial da violência contra a mulher, inclusive alterando dispositivos do nosso Código Penal e da Lei 9.099/95. Tem utilizado como modelo a proposta de legislação oferecida pela ONU através da Relatora Especial sobre Violência</p>		



Contra a Mulher, suas causas e conseqüências, Sra. Radhika Coomaraswamy, apresentado de acordo com a Resolução da Comissão dos Direitos Humanos 1995/85 além de algumas legislações latino-americanas.

O trabalho do consórcio tem sido postergado pela falta de recursos financeiros que propiciem nossos trabalhos. Assim, a aprovação deste Convênio com a SPM viria atender nossas necessidades e ao mesmo tempo contribuir com os trabalhos da SPM que sabemos, incluem o mesmo objetivo.



PLANO DE TRABALHO 2/3

4. CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO (meta, etapa e fase)

Meta	Etapa/ fase	Especificação	Indicador físico		Duração	
			Unidade	Quantidade	Início	Termino
1	1ª	Realização de estudo dos projetos de lei sobre violência doméstica em tramitação no Congresso Nacional;			12/2003	02/2004
2	2ª	Realização de estudo sobre a legislação latino-americana sobre violência doméstica;			12/2003	02/2004
3	3ª	Elaboração de ante-projeto de legislação sobre violência doméstica;	1	1	01/2004	11/2004
4	4ª	Obtenção da colaboração e apoio dos movimentos de mulheres para aprovação do projeto de lei sobre violência doméstica;			01/2004	11/2004
5	5ª	Sensibilização dos parlamentares, em especial da Bancada Feminina no Congresso Nacional, e de instâncias do Governo Federal, para a aprovação do ante-projeto de lei.			12/2003	11/2004

5. PLANO DE APLICAÇÃO (R\$ 1,00)

Natureza da despesa		Total	Proponente	Concedente
Código	Especificação			
	Pessoal	24.000,00	24.000,00	20.900,7
	Serviços de Terceiros P. Física	14.400,00		14.400,00
	Serviços de Terceiros P. Jurídica	6.500,00		6.500,00
	Passagens e Diárias	16.560,00		16.560,00
	Administrativos	9.740,00	7.200,00	2.540,00
	Equipamentos	6.000,00	6.000,00	
	Total Geral	77.200,00	37.200,00	40.000,00



PLANO DE TRABALHO 3/3

Na qualidade de representante legal do proponente, declaro, para fins de prova junto à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, para os efeitos e sob as penas do art. 299 do Código Penal, que inexistem mora ou débito junto a qualquer órgão ou instituição da Administração Pública Federal direta ou indireta que impeça a transferência de recursos oriundos de dotações consignadas no orçamento da União, na forma deste plano de trabalho.

Brasília, 09 de outubro de 2003 *Alvaro Gomes Sp*

Local e data

Assinatura e carimbo

7. APROVAÇÃO PELO CONCEDENTE

APROVADO

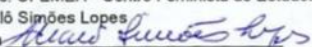
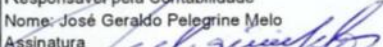
Brasília, 12/12/2003.

Assinatura/carimbo do concedente

Zuleide Araújo Teixeira
 Zuleide Araújo Teixeira
 Subsecretária de Planejamento
 Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPMPM
 Presidência da República



RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DO OBJETO

1. NOME DA ENTIDADE BENEFICIADA CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria		2. CNPJ: 37.113.010/0001-50	
		3. UF DF Exercício: 2003/2004	
4. Valor Transferido R\$ 40.000,00	5. Valor da Contrapartida R\$ 37.200,00	6. Valor de Rend. Aplic. Financeira R\$ 2.505,41	
7. Processo Concessão Nº 071304.2003-11	8. Convênio Nº 023/2003 - SPM/PR	9. Viogencia Dezembro de 2003 a Outubro de 2004.	
10. Objeto Pactuado Apoio ao Projeto "Violência Doméstica no Brasil: Um Estudo para Regulamentação de Legislação sobre o Tema", conforme o Plano de Trabalho aprovado, que passa a fazer parte integrante do presente Instrumento, independente de sua transação.			
11. Modalidade de Licitação (5) 1. Convite 2 Tomada de Preços 3 Concorrência 4 Dispensa 5 Inexigibilidade			
12. Relatório Consubstanciado			
<p>12.1 Ações Programadas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Análise dos projetos de lei sobre violência contra a mulher em tramitação no Congresso Nacional e a Legislação latino-americana sobre a Violência Doméstica. - Realização de duas reuniões em Brasília com especialistas e representantes das organizações feministas diretamente envolvidas na proposta. - Organização de lista de discussão sobre a proposta do ante-projeto de lei com as organizações de mulheres através da Internet. - Divulgação do andamento das discussões e a proposta do ante-projeto de lei no WEB Site do CFEMEA e no Jornal Fêmea. - Realizar um seminário no Congresso Nacional com o objetivo de unir parlamentares, Sociedade Civil e Movimentos de Mulheres para debater a problemática da violência doméstica e apresentar a proposta do ante-projeto de lei. - Advocacy junto aos parlamentares, em especial a Bancada Feminina, e de Instâncias do Governo Federal, assessorando-os e sensibilizando-os. - Elaboração e divulgação de um folder sobre o ante-projeto de lei para as Organizações de mulheres, Parlamentares, Membros do Executivo e Sociedade em geral. <p>12.2 Ações Executadas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realização de Estudos dos projetos de lei sobre violência doméstica em tramitação no Congresso Nacional. - Realização de Estudos sobre a legislação latino-americana sobre Violência Doméstica. - Realização de duas reuniões em Brasília com especialistas e representantes das organizações feministas diretamente envolvidas na proposta. - Elaboração de ante-projeto de legislação sobre Violência Doméstica. - Advocacy junto aos parlamentares, em especial a Bancada Feminina, e de Instâncias do Governo Federal, assessorando-os e sensibilizando-os. - Divulgação do andamento das discussões e a proposta do ante-projeto de lei no WEB Site do CFEMEA e no Jornal Fêmea. <p>12.3 - Benefício Alcançados</p> <ul style="list-style-type: none"> - Parceria entre a Secretaria de Políticas para as Mulheres e Movimento de Mulheres em prol dos Direitos Humanos. - Envio do projeto de Lei de Combate a Violência Doméstica contra a mulher ao Congresso Nacional. <p>12.4 Dificuldades Encontradas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Divulgação e discussão pública do ante-projeto de lei com os Parlamentares e a sociedade prejudicados, culminando com a não realização do Seminário e do Folder de divulgação da proposta de lei. 			
Conveniente: CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria Nome: Maló Simões Lopes Assinatura:  Data: Brasília, 10 de janeiro de 2004.		Responsável pela Contabilidade Nome: José Geraldo Pelegrine Melo Assinatura:  Data: Brasília, 10 de janeiro de 2004.	



CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA



RELATÓRIO FINAL

Projeto: Violência doméstica no Brasil: um estudo do movimento de mulheres para a criação de um anteprojeto de lei sobre o tema

Período: 10 de dezembro de 2003 a 10 de novembro de 2004.

Apoio: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

Dezembro de 2004

SUMÁRIO**I. APRESENTAÇÃO****II. CONTEXTUALIZAÇÃO****III. ATIVIDADES REALIZADAS****IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS****V. ANEXOS – Jornais Fêmea e Artigos Website CFEMEA**

I – APRESENTAÇÃO

O Projeto “*Violência doméstica no Brasil: um estudo do movimento de mulheres para a criação de um anteprojeto de lei sobre o tema*”, é fruto da indignação de algumas Ongs e juristas feministas brasileiras com a pouca visibilidade que a violência contra a mulher vinha tendo no país e com a falta de uma legislação mais ampla e eficaz que pudesse abarcar todas as nuances deste problema.

O apoio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres foi muito importante para a continuação dos trabalhos, em Consórcio, das Organizações Não Governamentais ADVOCACI, AGENDE, CEPIA, CFEMEA, IPÊ/CLADEM e THEMIS no sentido de construir uma proposta de lei integral de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

Este relatório final apresenta o levantamento do trabalho realizado no período de 10 de dezembro de 2003 a 10 de novembro de 2004.

II. CONTEXTUALIZAÇÃO

O período do projeto foi marcado por uma série de atividades atinentes ao trabalho do Consórcio nas discussões e redação da proposta de lei e ao trabalho da Secretaria na revisão e finalização da mesma.

Mediante diversas reuniões, as especialistas do Consórcio de Ongs Feministas estudaram, discutiram e formularam uma proposta de projeto de lei referente à violência doméstica e familiar contra as mulheres.

O Consórcio aproveitou as comemorações do Dia Internacional de Combate à Violência Contra a Mulher, em novembro de 2003, e apresentou um esboço da minuta do Anteprojeto ao Congresso Nacional e à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, para que tomassem conhecimento do trabalho que estava sendo desenvolvido.

No dia 03 de março de 2004, a proposta foi entregue oficialmente à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM.

A SPM, por meio do Decreto n. 5.030, de 31 de março de 2004, optou por instituir um Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, com o objetivo de elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher. Os trabalhos do GTI foram prorrogados através do Decreto n. 5.167, de 3 de agosto de 2004, até o dia 30 de setembro do presente ano. Durante os meses de outubro e novembro de 2004, foram feitas várias negociações entre a SPM, o Consórcio e a Casa Civil da Presidência da República. O GTI, formado por representantes de vários Ministérios e do Consórcio, trabalhou o documento base (como ficou sendo chamado o material elaborado pelo Consórcio), revisando-o e realizando várias reuniões com diversos atores de várias áreas, principalmente da área jurídica (promotores, juizes, advogados, defensores etc.). Um workshop para a discussão do projeto de lei foi realizado nos dias 1 e 2 de julho, com aproximadamente 30 pessoas, entre as quais quatro integrantes do Consórcio (CEPIA, ADVOCACI, THEMIS e CFEMEA).

Os trabalhos em cima do documento base continuaram até outubro deste ano. Em 25 de novembro, foi entregue ao Congresso Nacional, quando se transformou no Projeto de Lei nº 4.559/04.

III. ATIVIDADES REALIZADAS

1. Análise dos projetos de lei sobre violência contra a mulher em tramitação no Congresso Nacional e a legislação latino-americana sobre a violência doméstica.

No período inicial deste projeto, o CFEMEA realizou o levantamento e análise dos projetos de lei sobre violência contra a mulher em tramitação no Congresso Nacional.

Uma pesquisa de leis latino americanas sobre violência contra a mulher, aprovadas durante a década de 90, em 16 países, também foi realizada. Os países pesquisados foram: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, Uruguai e Venezuela. Foi também analisada a legislação espanhola e um estudo sobre violência doméstica produzido pela Organização Pan-americana de Saúde (OPAS).

Além disso, as integrantes do Consórcio também analisaram profundamente as recomendações sobre violência contra a mulher expressas em convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, como: a *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher* (Belém do Pará, 1994), a *Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher* (Convenção da Mulher, de 1979), a *Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher* (Beijing, 1995) e vários outros instrumentos de Direitos Humanos, patrocinados pela Organização das Nações Unidas.

Toda esta análise, bem como o material coletado, foi, posteriormente, encaminhada ao GTI, para subsidiar seus trabalhos.

O estudo da legislação latino americana servira como subsídio à elaboração de um projeto que mais se adequasse às necessidades e à realidade brasileira.

2. Realização de 2 (duas) reuniões em Brasília com especialistas e representantes das organizações feministas diretamente envolvidas na proposta (CFEMEA/BSB, CEPIA/RJ, CLADEM/SP, THEMIS/RS, ADVOCACI/RJ e AGENDE/BSB), para discussão dos estudos sobre violência e elaboração do ante-projeto de lei sobre a violência doméstica.

A primeira reunião do Consórcio, com o apoio da Secretaria, dividiu-se em dois dias:

Dia 16/02/04 - discussão do anteprojeto de lei sobre violência doméstica contra a mulher.

Dia 17/02/04 - Reunião na Câmara com algumas parlamentares da Bancada Feminina.

A segunda reunião do Consórcio, prevista por este projeto, ocorreu no dia 13 de abril de 2004, na sede do CFEMEA. O encontro contou com a maioria das representantes do Consórcio, que discutiram a proposta de lei encaminhada à Secretaria e a sua participação no Grupo de Trabalho Interministerial.

Em 12 agosto, também foi realizada outra reunião, desta vez no Rio de Janeiro, na sede da CEPIA, em que foi discutida e analisada as propostas do GTI para o documento base. Nessa ocasião foram apresentadas novas sugestões ao projeto.

Durante a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, ocorrida de 15 a 17 de julho de 2004, foram feitas, em vários grupos de trabalho, sugestões para política de enfrentamento à violência doméstica. Em todas que contaram com a participação de uma integrante do Consórcio, foi colocada a existência do trabalho do GTI, sendo recebida como um grande passo para a eliminação desta violência.

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
24
2004

3. Organização de lista de discussão sobre a proposta do anteprojeto de lei com as organizações de mulheres através da Internet e sistematizar as contribuições (janeiro a outubro).

O Consórcio trabalhou na elaboração da proposta de projeto de lei até março de 2004, quando o entregou oficialmente à Secretaria. Ainda em março, a SPM optou por instituir o Grupo de Trabalho Interministerial, que passou a elaborar a minuta do projeto de lei. Foi decidido que a divulgação do resultado do GTI seria dada à sociedade quando do final de seus trabalhos, o que se deu em 10 de novembro de 2004, com a entrega oficial do documento ao Congresso Nacional, por parte da SPM.

Desta forma, não foi possível realizar a consulta pública com as organizações de mulheres pela Internet. Entretanto, vale salientar que por diversas vezes as integrantes do Consórcio levaram o tema para outros fóruns dos quais participaram, além da já citada I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, das conferências estaduais das mulheres e nas conferências estaduais de Direitos Humanos.

4. Divulgação do andamento das discussões e a proposta do anteprojeto de lei sobre a violência doméstica no Web Site do CFEMEA e no Jornal Fêmea, com distribuição de 13.000 exemplares por mês.

Todo o caminho percorrido pelo Consórcio e pela Secretaria na elaboração do projeto de lei foi amplamente divulgado nos instrumentos de comunicação do CFEMEA (Jornais Fêmea e matérias do Site em anexo).

5. Realizar um Seminário no Congresso Nacional, com o objetivo de unir parlamentares, sociedade civil e movimentos de mulheres para debater a problemática da violência doméstica e apresentar e discutir a proposta do anteprojeto de lei.

Pelos mesmos motivos apontados anteriormente, não foi possível realizar o Seminário no Congresso Nacional, como estava planejado e que visava, justamente, discutir a proposta com os parlamentares e a sociedade.

6. Advocacy junto aos parlamentares, em especial à Bancada Feminina no Congresso Nacional, e de instâncias do governo federal, assessorando-os e sensibilizando-os.

Desde a apresentação do projeto elaborado pelo Consórcio, no final de 2003, o advocacy sobre a pertinência e necessidade de uma legislação específica sobre violência doméstica contra as mulheres tem pautado nossas atividades junto às/aos parlamentares, assessores/as e consultores/as legislativos. Nesse sentido, foi realizado acompanhamento sistemático dos projetos de lei sobre

violência contra a mulher em trâmite no Congresso Nacional, reuniões com integrantes da bancada feminina em busca da união de esforços para elaboração e aprovação de uma lei integral e divulgação do andamento das atividades no âmbito da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Quanto ao advocacy junto ao Executivo Federal, as ações do Consórcio ocorreram no espaço de atuação do GT Interministerial, uma vez que o mesmo reunia representantes das principais instâncias governamentais interessadas e com poderes de decisão para a elaboração da proposta de medida legislativa para coibir a violência doméstica contra a mulher.

7. Elaboração e divulgação de um folder sobre o ante-projeto de lei para as organizações de mulheres, parlamentares, membros do Executivo e sociedade em geral.

Como já mencionado acima, as atividades de divulgação e discussão pública do anteprojeto de lei ficaram prejudicadas. O objetivo deste folder seria apresentar a proposta de lei para toda a sociedade, ao ser distribuído no Seminário, que também não pôde ser realizado. Desta forma, não foi possível a confecção e a distribuição do material.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este projeto pode ser considerado um importante passo para que o Brasil cumpra os compromissos assumidos em convenções internacionais, principalmente a Convenção de Belém do Pará e as recomendações ao Relatório Brasileiro apresentado ao Comitê da Comissão da Mulher na ONU em 2003. O primeiro explicita a necessidade de "incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher..." (art. 7^oa) e o segundo que contém, entre suas recomendações, a preocupação com a ausência de uma lei específica sobre violência doméstica.

Embora algumas atividades deste projeto não tenham sido realizadas, por motivos alheios à nossa vontade, consideramos o mesmo muito produtivo, pois incentivou a continuidade dos trabalhos do Consórcio, que há dois anos vinha estudando a proposta sem nenhum apoio financeiro para tal, além de ter proporcionado uma interessante parceria entre a Secretaria de Políticas para as Mulheres e o movimento de mulheres em prol dos direitos humanos e que culminou com o envio de uma proposta de lei ao Congresso Nacional com um teor perto do documento básico elaborado pelo Consórcio.

O caminho ainda não terminou, pois esperamos ainda trabalhar conjuntamente com os parlamentares e a sociedade, para que o projeto de lei seja aperfeiçoado, e para que as vítimas da violência doméstica e familiar passem a ter um instrumento realmente inovador, com procedimentos processuais e políticas públicas que resolvam de forma eficaz e combata este grande problema das mulheres brasileiras.

Brasília, 10 de janeiro de 2005.

Anexo 4: Anteprojeto elaborado pelo Consórcio (março/2004)

**VERSÃO ENTREGUE PELAS ONGS DE MULHERES À SECRETARIA NACIONAL
DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES – 03-04-04**

**ANTEPROJETO DE LEI SOBRE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA
E FAMILIAR CONTRA A MULHER**

APRESENTAÇÃO

As Organizações Não Governamentais ADVOCACI, AGENDE, CEPIA, CFEMEA, IPÊ/CLADEM e THEMIS, juntamente com especialistas, formaram um consórcio que vem trabalhando na construção de uma lei nacional que contemple todas as especificidades da violência doméstica e familiar contra a mulher.

O Consórcio iniciou seus trabalhos há dois anos e, neste espaço de tempo, realizou um importante processo de discussão e estudos voltados para as peculiaridades do contexto brasileiro no que se refere à violência de gênero. Esta iniciativa nasceu da indignação com a pouca visibilidade que o problema possui no país e com a resposta inadequada que o sistema jurídico vigente vem dando à questão.

A elaboração deste anteprojeto de lei para prevenir, punir e erradicar a violência doméstica e familiar contra a mulher busca responder à urgente necessidade de apresentar uma resposta a esse grave problema social e ao profundo desejo de alcançarmos uma sociedade igualitária, justa e sem violência. Além disso, busca uma concordância com medidas expressas em convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, como a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Belém do Pará, 1994), a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (Convenção da Mulher, de 1979), a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher (Beijing, 1995) e vários outros instrumentos de Direitos Humanos, patrocinados pela Organização das Nações Unidas.

Também não pode ser deixado de ser citado o trabalho realizado pela Organização Panamericana de Saúde em agosto de 2003, onde são apresentados os componentes fundamentais para leis e políticas sobre violência de gênero, em particular sobre a violência doméstica/intrafamiliar.

O processo desencadeado por este consórcio de entidades e de feministas, aproveitou as comemorações do Dia Internacional de Combate à Violência Contra a Mulher de 2003, e apresentou um esboço da minuta do Anteprojeto, ao Congresso Nacional e à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Atualmente, contando com os auspícios da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM, o Consórcio chega a um consenso mínimo concluindo a etapa de elaboração da minuta do Anteprojeto e vê no 8 de março, marco temporal das lutas das mulheres pela sua cidadania, a oportunidade de apresentá-lo à SPM, por entender que o Poder Executivo possui a competência para monitorar sua trajetória final até o Congresso Nacional, onde deverá se transformar em um Projeto de Lei.

O Consórcio e as feministas integrantes deste bloco interessado na efetivação de uma legislação que realmente atenda as necessidades das mulheres que sofrem violência doméstica e familiar sabe que o trabalho está apenas em seu início. Reconhece também que, questões serão suscitadas, em especial no meio jurídico ou acadêmico, entretanto, está certo de que este trabalho propõe inovações legislativas que seguem a linha de um direito moderno, inclusive ao articular os juízos cíveis e criminais para dar conta da complexidade das questões sociais, em especial da violência doméstica.

Todo este trabalho só será realmente factível se contar também com a colaboração das/dos parlamentares, em especial da Bancada Feminina do Congresso Nacional, do movimento de mulheres organizadas e da sociedade brasileira, por ocasião do amplo debate que se propõe, como parte do projeto estabelecido.

GRUPO DE TRABALHO – Entidades e Representantes

ADVOCACI - Rosana Alcântara

AGENDE – Elizabeth Garcez

CEPIA – Leila Linhares Barsted

CFEMEA – Iáris Ramalho Cortês, Giane Boselli e Myllena Matos

IPÊ/CLADEM – Silvia Pimentel, Juliana Belloque e Valéria Pandjjarjian

THEMIS – Carmen Campos e Rubia Abs da Cruz

Outras demais Especialistas: Ela Wiecko, Ester Kosoviski, Leilah Borges da Costa, Rosane Reis Lavigne, Simone Diniz e Wania Pasinato Izumino. Colaborou também na finalização desta proposta os advogados Adilson Barbosa e Salo de Carvalho.

Brasília, 01 de março de 2004.

ANTEPROJETO DE LEI

Cria mecanismos para coibir a violência contra a mulher no âmbito das relações domésticas e familiares, implementando a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher e regulamenta parcialmente o § 8º do artigo 226 da Constituição Federal.

TÍTULO I

PARTE GERAL

CAPÍTULO I

Das Disposições Preliminares

Art. 1º. Esta lei estabelece a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a mulher, criando mecanismos para a sua prevenção, punição e erradicação, bem como mecanismos de assistência às vítimas.

CAPÍTULO II

Dos Princípios e Diretrizes

Art. 2º. A Política Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher tem como objetivo garantir os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-lhe todas as oportunidades e facilidades para preservação de sua segurança, dignidade e liberdade, fundamentado nos seguintes princípios e diretrizes:

- I. Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher;
- II. a violência doméstica e familiar contra a mulher é uma violação de direitos humanos e limita o exercício de direitos fundamentais, não podendo ser considerado crime de menor potencial ofensivo;
- III. a violência doméstica e familiar contra a mulher é uma violência de gênero, ocorrendo na família e nos relacionamentos interpessoais, que permeia todos os setores da sociedade, independente de classe, raça ou grupo étnico, renda, cultura, nível educacional, idade ou religião e afeta negativamente suas próprias bases;
- IV. o exercício pleno dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais das mulheres depende de uma vida sem violência;
- V. o estabelecimento de procedimentos justos e eficazes, Juízo oportuno, econômico e célere;
- VI. o acesso à justiça com assistência ampla, integral e gratuita, incluindo a assistência psicológica e social;
- VII. o atendimento prioritário nos serviços públicos de saúde, justiça e segurança e de forma interdisciplinar;
- VIII. a destinação obrigatória e suficiente de recursos públicos nas áreas relacionadas com a prevenção, punição e erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;
- IX. garantia de acesso gratuito e imediato aos serviços de saúde, bem como a medicamentos que minimizem os efeitos da violência sofrida, sobretudo a violência sexual;
- X. garantia de recebimento imediato de proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- XI. proteção especial às vítimas, familiares e testemunhas, na forma da lei.

CAPÍTULO III

Das Definições

Art. 3º. Para efeitos dessa Lei entende-se como violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer conduta:

I – baseada na discriminação de gênero que cause morte, lesão, constrangimento, limitação da autodeterminação, sofrimento físico, sexual, moral, psicológico, limitação social, política ou econômica, bem como dano e perda patrimonial;

II – ocorrida no âmbito da unidade doméstica ou da família, ou em qualquer outra relação interpessoal em que o agressor conviva, tenha convivido ou não no mesmo domicílio ou residência da vítima.

Art. 4º. São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher:

- I. **FÍSICA**: qualquer conduta que ofenda a integridade física da mulher;
- II. **PSICOLÓGICA**: qualquer conduta que vise degradar ou controlar as ações, comportamentos, crenças e decisões da mulher, mediante ameaça direta ou indireta, humilhação, manipulação, isolamento ou outro meio que cause prejuízo à saúde psicológica, à autodeterminação e ao desenvolvimento pessoal;
- III. **SEXUAL**: qualquer conduta que constranja a mulher a presenciar, manter ou participar de relação sexual com uso da força, chantagem, suborno, manipulação, ameaça direta ou indireta ou qualquer outro meio que anule ou limite a sua vontade pessoal;
- IV. **PATRIMONIAL**: qualquer conduta que configure perda, subtração, destruição parcial ou total ou retenção de objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores, direitos ou recursos econômicos da mulher e os destinados a satisfazer suas necessidades;
- V. **MORAL**: qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria à honra ou reputação da mulher.

CAPÍTULO IV

Dos Direitos

Art.5º - Toda mulher idosa, adulta, adolescente e menina tem direito a viver livre de violência, nos espaços público e privado.

Art. 6º - Toda mulher tem direito ao reconhecimento, fruição, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagradas nos instrumentos legais nacionais e nos internacionais incorporados ao direito interno, que abrangem, entre outros:

- I. direito à igual proteção perante a lei e da lei, de forma a viver livre de qualquer discriminação;
- II. direito a que se respeite sua vida;
- III. direito a que se respeite sua integridade física, psicológica, sexual e moral;
- IV. direito à liberdade e à segurança pessoal;
- V. direito a não ser submetida à tortura;
- VI. direito a que se respeite a dignidade inerente à sua pessoa e a que se proteja sua família;
- VII. direito a procedimento célere perante autoridade competente que garanta proteção contra atos que violem seus direitos.

CAPÍTULO V

Da Prevenção

Disposições Gerais

Art. 7º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público, em especial, prevenir a ocorrência de ameaça ou lesão que violem os direitos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares.

Art. 8º As obrigações previstas nesta Lei não excluem outras decorrentes dos princípios por ela adotados.

Art. 9º A inobservância das normas de prevenção importará em responsabilidade da pessoa física ou jurídica, nos termos desta Lei.

Seção I

Da Política de Prevenção

Art. 10º É política permanente do Estado, a prevenção, punição e erradicação de toda forma de violência doméstica e familiar contra a mulher, devendo desenvolver, para este propósito, as seguintes ações e programas:

- I. Criar, implementar e monitorar, no campo das políticas públicas do Estado, um Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, que comprometa e integre os diversos âmbitos do Poder Público – Executivo, Legislativo e Judiciário – em níveis federal, estadual e municipal;
- II. Implementar redes de serviços interinstitucionais que articulem a atuação governamental e não-governamental em áreas como segurança pública, justiça, saúde, educação, assistência social, habitação, entre outras, com o fim de garantir atenção integral, multidisciplinar e intersetorial às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar;
- III. Promover programas formais e não formais em todos os níveis educacionais, que contenham o ensino de valores éticos, do irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana, dos direitos das mulheres, das adolescentes e das meninas em conformidade com a Constituição Federal, as legislações específicas e os Instrumentos Internacionais incorporados pelo Brasil, a fim de erradicar preconceitos e outras práticas baseadas na premissa da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou nos papéis estereotipados para o homem e a mulher, que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar;
- IV. Incluir nos currículos escolares, em todos os níveis, conteúdos sobre os direitos humanos, a equidade de gênero e a violência doméstica e familiar;
- V. Incentivar estudos, pesquisas e coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, conseqüências e freqüência da violência doméstica e familiar contra a mulher;
- VI. Manter em número suficiente Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres, Casas Abrigo e instituições de atendimento psicossocial e jurídico para acolhimento de vítimas de violência doméstica e familiar e melhorar as

condições de funcionamento daquelas unidades já existentes, garantindo os recursos materiais e humanos necessários;

- VII. Promover o atendimento psicossocial para homens e mulheres envolvidos em situação de violência doméstica e familiar;
- VIII. Prover capacitação permanente de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e das Defensorias Públicas, bem como dos/as policiais e profissionais da saúde, educação e assistência social, para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher;
- IX. Empreender campanhas de educação e de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher para difusão da presente lei e de todos os instrumentos de proteção aos direitos humanos;
- X. Celebrar convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios para promoção de parceria entre si ou com entidades não governamentais, objetivando a realização de programas que visem erradicar a violência doméstica e familiar contra a mulher.
- XI. Organizar instrumentos e meios de verificação unificados nacionalmente, para sistematização de dados sobre violência doméstica e familiar contra a mulher.

§ 1º. As autoridades policiais e judiciais deverão elaborar e divulgar amplamente, Relatório Anual de Violência Doméstica, para fins de estudos estatísticos e planejamento de políticas públicas.

§ 2º. A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres deve acompanhar o Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação da aplicação da presente lei.

TÍTULO II

PARTE ESPECIAL

CAPÍTULO I

Das Medidas de Proteção e Prevenção

Seção I

Disposições Gerais

Art. 11. As medidas de proteção e prevenção são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

- I. por ação ou omissão de pessoas físicas ou entidades da sociedade civil ou do Estado;
- II. por ação, omissão ou abuso nos termos do artigo 3º desta Lei.

Art. 12. As medidas previstas neste Capítulo poderão ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, bem como substituídas a qualquer tempo por outras de maior eficácia.

Art. 13. As medidas de proteção e prevenção poderão ser aplicadas de ofício pelo Juiz, a requerimento do Ministério Público ou de qualquer interessado.

Art. 14. O pedido de aplicação de quaisquer das medidas de proteção ou prevenção pode ser incidental, em ações de natureza civil ou penal, ou consistir em pedido principal de ação autônoma, com natureza satisfativa.

Art. 15. Na aplicação e execução das medidas de proteção, o Estado considerará especialmente a situação de vulnerabilidade a que a vítima possa estar submetida em razão, entre outras, de sua condição étnico-racial ou sócio-econômica, de refugiadas, deslocadas ou migrantes, de seu estado de gravidez, bem como de sua idade ou orientação sexual.

Art. 16. Além das medidas de proteção e prevenção descritas nesta lei, ouvidos os profissionais especializados, o Juiz poderá tomar outras medidas necessárias à proteção da vítima e de seus familiares.

Seção II

Das medidas de prevenção

Art. 17. São medidas de prevenção aplicáveis à pessoa envolvida em situação de violência doméstica e familiar, desde que consinta:

- I. Encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;
- II. Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- III. Encaminhamento a grupos de apoio;

- IV. Requisição para tratamento de saúde em regime ambulatorial, hospitalar ou domiciliar.

Seção III

Das Medidas de Proteção à Vítima

Art. 18. Verificada qualquer das formas de violência previstas nesta Lei, o juiz da Vara Especializada de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher poderá determinar, liminarmente, por prazo determinado, e sem prejuízo do disposto na legislação civil, penal e processual em vigor, as seguintes medidas contra a pessoa autora da agressão:

- I. afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima;
- II. proibição de portar armas;
- III. abstenção da prática de determinadas condutas, dentre as quais:
 - a) importunar a vítima aproximando-se dela ou utilizar qualquer meio de comunicação, incluindo contato telefônico, correspondência ou correio eletrônico;
 - b) perseguir, intimidar, ou ameaçar a vítima e seus familiares;
- IV. proibição de frequentar determinados lugares que o juiz entenda conveniente para preservar a segurança da vítima.
- V. restrição, sujeita à regulamentação posterior, de visitas aos dependentes menores.

Parágrafo Único - O juiz poderá requisitar a qualquer momento auxílio policial para cumprimento da medida estabelecida.

Art.19. Caberá ao juiz determinar liminarmente as seguintes medidas de proteção de bens:

- I. Reintegração de domicílio em favor da vítima;
- II. Restituição de bens;
- III. Restituição de gastos e reparação dos danos ocasionados à vítima;
- IV. Proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e aluguel de propriedade em comum.

Parágrafo Único - Em caso de descumprimento das medidas de proteção previstas nos artigos 18 e 19 o infrator estará sujeito às penas dos artigos 330 e 359 do Código Penal.

CAPÍTULO II
Do Atendimento
Das Disposições Gerais

Art. 20. A assistência social às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar será prestada, de forma articulada, emergencial ou não, conforme os princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Plano Nacional de Direitos Humanos, no Sistema Único de Saúde e demais normas pertinentes.

Art. 21. No atendimento das vítimas de violência doméstica e familiar, sem prejuízo de outras garantias, as autoridades e servidores públicos deverão, sob pena de responsabilidade, garantir o cumprimento do disposto no art. 14 desta lei.

Art. 22. A mulher vítima de violência doméstica e familiar será atendida, preferencialmente, por equipe multidisciplinar capacitada para lhe proporcionar atendimento integral.

Secção I

Do atendimento pela autoridade policial

Art. 23. Sem prejuízo da prisão em flagrante, a autoridade policial, ao tomar conhecimento de qualquer crime contra a mulher decorrente da relação doméstica ou familiar, lavrará Termo Circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juízo Único ou ao Juiz da Vara Especializada de Violência Doméstica Contra a Mulher, com o nome do autor do fato e da vítima, providenciando-se requisições dos exames periciais necessários.

§ 1º - Havendo necessidade de verificações mais aprofundadas a autoridade policial determinará a instauração de inquérito.

§ 2º - O atendimento médico-hospitalar da vítima, quando necessário, terá prioridade sobre os demais encaminhamentos.

Art. 24. O Termo Circunstanciado é um instrumento lavrado pela autoridade policial e deverá obrigatoriamente conter o registro de todos os fatos ocorridos, com a descrição detalhada das violações dispostas nesta Lei.

Parágrafo único. O Termo Circunstanciado deverá ser registrado mesmo se a vítima não possuir endereço e dados completos da pessoa autora da agressão, devendo a autoridade policial diligenciar para a obtenção dos mesmos.

Art. 25. A polícia deverá se deslocar imediatamente até o local de ocorrência da violência quando a notícia indicar que:

- I. a violência é iminente ou está em andamento.
- II. a violência tenha acabado de ocorrer.
- III. as medidas de proteção aplicadas estão na iminência de serem violadas.

Art. 26. A autoridade policial deverá representar à autoridade judicial sobre as medidas de proteção à vítima previstas nesta Lei.

Art. 27. A polícia deverá atuar imediatamente mesmo quando o noticiante não for a vítima, devendo ainda:

- I. Informar a vítima sobre a importância de se preservar as provas e evidências do fato;
- II. providenciar transporte para a vítima até o hospital ou o posto médico mais próximo quando necessário;
- III. providenciar transporte para a vítima e seus filhos em risco de vida ou dependentes para local seguro ou abrigo, se for o caso;
- IV. assegurar a retirada dos pertences pessoais da vítima;
- V. comunicar à vítima o horário e local de atendimento pela Vara Especializada, caso não seja possível ou recomendável o atendimento imediato da vítima;
- VI. informar a vítima sobre os direitos que esta lei lhe confere e sobre os serviços públicos e privados disponíveis;

VII. providenciar, quando for o caso, segurança para a vítima de violência doméstica ou familiar.

Art. 28. É vedado proceder a intimação ou a notificação da pessoa autora da agressão por intermédio da vítima.

CAPÍTULO III

Do Processo e Julgamento

Seção I

Da Competência e do Procedimento

Art. 29. O processo, julgamento e execução das causas civis e criminais em que esteja caracterizada a violência doméstica ou familiar contra a mulher descrita no art. 3º desta lei será de competência exclusiva do Juízo Único.

Parágrafo Único. Os Estados e o Distrito Federal poderão criar Varas Especializadas de Violência Doméstica Contra a Mulher, com competência civil e penal.

Art. 30. Nos crimes dolosos contra a vida, após a decisão de pronúncia proferida pelo Juízo Único ou pelo Juiz da Vara Especializada de Violência Doméstica, o processo será encaminhado ao Tribunal do Júri.

Art. 31. O Juízo Único ou Juiz da Vara Especializada de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, recebendo a petição, o auto de prisão em flagrante, o termo circunstanciado ou a denúncia imputando prática de violência doméstica e familiar, designará, de imediato, audiência preliminar para avaliar o caso e adotar as medidas de proteção previstas nesta lei que se mostrarem adequadas ao caso, bem como determinará a realização dos exames periciais necessários.

Parágrafo único – Em caso de urgência o juiz poderá adotar as referidas medidas independentemente da audiência preliminar.

Seção II

Do Processo Civil

Art. 32. Ressalvado o procedimento previsto nesta Lei, aplica-se nas causas pertinentes, o Código de Processo Civil e legislação complementar.

Seção III

Do Processo Penal

Art. 33. Aos crimes contra a mulher praticados em situação de violência doméstica ou familiar, na forma prevista no art. 3º desta Lei, não se aplica a Lei n. 9.099/1995.

Parágrafo único: A ação penal relativa aos crimes de lesões corporais leves e lesões corporais culposas dependem de representação da vítima ou de seu representante legal.

Seção IV

Do Ministério Público

Art. 34. Nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, compete ao Ministério Público:

- I. requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços públicos de saúde, educacionais e de assistência social, para o desempenho de suas atribuições.
- II. exercer a fiscalização dos estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas.

Art. 35. Nos processos e procedimentos em que não for parte, será obrigatória, sob pena de nulidade, a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos e interesses de que trata esta Lei.

§ 1º. Nas hipóteses descritas no caput deste artigo, o Ministério Público terá vista dos autos depois das partes, podendo juntar documentos, requerer diligências e produção de outras provas, bem como de interpor os recursos cabíveis.

§ 2º. A intimação do Ministério Público será sempre pessoal.

Seção IV

Da Defensoria Pública

Art. 36. É garantido a toda mulher vítima de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços da Defensoria Pública, mediante um atendimento específico e humanizado nas Varas Especializadas e Delegacias de Polícia.

Parágrafo único – Será prestada assistência judiciária gratuita aos que dela necessitarem, através de defensor público ou advogado encarregado.

Das Disposições Finais

Art. 37. Os processos em curso relacionados à violência doméstica e familiar contra as mulheres devem ser imediatamente encaminhados à Vara Especializada de Violência Doméstica contra as Mulheres, cessando a competência da Vara de origem.

Art. 38 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Apenas recentemente, a violência de gênero no âmbito doméstico deixou de ser invisível aos olhos do mundo. As relações e o espaço intrafamiliares foram historicamente interpretados como restritos e privados, o que proporcionou a complacência e a impunidade para com a violência praticada nesse âmbito. Criou-se um senso-comum, apoiado na ideia de que “em briga entre marido e mulher não se mete a colher”, acreditando-se que aquilo que ocorre entre familiares não é de responsabilidade de terceiros e não ameaça a ordem social. Nesse sentido, foi necessário desencadear-se um verdadeiro processo de tomada de consciência social sobre a gravidade da violência de gênero e sobre o seu grande obstáculo para a convivência democrática entre homens e mulheres para que providências fossem tomadas. Esse processo de construção e institucionalização desse tipo de violência como um problema social teve início, no final da década de 1970, com a mobilização do movimento feminista, um dos principais instrumentos de luta nessa questão.

O movimento de mulheres brasileiras vem investindo em ações contra a violência doméstica e em campanhas relacionadas à inadequação dos procedimentos policiais e jurídicos há mais de 20 anos. Na década de 1980, no bojo do processo de redemocratização do país, foram criados os Conselhos Estaduais e Municipais da Mulher, culminando com a institucionalização do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher em 1985. Durante toda esta década o CNDM levou a discussão da violência às altas esferas do poder, uma vez que seu combate foi identificado como luta prioritária. Nas discussões da Assembléia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição de 1988, o CNDN, junto com o movimento de mulheres, trabalhou de forma árdua, conquistando a garantia constitucional de igualdade entre os sexos e a inclusão do parágrafo 8º no artigo 226, dispositivo em que o Estado se compromete a assegurar a assistência à família e a criar mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações. Em 1985 também foram criadas as delegacias especializadas no atendimento às vítimas de violência, uma importante ação de política pública de combate e sensibilização em relação ao problema. Em 1992, a Câmara dos Deputados constituiu uma Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a questão da violência contra a mulher, Comissão esta que contou com o incentivo e apoio do CNDM e do movimento de mulheres. O relatório produzido por esta Comissão constatou a grave situação da violência no Brasil e apresentou proposta de projeto de lei para coibir este tipo de violência.

Mesmo com estes avanços, a violência doméstica continua recorrente e expressiva e o trabalho dos organismos públicos, incluindo as áreas policial, jurídica e de saúde, continuam inadequados. Na década de 1980 o IBGE realizou uma pesquisa nacional sobre justiça e vitimização, englobando os índices da violência contra a mulher. Os dados indicavam as mulheres como as maiores vítimas de violência cometida em casa. Das agressões que as mulheres disseram ter sofrido, 63% ocorreram no lar.

Em 1998, o Banco Interamericano de Desenvolvimento divulgou que o risco de uma mulher ser agredida em sua própria casa pelo pai de seus filhos, ex-marido ou atual companheiro é nove vezes maior que sofrer algum ataque violento na rua ou no local de trabalho. Estatísticas mais recentes, divulgadas pela Fundação Perseu Abramo, mostram que a responsabilidade do marido ou parceiro como principal agressor varia entre 53% e 70% das ocorrências de violência contra a mulher. Outros agressores comuns são o ex-marido, o ex-companheiro e o ex-namorado que, somados ao marido ou parceiro, constituem sólida maioria em todos os casos. De acordo com as projeções nacionais da pesquisa, constatou-se que 2,1 milhões de mulheres são espancadas por ano no país, totalizando um espancamento a cada 15 segundos.

Grandes preocupações em relação aos mecanismos policiais e jurídicos permanecem, principalmente, pelo fato da violência doméstica e familiar contra as mulheres estar inserida em um contexto peculiar, em que o ato violento é, na maioria das vezes, mais uma expressão de poder do que de força física. Trata-se de um tipo específico de agressão que, independentemente de raça ou classe social, está intrinsecamente relacionada com a desigualdade histórico-cultural instituída entre homens e mulheres. A violência entre os sexos no contexto familiar traz a característica da habitualidade e da relação hierarquizada, constituindo-se numa escalada de alto potencial lesivo à integridade física e psicológica das mulheres. Diferentemente da violência urbana, a violência doméstica e familiar incide sempre sobre as mesmas vítimas, de forma rotinizada. Essas características são extremamente relevantes, com conseqüências específicas, que tornam este tipo de violência diferenciada.

Com a implantação dos Juizados Especiais Criminais, a partir da Lei 9.099 de 1995, a preocupação do movimento de mulheres e de toda a sociedade cresceu consideravelmente. Ao seguir as tendências contemporâneas de desburocratização da justiça penal buscou-se a implementação de um processo criminal com mecanismos rápidos e econômicos, de modo a suplantar a morosidade no julgamento de crimes considerados menos graves e desafogar a justiça criminal, que passou a julgar apenas os delitos considerados mais graves. No entanto, quando o legislador passa a classificar alguns crimes como “hediondos” e outros como de “menor potencial ofensivo”, acaba aplicando um juízo de valor inadequado a determinados conflitos sociais.

A Lei 9.099/95 expressou a clara ideia de que os crimes com pena máxima igual ou inferior a um ano possuem uma perspectiva concreta de lesão ou ofensa menos significativa. No entanto, dentre esses crimes, estão a lesão corporal leve, a ameaça e a injúria, os delitos mais cometidos nas infrações de ordem doméstica. Tais conflitos ficaram, então, incluídos na categoria de “menor potencial ofensivo”, adquirindo um *status* de lesão menos significativa, mesmo possuindo uma escalada perigosa, passível de atingir o homicídio. Tal caracterização nos crimes de violência doméstica contraria o artigo 61 do Código Penal, que, dispondo de agravantes genéricas, definem a violência praticada no âmbito de relações de parentesco, de coabitação e de intimidade como mais grave que aquela praticada por estranho. Há que se considerar a maior gravidade do crime quando o agente priva da intimidade da vítima e vale-se de demonstrações poder que ainda marcam as relações entre os sexos em nossa sociedade, diminuindo ou anulando a capacidade de reação da vítima.

Esse tipo de categorização dos conflitos baseado unicamente na pena descartou a possibilidade de uma análise crítica voltada à origem e ao contexto em que o crime foi cometido, tarefa ainda não assimilada pela justiça criminal brasileira. Ao fixar um tratamento penal linear e homogêneo a situações conflituosas de diferentes naturezas e intensidades a justiça acabou banalizando a violência doméstica contra a mulher, principalmente por aplicar sanções e medidas inócuas a este conflito, situadas no âmbito do pagamento de cestas básicas e da suspensão condicional do processo.

Com base neste atual cenário brasileiro e com fulcro nas recomendações ao relatório brasileiro, do Comitê da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher – Convenção da Mulher, que em sua 29ª Sessão realizada em 2003, faz referência expressa à Recomendação nº 19 daquele Comitê, que trata da violência contra a mulher, requereu ao Brasil a elaboração de uma legislação sobre violência doméstica, nos seguintes termos:

112. Sem deixar de reconhecer os esforços realizados para fazer frente à violência contra a mulher, entre eles a implantação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e as Casas Abrigo para mulheres, o Comitê expressa preocupação pela persistente violência contra mulheres e meninas, a violência doméstica e a violência sexual, a indulgência com que são punidos os autores desses atos de violência e a ausência de uma lei específica sobre violência doméstica. O Comitê também expressa preocupação pelo fato de que a violência contra a mulher, incluídas a violência doméstica e a violência sexual, não seja abordada em grau suficiente devido à falta de informações e de dados.

113. O Comitê recomenda ao Estado-Parte adotar todas as medidas necessárias para combater a violência contra a mulher de conformidade com a Recomendação Geral N°19 do Comitê de prevenir a violência, punir os agressores e prestar serviços às vítimas. O Comitê recomenda que o Estado-Parte adote sem demora uma lei sobre a violência doméstica e tome medidas práticas para acompanhar de perto e monitorar a aplicação de uma lei desse tipo e avaliar sua eficácia. O Comitê solicita ao Estado-Parte que proporcione informação gerais e dados sobre a violência contra a mulher em seu próximo relatório periódico.

Outro marco considerável é a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará, que torna inadiável o

enfrentamento da questão como uma medida de proteção, acima de tudo, aos direitos humanos. Ao ratificar, em 1994, a Convenção de Belém do Pará, o Brasil se comprometeu a:

Incorporar na sua legislação interna, normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis (art. 7, alínea c);

Adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade (art. 7, alínea d);

Estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada à violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos (art. 7, alínea f).

Cientes de que este problema social não deve ser combatido por meio da intensificação de punibilidade dos perpetradores da violência, mas sim pelo combate à impunidade e pela introdução na legislação de mecanismos de proteção para as mulheres, que possam provê-las de efetivas alternativas cíveis e criminais para se romper o ciclo da violência, é que este Consórcio Feminista apresenta a presente minuta de anteprojeto de lei federal.

Trata-se de uma proposta que busca afastar a aplicação do procedimento disciplinado pela Lei 9.099/1995, onde se prevê, dentre outros mecanismos legais impróprios para coibir a violência doméstica contra as mulheres, a transação penal como causa extintiva da punibilidade, o que tem garantido a mais ampla impunidade aos agressores.

Mantém-se a exigência de representação da vítima nos crimes de lesão corporal leve e culposa, bem como se determina a realização de audiência preliminar voltada, principalmente, à adoção judicial das Medidas de Proteção à Vítima que se façam adequadas no caso concreto para que, ao longo do processo penal, a mesma não sofra novas agressões e limitações ao exercício de seus direitos fundamentais.

É elencado rol não exaustivo de Medidas de Proteção às vítimas da violência, cuja aplicabilidade poderá ser determinada liminarmente pela autoridade judiciária competente, seja em processo de natureza cível ou criminal.

Visando garantir o pleno acesso à justiça das mulheres vítimas de violência doméstica, que normalmente deixam de procurar a tutela jurisdicional em razão da ineficiência da mesma e da inadequação das medidas jurisdicionais, resultado de decisões que não levam em consideração as especificidades da violência praticada no âmbito doméstico, o anteprojeto de lei propõe a criação de Juízo Único e Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres nos Estados e no Distrito Federal. Trata-se de medida absolutamente indispensável à eficácia social da lei, tendo em vista a complexidade da questão e a necessidade de reunir em um mesmo juízo matéria de ordem civil e penal. Só a especialização de juízes e dos demais funcionários da justiça, que deverão ser adequadamente capacitados, proporcionará o eficaz tratamento das vítimas pelo sistema de justiça.

O anteprojeto inova por sua amplitude, adotando uma Política de Prevenção dirigida ao Poder Público e à sociedade, com políticas capazes de promover mudanças culturais para a superação da desigualdade entre homens e mulheres.

A proposta legislativa visa a alteração significativa dos valores sociais de naturalização do conflito de natureza doméstica, presentes em toda a sociedade e, notadamente, entre os operadores do Direito. Por isso é que o anteprojeto apresenta conceitos em seu corpo e faz-se, por vezes, um pouco repetitivo, pretendendo ser um instrumento de câmbio político, jurídico e cultural.

O fio condutor da interpretação e aplicação de todos os preceitos desta lei é a conceituação de violência doméstica e familiar contra a mulher de seu artigo 3º.

Por fim, reconhecendo que a presente minuta é um documento preliminar e que ainda será aperfeiçoada nas discussões legislativas, estamos divulgando-a também junto ao movimento de mulheres e a toda sociedade civil, que ainda não tiveram pleno conhecimento da mesma, para que também participem das discussões e encaminhem sugestões. Nosso desejo é de que este trabalho se transforme em um instrumento democrático, contendo a participação de toda a sociedade civil.

Brasília, 01 de março de 2004.

GRUPO DE TRABALHO – Entidades e Representantes

ADVOCACI – Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos - Rosana Alcântara e Beatriz Galli

AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento - Elizabeth Garcez

IPÊ/CLADEM – Instituto para Promoção da Equidade/Comitê Latino Americano de Defesa dos Direitos da Mulher - Silvia Pimentel, Juliana Belloque e Valéria Pandjarian

CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Ação e Informação - Leila Linhares Barsted

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria – Iáris Ramalho Cortês, Giane Boselli e Myllena Matos

THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero - Carmen Campos

Demais juristas e especialistas – Ela Wiecko de Castilho (Membro do Ministério Público Federal e Professora de Direito Penal da Universidade de Brasília.) , Ester Kosovski (Professora de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Leilah Borges da Costa (Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros), Rosane Reis Lavigne (Membro da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro), Simone Diniz (médica e membro do Coletivo Feminista e Casa Eliana de Grammon) e Wania Pasinato Izumino (socióloga e pesquisadora do NEV), Salo Carvalho (advogado – RS).

O grupo também contou, na fase de elaboração final do anteprojeto, com o auxílio do Assessor Parlamentar da Câmara dos Deputados e advogado Adilson

Anexo 5: Ata da Reunião da CCJ/SD, de 24/05/2006, em que se debateu o PLC 37/2006

SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

Ata da 14ª Reunião Ordinária, da 4ª Sessão Legislativa Ordinária, da 52ª Legislatura, realizada em 24 de maio de 2006, Quarta-feira, às 10 horas minutos, na Sala de Reuniões da CCJ, nº 3, da Ala Senador Alexandre Costa.

Às dez horas e trinta e oito minutos, do dia vinte e quatro de maio de dois mil e seis, na sala de reuniões da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Ala Senador Alexandre Costa, número três, sob a Presidência do Senhor Senador Antonio Carlos Magalhães, com a presença dos Senadores César Borges, Demóstenes Torres, José Jorge, João Batista Motta, Alvaro Dias, Arthur Virgílio, Juvêncio da Fonseca, Eduardo Suplicy, Magno Malta, Antonio Carlos Valadares, Ramez Tebet, Ney Suassuna, José Maranhão, Romero Jucá, Pedro Simon, Jefferson Péres, Romeu Tuma, José Agripino, Tasso Jereissati, Eduardo Azeredo, Leonel Pavan, Sibá Machado, Marcelo Crivella, Sérgio Cabral e das Senadoras Ideli Salvatti, Serys Slhessarenko e Lúcia Vânia reúne-se a presente Comissão. Deixam de comparecer os Senadores Edison Lobão, Aloizio Mercadante, Fernando Bezerra e Amir Lando. Registra-se a presença do 1º Vice-presidente do Senado Federal Senador Tião Viana. Havendo número regimental, o Senhor Presidente declara aberta a Reunião propondo a dispensa da leitura da Ata da Reunião anterior, que é dada por aprovada.

Passa-se à apreciação da Pauta: ITEM 18) PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 37, DE 2006 (PL. nº 4.559, de 2004, na Câmara dos Deputados) - NÃO TERMINATIVO – “Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção de Belém do Pará; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera os Decretos-Lei nºs 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal e 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984; e dá outras providências”.
Autoria: Presidente da República. Relatoria: Senadora Lúcia Vânia. Parecer: Pela aprovação do Projeto com as alterações redacionais devidas, nos termos do texto consolidado que apresenta. Resultado: Aprovado o Parecer favorável ao Projeto com as alterações redacionais,

nos termos do texto consolidado. A Comissão aprova o Requerimento nº 8, de 2006-CCJ, de urgência para a Matéria. REQUERIMENTOS APRECIADOS: 1) REQUERIMENTO Nº 8, DE 2006-CCJ, “Nos termos do Artigo 336, inciso II, combinado com o Artigo 338, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal, requeiro urgência para o Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2006”. Autoria: Senadora Serys Slhessarenko. Resultado: Aprovado. E, para constar, eu, Gildete Leite de Melo, Secretária da Comissão, lavrei a presente Ata, que após lida e aprovada, será assinada pelo Senhor Presidente e publicada no Diário do Senado Federal, juntamente com a íntegra do registro da estenotipia informatizada.

Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

14ª REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, DA 4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA, DA 52ª LEGISLATURA, REALIZADA NO DIA 24 DE MAIO DE 2006 ÀS 10 HORAS E 38 MINUTOS.

SR. PRESIDENTE SENADOR ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA):

Com a palavra, a Relatora.

SENADORA LÚCIA VÂNIA (PSDB-GO): "O Projeto de Lei da Câmara nº 37, de 2006, do Poder Executivo, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal e dá outras providências".

O Projeto é fruto de um longo processo que teve início em 2002, com a formação de um consórcio de ONGs para a elaboração de uma lei de violência doméstica. Em novembro de 2003, a primeira versão foi apresentada à Bancada Feminina no Congresso Nacional e à Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres.

Em de 2004, o Poder Executivo instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar Proposta de Medida Legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher, de acordo com o Decreto 5030, de 31 de março de 2004.

Em novembro de 2004, o Projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional.

Em março de 2006, o Projeto foi aprovado na Câmara e encaminhado ao Senado Federal. Ele teve Parecer favorável na Comissão de Seguridade Social da Câmara, que foi relatado pela Deputada Jandira Feghali e aprovado por unanimidade.

Ele foi aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação pela Deputada Yeda Crusius, também aprovado por unanimidade. Aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania pela Deputada Iriny Lopes, com substitutivo, também aprovado por unanimidade.

Foram realizadas Audiências Públicas nas Assembleias Legislativas do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais, do Rio de Janeiro, de São Paulo, Rio Grande do Norte, do Espírito Santo, da Bahia, do Acre e de Goiás. Foi promovido seminário “Violência Contra a Mulher: um Ponto Final”, realizado em Brasília.

Esse Projeto de lei trata de uma demanda contundente das mulheres de todo o País captada a partir das Audiências Públicas promovidas e traduzidas na proposta que veio da Câmara.

Nos quase 11 anos de criação do JECRIM, a violência doméstica tem sido relegada a uma briga de marido e mulher, onde ninguém mete a colher. Sem diagnóstico social que reprima o impacto negativo sobre a estabilidade do núcleo familiar e, principalmente, sobre o processo de formação de caráter, de cidadania e educacional dos filhos e sobre a sociedade como um todo.

90% das ações processadas no JECRIM que envolvem violência doméstica são arquivadas, o que revela uma realidade de impunidade e perpetuação do problema no âmbito familiar. Os JECRIMs têm uma imagem social atrelada a crimes de pequeno potencial ofensivo em razão do que dispõe a lei que o criou.

Análise: De acordo com o Art. 101, dos incisos I e II, alínea "d", do Regimento Interno do Senado Federal, cumpre à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania alternar sobre a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e o mérito do Projeto de lei em exame.

Em termos materiais, cumpre afirmar que a disposição do PLC nº 37, de 2006, realmente concorre para a concretização do dever do Estado de prestar assistência à família na pessoa de cada um dos seus integrantes e de criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares, conforme apregoa o § 9 do Art. 226 da Lei Maior.

Concorre, ainda, para a efetivação dos compromissos assumidos pelo Brasil, ao tornar-se parte da Convenção InterAmericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, Convenção de Belém do Pará, norma internacional integrada à legislação pátria, pelo Decreto Legislativo nº 107, de 31 de agosto de 1995, e pelo Decreto nº 1973, de 1º de agosto de 96.

Do ponto de vista da constitucionalidade formal, a proposta versa sobre matéria inserida no âmbito de competência privada da União, nos termos do inciso I, Art. 22, da Constituição e não afronta o Princípio da Reserva de Iniciativa.

Ademais, materializa-se na espécie legislativa adequada, projetando-se como Lei Ordinária. Não obstante, muitos dos seus dispositivos apresentam imperfeições constitucionais, jurídicas e redacionais, que comprometem o alcance dos objetivos declarados, minando a eficácia concreta da futura lei.

Essas imperfeições foram sanadas e os dispositivos em que aparecem foram redigidos com mais clareza, precisão e ordem lógica, em observância aos ditames da técnica legislativa, preconizados na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação e consolidação das leis.

Sr. Presidente, peço permissão à Comissão para resumir a leitura deste relatório, tendo em vista a sua extensão e o fato de que ele já foi distribuído aos Srs. Senadores.

O voto: Diante do exposto, o voto é pela aprovação do PLC nº 37 de 2006 com as alterações redacionais devidas, nos termos do texto consolidado que apresento em seguida, como faculta o § 6º, Art. 33, do Regimento Interno do Senado Federal.

Sr. Presidente, Sr^{as}. e Srs. Senadores, o texto consolidado que apresentamos é resultado de uma série de ajustes de redação com o único objetivo de aperfeiçoar a técnica legislativa do Projeto e de eliminar qualquer vício de injuridicidade e constitucionalidade, o que conseguimos com a simples modificação da redação.

Quero, nessa oportunidade, agradecer o Senador Demóstenes Torres, que nos auxiliou nessa discussão, a Senadora Serys Slhessarenko, que também participou ativamente da discussão. Os Assessores do Senador Pedro Simon, Assessor do Senador César Borges e outros Senadores que participaram ativamente.

Agradecer à Secretaria Nacional da Mulher, agradecer com os seus Assessores. Agradecer o SECRIA, que também esteve conosco em todos os momentos. Enfim, todos os

movimentos de mulheres que, na verdade, são os grandes responsáveis pelo sucesso desse Projeto.

SENADOR DEMOSTENES TORRES (PFL-GO): Para discutir, Sr. Presidente.

SR. PRESIDENTE SENADOR ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA):
Com a palavra, Senador Demóstenes Torres.

SENADOR DEMOSTENES TORRES (PFL-GO): Sr. Presidente, eu quero parabenizar a Senadora Lúcia Vânia por ter conseguido, primeiro, atender a uma grande reivindicação das mulheres brasileiras, criando quase que um novo estatuto em que muitos direitos são assegurados.

Assegura-se a punição com prisão em flagrante - acaba aquela história de cesta-básica quando mulher apanha - há possibilidade de prisão em flagrante. Então, é uma possibilidade grande de diminuição da violência doméstica.

O Projeto veio da Câmara um verdadeiro monstrengo e a Senadora conseguiu limpar o texto, eliminar as inconstitucionalidades, como ela bem disse, corrigir as ilegalidades. E conseguiu fazer com que possa ser aprovado sem a necessidade de retorno para a Câmara.

Há alguns itens que eu discordo, mas que eu não vou pedir vista em homenagem à Senadora Lúcia Vânia, à Senadora Serys Slhessarenko e às mulheres do Brasil, porque elas querem essa aprovação. Achem que isso vai dar resultado. E nada melhor do que duas mulheres que têm esse trabalho longo adiante disso para que possam fazer algo em favor das mulheres.

Eu questiono especificamente a criação desses Juizados, as juízas e juízes que eu conversei no Brasil todo acham que hoje, como nós transformamos tudo em seletivo... Então, nós já temos Juizado da Infância e Juventude, Juizado do Idoso, Juizado, agora, de Violência Doméstica, que vai sobrar um número de homens sãos e sadios para serem julgados com prioridade. Como nós transformamos tudo em exceção, quem vai ter o privilégio vai ser o homem.

Mas a Senadora Lúcia Vânia, ela, ao contrário, ela acha que isso vai favorecer, é uma questão até de... É uma ação afirmativa nesse momento. Eu respeito o seu posicionamento. Vou esquecer a minha vivência na Justiça, entendendo que isso pode resolver.

Outros pontos que também eu questionaria seria o fato da Ação de Alimentos ser julgada nesse momento. É que não são criados os Juizados para serem julgados pelo Juizado Penal e não pelo Civil, mas são questões menores.

Em decorrência disso, eu quero realçar o trabalho que foi feito, parabenizar por esse trabalho. Dizer que foi um trabalho hercúleo, porque não é fácil. Não foi fácil corrigir o que veio da Câmara não, veio um monstrenço, mas a Senadora Lúcia Vânia, com a vivência que tem, com o conhecimento que tem, com o espírito público que ela tem muito mais do que muitos outros. Certamente, tudo isso foi utilizado para fazer esse Projeto em favor da mulher brasileira.

Eu voto a favor e aplaudo a iniciativa da Senadora.

SENADORA SERYS SLHESSARENKO (PT-MT): Para discutir.

SENADORA LÚCIA VÂNIA (PSDB-GO): Eu queria só responder ao Senador Demóstenes um instantinho. Senador Demóstenes, em primeiro lugar, eu queria agradecer.

Primeiro, dizer que se o Projeto foi aprimorado, V.Ex^a. teve uma participação ativa nesse trabalho. E quero dizer que o fato de insistirmos na criação dos juizados, eles se devem, principalmente, de que esse assunto versa, principalmente, sobre a questão do comportamento, do preconceito e, principalmente, da visão cultural que se tem dessa questão de violência contra a mulher.

Então, eu acredito que V.Ex^a. entendeu perfeitamente o assunto e, inclusive, colaborou enormemente para o sucesso.

Muito obrigada.

[soa a campainha]

SENADORA SERYS SLHESSARENKO (PT-MT): Para discutir, Presidente.

SR. PRESIDENTE SENADOR ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA):
Com a palavra a Senadora Serys, para contraditar.

[risos]

SENADORA SERYS SLHESSARENKO (PT-MT): Para quê, Presidente?
Contraditar, de jeito nenhum. Não.

Saudar a Senadora Lúcia Vânia e discordar só um pouquinho do Senador Demóstenes, quando ele fala no monstrenço, até porque esse Projeto ele foi construído pelo movimento de

mulheres, vamos dizer, pela participação das organizações as mais variadas de mulheres do País, pela Secretaria Nacional da Mulher etc. Na Câmara, ele foi extremamente produzido, discutido.

Eu concordo, Senador, que ele pode ter vindo como monstrego em termos de redação, mas a essência de conteúdo ele já veio totalmente, aliás, a Senadora já manteve na íntegra. Só fez correções de redação que, realmente, problema redacional estava perigoso.

Aí eu concordo o monstrego da redação.

SENADOR DEMOSTENES TORRES (PFL-GO): Eu acho que ela alterou uns 60%.

SENADORA SERYS SLHESSARENKO (PT-MT): De redação. Eu estou falando não alterou de essência, até porque não vai voltar para lá. Mas foi muito importante, foi determinante a participação da Senadora, do Senador Demóstenes Torres que, aliás, a gente já vinha discutindo há muito tempo, não é, Senador? O tempo que esse Projeto ainda estava na Câmara a gente já discutia, já conversava sobre isso.

O Senador Antônio Carlos eu tenho certeza, Sr. Presidente, que é um dos Projetos mais importantes para a mulher brasileira. Eu não tenho nenhuma dúvida com relação a isso. É um momento decisivo, histórico para a mulher nesse País. E para os homens solidários, fraternos, generosos, que são contra a violência doméstica. Eu diria que é uma homenagem a eles também, porque eles são nossos parceiros de pensamento e de defesa dos nossos interesses.

Tão logo seja votado, eu gostaria de pedir, de fazer o requerimento de urgência para a votação.

Muito obrigada, Presidente. Parabéns à nossa Senadora, que relatou com a maior firmeza e determinação e a todos que participaram de uma forma ou de outra tanto na Câmara quanto as entidades do País organizadas com relação à questão da mulher e ao Senado da República.

Obrigada.

SENADOR ROMEU TUMA (PFL-SP): Presidente.

SR. PRESIDENTE SENADOR ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA):
Agradeço a minha parte.

SENADOR ROMEU TUMA (PFL-SP): Presidente.

SR. PRESIDENTE SENADOR ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA):
Senadora Ideli.

SENADOR ROMEU TUMA (PFL-SP): Também, se possível.

SR. PRESIDENTE SENADOR ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA):
Primeiro as senhoras. Senadora Ideli, posteriormente--

SENADORA IDELI SALVATTI (PT-SC): Sr. Presidente, eu queria, em primeiro lugar, registrar, porque duas vezes eu fiz o protesto aqui por não ter sido citada pelo Senador Demóstenes, entende? Me senti discriminada aqui, Senador. Me senti. Porque esta--

SENADOR DEMOSTENES TORRES (PFL-GO): Por uma questão de Justiça, V.Ex^a. participou e debateu. Inclusive, estivemos reunidos na última semana. Desculpe, V.Ex^a. teve uma participação importantíssima.

SENADORA IDELI SALVATTI (PT-SC): Mas dizer que apenas para nós todos os que estão debatendo as questões gravíssimas de segurança pública, nesse momento, sabem da importância do lar, sabem da importância da família.

E a violência doméstica ela é indiscutivelmente, um dos principais elementos de desagregação dos lares. No lar aonde a mulher sofre violência sistemática é um lar que tem muita dificuldade de poder prover educação e equilíbrio para as crianças.

Portanto, a votação desse Projeto, além dele vir de todo um processo de debate que a Secretaria Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, tendo à frente, atualmente, a nossa Ministra Nicéia Freire, que assina a justificativa.

Quando o Projeto foi encaminhado para o Presidente da República, no dia 16 de novembro de 2004, a nossa Ministra Nicéia Freire, elencava todo o arrazoado e a forma extremamente, democraticamente como foram construídas as propostas que foram incluídas no Projeto, resgatando essa luta histórica que é do movimento das mulheres contra a violência, que já produziu políticas públicas extremamente significativas, como as Delegacias Especializadas para atendimento às mulheres, como às Casas de Abrigo, como uma série de mudanças na legislação que nós já tivemos capacidade de produzir.

Portanto, ao estarmos hoje aqui, votando, aprovando o Projeto de origem do Executivo que sofreu modificações na Câmara. E aqui as modificações, eu entendo o trabalho

significativo feito pela Relatora, a Senadora Lúcia Vânia, mas também as mudanças foram feitas de tal forma que nós não precisamos fazer com que o Projeto retorne à Câmara.

Portanto, aquilo que a Senadora Serys falou também tem procedência, ou seja, foram feitas modificações e aprimoramento na redação, no entendimento, mas não na essência. Porque a essência do Projeto ele foi, exatamente, produzido pelo acúmulo histórico da luta das mulheres contra a violência doméstica, que agora se consolidariam nesta nova legislação.

Portanto, o nosso voto favorável, parabenizando, toda a luta das mulheres. Parabenizando a nossa Ministra Nicéia Freire, por ter consolidado e obtido o envio pelo Presidente Lula para o Congresso. E parabenizando a nossa Relatora, por ter dado um jeito - só jeito de mulher, viu, Senadora Lúcia Vânia? - Que consegue fazer as modificações adequadas sem que a essência seja modificada, de tal forma que nós possamos votar sem precisar retornar à Câmara.

SR. PRESIDENTE SENADOR ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA):

Com a palavra, Senador Tuma.

SENADOR ROMEU TUMA (PFL-SP): Sr. Presidente, Srs. e Sr^{as}. Senadoras, eu também, Ministra Lúcia Vânia, eu prefiro chamá-la de Ministra, porque assim a conheci.

Eu faço uma homenagem à nossa Ministra, pela vivência que teve na área social e a evolução do acompanhamento de todas as fases. À Senadora Serys, que tem tido uma liderança muito grande em defesa das nossas mulheres. À nossa rainha Ideli, hoje ela pediu para ser chamada de rainha.

SENADORA IDELI SALVATTI (PT-SC): Porque queriam me colocar no lugar de um rei deposto. Eu, pelo menos...

SENADOR ROMEU TUMA (PFL-SP): Então, a nossa saudação às mulheres.

Mas Senadora Lúcia, eu gostei aqui do Art. 11, porque eu fui um dos participantes do Conselho de Polícia Civil de São Paulo que criamos a Delegacia da Mulher, foi a primeira do Brasil. E hoje tem uma Deputada Estadual que foi a primeira Delegada.

E começou a se trabalhar contra essa violência em família, contra a mulher. E aqui ela tem um elenco de responsabilidade da autoridade policial para já dar início a uma assistência à vítima da violência familiar. Porque vai, toma nota, abre o inquérito, devolve a mulher para casa. Ela ou apanha mais ou ela é morta.

Então, senão houver esta segurança de que ela pode procurar a autoridade e vai ter uma cobertura, para que ela não sofra mais nenhum tipo de agressão, cairia no vazio. Eu acho que a Senadora foi cautelosa. Fez um belo trabalho.

Eu vou mandar esse trabalho da senhora para duas faculdades, porque eu acho importante que os jovens na área de Direito possam estudar.

SR. PRESIDENTE SENADOR ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA): Aprendam a não bater nas mulheres.

SENADOR DEMOSTENES TORRES (PFL-GO): E mais. E mais, se tiver homem que apanha da mulher--

SENADOR ALVARO DIAS (PSDB-PR): Presidente.

SENADOR DEMOSTENES TORRES (PFL-GO): A Senadora deixou aberto para que--

SENADOR ALVARO DIAS (PSDB-PR): A palavra, Sr. Presidente.

SENADOR DEMOSTENES TORRES (PFL-GO): As mulheres também sejam punidas.

SR. PRESIDENTE SENADOR ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA): Com a palavra, Senador José Maranhão e posteriormente Ney Suassuna.

SENADOR JOSÉ MARANHÃO (PMDB-PB): O Senador Ney Suassuna está me pedindo aqui antecedência no aparte, porque vai sair logo em seguida. Eu falo em seguida.

SR. PRESIDENTE SENADOR ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA): A Paraíba se entende.

[risos]

SENADOR NEY SUASSUNA (PMDB-PB): Nobre Presidente, Sr^{as.} e Srs Senadores, é exatamente para apoiar não só apoiar o Parecer, mas para louvar as mulheres. Apesar de que a Senadora Serys tem sido um pouquinho exagerada.

Outro dia desses estava aqui a Presidenta do Chile e ela disse: "Sra. Presidente, aqui neste País, 52% são mulheres, o restante são filhos". E eu indaguei: "E os maridos?" Mas ela não considera mais os maridos, que os maridos são descartados.

SENADORA SERYS SLHESSARENKO (PT-MT): Os maridos são filhos também.

SENADOR NEY SUASSUNA (PMDB-PB): Terminam sendo filhos também.

SENADOR ROMEU TUMA (PFL-SP): A mulher trata a gente como filho.

SENADOR NEY SUASSUNA (PMDB-PB): A mulher e as filhas terminam até mandando na gente.

Mas eu queria louvar o Parecer e dizer que realmente é de Justiça e, por isso, viva as mulheres.

SENADOR JOSÉ MARANHÃO (PMDB-PB): A palavra, Sr. Presidente.

Sr. Presidente, Srs. Senadores, Sr^{as}. Senadoras, especialmente Sr^{as}. Senadoras. Eu quero felicitar as mulheres, que hoje estão de parabéns por mais essa conquista, por mais esse trabalho. E não foi fácil, todos nós sabemos.

Mas eu queria, também, dar aqui um testemunho da minha experiência, porque no meu Governo, quando Governador na Paraíba, criei a Delegacia das Mulheres. Criei a delegacia e instalei em todos as cidades pólos do Estado da Paraíba.

Esse registro que eu queria fazer aqui, em homenagem a todas às Senadores e todas às mulheres brasileiras.

SR. PRESIDENTE SENADOR ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA):

Em votação--

SENADORA LÚCIA VÂNIA (PSDB-GO): Sr. Presidente, só para agradecer a V.Ex^a.

Eu gostaria de dizer, Sr. Presidente, da minha alegria em poder relatar esse Projeto. E agradecer a deferência de confiar em mim um Projeto de tamanha responsabilidade. Mas eu conheço a sensibilidade de V.Ex^a., o interesse público que V.Ex^a. tem manifestado aqui nessa Casa e especialmente nessa Comissão.

E é importante que V.Ex^a. tenha colocado em votação hoje juntamente com esse conjunto de ações que são feitas para a segurança pública, porque eu tenho certeza que esse Projeto virá ajudar as famílias brasileiras.

O meu abraço, o meu carinho e, acima de tudo, o meu muito obrigada pela confiança.

SR. PRESIDENTE SENADOR ANTONIO CARLOS MAGALHÃES (PFL-BA):

Muito obrigado.

Em votação. Os Srs. Senadores que aprovam queiram conservar-se como se encontram. Aprovado.

Em votação o requerimento de urgência da Senadora Serys Slhessarenko para o processo. Os Srs. Senhores que aprovam queiram conservar como se encontram. Aprovado.

As matérias ficam adiadas para outra sessão. Declaro encerrada.

Sessão encerrada às 13h21.