

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Feminismo estatal: uma análise das interações entre os movimentos
feministas e o Congresso Nacional brasileiro

BEATRIZ RODRIGUES SANCHEZ

Versão corrigida

São Paulo

2021

BEATRIZ RODRIGUES SANCHEZ

Feminismo estatal: uma análise das interações entre os movimentos
feministas e o Congresso Nacional brasileiro

Versão corrigida

Tese apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política
da Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade
de São Paulo para obtenção do título
de Doutora em Ciência Política.

Áreas de concentração:

Representação política, movimentos
sociais e estudos feministas

Orientador:

Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle

São Paulo

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S211f Sanchez, Beatriz
Feminismo estatal: uma análise das interações entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional brasileiro / Beatriz Sanchez; orientador Adrian Gurza Lavalle - São Paulo, 2021.
216 f.

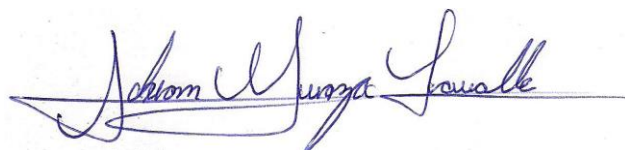
Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. feminismo . 2. movimentos sociais. 3. representação política. I. Gurza Lavalle, Adrian, orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**Termo de Anuência do (a) orientador (a)****Nome do (a) aluno (a): Beatriz Rodrigues Sanchez****Data da defesa: 06/08/2021****Nome do Prof. (a) orientador (a): Adrian Gurza Lavalle**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 05/10/2021



(Assinatura do (a) orientador (a))

Para meus avós, Maria do Carmo e Oswaldo.

Para Marina Harkot.

Para todas as mulheres que fizeram parte desta história.

Agradecimentos

Uma tese nunca é escrita a apenas duas mãos. Escrevi a tese em isolamento, mas não sozinha. Foram muitas as pessoas que fizeram parte da trajetória que desembocou nesta pesquisa de doutorado. A elas, toda a minha gratidão.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Ivete Rodrigues e Oswaldo Sanchez Júnior, meus maiores incentivadores e apoiadores. A vocês que não soltaram a minha mão em nenhum momento, a vocês que sempre foram o meu porto seguro, minha casa, meu muito obrigada.

Agradeço ao meu companheiro Gregory Ratti por ter compartilhado a jornada comigo, na alegria e na tristeza. Pelo dia a dia, por ter me escutado e por ser um amor sempre presente. Agradeço também ao meu irmão, Leonardo Sanchez, por ter estado ao meu lado, me apoiando, desde o princípio.

Agradeço ao Adrian Gurza Lavalle, por ser o melhor orientador que eu poderia ter tido. Mais do que um orientador, você se tornou um grande mestre e amigo ao longo dos sete anos em que trabalhamos juntos, desde o início do mestrado até o fim do doutorado. Você me ensinou muito sobre a paixão pelo conhecimento e, ao mesmo tempo, sobre o rigor científico. Obrigada por todas as conversas, leituras atentas, indicações, comentários argutos, sugestões e críticas feitas a este trabalho que, sem sombra de dúvidas, não teria sido o mesmo sem a sua orientação.

Agradeço a todas as feministas entrevistadas durante o desenvolvimento desta pesquisa, que disponibilizaram seu tempo para contar um pouco de sua história: Rachel Moreno, Sônia Coelho, Eva Blay, Muna Zeyn, Nalu Faria, Amelinha Teles, Zezé Menezes, Tatau Godinho, Selma Santos, Carla Vitória, Jessy Dayane, Mônica Seixas, Débora Lima, Gabriela Falcão, Natália Cordeiro, Isabela Brandi, Ana Carolina Nunes, Rosangela Talib, Maíra Mee, Luiza Batista Pereira e Regina Teodoro. Com vocês ando melhor.

Agradeço às amigas pesquisadoras do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP, especialmente: Bruno Vello, Carla Bezerra, Fernando Rodrigues, Gisela Zaremborg, Hellen Guicheney, José Szwako, Luciana Martins, Maira Rodrigues, Maria do Carmo Albuquerque, Matheus Pinzan, Monika Dowbor, Natalia Suzuki e Victoria Braga, por todos os aprendizados e trocas estabelecidas.

À Flavia Rios e Rebecca Abers, pelos comentários, críticas e sugestões feitos durante o exame de qualificação. À Carla Almeida, Rafael Souza e Thiago Coacci, pelas contribuições a versões preliminares dos capítulos desta tese.

Às companheiras pesquisadoras da coletiva Marxismo Feminista, Ana Badué, Andrea Azevedo, Bruna Della Torre, Daniela Costanzo, Giovanna Marcelino e Isabela Meucci, por trazerem a lembrança sobre o papel transformador do conhecimento e sobre a importância da solidariedade feminista e dos afetos na produção da ciência.

Às amigas da pós-graduação que se tornaram amigas para toda a vida, Caetano Patta e Phillippe Scerb, por compartilharem o desafio de se produzir conhecimento crítico na Ciência Política e por não me deixarem esquecer do sonho por trás da pesquisa. À Anilsa Gonçalves, Barbara Soares, Bruno Pessoa, Gabriel Siracusa, Gabriela Rosa, Hannah Maruci, Julia Gimenes, Layla Carvalho, Léa Tosold, Lilian Sendretti, Marina Merlo, Nathalia Carneiro, Rafael Marino e Veronica Deviá pela amizade, parceria e cumplicidade que construímos, em diferentes momentos, ao longo do tempo em que estive no Departamento de Ciência Política da USP.

Às queridas do Numas e do Nós, especialmente Alexandre Martins, Iuri Cardoso, João Filipe Cruz, Jéssica Melo, Luiza Lima, Thais Tiriba e Tita, pela amizade, por todas as risadas e pela construção conjunta do I Congresso de Estudos de Interseccionalidade nas Ciências Sociais da USP.

Agradeço a todas as amigas que estão ao meu lado na caminhada há tantos anos: Adriana Tavares, Arthur Santos, Beatriz Pereira, Camila Addono, Fabio Andó, Fernanda Perrin, Giuliene Caleffo, Guilherme Miranda, Helena Barbosa, James Pahim, José Roberto Baldivia, Julia Romero, Juliana De Bonis, Letícia Gomes, Mariana Coelho, Nicolás Neves, Pedro Charbel, Pedro Pimenta, Renata Braga, Roger Lai, Tércio Rodrigues, Walter Porto e Yuji Bando, por me ensinarem sobre a importância e o significado de amizades profundas, duradouras e verdadeiras.

Agradeço a toda minha grande família, tias, tios, primas e primos, que são o meu esteio, que sempre me incentivaram a estudar e me ensinaram o valor do trabalho honesto e dos princípios mais fundamentais. À minha prima, Isabela Rodrigues, que esteve por perto nos momentos mais importantes, por todo o acolhimento. Aos meus avós, Nair Rodrigues de Araújo, Manoel Alves Rodrigues, Maria do Carmo Sanchez e Oswaldo Sanchez, por serem a origem de tudo. Meu amor por vocês é infinito.

Agradeço às funcionárias do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, Márcia Staaks, Vasne dos Santos, Leonardo de Novaes e Aureluce Pimenta, por terem me auxiliado a transitar pelos caminhos tortuosos da burocracia.

Por fim, agradeço à FAPESP, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, pelo apoio financeiro necessário para a realização desta pesquisa por meio do processo 2017/19788-8.

Escrevo para registrar o que os outros apagam quando falo, para reescrever as histórias mal escritas sobre mim, sobre você.

Gloria Anzaldúa, *Falando em línguas: uma carta para as mulheres escritoras do Terceiro Mundo.*

O feminismo, como o oceano, é fluido, poderoso, profundo e tem a complexidade infinita da vida; move-se em ondas, correntes, marés e às vezes em tempestades furiosas. Tal como o oceano, o feminismo não se cala.

Isabel Allende, *Mulheres de minha alma.*

RESUMO

Faz diferença, do ponto de vista da representação substantiva, a interação entre os movimentos feministas e a bancada feminina para a aprovação de propostas legislativas relativas à igualdade de gênero? Se sim, como? Essa pergunta faz parte de uma agenda de pesquisa recente e inovadora da literatura sobre as relações entre os movimentos sociais e o Estado que assume uma abordagem interacionista e processual, postulando o pressuposto de mútua constituição entre as capacidades de ação dos atores sociais e as capacidades de operação do Estado. Para responder esse questionamento, realizamos os estudos de caso do processo de tramitação e aprovação de três propostas legislativas relativas à igualdade de gênero: lei de cotas para candidaturas, Lei Maria da Penha e PEC das Domésticas. Em termos teóricos, desenvolveremos o conceito de feminismo estatal representativo com o objetivo de criar uma categoria analítica capaz de identificar as peculiaridades, semelhanças e diferenças das formas de interação entre os movimentos feministas e o poder Legislativo no Brasil. Assim, nos filiamos a uma crescente produção acadêmica brasileira que tem se dedicado a alargar as lentes teóricas dos estudos sobre a institucionalização dos movimentos sociais a partir de estudos de caso de caráter qualitativo. Concluímos que a interação entre os movimentos feministas e as femocratas fez diferença para a aprovação dos projetos relacionados à igualdade de gênero, apesar das singularidades de cada caso, caracterizando um mesmo ciclo democrático de interação entre os movimentos feministas e o Estado. Argumentamos que a conexão entre a representação descritiva e a representação substantiva aconteceu, nos três casos analisados, por meio da articulação entre as ativistas feministas e as femocratas, o que possibilitou a construção de coalizões multipartidárias e de encaixes institucionais que cristalizaram algumas das demandas históricas dos movimentos feministas na legislação brasileira.

Palavras-chave:

feminismo estatal; representação política; movimentos feministas; institucionalização dos movimentos sociais; encaixes institucionais.

ABSTRACT

Does it make a difference, from the point of view of substantive representation, the interaction between feminist movements and the “bancada feminina” for the approval of legislative proposals related to gender equality? If so, how? This question is part of a recent and innovative research agenda in the literature on the relations between social movements and the State, which takes an interactionist and procedural approach, postulating the assumption of mutual constitution between the action capacities of social actors and the capacities of State operation. To answer this question, we carried out case studies of the legislative process and approving of three proposals related to gender equality: the law on quotas for candidacies, the “Maria da Penha” law and the “PEC das Domésticas”. In theoretical terms, we will develop the concept of representative state feminism with the aim of creating an analytical category capable of identifying the peculiarities, similarities and differences in the forms of interaction between feminist movements and the Legislative power in Brazil. Thus, we join a growing Brazilian academic production that has been dedicated to broadening the theoretical lens of studies on the institutionalization of social movements based on qualitative case studies. We conclude that the interaction between feminist movements and femocrats made a difference for the approval of projects related to gender equality, despite the singularities of each case, characterizing the same democratic cycle of interaction between feminist movements and the State. We argue that the connection between descriptive representation and substantive representation happened, in the three cases analyzed, through the articulation between feminist activists and femocrats, which enabled the construction of multiparty coalitions and institutional arrangements that crystallized some of the historical demands of feminist movements in Brazilian legislation.

Keywords:

state feminism; political representation; feminist movements; institutionalization of social movements, institutional fit.

Sumário

Prefácio: escrevendo a tese em tempos de pandemia	14
Introdução.....	18
1. Definindo os conceitos: feminismo estatal, ativismo institucional e encaixes institucionais.....	26
1.1.Feminismo estatal.....	27
1.1.1. Feminismo estatal e representação política.....	32
1.1.2. Feminismo estatal e políticas públicas.....	39
1.1.3. Feminismo estatal e movimentos sociais.....	42
1.2.Ativismo institucional.....	46
1.3.Encaixes institucionais.....	56
2. Feminismo estatal em três tempos: breve histórico das interações entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil.....	63
3. Mergulhando mais fundo: três estudos de caso sobre feminismo estatal representativo.....	74
4. “Por mais mulheres na política!”	79
4.1.Os conflitos feministas em torno das cotas para mulheres na política.....	82
4.2.A articulação feminista internacional em torno da aprovação da lei de cotas para mulheres nos parlamentos.....	86
4.3.O processo de tramitação e aprovação da lei de cotas no Congresso Nacional.....	95
4.4.Conclusões sobre o processo de tramitação e aprovação da lei de cotas.....	104
5. “Nos queremos vivas, livres e sem medo”	107
5.1.O combate à violência contra as mulheres: uma demanda histórica dos movimentos feministas.....	111

5.2.A articulação feminista internacional em torno da pauta da violência doméstica contra as mulheres.....	119
5.3.O processo de tramitação e aprovação da Lei Maria da Penha no Congresso Nacional.....	122
5.4.Conclusões sobre o processo de tramitação e aprovação da Lei Maria da Penha.....	133
6. “Não queremos ser da família, nós queremos é direitos”.....	137
6.1.A luta das trabalhadoras domésticas no Brasil: uma breve reconstrução histórica.....	142
6.2.A articulação internacional em torno da PEC das Domésticas.....	150
6.3.O processo de tramitação e aprovação da PEC das Domésticas.....	153
6.4.Conclusões sobre o processo de tramitação e aprovação da PEC das Domésticas.....	177
7. Voltando à superfície: comparação entre os casos.....	180
Considerações finais.....	192
Referências bibliográficas.....	197
Anexos.....	209
Lista de pessoas entrevistadas.....	209
Roteiros utilizados nas entrevistas.....	212
Roteiro elaborado pela autora para esta tese.....	212
Roteiro utilizado nas entrevistas do projeto FLACSO.....	213

Lista de abreviaturas e siglas

AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras

AMNB – Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CCJR – Comissão de Constituição e Justiça e de Redação

CEDAW – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

CEJIL – Centro pela Justiça e Direito Internacional

CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação

CF – Constituição Federal

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CLADEM – Comissão da América Latina e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CONTRACS – Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviço

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DEAM – Delegacia Especial de Atendimento à Mulher

DIEESE – Departamento Intersindical de Estudos Econômicos e Sociais

EJA – Ensino de Jovens e Adultos

EUA – Estados Unidos da América

FENATRAD – Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas

FGTS – Fundo de Garantia de Tempo de Serviço

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FITH – Federación Internacional de Trabajadores del Hogar

FLACSO – Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais

GT – Grupo de Trabalho

INSPIR – Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial

IPU – Inter-Parliamentary Union

JECRIM – Juizado Especial Criminal

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda Legislativa

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PL – Projeto de lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP – Partido Progressista

PPR – Partido Progressista Reformador

PR – Partido da República

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

RNGS – Research Network on Gender and the State

SEPPIR – Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SOF – Sempre Viva Organização Feminista

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

TDC – Trabalho Doméstico Cidadão

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TST – Tribunal Superior do Trabalho

UGT – União Geral dos Trabalhadores

Lista de figuras, fotografias, quadros e tabelas

Figura 1 – Histórico da lei de cotas para candidaturas femininas no Brasil e de suas reformas	83
Fotografia 1 - Amelinha Teles e Rachel Moreno.....	69
Fotografia 2 - Parlamentares da bancada feminina da Assembleia Nacional Constituinte.....	71
Fotografia 3 - Ato feminista contra a violência de gênero.....	117
Fotografia 4 - Encontro Nacional de Trabalhadoras Domésticas.....	146
Fotografia 5 - Lélia Gonzalez e Benedita da Silva.....	161
Fotografia 6 - Protesto em favor da aprovação da PEC das Domésticas no Congresso Nacional.....	167
Fotografia 7 - Protesto em favor da aprovação da PEC das Domésticas no Congresso Nacional.....	168
Quadro 1 - Breve histórico da legislação sobre trabalho doméstico no Brasil.....	149
Quadro 2 - Comparação entre os estudos de caso.....	183
Tabela 1 - Votação PEC das Domésticas nos dois turnos.....	176

Prefácio: escrevendo a tese em tempos de pandemia

Como afirmam as teorias feministas, todo conhecimento é situado. Assim sendo, não poderia começar esta tese sem este prefácio, de caráter mais pessoal e biográfico, escrito na primeira pessoa do singular, que trata dos desafios de se fazer pesquisa em tempos de pandemia e dos caminhos que me trouxeram até aqui. Fiquei em dúvida se caberia tratar dessas questões em um trabalho acadêmico. Então, recordei as diversas autoras e epistemologias feministas que historicamente têm demonstrado que a experiência vivida não está apartada do fazer científico, apesar do que ainda hoje nos ensinam. Nenhum conhecimento é neutro e a forma mais objetiva e rigorosa de produzir conhecimento é explicitando o lugar do qual se está falando. Lembrei também do conceito de “escrevivências”, de Conceição Evaristo, que junta as palavras “escrever” e “viver”, questionando a separação entre o ato de escrever e a pessoa que escreve.

Assim, este trabalho não poderia ficar imune ao contexto político atual e às minhas vivências ao longo dos últimos quatro anos e meio, período em que tive o privilégio de me dedicar exclusivamente ao doutorado, com bolsa da FAPESP, e em que experimentei as dores e as delícias de se escrever uma tese. Quando iniciei este estudo, em 2017, não imaginava nem nos meus piores pesadelos que passaríamos por uma situação tão inesperada e trágica como a gerada pela pandemia de covid-19.

A eleição de Bolsonaro, em 2018, já havia sido um fator que impactou decisivamente a realização da presente pesquisa. Isso porque os desinvestimentos do governo na educação, mais especificamente, na educação pública superior gratuita, foram como um banho de água fria. Como realizar pesquisa em um país que não investe na ciência e, conseqüentemente, não oferece perspectivas de futuro para jovens pesquisadores? Foi a esperança de que se trataria de um momento político temporário e o compromisso com o registro da memória das lutas sociais que nos antecederam, suas conquistas e derrotas, que me deram forças para seguir em frente. Escrever esta tese e, principalmente, aprender com as mulheres entrevistadas durante o trabalho de campo, foram formas de recordar o Brasil que já fomos e de imaginar o Brasil que podemos ser. O Brasil da consolidação das cotas para mulheres na política, das políticas de enfrentamento à violência de gênero e dos direitos das trabalhadoras domésticas, apenas para citar os exemplos estudados nesta pesquisa. É por esse país que lutamos.

Se a eleição de Bolsonaro havia sido um banho de água fria, o que se seguiu foi uma avalanche de gelo. A pandemia de covid-19, que chegou e se alastrou pelo Brasil em março de 2020, nos deixou sem fôlego em todos os sentidos. A última vez em que estive presencialmente na Universidade de São Paulo foi em março de 2020. Justamente na reta final de escrita da tese, não pude mais frequentar a Biblioteca Brasileira Guita e José Mindlin, que me acolhia todos os dias, fizesse chuva ou sol, conversar, desabafar e trocar figurinhas com as colegas de pós-graduação tomando um café na “tia Bia”, na FFLCH, enfim, usufruir de tudo o que a USP e a Cidade Universitária me ofereceram ao longo desses últimos onze anos, desde quando iniciei a graduação. Com a pandemia, o trabalho de se escrever uma tese, que já era solitário, ficou ainda mais isolado. As horas infinitas em frente ao computador, por conta de reuniões de grupos de pesquisa e outros compromissos acadêmicos, além do acúmulo de tarefas domésticas, tornaram o processo ainda mais desgastante.

No âmbito familiar, fomos devastados pela morte de meus avós paternos, Oswaldo Sanchez e Maria do Carmo Sanchez, a quem dedico este trabalho, duas das mais de 500 mil vítimas do coronavírus em nosso país. Eles faleceram ainda no início da pandemia, em março de 2020, com apenas dois dias de diferença, quando tínhamos muitas incertezas sobre o vírus e sua transmissão. Continuar trabalhando a despeito da ausência deles, que eram tão presentes na minha vida, parte fundamental de quem eu sou, foi também uma forma de honrar o seu legado, já que eles sempre priorizaram a educação dos filhos e netos, a enxergando como instrumento de transformação social. Tenho certeza de que eles estariam orgulhosos em acompanhar a trajetória que me trouxe até aqui, eles que sempre estiveram ao meu lado, me apoiando com admiração, mesmo, muitas vezes, sem entender exatamente do que se tratava o meu trabalho.

Voltando às epistemologias feministas e à relação entre teoria e prática, o problema de pesquisa ao qual esta tese buscou responder tem relação direta com os caminhos percorridos por mim enquanto pesquisadora-ativista. No meu caso, costumo dizer que o ativismo veio, em termos cronológicos, antes da pesquisa. As experiências de militância no Centro Acadêmico Guimarães Rosa, no Levante Popular da Juventude e no coletivo feminista do curso de Relações Internacionais da USP me despertaram para a luta feminista e para o tema das mulheres na política.

Comecei a pesquisar esse tema ainda durante a iniciação científica realizada no âmbito do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP (NUPPs), sob a orientação

do professor José Álvaro Moisés, com bolsa de pesquisa da FFLCH. Naquele momento, me aproximei das teorias feministas da representação política e dos estudos sobre a eficácia das políticas de cotas para mulheres nos parlamentos em diversos países. Realizei uma pesquisa comparativa que objetivava situar o Brasil no contexto internacional de participação política feminina. Como é sabido, nosso país ocupa uma das últimas colocações no ranking internacional de mulheres na política e isso era algo que me inquietava e instigava.

Com a pesquisa realizada durante a iniciação científica, comecei a me aproximar da Ciência Política, disciplina que esteve presente apenas lateralmente nos meus primeiros anos de formação acadêmica, no curso de Relações Internacionais. Comecei, inclusive, a fazer disciplinas optativas, nos últimos anos da graduação, no departamento de Ciência Política, na FFLCH. Diante dos rumos que meus interesses estavam tomando, decidi atravessar a rua de vez e realizar o mestrado, como costumamos dizer, “do outro lado da rua”¹.

No mestrado, realizado sob a orientação do professor Adrian Gurza Lavalle (a quem conheci e ouvi pela primeira vez no seminário “Democracia e Desigualdades” realizado na UnB, em Brasília), decidi focar minha pesquisa no caso brasileiro, a partir da análise da atuação da bancada feminina do Congresso Nacional. Essa decisão partiu da constatação de que os estudos sobre representação política das mulheres no Brasil focavam mais na dimensão da representação descritiva, ou seja, da presença de mulheres e dos mecanismos institucionais que a dificultavam ou impediam, do que na dimensão da representação substantiva, ou seja, no que as mulheres de fato faziam após terem sido eleitas. Mais uma vez, o diálogo com as teorias feministas da representação política foi fundamental para alargar as concepções de democracia estabelecidas pelo liberalismo político clássico e para sustentar as premissas epistemológicas e normativas do meu trabalho.

Recordo um episódio ocorrido logo no início do mestrado, quando assisti um seminário apresentado por Adam Przeworski, no Departamento de Ciência Política da USP, em que ele argumentava que o sufrágio feminino não havia sido fruto da luta dos movimentos sufragistas, mas sim de um cálculo político dos partidos que estavam no

¹ O prédio do Instituto de Relações Internacionais, onde realizei a graduação, fica “do outro lado da rua” do prédio da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, onde realizei o mestrado e o doutorado.

poder. Os partidos teriam chegado à conclusão de que, se não defendessem o voto das mulheres, perderiam votos e, conseqüentemente, cadeiras nas próximas eleições. Mas o que teria feito com que os parlamentares mudassem de posição em relação ao tema do sufrágio? Por que ser contra o voto das mulheres deixou de ser conveniente? Essas questões não foram respondidas pelo cientista político.

Então, ao fim da pesquisa de mestrado, percebi que havia deixado algo fundamental de lado. Não era possível falar sobre a representação política substantiva das mulheres sem olhar para a interação entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional, entre as ativistas e as femocratas. Já naquele momento havia identificado a influência dos ativismos na consolidação dos direitos das mulheres, mas sem entender muito bem como esse processo havia ocorrido exatamente. Por isso, escolhi preencher essa lacuna e focar esta pesquisa de doutorado, realizada entre 2017 e 2021, justamente na institucionalização dos movimentos feministas no poder Legislativo. Era preciso tirar da invisibilidade o trabalho de articulação política das ativistas e a atuação das parlamentares na defesa da igualdade de gênero ao longo dos anos. Durante o percurso, me aventurei por mares nunca antes navegados, dialogando com campos da literatura que não conhecia, mergulhando no oceano dos movimentos feministas brasileiros e na sua longa jornada em busca da consolidação dos direitos das mulheres em nosso país. Que as leitoras desta tese possam embarcar junto comigo nessa viagem.

Introdução

Faz diferença, do ponto de vista da representação substantiva, a interação entre os movimentos feministas e a bancada feminina para a aprovação de propostas legislativas relativas à igualdade de gênero? Se sim, como? Essa é a pergunta que orienta esta pesquisa de doutorado. Ela é relevante para a Ciência Política por quatro principais motivos que serão apresentados a seguir.

Em primeiro lugar, essa pergunta faz parte de uma agenda de pesquisa recente e inovadora da literatura sobre as relações entre os movimentos sociais e o Estado que assume uma abordagem interacionista e processual, postulando o pressuposto de mútua constituição entre as capacidades de ação dos atores sociais e as capacidades de operação do Estado. Esse tipo de abordagem pretende superar análises dicotômicas que até então se preocupavam ou apenas com os movimentos ou somente com o Estado, ignorando a pluralidade de formas de interação sócio-estatal, que podem variar desde o conflito até a cooperação.

Em segundo lugar, a inclusão da esfera legislativa do Estado aparece como elemento central desta investigação, o que representa uma contribuição para a literatura, já que as pesquisas empíricas sobre as relações sócio-estatais, na maioria dos casos, têm como foco o Poder Executivo e, no caso dos estudos feministas, no estabelecimento de órgãos de políticas públicas para as mulheres na perspectiva do feminismo estatal.

Em terceiro lugar, uma vez que nem as teorias clássicas dos movimentos sociais nem as teorias clássicas da representação política, de modo geral, dialogaram com as teorias feministas, a articulação entre os conceitos de feminismo estatal, ativismo institucional e encaixes institucionais pode trazer novas questões para a análise do processo de interação entre os movimentos e o Estado. Esses conceitos, apesar de terem origens teóricas distintas, fornecem ferramentas analíticas capazes de conectar a literatura sobre as relações sócio-estatais e a institucionalização dos movimentos com a literatura sobre representação política substantiva das mulheres. Mais especificamente, desenvolveremos o conceito de feminismo estatal representativo com o objetivo de criar uma categoria analítica capaz de identificar as peculiaridades, semelhanças e diferenças das formas de interação entre os movimentos feministas e o poder Legislativo no Brasil.

Por fim, a conexão entre a dimensão normativa e a dimensão empírica da pesquisa a partir dos quadros analíticos do feminismo estatal, do ativismo institucional e dos encaixes institucionais pode ser considerada a quarta contribuição desta pesquisa. A dimensão normativa diz respeito à afirmação feita por teóricas feministas de que a interação entre os movimentos feministas e as parlamentares pode trazer melhores resultados para a representação política substantiva das mulheres. A dimensão empírica, por sua vez, está relacionada à criação de distinções analíticas capazes de observar esse fenômeno a partir do caso brasileiro, com base em três estudos de caso. Assim, nos filiamos a uma crescente produção acadêmica brasileira que tem se dedicado a alargar as lentes teóricas dos estudos sobre a institucionalização dos movimentos sociais a partir de estudos de caráter qualitativo.

Tendo essas contribuições em vista, esta pesquisa apresenta propósito duplo. No nível teórico, pretende analisar as estratégias e repertórios de interação utilizados pelos movimentos para influenciar o processo legislativo com o objetivo de verificar em que contextos ocorre a representação substantiva de seus interesses, criando categorias analíticas que poderão ser úteis tanto para as teorias dos movimentos sociais quanto para as teorias da representação política a partir de uma perspectiva feminista. No nível empírico, tem como objetivo verificar as estratégias e os efeitos das interações entre os movimentos feministas brasileiros e o Congresso Nacional a partir da observação do processo de construção de encaixes institucionais. Em seguida, iremos aprofundar a discussão sobre a relevância dessa pesquisa considerando os aspectos mencionados até aqui.

Esta pesquisa parte do pressuposto de mútua constituição entre Estado e sociedade e faz parte de uma agenda de pesquisa inovadora e relacional dos estudos sobre a institucionalização dos movimentos sociais no Brasil no contexto pós-transição. Esses estudos se encontram na fronteira entre a Ciência Política e a Sociologia, utilizando as lentes analíticas do neoinstitucionalismo histórico como ferramentas principais. O objetivo principal dessa literatura é investigar como os movimentos sociais influenciam as políticas mediante as relações que estabelecem com o Estado ao longo do tempo. No nosso caso, focaremos um tipo de interação sócio-estatal e um movimento específico, quais sejam, as interações entre os movimentos feministas e o poder Legislativo no Brasil. Analisaremos como os movimentos podem influenciar a formulação e a tramitação de

propostas legislativas de naturezas distintas, considerando e comparando sua variação vertical.

Os estudos empíricos sobre as interações entre os movimentos sociais e o Estado, de modo geral, dão maior importância para o Executivo, em detrimento do Legislativo e do Judiciário (ABERS e VON BULOW, 2011). Apesar disso, em diversos momentos históricos e em diferentes setores de políticas, os movimentos sociais têm atuado com o objetivo de incidir sobre determinada legislação. No caso das pesquisas feministas, já há literatura específica sobre as relações entre os movimentos feministas e os órgãos do Executivo, como a extinta Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), e as instituições participativas, como Conselhos e Conferências (ALVAREZ e MATOS, 2018; MATOS e PARADIS, 2014; RANGEL, 2013; BOHN, 2010). Todavia, são raros os estudos sobre as relações entre os movimentos feministas e o Poder Legislativo. O trabalho de Carone (2017), que analisou o processo de aprovação da Lei Maria da Penha a partir da interação entre parlamentares e ONGs feministas, representa uma exceção a essa regra.

A ausência de estudos sobre as interações entre os movimentos feministas e o poder Legislativo se contrapõe ao fato de que a arena legislativa tem se mostrado uma das principais áreas de atuação dos movimentos feministas, não somente no Brasil, mas também em outros países (LERUSSI e COSTA, 2018). Eloísa Machado, pesquisadora feminista da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em entrevista ao Nexo Jornal, é bastante enfática ao afirmar que:

“O movimento de mulheres no Brasil é muito atuante no legislativo. É um movimento que permanece presente em várias ações no legislativo, acompanhando muitas iniciativas de lei que avançam com esse tema ou, mais frequentemente, retrocedem. De certa maneira, é injusto dizer que o movimento de mulheres do Brasil abriu mão do legislativo, quando ele foi sua principal arena de atuação nos últimos anos.” (MACHADO, 2018)²

² O link para a entrevista completa é o seguinte: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/08/02/O-que-est%C3%A1-em-jogo-na-audi%C3%Aancia-p%C3%BAblica-do-STF-sobre-o-aborto?>. Acesso em 09.06.2021.

No caso brasileiro, o lançamento de candidaturas de ativistas feministas para os parlamentos, inclusive em mandatos coletivos e os protestos feministas massivos contra a aprovação de determinados projetos de lei são exemplos disso³. Nos outros países da América Latina, os movimentos feministas também têm cada vez mais se aproximado do poder Legislativo. Temos os exemplos recentes do Chile, que contará com a participação paritária de homens e mulheres durante o processo de formulação da nova constituição, e o caso da Argentina, que recentemente aprovou uma legislação nacional de legalização do aborto a partir de uma demanda histórica dos movimentos feministas.

De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2014), essa quase ausência de pesquisas sobre as interações entre os movimentos sociais e o Legislativo pode estar relacionada ao fato de que esse tipo de interação frequentemente é considerado pela academia e pelos próprios movimentos sociais uma forma “menos nobre” de se fazer política. Contraditoriamente, conquistas importantes para os movimentos sociais foram garantidas por meio da elaboração e aprovação de projetos de lei, como a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e de instâncias de participação social. No caso dos movimentos feministas, desde as sufragistas, passando pelo processo constituinte, que teve início em 1985, até os dias atuais, importantes avanços legislativos no que diz respeito aos direitos das mulheres, como o direito ao divórcio e à licença maternidade, foram garantidos. Nessa perspectiva, torna-se oportuno analisar as relações sócio-estatais entre os movimentos feministas no Brasil e o poder Legislativo, pois essa é uma lacuna tanto da literatura nacional e internacional sobre as interações sócio-estatais (MCBRIDE e MAZUR, 2010) quanto das pesquisas brasileiras sobre os movimentos feministas.

No plano teórico, a relevância desta pesquisa é derivada também da articulação entre dois campos da Ciência Política que raramente dialogam: as teorias feministas da representação política e as teorias dos movimentos sociais. As teorias clássicas da representação política, de modo geral, estão interessadas em entender como a representação ocorre no interior do parlamento, sem levar em consideração as interações entre os movimentos sociais e as instituições representativas. Pitkin (1967) avança nesse sentido ao apresentar as limitações de abordagens parciais ou institucionalistas sobre a

³ Historicamente, os movimentos feministas brasileiros têm se mobilizado em torno de pautas do Legislativo, seja para defendê-las ou para impedi-las, como foi o caso dos protestos contra a aprovação do Estatuto do Nascituro em 2015 e, mais recentemente, as manifestações contra a aprovação do projeto de lei denominado “bolsa estupro”.

representação política, pensando o conceito a partir de sua presença em contextos diversos. No entanto, os movimentos sociais continuaram ausentes de sua formulação.

Os estudos legislativos também fazem parte dessa tradição que tem como foco principal a análise das instituições legislativas e de suas regras, desde a perspectiva da teoria da escolha racional, deixando em segundo plano a dimensão dos movimentos sociais (LIMONGI, 1994). Os movimentos sociais raramente aparecem nas análises dos estudos legislativos e, quando aparecem, é de modo apenas marginal. Como consequência, essas pesquisas acabam resumindo a análise do processo legislativo a uma mera questão de cálculo dos partidos políticos (vistos como atores racionais), constrangidos por regras institucionais. Trata-se de uma questão que pode ser, portanto, resolvida com aplicação de modelos estatísticos. Contudo, os pressupostos teóricos e epistemológicos dessas abordagens e suas consequências não são questionados. Como consequência, a atuação dos movimentos sociais no processo legislativo acaba sendo simplesmente omitida, ignorada ou apagada⁴.

Por outro lado, apenas parte da literatura sobre representação política das mulheres tem pensado as alterações na agenda sobre igualdade de gênero nas instituições olhando para o poder Legislativo (SANCHEZ, 2017). No âmbito das teorias feministas da representação política, a presença de mulheres no Congresso tem sido pensada como fator determinante para a representação de seus interesses, argumento que tem fundamentado a adoção de políticas de cotas para mulheres em diversos países (PHILLIPS, 1995; YOUNG, 2000). Contudo, essas análises, de modo geral, tampouco têm considerado a influência exercida pelos movimentos feministas sobre o processo legislativo.

As teorias dos movimentos sociais, por sua vez, apenas recentemente começaram a interpretar os padrões de interação entre Estado e sociedade como processos de mútua constituição (GURZA LAVALLE, CARLOS, DOWBOR e SZWAKO, 2019). As fronteiras entre as atrizes dos movimentos e as atrizes estatais nem sempre são claras. Por isso, as conexões entre os movimentos sociais e o Estado devem ser analisadas a partir da influência que exercem em ambas as dimensões, de maneira não dicotômica. Dessa

⁴ Exemplo desse tipo de análise pode ser encontrada no artigo de Adam Przeworski sobre o sufrágio feminino (2009), citado no prefácio desta tese. O autor argumenta que o sufrágio não foi uma conquista dos movimentos sufragistas, mas sim fruto de um cálculo feito pelos partidos liderados por homens, a partir de uma lógica de competição eleitoral. Os líderes dos partidos concluíram que, se não passassem a defender aquela demanda, não seriam reeleitos. Para comprovar essa tese, são utilizados modelos estatísticos. No entanto, o autor não analisa quais foram os fatores que fizeram com que ocorresse essa mudança de cálculo.

forma, a conexão entre a literatura feminista de representação política e as teorias dos movimentos sociais pode trazer um novo olhar para o problema desta pesquisa: faz diferença, do ponto de vista da representação substantiva, a interação entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional para a aprovação de legislação sobre igualdade de gênero? Se sim, como?

Para que a resposta a esse questionamento seja possível, é preciso articular as teorias normativas que tratam dos processos de interação sócio-estatais com as teorias positivas ou empíricas baseadas em estudos de caso. A articulação entre a dimensão teórico-normativa e a dimensão empírica pode ser considerada uma das contribuições desta pesquisa para a Ciência Política, uma vez que atualmente a maior parte da literatura feminista sobre as relações sócio-estatais ou se dá em registro teórico-normativo (FRASER, 2013) ou tem como foco apenas estudos de caso concernentes a contextos específicos, sem que haja um diálogo aprofundado com a teoria (WHITE, 2003; ZHENG, 2005).

A conexão entre a dimensão empírica e a dimensão teórico-normativa da pesquisa será feita a partir dos modelos conceituais fornecidos pelas literaturas do feminismo estatal, do ativismo institucional e dos encaixes institucionais que permitem traduzir proposições teórico-normativas em categorias analíticas empiricamente verificáveis. Partindo da literatura do feminismo estatal, utilizaremos o conceito de “femocrata” para nos referirmos às parlamentares feministas que atuam pró-ativamente em defesa da igualdade de gênero dentro do Congresso Nacional. Mais especificamente, para que seja possível distinguir as peculiaridades das interações entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional, será desenvolvido o conceito de feminismo estatal representativo, que, diferentemente do feminismo estatal participativo, tem como *locus* principal o parlamento. O conceito de “repertórios de interação” também será importante para entendermos as diversas estratégias utilizadas pelos movimentos em sua interação com o Estado, desde as mais contenciosas até as mais cooperativas. Já o conceito de “encaixes institucionais” será utilizado para que possamos identificar os efeitos ou resultados dessa interação a partir da institucionalização das demandas dos movimentos no poder Legislativo, considerando sua variação vertical.

O argumento substantivo que desenvolveremos ao longo da tese é que a vinculação entre a representação descritiva e a representação substantiva, entre a presença das parlamentares e a defesa de projetos de lei sobre igualdade de gênero, se deu através

da articulação entre as femocratas e os movimentos feministas. Essa articulação foi capaz de construir coalizões multipartidárias, formando as maiorias necessárias para a aprovação das propostas em cada um dos casos, mesmo considerando o contexto de sub-representação política das mulheres no Congresso Nacional nos três momentos analisados. Os encaixes institucionais construídos a partir da interação entre os movimentos feministas e as femocratas variaram verticalmente, ou seja, tiveram graus diferentes de consolidação, de acordo com os obstáculos enfrentados durante o processo de tramitação das propostas. Em determinados casos, mais concessões tiveram que ser feitas durante o processo de barganha, o que distanciou o resultado do encaixe das demandas iniciais dos movimentos.

Analisaremos o processo de tramitação de três propostas legislativas relacionadas à igualdade de gênero, de modo a entender como ocorreu a articulação entre os movimentos feministas e as femocratas em cada um deles: lei de cotas para candidaturas femininas, Lei Maria da Penha e PEC das Domésticas. Esses três encaixes institucionais, apresentados em ordem cronológica, foram marcos fundamentais para a consolidação de diferentes dimensões dos direitos das mulheres, sejam eles políticos, trabalhistas, ou de garantia da integridade física e da dignidade das mulheres. Procuramos também observar a diversidade de organizações que compõem o campo feminista, considerando a intersecção do gênero com outras dimensões das desigualdades, como a classe e a raça. Consideramos também a variação no grau de institucionalização de cada um dos movimentos envolvidos, fazendo com que algumas demandas fossem “encaixadas” e outras não. Essas diferenças relacionadas tanto à composição dos movimentos e aos seus respectivos interesses quanto ao grau de institucionalização fizeram com que o processo de tramitação das propostas fosse permeado não apenas por consensos, mas também por conflitos.

A estrutura da tese está organizada da seguinte maneira: em primeiro lugar, argumentaremos sobre as contribuições teóricas que os conceitos de feminismo estatal, ativismo institucional e encaixes institucionais podem trazer para a análise das interações entre os movimentos feministas e o Legislativo. Nesse capítulo, apresentaremos os conceitos e categorias analíticas que serão utilizados ao longo do trabalho.

Em seguida, reconstruiremos brevemente o histórico das interações entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil em três momentos para que seja possível contextualizar essa forma específica de interação sócio-estatal e localizar temporalmente

os estudos de caso realizados. Argumentaremos que os três casos estudados nesta tese fizeram parte de um mesmo ciclo de interação entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil, classificado aqui como o segundo momento dessa interação, marcado pela consolidação dos direitos das mulheres e de outros grupos marginalizados.

Em terceiro lugar, faremos um mergulho empírico e analisaremos as interações entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional brasileiro a partir dos estudos de caso sobre o processo de tramitação e aprovação de três propostas legislativas: lei de cotas para candidaturas femininas, Lei Maria da Penha e PEC das Domésticas. Os estudos de caso serão desenvolvidos em capítulos separados, organizados cronologicamente. Analisaremos como em cada um dos casos ocorreu a construção dos encaixes institucionais, com foco na interação entre os movimentos feministas e as femocratas. Investigaremos como as demandas dos movimentos feministas foram institucionalizadas, em maior ou menos grau, na legislação brasileira.

Em seguida, voltaremos à superfície e desenvolveremos a comparação entre os estudos de caso, a partir de uma matriz comparativa, destacando as principais consequências teóricas derivadas da análise. Consideraremos os seguintes elementos durante a comparação: ano de aprovação da proposta, partido do governo no momento de sua aprovação, tipo de direito envolvido, caráter universalista ou não da proposta, porcentagem de cadeiras ocupadas pela bancada feminina no momento de sua aprovação, principais organizações feministas envolvidas, principais femocratas envolvidas, encaixes institucionais produzidos, repertórios de interação utilizados e tempo de tramitação da proposta.

Por fim, apresentaremos as principais conclusões e contribuições do trabalho, retomando a pergunta proposta inicialmente. Indicaremos também algumas possibilidades de desenvolvimento futuro da agenda de pesquisa sobre a institucionalização dos movimentos feministas no poder Legislativo.

1. Definindo os conceitos: feminismo estatal, ativismo institucional e encaixes institucionais

Na busca pelas ferramentas analíticas que pudessem nos auxiliar a responder o problema proposto por esta tese, chegamos a três literaturas que ofereciam instrumentos capazes de borrar as fronteiras entre Estado e sociedade, apresentando uma visão complexa sobre as formas de interação sócio-estatal, superando interpretações dicotômicas que até então enxergavam essa relação ou como um processo de contestação, por um lado, ou de cooptação, por outro. Os conceitos de feminismo estatal, de ativismo institucional e de encaixes institucionais, apesar de suas origens teóricas distintas, são fruto da tentativa de observar o que acontece quando atores (e organizações) dos movimentos e o Estado passam a se interpenetrar mutuamente. Essa interpenetração pode acontecer de diversas formas, sendo que algumas das mais estudadas pela literatura até agora foram a ocupação de cargos na burocracia e a participação em instituições participativas.

Assim, nosso esforço ao longo do capítulo será investigar o que essas literaturas nos dizem sobre uma forma específica de interação sócio-estatal, ainda pouco investigada: a relação entre os movimentos feministas e o poder Legislativo. Este capítulo pretende discutir e comparar criticamente os conceitos de feminismo estatal, ativismo institucional e encaixes institucionais, demonstrando a conexão entre formas de ativismo dentro e fora do Estado. Para isso, sugeriremos algumas adaptações conceituais, reinterpretções analíticas e novas formulações.

Tendo em vista o nosso problema de pesquisa, o objetivo do presente capítulo é, portanto, responder: quais são as contribuições que os conceitos de feminismo estatal, ativismo institucional e encaixes institucionais podem trazer para a análise das interações entre os movimentos sociais e o Estado e, mais especificamente, entre os movimentos feministas e o poder Legislativo? Quais são os conceitos formulados por essas literaturas que poderão ser utilizados na análise que faremos mais adiante sobre a articulação entre ativistas feministas e femocratas para a aprovação de propostas legislativas sobre igualdade de gênero?

Em primeiro lugar, é importante destacar que estes conceitos partem de campos diferentes da Ciência Política e da Sociologia. O conceito de feminismo estatal tem

origem nos estudos de gênero e pretende articular as ferramentas analíticas e conceituais fornecidas pelas teorias dos movimentos sociais, da representação política e de políticas públicas a partir de uma perspectiva feminista (MCBRIDE e MAZUR, 2010). O conceito de ativismo institucional, por sua vez, tem sido desenvolvido por teóricas dos movimentos sociais e pretende analisar o fenômeno de ocupação de cargos estatais por ativistas por meio da análise de trajetórias individuais (ABERS e VON BULOW, 2011; PETTINICCHIO, 2012). Já o conceito de encaixes institucionais é mais recente e parte de uma agenda de pesquisa sobre a institucionalização dos movimentos sociais no Brasil pós-transição (GURZA LAVALLE *et al*, 2019). Neste capítulo, teceremos redes de diálogo entre as principais referências de cada um desses campos, costurando-as com o nosso problema de pesquisa.

Este capítulo será dividido em três partes. Em primeiro lugar, analisaremos o conceito de feminismo estatal e sua relação com outros três campos da literatura: representação política, políticas públicas e movimentos sociais. A partir do conceito de feminismo estatal, proporemos o conceito derivado de feminismo estatal representativo, a partir da obra de autoras que são referências nessa área de estudo. Em seguida, apresentaremos o conceito de ativismo institucional, as produções que pela primeira vez utilizaram essa categoria e sua relação com os conceitos de feminismo estatal e feminismo estatal representativo. Por fim, nos aprofundaremos na análise do conceito de encaixes institucionais a partir dos estudos sobre a institucionalização dos movimentos sociais no Brasil.

1.1.Feminismo estatal

O conceito de feminismo estatal não é novo. Prova disso é o fato de que teóricas feministas, principalmente dos EUA e Europa, há algum tempo vêm desenvolvendo, a partir desse conceito, pesquisas empíricas comparadas. O grande projeto realizado pela Research Network on Gender and the State (RNGS) é um exemplo dessa iniciativa. Pesquisadoras de diversos países se reuniram para analisar sistematicamente o impacto da atuação dos movimentos feministas e das agências de políticas para as mulheres na formulação e implementação de políticas públicas (MCBRIDE e MAZUR, 2010).

Nos últimos anos, o conceito de “feminismo estatal” ou “feminismo de Estado” tem ganhado importância na Ciência Política e na Sociologia. Existem diversas definições sobre o conceito de feminismo estatal e nenhuma delas é consensual. Lovenduski (2005) o entende como o ativismo dos movimentos de mulheres dentro do Estado. Eisenstein (1995) o define como um feminismo institucionalizado em agências públicas. Macbride e Mazur (2010) como características das agências de políticas para as mulheres. Sawyer (1990) como as atividades de femocratas no governo e na administração pública. Scheidegger (2014) como a conexão entre movimentos de mulheres (incluindo os feminismos), agências de políticas para as mulheres e o Estado, dentro de uma relação conceitual particular. O elemento comum entre todas estas definições é a referência à conquista de espaços institucionais dentro do Estado por ativistas e ao consequente estabelecimento de instâncias especializadas em políticas de igualdade de gênero.

Considerando a diversidade existente de definições, nos deparamos com o desafio de apresentar uma única definição que fosse útil para os objetivos desta pesquisa e que condensasse as principais características do conceito de feminismo estatal. Portanto, para os fins desta tese, feminismo estatal é o ativismo dos movimentos feministas dentro do Estado, por meio da atuação de femocratas (sejam elas burocratas ou parlamentares), com o objetivo de contribuir para a formulação, aprovação, implementação e fiscalização de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de gênero.

As definições mais comuns do conceito de feminismo estatal foram originadas e amplamente utilizadas em contextos europeus nas décadas de 1980 e 1990. Na América Latina, o conceito ainda não é muito difundido, visto que a maior parte dos estudos sobre feminismo estatal e sobre a ação das agências de políticas para mulheres têm como foco as democracias ocidentais pós-industriais. Estudos sobre países latino-americanos que adotem a perspectiva do feminismo estatal ainda são incipientes. Uma exceção é o artigo de autoria de Rodríguez Gustá, Madera e Caminotti (2017) em que comparam as experiências do feminismo estatal em dezessete países latino-americanos, classificando-os de acordo com modelos de governança e verificando a influência da ideologia do governo na construção de instâncias governamentais voltadas para a promoção da igualdade de gênero.

É importante destacar que a maior parte das análises empíricas que utilizaram a abordagem do feminismo estatal não tiveram como foco o Legislativo ou o Judiciário, mas sim o Executivo e a criação de órgão de políticas públicas para as mulheres. Dessa

forma, é preciso avançar na formulação do conceito para que ele possa dar conta de explicar as relações entre os movimentos feministas e outras dimensões do Estado, tanto no Brasil como em outros países. Para isso, propomos ao longo deste capítulo o conceito de feminismo estatal representativo. Partindo da definição anteriormente apresentada de feminismo estatal, o feminismo estatal representativo pode ser definido como o ativismo dos movimentos feministas dentro das instituições representativas, por meio da atuação de femocratas, entendidas como parlamentares, com o objetivo de contribuir para a formulação e aprovação de propostas legislativas voltadas para a promoção da igualdade de gênero.

A principal pergunta feita pelas autoras do feminismo estatal é a seguinte: como e em quais circunstâncias as agências de políticas para as mulheres ampliaram o impacto dos movimentos feministas na representação política das mulheres? (LOVENDUSKI, 2005). Percebemos a partir deste questionamento que o diálogo com as teorias feministas da representação política é fundamental para as teóricas do feminismo estatal, assim como o é para a pergunta desta pesquisa. Partindo da clássica distinção cunhada por Pitkin (1967) entre representação descritiva e representação substantiva, a pergunta inicial do feminismo estatal pode ser subdividida em outras duas. Na perspectiva da representação descritiva, de caráter quantitativo, questiona-se se há mulheres envolvidas no processo de elaboração da política e quantas são elas. Já na dimensão da representação substantiva, pretende-se averiguar se os objetivos da política coincidem com os objetivos dos movimentos de mulheres e feministas, desde uma noção qualitativa (MCBRIDE e MAZUR, 2010)⁵.

As autoras do conceito de feminismo estatal demonstram que o estabelecimento de agências de políticas para as mulheres transformou a forma como os movimentos feministas reivindicavam suas demandas para o Estado (LOVENDUSKI, 2005). Estas agências incrementaram o acesso das mulheres às instituições, garantindo a sua participação no processo político e inserindo objetivos feministas na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, o modelo do feminismo de Estado fornece ferramentas analíticas capazes de conectar a literatura sobre as relações sócio-estatais com a literatura sobre representação política substantiva das mulheres, ou

⁵ Para um aprofundamento nos principais debates dentro das teorias feministas da representação política, indicamos o artigo “Representação política das mulheres: uma revisão crítica da bibliografia” (SANCHEZ, 2017).

seja, com estudos preocupados com o conteúdo da representação feminina e não somente com a quantidade de mulheres nos parlamentos. O modelo do feminismo estatal foi desenvolvido a partir das próprias teorias da representação política e dos movimentos sociais, mas também a partir das teorias de políticas públicas. Trabalhos que utilizam este modelo mostraram que os movimentos feministas têm atuado em aliança com as agências de políticas para as mulheres e, como resultado, lograram aumentar sua representação política (RANGEL, 2013).

Um conceito fundamental para as teóricas do feminismo estatal é o conceito de “femocrata”. Ele diz respeito às ativistas dos movimentos feministas que passaram a ocupar cargos na burocracia estatal, agindo pró-ativamente para promover as demandas desses movimentos dentro do Estado (MCBRIDE e MAZUR, 2010). Ele seria uma junção das palavras “feminista” e “burocrata”. A femocrata é a protagonista do feminismo estatal, assim como o ativista institucional é o ator principal do ativismo institucional. A maior parte da literatura sobre feminismo estatal define a femocrata como uma burocrata, ou seja, alguém que trabalha no governo e nos órgãos do poder Executivo, especialmente nas instâncias de promoção de políticas públicas para as mulheres. No entanto, para os fins dessa pesquisa, propomos uma ampliação do conceito para que ele possa ser utilizado também para classificar as parlamentares feministas com mandato eletivo. Apesar das diferenças entre as funções de um burocrata e de um parlamentar, argumentaremos que o conceito de “femocrata” também pode ser utilizado para analisar a atuação de deputadas e senadoras. Consequentemente, pretendemos especificar, dentro do guarda-chuva mais amplo do feminismo estatal, uma forma peculiar de interação entre os movimentos feministas e o Estado, qual seja, a interação entre os movimentos feministas e as instituições representativas.

Para nós, femocrata é a burocrata ou a parlamentar que atua ativamente dentro do Estado com o objetivo de contribuir para a formulação, aprovação, implementação e fiscalização de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de gênero. No caso do feminismo estatal representativo, as femocratas são as parlamentares feministas, sejam elas deputadas ou senadoras, que atuam dentro das instituições representativas com o objetivo de contribuir para a formulação e aprovação de propostas legislativas voltadas para a promoção da igualdade de gênero.

A utilidade analítica do conceito de femocrata para os fins desta tese descansa na possibilidade de junção entre a dimensão dos movimentos sociais e da representação

política. As femocratas não são qualquer representante, mas sim parlamentares que atuam em prol da aprovação de proposições legislativas relacionadas à igualdade de gênero. Consequentemente, nem todas as parlamentares são femocratas, apenas as que atuam proativamente no âmbito Legislativo em defesa dos direitos das mulheres. Há, portanto, no conceito de femocrata, da maneira como estamos propondo, uma vinculação entre representação descritiva (presença) e representação substantiva (ideias). Argumentamos também que o conceito de femocrata é necessário porque quando olhamos para as representantes apenas como parlamentares deixamos de fora os vínculos existentes entre elas e as reivindicações dos movimentos feministas.

Já o conceito de feminismo estatal representativo surge na presente pesquisa para dar conta das especificidades das interações entre os movimentos feministas e os poderes Legislativos, seja no âmbito municipal, estadual ou federal, que, como dito anteriormente, têm sido menos abordadas pela literatura. No caso do feminismo estatal representativo, o tipo principal de femocrata, em vez de burocratas do poder Executivo, são as parlamentares eleitas e suas assessoras. Além disso, o feminismo estatal representativo, diferentemente do feminismo estatal participativo, é caracterizado por ocorrer a partir da interação entre os movimentos feministas e as instituições representativas, como o Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, e não entre os movimentos feministas e as instituições participativas como Conselhos, Conferências e Orçamento Participativo.

A necessidade de formulação desse conceito veio da constatação já anunciada de que os estudos sobre as interações entre os movimentos feministas e o Estado que utilizavam o conceito de feminismo estatal estavam ou focados na criação de organismos de políticas públicas para as mulheres no Executivo ou na participação de ativistas em instituições participativas. Assim, o que estava sendo chamado genericamente de “feminismo estatal” por essas autoras tratava-se, na verdade, de uma forma específica de interação entre os movimentos feministas e o Estado, que não incluía a relação com o poder Legislativo.

Partindo dessas definições, vamos aprofundar a seguir a análise da relação do conceito de feminismo estatal com cada uma das seguintes literaturas: representação política, políticas públicas e movimentos sociais.

1.1.1. Feminismo estatal e representação política

No que diz respeito às teorias da representação política, o conceito de feminismo estatal pretende desvendar as conexões entre as dimensões descritiva e substantiva da representação, de acordo com a distinção clássica cunhada por Pitkin (1967). A dimensão da representação descritiva está relacionada com a quantidade de representantes de determinado grupo nas instituições de representação e entende que os parlamentos deveriam ser um reflexo da composição da população. Por exemplo, se a população feminina no Brasil corresponde a mais da metade do total da população, seria de se esperar que essa proporção fosse verificada nos parlamentos. A representação substantiva, por outro lado, diz respeito ao conteúdo da representação política e parte do pressuposto de que os representantes devem agir de acordo com o interesse dos representados. O conceito de feminismo estatal permite conectar essas duas dimensões da representação, ao defender que a representação descritiva, ou seja, a presença de mulheres nos parlamentos, é pré-requisito para a consolidação da representação substantiva dos interesses das mulheres. Em outras palavras, é a presença de femocratas dentro do Estado que possibilita a formulação de propostas em defesa da igualdade de gênero (LOVENDUSKI e GUADAGNINI, 2010).

Em minha dissertação de mestrado, concluí que essa relação entre representação descritiva e representação substantiva pôde ser verificada no caso brasileiro em algumas propostas legislativas sobre igualdade de gênero, apesar das diferenças partidárias e ideológicas existentes entre a bancada feminina. As bancadas femininas da Câmara dos Deputados e do Senado se mobilizaram para formular e aprovar projetos de lei que promovessem a igualdade de gênero, principalmente nos temas relacionados ao combate à violência contra as mulheres e ao aumento da participação política feminina⁶. A lei de cotas para candidaturas femininas, a Lei Maria da Penha e a PEC das Domésticas, como veremos a seguir, também foram fruto dessa articulação de femocratas. No entanto, em temas mais polêmicos como, por exemplo, os relacionados à legalização do aborto, pauta histórica dos movimentos feministas, não houve consenso entre as parlamentares

⁶ Apesar de não terem sido objeto de análise durante o meu mestrado, outros temas que unificam a bancada feminina são a promoção de políticas de igualdade de gênero no mercado de trabalho e políticas voltadas para a saúde feminina.

mulheres. Nesse caso, a ideologia partidária e a religião contaram mais do que o gênero para o posicionamento político das parlamentares (SANCHEZ, 2017).

As diferenças de posicionamento político da bancada feminina e o sucesso de algumas propostas legislativas em detrimento de outras remete à distinção feita por Htun e Weldon (2010) que propõem a divisão das políticas de gênero em duas categorias: doutrinárias e não-doutrinárias. As primeiras seriam aquelas que desafiarão as doutrinas religiosas e os valores tradicionais e culturais de uma determinada sociedade, como é o caso da legalização do aborto e das políticas de planejamento familiar. As segundas, por sua vez, seriam aquelas que avançariam na consolidação dos direitos das mulheres sem, no entanto, colocar em xeque essas tradições, como no caso das políticas de combate à violência de gênero, de promoção da participação política e de direitos trabalhistas (casos analisados nesta tese).

Cabe destacar que a distinção entre políticas doutrinárias e não-doutrinárias não é estanque, mas sim contextual. Uma pauta considerada doutrinária em um determinado contexto pode ser considerada não-doutrinária em outro, e vice-versa. O combate à violência de gênero, por exemplo, que antes era visto como uma pauta não-doutrinária, no contexto brasileiro, tem cada vez mais se transformado em uma pauta que desafia os valores tradicionais da sociedade.

Além da distinção entre políticas doutrinárias e não-doutrinárias, a classificação de Htun e Weldon (2010) diferencia as políticas sensíveis à dimensão de classe, ou seja, aquelas que pretendem corrigir distorções materiais derivadas da divisão sexual do trabalho, e as políticas que promovem benefícios para as mulheres como um todo, sem distinção de classe, ou seja, políticas de caráter mais universalista baseadas apenas no *status* de gênero. Diante do modelo proposto pelas autoras, acrescentamos que seria importante incluir não somente a dimensão de classe, mas também uma diferenciação entre políticas universalistas e políticas sensíveis às desigualdades raciais entre as mulheres, desde uma perspectiva interseccional. Estas diferenças entre as políticas destinadas à promoção da igualdade de gênero podem ser um dos fatores que explicam a variação do grau de apoio que elas receberam dos movimentos feministas. Como veremos, parte dos movimentos feministas não se engajou na aprovação da lei de cotas para candidaturas femininas, por exemplo. Isto talvez tenha acontecido porque esta política não considerou as formas de desigualdades de classe e raciais existentes entre o grupo “mulheres”.

Assim, outro elemento fundamental para a conexão entre representação descritiva e representação substantiva está relacionado à ligação das femocratas com os movimentos feministas. Como demonstrado por Weldon (2002), os movimentos feministas, a partir da interação com suas representantes, podem ser mais efetivos em expressar as perspectivas das mulheres do que a mera presença de mulheres nas legislaturas. Por isso, os estudos legislativos e sobre representação política deveriam considerar a mobilização política dos movimentos sociais como um aspecto central do processo representativo nas instituições. São os “atos críticos” das femocratas vindas dos movimentos feministas, ou seja, as ações realizadas por elas capazes de mudar a posição dos demais parlamentares acerca de determinados temas, levando a mudanças futuras mais profundas, e não somente a mera presença de mulheres, que garantem a existência da representação substantiva (LOVENDUSKI, 2001).

O conceito de “atos críticos” tem relação com outro conceito importante para as teorias feministas da representação política: o conceito de “massa crítica”. Ele foi elaborado por estudos feministas internacionais (e utilizado por pesquisas nacionais) e se refere à afirmação de que seria necessária uma porcentagem mínima de mulheres dentro dos parlamentos para que elas pudessem começar a fazer diferença no processo legislativo (DAHLERUP, 2006; REZENDE, 2017). Dito de outra maneira, a representação descritiva só geraria a representação substantiva quando atingisse um determinado patamar, geralmente estabelecido como 30%.

A teoria da massa crítica embasou o debate sobre a adoção de cotas para mulheres no Legislativo, não só no Brasil, mas também em outros países, como veremos a seguir no estudo de caso sobre a lei de cotas para candidaturas femininas. No caso brasileiro, a definição da porcentagem de 30% de candidaturas para as mulheres pela lei de cotas teve relação direta com os estudos empíricos que demonstravam que essa seria a porcentagem mínima necessária para que as mulheres pudessem transformar a arena legislativa. Nas palavras de Dahlerup (2006),

“O conceito de massa crítica é emprestado da física nuclear, onde se refere à menor quantidade de material físsil necessária para uma reação em cadeia nuclear sustentada, em termos gerais, um ponto de partida irreversível para uma nova situação ou processo. Por analogia, o termo massa crítica tem sido usado desde a década de 1980 na pesquisa

de gênero e minorias nas ciências sociais sobre uma mudança qualitativa esperada, um ponto de inflexão, que pode ser uma decolagem irreversível para uma nova situação, após um aumento no número ou porcentagem daqueles sub-representados.” (DAHLERUP, 2006, p.3, tradução nossa)

Partindo dos pressupostos da teoria da massa crítica, seria de se esperar que nos países em que a porcentagem mínima de 30% de mulheres nos parlamentos não fosse atingida, como é o caso brasileiro, as parlamentares não seriam capazes de influenciar o processo legislativo. No entanto, argumentaremos nesta tese, a partir dos estudos de caso realizados, que as parlamentares podem fazer diferença no processo legislativo mesmo quando não atingem a massa crítica mínima necessária, ou seja, a representação descritiva pode gerar a representação substantiva mesmo em contextos de sub-representação política. No caso brasileiro, a bancada feminina foi capaz de garantir a aprovação de projetos de lei sobre igualdade de gênero mesmo representando uma porcentagem bem inferior a 30% do total de cadeiras. Esse fato pode ser explicado pela articulação das femocratas com os movimentos feministas, o que conferiu ganhos de legitimidade, tanto por parte da opinião pública quanto dentro do Congresso Nacional, das pautas defendidas pela bancada feminina. Outro fator que pode explicar a influência das femocratas mesmo considerando as baixas taxas de representação política feminina é a formação de coalizões multipartidárias compostas por parlamentares homens apoiadores das propostas em questão.

A disciplina partidária é outro elemento que pode influenciar a atividade legislativa dos representantes, mais especificamente das parlamentares mulheres. Em alguns casos, a decisão do partido pode contar mais do que o interesse dos movimentos representados pelas femocratas, o que constitui uma barreira para a representação dos interesses feministas. Em outras palavras, é possível que as legisladoras queiram representar os interesses dos movimentos feministas, mas acabem sendo constrangidas por seu partido e pelos procedimentos e regras institucionais existentes. No caso brasileiro, o debate sobre legalização do aborto pode ser considerado um exemplo da influência, entre outros fatores, da disciplina partidária. Mesmo considerando que o tema da legalização do aborto tem sido historicamente uma demanda dos movimentos feministas, parlamentares mulheres se opuseram a projetos de lei nesse sentido seguindo

a orientação das bancadas dos partidos (MIGUEL, BIROLI e MARIANO, 2017). Outro exemplo recente é a defesa da extinção da lei de cotas para candidaturas femininas por parte de parlamentares mulheres.

Por isso, em minha dissertação de mestrado, argumentei que seria necessário fazer uma distinção entre a atuação das parlamentares e a efetividade das propostas defendidas por elas (SANCHEZ, 2017). Há situações em que as parlamentares atuam em prol da aprovação de uma determinada pauta relacionada à igualdade de gênero, mas, por conta da natureza do processo legislativo, que exige a formação de maiorias e de coalizões multipartidárias, ela não é aprovada. Dito de outra forma, o fato da não aprovação de uma determinada proposta legislativa não pode ocultar a existência da representação substantiva das mulheres, o que exige a análise do processo de tramitação dos projetos em todas as suas etapas e a identificação de seus principais opositores e apoiadores. Como afirmam King et al (2005), a maior parte dos poucos estudos sobre as interações entre os movimentos e o poder Legislativo foca no resultado final de determinada legislação e não no processo ocorrido até a sua aprovação, o que pode ocultar a influência dos movimentos e das femocratas ao longo da tramitação de uma proposta legislativa.

As teóricas do feminismo estatal argumentam também que, em circunstâncias em que o Estado possui espaços de consulta à sociedade civil e de participação, a representação nas instituições estatais, em conjunto com o ativismo feminista, promove uma melhor representação política das mulheres. Isso porque as representantes oriundas dos movimentos feministas levam adiante ideias “generificadas”⁷ na tentativa de enquadrar os debates de maneira que seu discurso esteja alinhado com os interesses das mulheres.

Um aspecto central para o debate sobre o conceito de feminismo estatal e sua relação com as teorias da representação política diz respeito ao conceito de interseccionalidade. Esse conceito teve origem nos trabalhos de teóricas feministas negras estadunidenses e surgiu com o objetivo de agrupar sobre um mesmo guarda-chuva teórico a ideia que já havia sido formulada antes por outras teóricas feministas negras, inclusive no Brasil, de que a categoria “mulheres” não é universal, mas sim atravessada por diversos eixos de opressão (DAVIS, 1981; GONZALEZ, 1988). A definição do conceito

⁷ O termo “generificadas” costuma ser utilizado como a tradução de “gendered” do inglês.

de interseccionalidade mais adotada no campo dos estudos de gênero é a de Crenshaw (2002):

“A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento.”
(CRENSHAW, 2002, p. 177)

Partindo dessa definição de interseccionalidade, podemos afirmar que as mulheres não formam um grupo homogêneo. Pelo contrário, existem diversos eixos de opressão que atuam sobre as experiências de vida das mulheres e, conseqüentemente, sobre as suas oportunidades de representação política (BIROLI e MIGUEL, 2015). Assim, marcadores como raça, classe, orientação sexual, idade, deficiência, território etc., devem ser considerados também na análise das interações entre os movimentos feministas e o Estado⁸.

O conceito de interseccionalidade traz à tona o fato de que a representação dessa pluralidade entre as mulheres, pauta central para as preocupações feministas, se traduz pouco nas estruturas institucionais, que são desenhadas para agregar e não para diferenciar interesses. No caso brasileiro, por exemplo, de acordo com as informações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nas eleições de 2014, entre as pessoas eleitas para a Câmara dos Deputados, apenas 2% eram mulheres negras, dado que contrasta com o fato de que as mulheres negras compõem 25% da população brasileira (RIOS, PEREIRA e

⁸ De acordo com a proposta de Hirata (2014), a interseccionalidade deve ser considerado um conceito de geometria variável. Isso quer dizer que, dependendo da relação social em questão, diferentes eixos de desigualdade podem operar. Cabe à pesquisadora identificá-los.

RANGEL, 2017). Se as mulheres brancas enfrentam barreiras para a inclusão política, as mulheres negras enfrentam ainda mais.

A perspectiva interseccional é fundamental para o conceito de feminismo estatal, uma vez que levanta as seguintes questões: os interesses de quais mulheres estão sendo representados pelas femocratas que atuam dentro do Estado? Quais são as mulheres que têm acesso aos canais estatais? Apesar de as femocratas falarem genericamente em nome do grupo “mulheres”, pode ser que apenas um segmento dessa população esteja sendo representado. Além disso, é preciso ressaltar que não somente as mulheres, mas os próprios movimentos feministas, como dito anteriormente, são diversos entre si. Consequentemente, as prioridades de cada movimento também são diferentes. No Brasil, por exemplo, como veremos ao longo desta pesquisa, os movimentos feministas negros tiveram como prioridade a aprovação da legislação trabalhista referente aos direitos das trabalhadoras domésticas, já que a maior parte destas trabalhadoras são mulheres negras. Essas diferenças de nível de engajamento entre os diferentes setores dos movimentos feministas refletem disputas de raça e classe que permeiam as demandas por igualdade de gênero.

Ainda no que diz respeito ao conceito de interseccionalidade, é importante ressaltar que essa é uma contribuição analítica fundamental das teóricas feministas negras que deve ser incorporada pelo feminismo estatal para a observação das interações sócio-estatais de maneira geral, não apenas nos casos do feminismo estatal representativo. Mais do que isso, os desafios teóricos, metodológicos e epistemológicos trazidos pela abordagem da interseccionalidade (COLLINS, 2015) são incontornáveis não somente para os movimentos feministas, mas para a análise de todos os movimentos sociais e de suas interações com o Estado. Apesar da relevância do conceito, grande parte dos estudos sobre as interações sócio-estatais ainda não incorporaram as questões trazidas pelas teóricas feministas interseccionais. Essa pesquisa, a partir das escolhas dos casos a serem analisados e de suas implicações teórico-normativas, pretende incorporar essa perspectiva.

A seguir, analisaremos a relação entre o conceito de feminismo estatal e o campo das políticas públicas.

1.1.2. Feminismo estatal e políticas públicas

No que diz respeito à relação entre o conceito de feminismo estatal e o campo de políticas públicas, algumas pontes podem ser construídas considerando a relação entre os movimentos feministas e o poder Legislativo.

Tradicionalmente, os cientistas políticos, principalmente nos EUA, defendiam que as políticas públicas decorriam da interação entre três entidades que comporiam os vértices do chamado “triângulo de ferro”: decisores políticos, burocratas e grupos de interesse (PETERS, 1986). Esse modelo recebeu diversas críticas, principalmente por ser excessivamente rígido, tanto em relação aos atores envolvidos no processo quanto às suas modalidades de funcionamento (CAPELLA e BRASIL, 2015). Apesar dessas críticas, algumas teóricas do feminismo estatal continuaram utilizando o modelo do triângulo por acreditarem que ele poderia ser útil para a análise das relações entre os movimentos feministas e o Estado.

No caso do feminismo estatal, o triângulo seria a expressão da relação entre os movimentos feministas, o Estado e alguma terceira entidade como, por exemplo, os meios de comunicação, os partidos políticos ou os sindicatos. A metáfora do triângulo expressaria a ideia de que, geralmente, os atores estatais, os legisladores e as atrizes dos movimentos feministas são conectados por meio de diferentes organizações e processos políticos. Isso significa que há uma variedade de possíveis alianças entre os movimentos sociais e os atores estatais que precisam ser levadas em consideração. Assim, a representação política seria exercida pelos três lados do triângulo a partir de repertórios de ação política padronizados (LOVENDUSKI e GUADAGNINI, 2010).

Um conceito fundamental para as teóricas do feminismo estatal que traz um recado importante para o campo das políticas públicas é o conceito anteriormente apresentado de interseccionalidade. Ele nos permite pensar em como as diversas formas de opressão se articulam criando a necessidade de formulação de políticas públicas focadas em grupos específicos, em detrimento de políticas universalistas. O conceito de interseccionalidade nos permite argumentar que enquanto vivermos em uma sociedade patriarcal e racista, políticas públicas voltadas para mulheres e pessoas negras serão necessárias. O mesmo equivale para outros grupos marginalizados da população, como povos indígenas, pessoas LGBTQIA+, etc. Como afirma Rios (2017, p.246), “o conceito

de interseccionalidade ajusta o foco das políticas públicas, considerando não apenas as singularidades dos grupos sociais, bem como a interdependência e sobreposição destas”. Algumas das políticas analisadas por esta tese consideraram a perspectiva interseccional no momento de sua formulação, como o caso da Lei Maria da Penha, que categorizou formas específicas de violência como, por exemplo, aquelas sofridas por mulheres portadoras de deficiência. Já a lei de cotas, por ter um caráter universalista, acabou reproduzindo as desigualdades de classe e raça dentro da categoria genérica “mulheres”.

O feminismo estatal, inspirado nas teorias de políticas públicas, traz outro elemento para a análise das interações entre os movimentos sociais e o Estado que é a importância do “contexto político” em que essa conexão acontece. A ideia de “contexto político” tem relação com o fato de que a orientação ideológica do governo pode influenciar a interação sócio-estatal e os seus efeitos (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018). Durante os governos de esquerda no Brasil, por exemplo, os movimentos feministas tiveram uma maior inserção nas instituições estatais, com participação massiva em Conselhos, Conferências e Orçamento Participativo, do que no contexto político atual, o que resultou na formulação de políticas públicas voltadas para as mulheres e para a promoção da igualdade de gênero. Em sistemas políticos mais fechados, a atuação das legisladoras mulheres se torna um importante ponto de acesso para os movimentos feministas (LOVENDUSKI e GUADAGNINI, 2010). Essas diferenças de orientação ideológica dos governos e as consequentes diferenças em termos de consolidação democrática nos remetem à distinção entre os três ciclos de interação entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil citados anteriormente. Nos casos analisados nesta tese, apesar das diferenças ideológicas dos governos, foi possível construir encaixes institucionais que cristalizaram as demandas dos movimentos relacionadas a dimensões específicas dos direitos.

Como defendido por Abers, Silva e Tatagiba (2018), o contexto não deve ser visto como algo externo aos movimentos sociais ou como mero pano de fundo de sua interação com o Estado. Ele é produto das relações entre movimentos sociais e Estado e é formado por estruturas relacionais marcadas por disputas, conflitos e consensos. O modelo de cidadania existente em cada país, o ambiente político, o grau de institucionalização do movimento, o tipo de instituição estatal e de governo com os quais os movimentos interagem são elementos que influenciam as interações sócio-estatais. Ademais, como defende a literatura de políticas públicas, o setor da política que está em jogo é

determinante para o resultado do processo político. O acesso aos subsistemas da política é crucial para que os movimentos possam ter algum papel na formulação e implementação das propostas.

Ainda com relação à ideia de contexto político, é importante levar em consideração o momento em que a interação sócio-estatal acontece. A influência do tempo varia de acordo com o tema que está sendo debatido. Em momentos específicos, alguns temas estão mais presentes nas demandas dos movimentos do que em outros. Utilizando mais uma vez o exemplo dos movimentos feministas no Brasil, a demanda pelo combate à violência contra as mulheres esteve bastante presente na agenda dos movimentos feministas no momento da aprovação da Lei Maria da Penha, que, como veremos, foi fruto da articulação entre as ativistas de ONGs feministas e a bancada feminina do Congresso Nacional. Por isso, em termos metodológicos, análises longitudinais, processuais e não estáticas são mais adequadas para pesquisas que pretendem verificar a relação entre os movimentos sociais e o Estado, como é o caso desta tese.

Por fim, o diálogo entre o conceito de feminismo estatal e o campo das políticas públicas aponta para a possibilidade de se analisar as interações entre os movimentos e o Estado em diferentes momentos do processo de produção da política. Esses momentos não constituem etapas totalmente separadas ou estanques, como já apontaram os críticos do conceito de “ciclo das políticas públicas”. O ciclo das políticas públicas seria composto pelas seguintes fases: formação da agenda, formulação, processo de tomada de decisão, implementação, avaliação e fiscalização da política. No entanto, essas diferentes “etapas” não acontecem de modo linear ou separadas. O momento da formulação de uma política, muitas vezes, não pode ser totalmente distinguido da etapa da implementação, por exemplo (TATAGIBA, ABERS e SILVA, 2018). No caso desta tese, no entanto, podemos afirmar que o foco da análise estará nos momentos de formulação e de tomada de decisão da política, que ocorreram durante o processo de tramitação das propostas legislativas no Congresso Nacional. Nosso foco não estará na implementação, nem na avaliação ou fiscalização da política.

A seguir, aprofundaremos a relação entre o conceito de feminismo estatal e as teorias dos movimentos sociais.

1.1.3. Feminismo estatal e movimentos sociais

Agora, vamos analisar algumas das contribuições que o conceito de feminismo estatal, enquanto categoria analítica, traz para as teorias dos movimentos sociais, de modo a adequar a literatura ao objetivo desta pesquisa.

A maior parte dos estudos sobre os movimentos feministas no campo das teorias dos movimentos sociais são descritivos e históricos, além de focarem somente em estudos de caso particulares (OUTSHOORN, 2010). Estudos comparados entre diversos países são mais raros. Na literatura clássica sobre movimentos sociais, os movimentos feministas estão praticamente ausentes. Muitos dos estudos sobre movimentos sociais utilizam a literatura secundária sobre os movimentos feministas apenas como base para suas teorias mais gerais (TARROW, 2005; MELUCCI, 1996; DELLA PORTA e DIANI, 2006).

Mesmo considerando os estudos mais recentes no campo dos movimentos sociais, os movimentos feministas permanecem nas franjas da maior parte dos esforços teóricos para compreender os movimentos de modo genérico, o que significa que a maior parte das teorias ainda considera os movimentos liderados por homens como representantes do caso normativo ou padrão. Os movimentos feministas não são mais do que estudos de caso para essas teorias. Em outras palavras, as implicações teóricas e epistemológicas das teorias feministas ainda não foram incorporadas adequadamente pelas teorias dos movimentos sociais. Portanto, trazer a perspectiva feminista para a formulação de conceitos dentro das teorias dos movimentos sociais pode trazer novos olhares e desafios teóricos para o campo e, conseqüentemente, para a construção de ferramentas analíticas capazes de nos auxiliar a responder a pergunta desta pesquisa.

O conceito de “repertório de ação”, cunhado por Charles Tilly, costuma ser bastante utilizado pelos teóricos dos movimentos sociais e pode ser adaptado para a análise da institucionalização dos movimentos sociais a partir da noção de “repertório de interação” entre Estado e sociedade, uma releitura do conceito de Tilly (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014). Nas palavras de Tilly (2010),

“as seguintes formas de ação política: criação de associações e coalizões para finalidades específicas, reuniões públicas, desfiles solenes, vigílias, comícios,

demonstrações, iniciativas reivindicatórias, declarações para e nos meios de comunicação de massa, e panfletagem podem ser chamadas de repertório dos movimentos sociais”. (TILLY, 2010, p. 137)

Esse conjunto variável de atividades pode ser considerado o cardápio disponível de formas de reivindicação de demandas por parte dos movimentos sociais. O conceito de repertório de interação, por sua vez, apresenta as possibilidades de formas de interação entre Estado e sociedade que podem abarcar protestos e ação direta, participação institucionalizada, política de proximidade e ocupação de cargos na burocracia e no Legislativo (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

O feminismo estatal representativo, conceito proposto por esta tese, foca em um dos repertórios de interação entre os movimentos e o Estado, qual seja, a interação entre os movimentos feministas e as instituições representativas. Esse repertório de interação, como veremos a partir dos casos analisados, pode ser subdividido em outros “sub-repertórios” como: participação em audiências públicas, reuniões entre ativistas e parlamentares, acompanhamento das sessões de Plenário, protestos dentro do Congresso Nacional, etc.

Outro aspecto central das teorias clássicas dos movimentos sociais é o conceito de ciclo de protestos. Esse conceito refere-se ao momento de intensificação dos conflitos, no qual diversos atores participam de manifestações públicas coletivas em ritmo e intensidade superiores aos verificados regularmente, fazendo com que autoridades públicas tenham que se posicionar diante da reivindicação em questão (TARROW, 1998). Teóricos dos movimentos sociais utilizaram esse conceito demonstrando que a maior parte dos ciclos de protestos passam primeiramente por um momento de crescimento, de maturidade e, por fim, de declínio (TILLY, 1978; TARROW, 1998; DELLA PORTA e DIANI, 2006).

Posteriormente, esses mesmos autores passaram a criticar o conceito de ciclo de protestos, uma vez que ele pressupõe um caráter evolutivo do processo de mobilização política. A parábola, ou seja, crescimento, ápice e declínio, pode ser apenas uma das trajetórias dos ciclos de protestos passível de verificação empírica. Dessa maneira, não existe uma trajetória padrão ou típica (KOOPMANS, 1995). Os protestos feministas

também questionam a ideia de ciclos de protestos, já que, na maior parte dos países, não seguem a trajetória da parábola (FERREE e MUELLER, 2007).

No que diz respeito ao grau de institucionalização dos movimentos, há variação de acordo com cada “contexto político”. Em alguns casos, os movimentos podem se radicalizar ou institucionalizar dependendo do nível de abertura do sistema político (MCADAM, TARROW e TILLY, 2001). A narrativa criada pelos teóricos clássicos dos movimentos sociais afirma que a partir da década de 1980 os movimentos sociais da década de 1960 foram enfraquecidos por conta da diminuição de janelas na estrutura de oportunidades políticas. No entanto, os movimentos feministas mantiveram altos níveis de mobilização nesse período. É possível concluir, portanto, que a estrutura de oportunidades políticas é generificada, dando a homens e mulheres diferentes vantagens e desvantagens de mobilização. Nos EUA, por exemplo, no caso da discussão sobre o aborto, a mobilização dos movimentos feministas continuou intensa mesmo com poucas janelas de oportunidades (OUTSHOORN, 2010).

Outra questão abordada pela literatura clássica de movimentos sociais diz respeito ao grau de autonomia dos movimentos. De acordo com essa literatura, os grupos informais e “autônomos” teriam menor tendência de sobreviver ao longo do tempo, já que possuiriam menor grau de organização institucional e menor capacidade de mobilização de recursos. No entanto, os grupos feministas autodenominados autônomos revelam outra tendência, já que continuam sobrevivendo ao longo do tempo. Como demonstra Alvarez (2014), os movimentos feministas latino-americanos sempre foram compostos por setores menos institucionalizados e mais críticos ao Estado e que, mesmo assim, perduraram. Do ponto de vista dos movimentos feministas, a própria dicotomia entre autonomia e institucionalização se mostra equivocada, uma vez que repertórios de interação distintos (mais e menos críticos ao Estado) fazem parte, concomitantemente, das estratégias políticas das ativistas.

A literatura clássica dos movimentos sociais apresenta também uma distinção entre os conceitos de “grupos de interesse” e o de “movimentos sociais”, como se os grupos de interesse ou pressão atuassem por dentro do Estado e os movimentos sociais por fora. Os grupos de interesse atuam por meio de práticas mais institucionalizadas como o *lobby*, enquanto os movimentos sociais adotariam repertórios de ação mais contenciosos. O conceito de feminismo estatal borra essas fronteiras ao mostrar que os

movimentos sociais também podem atuar dentro das instituições, sem que abandonem práticas mais disruptivas de ação (OUTSHOORN, 2010).

Por fim, as teorias clássicas dos movimentos sociais afirmam que altos níveis de mobilização e ativismo fora do Estado fazem com que as demandas dos movimentos sejam atendidas, enquanto baixos níveis de mobilização levam ao fracasso dos movimentos. Essa literatura clássica sobre movimentos sociais deixou de lado o fato de que as reivindicações dos movimentos podem ser atendidas também quando ativistas dos movimentos ocupam posições nas arenas institucionais, mesmo que não haja altos índices de mobilização fora do Estado em torno de uma determinada pauta, como demonstra o caso da lei de cotas para candidaturas femininas no Brasil. Nesse caso, a reserva de candidaturas para mulheres foi aprovada mesmo sem que houvesse uma ampla mobilização dos movimentos feministas em sua defesa.

O que o conceito de feminismo estatal pretende demonstrar é que essas formas de atuação, ou seja, ativismo fora e dentro do Estado, não são excludentes; pelo contrário, se combinadas, podem gerar melhores resultados em relação às demandas dos movimentos. O caso recente dos movimentos feministas na Argentina, que ganharam visibilidade com os protestos do Ni Una Menos⁹, é exemplar nesse sentido. Os atos massivos organizados pelos movimentos feministas, que passaram a incluir outras pautas além da violência de gênero, em conjunto com a atuação de parlamentares feministas, fizeram com que o projeto de lei que previa a legalização do aborto no país, uma das reivindicações dos protestos, fosse aprovado pelo parlamento. Nesse caso, repertórios de interação contenciosos, como protestos, se articularam com estratégias mais institucionalizadas, como a política de proximidade com as parlamentares feministas, fazendo com que o projeto fosse bem-sucedido.

Após ter analisado a relação entre os conceitos de feminismo estatal e, mais especificamente, de feminismo estatal representativo, e as teorias de representação política, políticas públicas e movimentos sociais, vamos partir agora para a discussão sobre o conceito de ativismo institucional, outro conceito que será importante para a nossa análise.

⁹ O Ni Una Menos foi uma onda de protestos feministas contra a violência de gênero e os feminicídios, iniciada na Argentina em 2016, que se espalhou por diversos países da América Latina.

1.2. Ativismo institucional

O conceito de ativismo institucional surge num contexto político em que os movimentos sociais, de maneira geral, passam a atuar por dentro das instituições estatais. No caso brasileiro, esse processo se fortaleceu e ampliou com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, a partir de 2003 (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014). Historicamente, o PT foi construído em aliança com os movimentos sociais e, por isso, a permeabilidade estatal às demandas sociais passou a ser maior nos governos petistas, inclusive com ativistas ganhando cargos na burocracia do Estado. Seria de se esperar, portanto, que o mesmo fenômeno acontecesse com os movimentos feministas.

Além disso, a partir da década de 1990, o Brasil passou a ser um caso exemplar no que diz respeito à criação de instituições participativas, como o Orçamento Participativo, os Conselhos e as Conferências. Esse processo também contribuiu para a aproximação entre atores sociais e Estado. Assim, esses acontecimentos do mundo real fizeram com que fosse necessário analisar de maneira mais complexa as formas de interação sócio-estatais no Brasil, acompanhando a atuação de ativistas no interior do Estado e deixando de lado interpretações que entendiam o Estado e os movimentos sociais como polos opostos. Ao mesmo tempo em que os estudos brasileiros sobre os movimentos sociais caminhavam nessa direção, teóricos dos movimentos sociais estavam analisando fenômenos semelhantes em outros países (PETTINICCHIO, 2012).

Por considerarem os movimentos sociais e o Estado como entidades apartadas que não se interpenetravam, as teorias clássicas dos movimentos sociais acabaram não levando em consideração a institucionalização dos movimentos e suas diversas formas. Tendo isso em vista, o conceito de ativismo institucional teve origem nos estudos sobre movimentos sociais que pretendiam criticar a existência de fronteiras rígidas entre os movimentos e o Estado. Esse conceito partiu do diagnóstico de que a visão mais comum sobre os movimentos sociais os definia como grupos que buscam resolver coletivamente suas demandas fora do processo político regular, concebendo-os como atores extrainstitucionais (TARROW, 1998; TILLY, 1978). Essa definição clássica já coloca de saída a questão das interações sócio-estatais de maneira dicotômica. Mais do que isso, a tradição dos estudos dos movimentos sociais sempre foi analisar a relação entre ativistas

e o Estado “de baixo para cima”, desconsiderando as especificidades das instituições estatais e seus mecanismos de operação.

Os ativistas institucionais desafiam essa visão mais tradicional acerca dos movimentos sociais ao atuarem por dentro das instituições, com acesso a recursos e poder estatais. O objetivo do conceito de ativismo institucional, de acordo com Abers e Tatagiba (2014, p.2) é “descrever o que as pessoas estão fazendo quando trabalham nas burocracias governamentais com o objetivo de fazer avançar as agendas políticas ou projetos propostos pelos movimentos sociais”¹⁰ (tradução nossa). Por essa definição, podemos perceber que o foco da perspectiva do ativismo institucional, assim como no caso do feminismo estatal, está na atuação dos indivíduos dentro das burocracias governamentais. Propomos nesta tese um alargamento do conceito para que ele também possa ser utilizado para analisar a atuação das parlamentares defensoras da igualdade de gênero no Congresso Nacional (e de suas assessoras). Outra característica do conceito de ativismo institucional é que ele não necessariamente leva em consideração os efeitos do processo de interação sócio-estatal. É justamente essa preocupação com os efeitos da institucionalização dos movimentos que diferenciará o conceito de ativismo institucional do conceito de encaixes institucionais, como veremos adiante.

A teoria da mobilização de recursos, surgida a partir do campo dos movimentos sociais, foi a primeira a dar importância para os ativistas institucionais, mas acabou reproduzindo a mesma oposição entre a atuação dentro e fora do Estado (PETTINICCHIO, 2012). Para essa teoria, os “desafiadores”¹¹, que estão fora da política, às vezes requerem estruturas formais para obterem recursos de dentro do Estado. Assim, para a teoria da mobilização de recursos, os atores dos movimentos e a estrutura de oportunidades políticas continuam sendo conceitualmente distintos e mutuamente excludentes.

O conceito de estrutura de oportunidades políticas cunhado pela teoria do processo político pode ser definido como a receptividade ou vulnerabilidade do sistema político em relação aos protestos organizados por um grupo desafiador (MCADAM, MCCARTHY e ZALD, 1988). De acordo com Santoro e McGuire (1997), existem três

¹⁰ No original: “We use the term institutional activism to describe what people are doing when they take jobs in government bureaucracies with the purpose of advancing the political agendas or projects proposed by social movements” (ABERS e TATAGIBA, 2014, p. 2).

¹¹ No inglês, o conceito utilizado é o de “challengers”.

categorias de estruturas de oportunidades políticas: o apoio ou oposição de elites políticas, a abertura ou o fechamento das instituições e a presença de aliados ou de oponentes dos movimentos. Para a teoria da mobilização de recursos, são essas variáveis que determinam se os movimentos terão ou não suas demandas atendidas pelo Estado. Essa teoria utiliza também o modelo da mediação política, em que o efeito das ações dos movimentos sociais nos resultados da política é mediado pelo chamado “contexto político”. No entanto, como discutido anteriormente, o contexto político não deve ser concebido apenas como o cenário no qual acontecem as interações sócio-estatais, ele próprio é produto de determinadas estruturas relacionais.

A teoria do processo político, por sua vez, também não dá conta de analisar de maneira satisfatória as interações entre os movimentos sociais e o Estado, já que tende a dar maior ênfase aos protestos do que às formas mais institucionalizadas de mobilização. Além disso, ela, assim como a teoria da mobilização de recursos, parte do pressuposto de que os atores dos movimentos atuam por fora das instituições. De acordo com Pettinicchio (2012), a teoria do processo político não ajuda a entender o papel dos ativistas institucionais por três principais motivos. Em primeiro lugar, há um problema de endogeneidade, isto é, quando as variáveis que afetam o resultado, nesse caso, os movimentos sociais, também são parte do resultado. Em outras palavras, na teoria do processo político, os movimentos sociais não podem ser ao mesmo tempo parte das instituições e afetados por essas mesmas instituições. Esse seria o mesmo problema do dilema do ovo e da galinha. Quem veio primeiro: o trabalho dos ativistas institucionais ou os protestos? Como é possível separar causa e efeito nesse caso?

Em segundo lugar, ainda na perspectiva de Pettinicchio (2012), a teoria do processo político tende a tratar as elites como reacionárias, no sentido de reagirem aos estímulos externos, e não como pró-ativas. Entretanto, os ativistas institucionais são atores que buscam pro-ativamente representar os interesses dos movimentos (ABERS e TATAGIBA, 2014). Ademais, a teoria do processo político afirma que quando os *insiders* atendem às demandas dos movimentos, há um declínio de mobilização. Todavia, como demonstrado anteriormente, as teóricas do feminismo estatal revelaram que isso não acontece necessariamente. É possível que altos níveis de mobilização extrainstitucional coexistam com a atuação de ativistas institucionais. A teoria do processo político afirma também que as elites políticas respondem às demandas dos movimentos ou por cooptação ou por repressão. Porém, essas elites, quando representadas por ativistas institucionais,

podem promover a institucionalização das demandas dos movimentos sociais sem que necessariamente haja cooptação ou repressão.

Por fim, a teoria do processo político afirma que os movimentos sociais declinam ou porque atingem o sucesso (quando suas demandas são institucionalizadas) ou porque falham (quando suas demandas não são atendidas pelo Estado). Portanto, há uma conotação negativa em relação à institucionalização do movimento, como se ela fosse sinônimo de cooptação e desmobilização. No entanto, como mais uma vez demonstram as análises empíricas que utilizam o conceito de feminismo estatal, a institucionalização pode fazer com que os movimentos perdurem também fora do Estado. Nesse caso, a fronteira criada pela teoria do processo político entre os ativistas que atuam fora do Estado e os ativistas dentro do Estado é borrada pelo conceito de ativismo institucional.

A definição do conceito de ativismo institucional não é rígida. De maneira geral, ativistas institucionais são indivíduos que atuam coletivamente provocando mudanças nas organizações e instituições com o objetivo de efetivar as reivindicações dos movimentos sociais (PETTINICCHIO, 2012). Por ser um conceito amplo, há bastante variação em seu uso. É necessário levar em consideração que movimentos distintos possuem diferentes graus de relação com o Estado, além de recorrerem a diferentes repertórios de interação sócio-estatais. Assim como no caso do feminismo estatal, seria possível pensar em diferentes tipos de ativismo institucional. O ativismo institucional que acontece entre movimentos e órgãos do governo; o ativismo institucional participativo, que acontece entre os movimentos e as instituições participativas; o ativismo institucional que acontece entre os movimentos e o poder Judiciário¹²; e o ativismo institucional representativo, que acontece entre os movimentos e as instituições representativas, caso analisado por esta pesquisa.

Os movimentos feministas, como exposto anteriormente, se destacam por investirem na interação com as instituições estatais a partir de diversos repertórios de interação há bastante tempo. É importante ressaltar que o papel dos ativistas institucionais varia de acordo com a dimensão de exclusão vivida pelo movimento em questão. Os movimentos negros, por exemplo, encontraram historicamente maior dificuldade para se institucionalizarem no caso brasileiro do que os movimentos feministas, o que significa

¹² No direito, os estudos sobre ativismo institucional no poder Judiciário têm chamado esse fenômeno de “ativismo judicial”.

que os ativistas institucionais dos movimentos negros encontraram mais barreiras (ou menos estruturas de oportunidades políticas) do que as femocratas para a sua atuação (RIOS e MACIEL, 2018).

Partindo da obra de Tilly (1978), os ativistas institucionais podem ser caracterizados como aqueles que possuem acesso a recursos institucionais e ao processo de tomada de decisão, além de trabalharem em prol das reivindicações dos movimentos¹³. Na perspectiva de Tilly (1978), as reivindicações são definidas pelos movimentos sociais antes de entrarem no Estado. Santoro e Mcguire (1997), por outro lado, definem os ativistas institucionais como participantes dos movimentos sociais que ocupam cargos no Estado e que buscam representar as demandas dos movimentos sociais através dos canais burocráticos tradicionais. Desse ponto de vista, as reivindicações dos movimentos são definidas durante o processo de interação com o Estado e não previamente. Para esses autores, por exemplo, as deputadas feministas podem ser consideradas ativistas institucionais porque promoveram ativamente, no caso dos EUA, ações afirmativas em prol das mulheres. Argumentamos que, no caso brasileiro, a atuação da bancada feminina em articulação com os movimentos feministas e organismos internacionais para a aprovação das propostas legislativas analisadas neste trabalho (lei de cotas para candidaturas femininas, Lei Maria da Penha e PEC das Domésticas) também pode ser considerada um caso de ativismo institucional, já que teve como resultado a institucionalização das reivindicações dos movimentos.

Pettinicchio (2012) definiu o conceito de ativismo institucional como o ato de defender causas contenciosas de maneira pró-ativa dentro do Estado. Essa definição está focada na maneira como os ativistas atuam por dentro do Estado, deixando em segundo plano a questão sobre quem são os ativistas. Esse deslocamento é importante porque contempla o caso de pessoas que atuam dentro da burocracia estatal em prol das pautas de determinados movimentos sem necessariamente ter um vínculo formal com eles. Apesar de as trajetórias vinculadas aos movimentos serem fatores que propiciam o ativismo institucional, como veremos adiante, não necessariamente a ativista institucional tenha que ser filiada a algum movimento. Destacamos também o fato de que essa definição confere centralidade ao caráter contencioso das causas defendidas por ativistas

¹³ Apesar de Tilly (1978) não utilizar o conceito de ativista institucional propriamente dito, sua obra permite caracterizar a atuação desse tipo de ator.

dentro do Estado, o que representa um avanço em relação à literatura que olhava apenas para os modos cooperativos de interação entre Estado e sociedade.

A partir dessas definições, é possível tirar algumas conclusões sobre o papel dos ativistas institucionais que serão consideradas em nossa análise. Em primeiro lugar, os ativistas institucionais devem agir de maneira pró-ativa para efetivarem as demandas dos movimentos sociais (não basta se autointitular representantes dos movimentos). Em segundo lugar, para serem considerados ativistas institucionais, eles precisam ter acesso a recursos e ter alguma influência no processo de formulação e implementação das políticas, como é o caso, por exemplo, das relatoras das propostas legislativas. Além disso, os ativistas institucionais podem continuar promovendo uma causa movimentalista mesmo quando há declínio da mobilização fora do Estado. Em outras palavras, os ativistas institucionais podem defender uma política de interesse dos movimentos mesmo que não haja pressão externa dos movimentos.

Uma questão importante relativa à definição do conceito de ativismo institucional diz respeito aos critérios utilizados para diferenciar os ativistas institucionais de outros atores estatais. Santoro e McGuire (1997) propõem, primeiramente, que os ativistas institucionais se diferenciam porque adotam abertamente a ideologia dos movimentos. Como demonstraram Eisenstein (1995) e Carroll (1984), duas teóricas do feminismo estatal, a consciência feminista das femocratas fez com que elas sentissem necessidade de prestar contas para os movimentos feministas, no sentido de que elas se viam e eram vistas como representantes desses movimentos. Em segundo lugar, o processo pelo qual os ativistas institucionais se tornaram participantes dos movimentos sociais deve ser similar ao processo daqueles atores dos movimentos que não atuam dentro do Estado. Por fim, os ativistas institucionais devem traduzir seu posicionamento ideológico em ações políticas em prol dos movimentos. Uma forma de ação política nesse sentido seria, por exemplo, garantir o acesso de ativistas não-institucionais a recursos como informação, pessoal especializado e outros tomadores de decisão.

Por fim, ainda no que diz respeito ao conceito de ativismo institucional, é preciso reforçar que a importância da atuação dos ativistas institucionais varia de acordo com o tipo de movimento em questão. Os estudos empíricos realizados com base nessa categoria chegaram a algumas conclusões sobre a variação do papel dos ativistas institucionais (SANTORO e MCGUIRE, 1997). Em primeiro lugar, os ativistas institucionais têm maior sucesso quando os movimentos possuem acesso substancial à estrutura política,

como o caso das parlamentares feministas nos EUA demonstrou. Adicionalmente, os ativistas institucionais ganham importância quando os movimentos enfrentam a oposição de elites políticas. Por último, mas não menos importante, os ativistas institucionais ganham relevância quando a política em questão é altamente complexa, pois eles podem fornecer informações cruciais para os tomadores de decisão. Há aqui, portanto, um aspecto informacional relevante na atuação desses ativistas.

Os vínculos entre as literaturas de feminismo estatal e de ativismo institucional podem ser encontrados porque, historicamente, nenhum outro movimento se dedicou tanto ao ativismo institucional quanto o movimento feminista (PETTINICCHIO, 2012). Além disso, as pesquisadoras dos movimentos feministas foram umas das poucas e as primeiras a reconhecerem a importância das ativistas institucionais. Enquanto as teorias dos movimentos sociais, de modo geral, estavam mais preocupadas com os repertórios de ação mais contenciosos, as teóricas feministas já estavam olhando para a atuação das femocratas. Por esses motivos, a análise dos movimentos feministas e de sua interação com o Estado pode suscitar questões relevantes sobre o papel do ativismo institucional na consolidação das demandas dos movimentos.

Os estudos sobre as interações entre os movimentos feministas e o Estado, na perspectiva do ativismo institucional, apontam para três aspectos principais. Em primeiro lugar, eles demonstram o processo pelo qual ativistas dos movimentos deixam de ser *outsiders* e se tornam ativistas institucionais. Em segundo lugar, revelam a possibilidade de que *insiders* não atuem apenas institucionalmente. Os estudos sobre as interações entre os movimentos feministas e o Estado nos EUA verificaram que, ao mesmo tempo em que atuam por dentro do Estado, as ativistas institucionais podem se engajar em formas mais contenciosas de mobilização, como os protestos de rua. Os *insiders* podem ser incorporados por uma instituição e continuarem sendo ativistas, o que contraria a ideia de cooptação postulada pelas teorias clássicas dos movimentos sociais. A participação de parlamentares em atos de rua em defesa da aprovação da Lei Maria da Penha, por exemplo, dado encontrado por meio de nossa pesquisa de campo, comprova essa afirmação. Por fim, o ativismo institucional dos movimentos feministas, como veremos nos estudos de caso, demonstra a importância da burocracia estatal e não somente dos representantes eleitos. No caso do feminismo estatal representativo, essa burocracia é representada principalmente por assessores parlamentares. Os representantes podem não ser reeleitos, mas a composição da burocracia se mantém estável ao longo do tempo,

principalmente no caso dos cargos concursados do poder Executivo, o que confere maior importância para o papel desempenhado por esses atores que atuam nos bastidores.

Eisenstein (1996), uma das teóricas do feminismo estatal, em concordância com os teóricos do ativismo institucional, afirma a importância da atuação das femocratas para a inclusão dos interesses feministas no Estado. Banaszak (2010), por sua vez, defende que o Estado não é uma entidade monolítica, pelo contrário, é composto pela burocracia. No caso do feminismo estatal representativo, poderíamos afirmar que o Estado também é composto por representantes eleitos. Esses indivíduos são conectados aos movimentos feministas em diversos graus, como também demonstra a literatura sobre ativismo institucional. Assim, estar dentro do Estado não significa necessariamente ter influência. Uma das estratégias utilizadas pelas ativistas institucionais, como demonstra o caso do movimento feminista nos EUA, é estimular protestos de rua para que elas possam ter maior influência dentro do Estado. Citamos, mais uma vez, o caso do processo de tramitação da Lei Maria da Penha, quando as femocratas não apenas apoiaram como participaram de protestos ao redor do país a favor da aprovação do projeto. Nesses casos, os ativistas institucionais podem criar novas oportunidades políticas para mobilização, disponibilizando recursos políticos para a ação coletiva. Essa seria uma forma de ativismo de “dentro para fora” e não de “fora para dentro”.

No caso brasileiro, outro exemplo de como as femocratas podem agir como mobilizadoras em questões caras para os movimentos foi o que aconteceu durante o processo de tramitação do PL 5069, de autoria do então deputado Eduardo Cunha. O projeto de lei dificultava o acesso ao aborto legal nos casos já previstos em lei. A denúncia feita pelas parlamentares feministas contra a tramitação do PL gerou diversas manifestações em cidades brasileiras, criando uma maré feminista em todo o país. Como resultado, as femocratas, com o apoio dos movimentos feministas, conseguiram promover o arquivamento do projeto de lei.

Como afirmado por Sônia Coelho (2019), os movimentos feministas devem ter a sensibilidade de identificar o momento certo para promover a visibilidade pública de uma determinada proposta legislativa. Por exemplo, quando se trata de um projeto que ameaça os direitos das mulheres, mas que não tem chance nenhuma de aprovação, não há motivo para que os movimentos se mobilizem contra a sua aprovação. Nesse caso, provavelmente, o projeto foi apresentado apenas para que o representante dialogue com o seu eleitorado e fortaleça sua base conservadora. Nesses casos, se os movimentos

feministas se mobilizarem contra a proposta, darão visibilidade para a pauta e inflamarão seus opositores. Apenas se o projeto avançar no parlamento é que as feministas devem se preocupar em promover a mobilização da opinião pública e das ativistas. Por isso, é importante que os movimentos estejam sempre atentos ao processo de tramitação das propostas legislativas.

A literatura sobre ativismo institucional demonstra que os movimentos sociais podem não somente alterar regras ou legislações, mas também a forma como a sociedade enxerga determinados fenômenos. Em alguns casos, o grau de institucionalização dos movimentos feministas é tão grande que acaba por redefinir não somente as normas institucionais, mas também a gramática política dos movimentos e a cultura da sociedade. Argumentaremos que a atuação das femocratas no âmbito Legislativo no Brasil, por exemplo, reformulou não somente a legislação sobre violência contra as mulheres, mas também os discursos sociais em torno do tema. Antes da aprovação da Lei Maria da Penha, a ideia de que questões do âmbito privado não tinham relação com a esfera pública era comum. A frase “em briga de marido e mulher não se mete a colher” era a maior expressão dessa distinção entre público e privado, que invisibilizava a violência doméstica. A atuação das femocratas, em conjunto com os movimentos feministas, fez com que fossem aprovados mecanismos de combate à violência contra as mulheres que questionaram esse discurso de separação entre a esfera política e a esfera doméstica. Além disso, com a aprovação da lei, a categoria “violência de gênero”, tão cara para as teorias e movimentos feministas, foi incluída pela primeira vez em um texto legislativo em nosso país.

Outra característica que aproxima os conceitos de ativismo institucional e de feminismo estatal é a importância da contextualização. Como dito anteriormente, nessas duas perspectivas é importante considerar o histórico não só dos movimentos estudados, mas também do contexto político mais amplo em que se deu determinada interação sócio-estatal. Considerar, por exemplo, o partido que está no governo, a composição das bancadas no Congresso e a correlação de forças na sociedade é fundamental para entender os diferentes graus de institucionalização. O nível de organização dos movimentos, a densidade das redes estabelecidas, a relação com os partidos políticos, a internacionalização dos movimentos, a legitimidade das demandas diante da opinião pública, são dimensões contextuais que podem explicar o sucesso ou não de um determinado processo de institucionalização. Por isso, na comparação entre os estudos de

caso, incluímos entre as variáveis analisadas o ano de aprovação da proposta, o partido do governo no momento de sua aprovação e o partido das principais femocratas envolvidas no processo de tramitação.

Um elemento comum entre as femocratas e os ativistas institucionais é que ambos podem atuar impulsionados por “campanhas” protagonizadas pelos movimentos sociais. De acordo com Tilly (2010), “a campanha se trata de um esforço público sustentado de elaboração de reivindicações coletivas direcionadas a determinada autoridade” (TILLY, 2010, p. 136). Nesse sentido, o que diferencia a campanha de um protesto público, por exemplo, é que a campanha se estende para além de um único evento. No caso do feminismo estatal e do ativismo institucional, as atrizes dos movimentos são também a autoridade estatal capaz de dar prosseguimento às campanhas dos movimentos. Portanto, a dicotomia presente na definição de Tilly é, uma vez mais, desafiada pelos ativistas institucionais e, mais especificamente, pelas femocratas. Apesar disso, o conceito de campanha continua sendo útil porque, como veremos em nossa proposta de análise empírica, possibilita a definição de um recorte temporal para a verificação do grau de sucesso obtido pelos movimentos em relação às suas reivindicações.

Todos esses aspectos demonstram a proximidade epistemológica, teórica e empírica das abordagens derivadas dos conceitos de feminismo estatal e de ativismo institucional. Epistemologicamente, as duas visões partem de uma concepção relacional e processual da realidade. Teoricamente, apesar de terem origens diferentes, os dois conceitos dialogam criticamente com as teorias dos movimentos sociais, borrando as fronteiras entre sociedade e Estado. Empiricamente, as duas perspectivas estão preocupadas em analisar a atuação de ativistas dos movimentos dentro do Estado. Considerando essas semelhanças, é difícil explicar o fato de, ainda hoje, os movimentos feministas serem considerados apenas temas ou estudos de caso dentro de um guarda-chuva teórico maior e mais relevante do que seriam as teorias dos movimentos sociais. O feminismo estatal é um conceito que fornece ferramentas teóricas e analíticas que, assim como o conceito de ativismo institucional, contribuem para um melhor entendimento das relações entre os movimentos e o Estado de modo geral e para a relação entre os movimentos feministas e o poder Legislativo, especificamente.

Adicionalmente, os dois conceitos analisam o Estado de maneira heterogênea, complexa, relacional, processual e não concebem as instituições estatais como um bloco unitário, como algumas definições das teorias clássicas dos movimentos sociais

costumavam fazer. Uma outra característica comum a esses dois conceitos é que os trabalhos empíricos que os utilizam estão focados primordialmente no âmbito do Executivo ou nas instituições participativas. Nesse sentido, argumentamos que é preciso avançar nessa agenda de pesquisa, expandindo a análise das interações sócio-estatais para a relação entre os movimentos sociais e outras instituições, como o Legislativo e o Judiciário, algo que a presente pesquisa se propõe a fazer.

Em seguida, partindo dessa discussão teórica sobre os conceitos de feminismo estatal, feminismo estatal representativo e ativismo institucional, apresentaremos uma terceira e última categoria analítica importante para essa pesquisa: o conceito de encaixes institucionais.

1.3.Encaixes institucionais

Outra lente analítica útil para interpretar as interações entre os movimentos sociais e o Estado e, mais especificamente, entre os movimentos feministas e o Legislativo, é a abordagem que parte do princípio de mútua constituição entre instituições estatais e organizações da sociedade civil (GURZA LAVALLE *et al*, 2019). Trata-se de uma perspectiva radicalmente relacional que também avança em relação às teorias clássicas dos movimentos sociais, assim como os conceitos de feminismo estatal e ativismo institucional. Além de beber da fonte das teorias dos movimentos sociais, essa chave analítica é influenciada pelo neoinstitucionalismo e, principalmente, pela socióloga e cientista política estadunidense Theda Skocpol.

Partindo do pressuposto de mútua constituição entre atores sociais e estatais, Gurza Lavalle e Szwako (2021) diferenciam quatro possíveis modos de institucionalização dos movimentos no Estado: programático, posicional, simbólico e prático. O programático, que de acordo com os autores é o mais estudado pela literatura até agora, tem relação com a institucionalização das demandas e projetos dos movimentos por meio da criação de órgãos, programas, leis, etc. O modo posicional diz respeito à ocupação de cargos por parte de ativistas na burocracia do Estado, seja através de concursos públicos, de cargos de confiança ou via eleições, o que remete ao conceito anteriormente apresentado de ativismo institucional. O modo simbólico designa a institucionalização das categorias simbólicas e cognitivas dos movimentos como, por

exemplo, a inclusão do conceito de gênero nas políticas públicas. Por fim, o modo prático guarda relação com os aspectos técnicos da institucionalização dos instrumentos da política a partir da relação com os movimentos.

Essa distinção entre modos de institucionalização é interessante porque permite identificar a diversidade e os diferentes graus de consolidação das formas de interação entre movimentos sociais e Estado. Esses modos, apesar de analiticamente distintos, podem ser empiricamente sobrepostos, operando em um mesmo contexto histórico. No caso desta tese, focaremos principalmente nos modos programático, a partir da análise do processo de tramitação e aprovação de projetos de lei sobre igualdade de gênero, e no posicional, a partir da análise da atuação das femocratas. Nem a dimensão simbólica da institucionalização nem os aspectos técnicos da política são o foco deste trabalho.

A literatura sobre institucionalização dos movimentos, assim como o feminismo estatal, dialoga com as teorias da representação política porque entende, em convergência com as teorias corporativistas (SCHMITTER, 1992), que a institucionalização confere capacidade de representação a atores sociais. Apesar de a literatura corporativista ter como principais objetos de análise o monopólio da representação exercido por sindicatos e partidos políticos, podemos ampliar o escopo da análise abarcando também a representação exercida por femocratas dentro do parlamento. O poder Legislativo e, mais especificamente, o Congresso Nacional, é a instituição representativa do nosso país por excelência. Ao se institucionalizarem através da eleição de representantes dos movimentos, os ativistas conferem o monopólio da representação aos parlamentares. No caso dos movimentos feministas, são as femocratas que detêm o monopólio da representação dentro do poder Legislativo.

Não somente os parlamentares, mas também os movimentos sociais praticam formas de representação política. Nesse caso, no entanto, a representação exercida por movimentos sociais, como os movimentos feministas, não é monopolista. Apesar de os movimentos feministas reivindicarem a representação dos interesses da categoria “mulheres”, não é possível definir quais deles são mais legítimos para exercer essa representação, uma vez que não há nenhum mecanismo de autorização como o voto. Além disso, como apontam as teorias feministas da representação política a partir do conceito de interseccionalidade, definir univocamente quais são os interesses da categoria ampla e universal “mulheres”, um grupo tão heterogêneo e plural, atravessado por desigualdades

de raça, classe, etnia, orientação sexual, identidade de gênero, etc, é tarefa praticamente impossível.

O estudo de caso sobre a lei de cotas é emblemático nesse sentido porque revela os conflitos envolvidos quando não há monopólio da representação, ou seja, quando a representação não está concentrada em uma instituição ou movimento específico. Setores menos institucionalizados dos movimentos feministas e autodeclarados mais “autonomistas” criticaram a atuação de ONGs feministas durante o processo de preparação para a Conferência da ONU de Pequim, argumentando que essas organizações não representariam o conjunto dos movimentos feministas. Os movimentos de mulheres negras também apresentaram crítica semelhante ao afirmarem que seria preciso considerar os seus pontos de vista na formulação das propostas para a Conferência, o que não estaria sendo feito. O fato de a lei de cotas não considerar as intersecções entre o gênero e outras dimensões da opressão, reforçando uma noção universalista da categoria “mulheres”, é reflexo disso.

Os encaixes institucionais são definidos como:

“sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir” (GURZA LAVALLE *et al*, 2019, p. 47)

De acordo com a definição acima apresentada, os encaixes envolvem algum grau de solidificação das demandas dos movimentos sociais dentro da burocracia do Estado, ou seja, não se refere a qualquer tipo de interação sócio-estatal. O conceito de encaixes é amplo o suficiente para abarcar uma grande diversidade de instâncias empíricas, que podem variar desde reuniões regulares com o poder público, participação em conselhos de políticas públicas, até, como são os casos analisados nessa tese, a aprovação propostas legislativas que podem variar verticalmente, contemplando artigos de leis, leis completas e emendas constitucionais.

Além disso, os encaixes se referem à institucionalização de médio alcance, ou seja, não abarcam repertórios de interação pontuais, desarticulados e instáveis. Os

encaixes requerem também algum tipo de rotinização das interações sócio-estatais. Ao mesmo tempo, não se referem a cristalizações institucionais de alto alcance, de caráter quase pétreo. Os encaixes, apesar de apresentarem um determinado grau de institucionalização, podem ser desfeitos. Quanto maior o grau de institucionalização de um determinado encaixe, mais difícil será desfazê-lo e vice-versa. É importante destacar que os encaixes não acontecem de uma hora para outra, como um passe de mágica. Pelo contrário, são fruto de processos de interação complexos que ocorrem por meio de conflito, aprendizagem e cooperação entre atores sociais e estatais.

Os encaixes são ao mesmo tempo processo e resultado. O conceito em inglês *fit*, desenvolvido por Theda Skocpol (1992) expressa melhor essa ideia. A palavra *fit* se refere tanto ao processo de se encaixar quanto ao encaixe propriamente dito. Essa ideia de encaixe como processo e resultado é um dos elementos que diferencia esse conceito da ideia de repertório de interação, anteriormente apresentado. Poderíamos argumentar que o repertório de interação (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014) não diz respeito ao encaixe como substantivo, apenas ao encaixe como processo. Assim, o conceito de encaixe é mais amplo do que o de repertório de interação porque engloba os dois fenômenos. Em outras palavras, os encaixes necessariamente produzem efeitos dentro do Estado, os repertórios de interação não necessariamente. Assim, em termos metodológicos, os encaixes só podem ser verificados *a posteriori*. No caso desta tese, utilizamos o conceito de encaixe institucional levando em consideração essas duas dimensões: o processo de construção dos encaixes e a consolidação do encaixe (como substantivo), com a aprovação da matéria legislativa.

O conceito de encaixes carrega concomitantemente as noções de inclusão e de exclusão. Isso porque para que determinados atores se encaixem nas instituições estatais, outros atores devem ficar de fora. Quando relacionamos o conceito de encaixes com o de representação, é possível afirmar que os interesses de alguns grupos acabam sendo cristalizados em detrimento de outros. Essa perspectiva analítica pretende iluminar no mundo empírico quem se encaixa, ou seja, quais são os atores envolvidos, e onde se encaixa, ou seja, quais são as instituições implicadas no processo. Ao mesmo tempo, pretende revelar quem deixa de ser encaixado, a partir do pressuposto de que a construção de encaixes é fruto de interações baseadas na cooperação, mas também no conflito. Retomando o caráter processual do conceito de encaixes, não basta afirmar que os encaixes foram produzidos, é preciso demonstrar o processo pelo qual ocorreu essa

consolidação e, conseqüentemente, quem foi incluído e quem foi excluído durante o processo de institucionalização.

Outra característica dos encaixes institucionais é que eles podem variar tanto horizontal quanto verticalmente. A variação horizontal diz respeito aos tipos de encaixes institucionais e suas especificidades, não considerando a posição específica dos encaixes no arcabouço institucional (GURZA LAVALLE *et all*, 2019). A realização de reuniões com o poder público, a participação em conselhos de políticas públicas, a aprovação de leis, a ocupação de cargos na burocracia, a criação de órgãos de políticas públicas, são exemplos de variação horizontal. A variação vertical, por sua vez, tem relação com a hierarquia política dos encaixes, considerando que podem operar em níveis diferentes de autoridade, variando também o seu alcance. É a dimensão vertical dos encaixes que permite analisar a sua durabilidade e resistência. A análise da combinação dos encaixes nos níveis horizontal e vertical leva à construção de configurações de encaixes ou domínios de agência¹⁴ caracterizados por sua maior estabilidade em comparação aos encaixes lidos de modo avulso. Um dos critérios possíveis para avaliar se um conjunto de encaixes pode ser considerado um domínio de agência é a sua capacidade de resistir a mudanças de governo, por exemplo.

No caso desta pesquisa, consideramos a variação vertical dos encaixes de acordo com a organização hierárquica da ordem jurídica. No topo da hierarquia jurídica estão as normas constitucionais, que têm como principal atributo limitar os poderes estatais e prever suas atribuições e garantir os direitos fundamentais (HESSE, 1991). Abaixo das normas constitucionais estão as normas legais e, abaixo delas, os regulamentos e atos normativos editados pela administração pública. Assim, é possível considerar que os encaixes que resultam na aprovação de normas constitucionais, como é o caso da PEC das Domésticas, são mais duradouros e consistentes do que os que resultam em normas legais, como é o caso da lei de cotas e da Lei Maria da Penha. De outra perspectiva, desfazer os encaixes no caso de normas constitucionais é, em geral, mais difícil do que no caso das normas legais.

¹⁴ Os domínios de agência são definidos como “configurações de encaixes institucionais articulados vertical e horizontalmente que favorecem a capacidade de agir de certos atores coletivos. (...) Trata-se de domínios de *agência* porque institucionalizam âmbitos de atuação que animam a capacidade de ação dos atores, “fazem-nos” agir estimulado sua condição de agentes.” (GURZA LAVALLE *et al*, 2019, p. 52)

As normas constitucionais, por sua vez, podem variar entre si conforme sua eficácia. Existem três espécies de normas constitucionais: as de eficácia plena, as de eficácia limitada e as de eficácia contida (SILVA, 1982). As primeiras são aquelas que possuem, desde sua criação e entrada em vigor, aplicabilidade imediata, direta e integral e não dependem da ação do Legislativo para que sejam aplicadas. As segundas são aquelas que possuem aplicabilidade indireta, ou seja, dependem da edição de lei futura. As terceiras, por fim, são aquelas que têm aplicabilidade imediata, mas não necessariamente integral, pois podem ter seus efeitos restringidos pelo poder Legislativo mediante edição de lei.

A PEC das Domésticas pode ser considerada uma norma constitucional de eficácia contida, uma vez que parte de suas resoluções ficou condicionada à edição de leis futuras que as regulamentassem. No caso das leis ordinárias, em regra, a eficácia é plena, geral e imediata, exceto se a própria lei condicionar sua eficácia, no todo ou em parte, à edição de atos normativos infralegais. Tanto a lei de cotas para candidaturas femininas como a Lei Maria da Penha se enquadram no caso das leis ordinárias. Assim, é possível afirmar que, apesar de estarem em um nível inferior de hierarquia na ordem jurídica, os encaixes produzidos pela lei de cotas e pela Lei Maria da Penha tiveram efeitos mais imediatos do que alguns aspectos da PEC das Domésticas.

Essa distinção entre as dimensões verticais e horizontais dos encaixes remete também aos conceitos elaborados pela literatura do feminismo estatal que permitem analisar as variações latitudinais e longitudinais das interações sócio-estatais. Alvarez (2014) demonstra como as interações entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil podem ser caracterizadas pelo *mainstreaming*, ou fluxos verticais, e pelo *sidestreaming*, ou fluxos horizontais. Essas duas formas de interação se combinam ao longo do tempo, sendo que uma delas pode se destacar em relação à outra em determinados momentos. O *mainstreaming*, ou a transversalização do gênero ou, ainda, a generificação¹⁵, pretende analisar a pluralização dos movimentos feministas e de suas formas de institucionalização em diversos níveis de hierarquia. Já o *sidestreaming* analisa o fluxo horizontal dessas interações em setores paralelos, em um mesmo nível de hierarquia. Poderíamos afirmar, portanto, em diálogo com a literatura sobre a institucionalização dos movimentos sociais, que o *mainstreaming*, ao qual se refere Alvarez (2014), equivaleria aos encaixes verticais,

¹⁵ O conceito de generificação é uma tradução do termo em inglês “gendering” ou “genderfication”.

enquanto o *sidestreaming* aos encaixes horizontais. O foco de nossa análise estará, portanto, no *mainstreaming*, ou seja, na variação vertical dos encaixes considerando os diferentes tipos de propostas legislativas, e não do *sidestreaming*, uma vez que não analisaremos de maneira aprofundada a relação entre os movimentos feministas e o Executivo ou o Judiciário.

A análise da institucionalização dos movimentos sociais a partir da perspectiva dos encaixes avança em relação às teorias do feminismo estatal porque oferece a possibilidade de interpretar as interações entre os movimentos e uma pluralidade de instituições estatais que não se restringem aos organismos de políticas para as mulheres do poder Executivo. Essa abordagem avança também em relação aos estudos sobre ativismo institucional porque não foca apenas na trajetória e nas ações dos indivíduos dos movimentos que passam a ocupar cargos na burocracia estatal, mas procura também compreender os efeitos desse fenômeno, ou seja, a consolidação das demandas dos movimentos sociais dentro do Estado. No caso desta tese, o conceito de encaixes institucionais será utilizado para analisar as interações entre os movimentos feministas e o poder Legislativo no Brasil por meio da análise do processo de tramitação de propostas legislativas relacionadas à igualdade de gênero.

Tendo em vista os debates teóricos travados até aqui e as categorias analíticas apresentadas, argumentamos que os conceitos de feminismo estatal, de ativismo institucional e de encaixes institucionais podem nos auxiliar a analisar a interação entre os movimentos feministas e o poder Legislativo no Brasil, desde que consideradas algumas adaptações e reformulações apresentadas ao longo do capítulo.

A seguir, antes de entrarmos nos estudos de caso, iremos reconstruir brevemente o histórico das interações entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil em três momentos para que seja possível contextualizar essa forma específica de interação sócio-estatal e localizar temporalmente a análise realizada. Argumentaremos que os três casos estudados nesta tese fizeram parte de um mesmo ciclo de interação entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil, classificado aqui como o segundo momento dessa interação, marcado pela consolidação dos direitos das mulheres.

2. Feminismo estatal em três tempos: breve histórico das interações entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil

A história das interações entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil tem sido marcada por conflitos. Apesar das inúmeras conquistas dos movimentos de mulheres e feministas em termos de direitos a partir da interação com as instituições estatais nos diversos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e nos diferentes níveis federativos (municípios, estados e federação), o processo de institucionalização feminista não aconteceu de modo pacífico ou linear. Foram muitas idas e vindas ao longo dos diferentes ciclos políticos de nossa história.

Esses conflitos estão em parte relacionados ao fato de que as teorias feministas têm concebido o Estado como uma instituição patriarcal, feita por homens e para homens. Diante dessa proposição teórica e política, as feministas se viram diante de um paradoxo: como modificar e tornar permeável às suas demandas uma instituição patriarcal em sua origem?

As respostas para essa pergunta não foram unívocas. Partindo desse pressuposto, argumentaremos neste capítulo que as interações entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil podem ser divididas em três “tempos” ou “momentos” principais¹⁶. Com base na revisão narrativa feita por Alvarez (2014), na qual identifica três momentos na trajetória dos feminismos contemporâneos, propomos uma reconstrução desses três momentos com foco em um aspecto específico: a interação entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil.

Esses marcos temporais definem rupturas nas formas de interação sócio-estatais no Brasil, configurando diferentes ciclos políticos, mais ou menos permeáveis às demandas dos movimentos sociais. A seguir, identificaremos os padrões característicos de cada um dos três períodos e as principais semelhanças e diferenças entre eles. Como veremos adiante, a análise empírica desta pesquisa e os estudos de caso selecionados estarão centrados nas interações entre os movimentos feministas e o Estado durante o

¹⁶ Esses três momentos de interação entre movimentos feministas e Estado não correspondem à tradicional classificação dos movimentos feministas em ondas, que há bastante tempo tem sido criticada, especialmente por feministas negras, por partir de uma perspectiva branca, heterossexual e de classe média.

segundo período, localizado no pós-transição, marcado pela maior permeabilidade do Estado aos movimentos feministas e pela consolidação dos direitos das mulheres.

O primeiro momento corresponde ao período entre 1964 e 1985, caracterizado pela ascensão, consolidação e declínio da ditadura civil-militar no país¹⁷. O segundo período, objeto de análise dessa tese, vai de 1986 a 2016 e corresponde ao momento de redemocratização e institucionalização dos movimentos feministas. Por fim, o terceiro e atual período vai de 2016 em diante e pode ser descrito como o marco do início do processo de “desdemocratização” em nosso país (BALLESTRIN, 2017).

De acordo com a “história oficial” do feminismo brasileiro, em um primeiro momento, localizado na década de 1960, o movimento feminista se parecia mais com um movimento social “de verdade”, ou seja, pretendia preservar sua “autonomia”¹⁸ e evitava ocupar cargos nas instituições estatais (ALVAREZ, 2014). As ditaduras civis-militares que foram instaladas na América Latina dificultaram a penetração dos movimentos no Estado nesse período e, conseqüentemente, estimularam o fortalecimento dos movimentos da sociedade civil (PINTO, 2003). Ao mesmo tempo, questões tidas como privadas se transformaram em assuntos públicos e o lema internacional “o pessoal é político” unia as feministas em torno de uma mesma causa. Além disso, os movimentos feministas se organizavam em coletivos autossustentados com base em trabalhos voluntários, se manifestavam regularmente nas ruas pelo fim da subordinação da “mulher” (ainda no singular) e pelo direito ao aborto, e criaram grupos de reflexão compostos por intelectuais que se reuniam (algumas vezes clandestinamente) para discutir textos feministas e as especificidades das experiências das mulheres (TELES, 2017). Muitos dos textos discutidos eram trazidos e traduzidos por intelectuais feministas brasileiras que haviam sido exiladas, o que fortaleceu a influência das teorias feministas do norte global em nosso país.

Durante esse período, foram organizados diversos encontros e seminários feministas ao redor do país. Muitas vezes, esses encontros aconteciam sem alarde para que não houvesse nenhum tipo de repressão, já que ainda se tratava de um contexto de

¹⁷ Essa periodização não desconsidera a existência de interações entre os movimentos feministas e o Estado antes de 1964 no Brasil. A conquista do sufrágio feminino em 1932, por exemplo, foi em parte consequência do ativismo do movimento sufragista brasileiro. No entanto, para os fins dessa pesquisa, iremos analisar nessa seção as interações entre os movimentos feministas e o Estado a partir de 1964.

¹⁸ O conceito de “autonomia” trata-se mais de uma categoria nativa dos movimentos do que de fato uma categoria analítica, já que, na prática, os processos de interação sócio-estatal não deixaram de acontecer.

ditadura civil-militar. Na região Sudeste, na cidade de São Paulo, o primeiro congresso feminista foi realizado em 1979 e contou com a participação de uma grande diversidade de organizações de mulheres. Entre elas, estavam a Associação das Donas de Casa, o Movimento do Custo de Vida¹⁹, o Nós Mulheres e o Brasil Mulher²⁰ (TELES, 2017), reunindo ativistas operárias, acadêmicas, mulheres periféricas, mulheres negras, mulheres lésbicas, jovens do movimento estudantil e donas de casa, o que revela a pluralidade e heterogeneidade dos movimentos feministas já naquela época. O encontro foi realizado entre os dias 4 e 8 de março, no Teatro Ruth Escobar, e reuniu cerca de 900 participantes. A partir das discussões realizadas naquele momento, as mulheres, de acordo com os relatos de Rachel Moreno e Amelinha Teles, sentiram-se fortalecidas para pautar as questões relacionadas à igualdade de gênero como, por exemplo, a necessidade de criação de creches públicas, no interior dos partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais.

Nesse primeiro momento, uma das mobilizações de mulheres mais expressivas foi o Movimento Feminino pela Anistia, que era composto por familiares de presos políticos durante a ditadura (COSTA, 2009). Uma das figuras proeminentes desse movimento, além de Therezinha Zerbini, uma de suas principais lideranças, foi Zuzu Angel, estilista que teve seu filho Stuart Angel, militante do movimento estudantil, assassinado pelo regime militar e recorreu a organismos internacionais para que tivesse resposta sobre o seu paradeiro. Interessante notar que já nesse momento as feministas utilizavam como estratégia a articulação internacional, elemento que aparecerá com bastante força nos casos estudados por essa pesquisa. Mais tarde, Zuzu Angel também seria assassinada pelo regime²¹.

Nesse mesmo período, a participação das mulheres na luta armada (e as respectivas formas de violência vivenciadas por elas, como torturas e estupros), a vida na clandestinidade e a aproximação entre os movimentos feministas e os partidos de esquerda, como o Partido Comunista, são fatores a serem destacados. Naquela época, a aproximação entre o pensamento feminista e o pensamento marxista se deu graças ao

¹⁹ O Movimento do Custo de Vida, também conhecido como Movimento Contra a Carestia, mobilizou milhares de pessoas, especialmente mulheres, contra as políticas econômicas do regime militar.

²⁰ O Nós Mulheres e o Brasil Mulher eram jornais que faziam parte da imprensa alternativa feminista da época. Para saber mais sobre a imprensa feminista no Brasil, verificar o trabalho de Freitas (2018), “Feminismos na imprensa alternativa brasileira: quatro décadas de lutas por direitos”.

²¹ Para mais informações sobre a trajetória de Zuzu Angel e sua atuação como estilista, verificar matéria da Revista Quatro Cinco Um, “Espírito Visionário”.

Link: <https://www.quatrocincoum.com.br/br/artigos/historia/espírito-visionario>. Acesso em 09/06/2021.

ativismo e produção intelectual de mulheres como Heleieth Saffioti, Beth Lobo, Beatriz Nascimento e Lélia Gonzalez²². Esta última teve papel fundamental em demonstrar como as desigualdades de gênero, raça e classe se articulavam criando oportunidades e vivências distintas para as mulheres negras, muito antes da popularização do conceito de interseccionalidade. Essa efervescência política e intelectual demonstra que, apesar da repressão, os movimentos feministas se mantiveram ativos e atuantes.

Figueiredo (2008) identifica neste primeiro momento a existência de três perfis de ativistas: as feministas liberais, que davam continuidade ao legado das sufragistas lutando pela igualdade de direitos políticos e civis entre homens e mulheres; as feministas partidárias, que lutavam por anistia aos presos políticos e pela inclusão das pautas relativas aos direitos das mulheres nos partidos de esquerda; e as feministas radicais, grupos mais críticos ao Estado que não acreditavam na possibilidade de reformas institucionais. As divergências entre as feministas partidárias e as feministas radicais levaram a vários “rachas” dentro dos movimentos que ocasionaram inclusive enfrentamentos físicos durante encontros feministas (TELES, 2017).

Podemos perceber a partir da distinção entre estes três perfis que a polêmica sobre a institucionalização dos movimentos feministas já estava presente naquele primeiro momento quando algumas organizações apontavam para o risco de cooptação e manipulação dos movimentos e se questionavam até que ponto poderiam submeter a autonomia das mulheres aos limites impostos pelos partidos políticos e outras instituições.

²² A trajetória de Lélia Gonzalez representa as diferenças nos padrões de interação entre os movimentos e o Estado, já que ela própria se tornaria candidata a deputada federal pelo Partido dos Trabalhadores em 1982, período de transição entre o primeiro e o segundo momentos.

Fotografia 1 – Amelinha Teles e Rachel Moreno



Amelinha Teles (no primeiro plano) e Rachel Moreno (ao fundo), duas das ativistas feministas entrevistadas para esta tese, no Congresso da Mulher Paulista, em 1979. Fonte: arquivo pessoal da Rachel.

Sobre essa tensão existente entre os movimentos feministas de caráter autointitulado “autonomista” e os movimentos mais institucionalizados, Amelinha afirma:

“O movimento autônomo de mulheres significa uma organização temporária ou permanente para discutir e decidir sobre manifestações e outras atividades em defesa das mulheres. Nesse espaço, em São Paulo, reúnem-se mulheres de partidos e sindicatos, além de feministas organizadas e independentes. Há diferenças entre elas no discurso e nas maneiras de se manifestar. Mas isso não torna impossível a convivência política desde que os laços organizativos sejam flexíveis. (...) O importante é discutir com franqueza e sem medo, não só a autonomia como a questão do poder. Há feministas que temem – até por razões históricas – a presença dos partidos no movimento, pois

estes poderão instrumentalizar a mulher e desviá-la de suas lutas específicas.” (TELES, 2017, p. 132)

Neste trecho da fala de Amelinha Teles podemos observar a existência de conflitos relativos ao processo de institucionalização dos movimentos feministas, mas também a defesa sobre a possibilidade de construção de consensos. O conflito em torno da institucionalização dos feminismos perdurará nos outros momentos de sua interação com o Estado, especialmente no segundo momento, ao qual pertencem os casos analisados nesta pesquisa. Podemos supor que as divergências entre as feministas partidárias e as feministas radicais do primeiro momento foram recolocadas, no segundo momento, como o conflito entre as femocratas e as ativistas de ONGs feministas, de um lado, e as feministas organizadas em movimentos mais críticos ao Estado, de outro.

Em 1983, durante o governo de Franco Montoro, foi fundado em São Paulo o Conselho Estadual da Condição Feminina que, apesar de ter sido uma conquista dos movimentos de mulheres, não contava com nenhum tipo de orçamento, o que apontava, de acordo com as ativistas, para os limites da aproximação entre movimentos e Estado. A partir de então, diversos outros órgãos públicos para a promoção de políticas públicas para as mulheres foram criados ao redor do país e ativistas começaram a ocupar cargos nessas instituições. Em 1985, foi criado o Conselho Nacional da Mulher, que teve Ruth Escobar como sua primeira presidenta. Iniciava-se, assim, o processo de institucionalização dos movimentos feministas, denominado por Eva Blay como o período do “feliz casamento entre o feminismo e a política” (BLAY, 2017).

Um acontecimento fundamental que alterou a forma de interação entre os movimentos feministas e o Legislativo no Brasil nesse momento, e que marca a virada entre o primeiro e o segundo período, foi a promulgação da Constituição de 1988. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado no ano de 1985, foi responsável pela campanha “Mulher e Constituinte”. Durante o processo constituinte, que ocorreu entre 1985 e 1988, o CNDM pediu para mulheres de todo o país que enviassem propostas que gostariam que fossem contempladas pela Constituição. Com a ajuda de juristas, o Conselho converteu essas propostas na “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes” (BERTOLIN *et al.*, 2018). Do total de reivindicações feitas pelos movimentos nessa carta, 80% das demandas foram incluídas no texto da Constituição (MODELLI, 2018). Esse processo bem-sucedido de pressão de mulheres sobre os constituintes ficou conhecido como “Lobby do batom”, nome pejorativo dado pelos

parlamentares para as parlamentares da bancada feminina da constituinte, que se reapropriaram do título de maneira irônica²³. Como consequência dessa mobilização, diversas pautas dos movimentos feministas foram abarcadas pela Constituição, como a eliminação da necessidade de certificado de casamento para o reconhecimento de uma família e a ampliação da licença maternidade de 84 dias para 4 meses. A pauta da legalização do aborto, no entanto, permaneceu intocada, principalmente por conta da reação de parlamentares religiosos conservadores.

Fotografia 2 – Parlamentares da bancada feminina da Assembleia Nacional Constituinte



Parlamentares da bancada feminina da Assembleia Nacional Constituintes, em frente ao Congresso Nacional. Fonte: arquivo da Câmara dos Deputados.

O segundo período da relação entre movimentos feministas e Estado é marcado pela institucionalização e expansão do movimento por todo o território nacional. Em um contexto de pluralização da representação, em que instituições participativas ampliam as formas de representação para além da autorização eleitoral (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006), as atrizes dos movimentos feministas passaram a

²³ Aliás, a resignificação de termos pejorativos como forma de afirmação e luta política é uma estratégia recorrente dos movimentos feministas, como é o caso mais recente da “Marcha das Vadias”.

ocupar posições estatais nas mais variadas instituições. Com o fim da ditadura, a permeabilidade do Estado às demandas dos movimentos sociais aumentara. Os coletivos feministas “autônomos” do momento anterior pareciam perder força enquanto as ONGs feministas especializadas e profissionalizadas se transformavam em “instituições do movimento” (SOARES, 1998). Os movimentos de mulheres negras também fizeram parte desse processo de “ONGuização”, tendo criado o Geledés - Instituto da Mulher Negra, em São Paulo, e a ONG Criola, no Rio de Janeiro (RIOS, 2017).

Como afirma Pinto (1994), a participação em movimentos sociais e a representação nas instituições políticas deixaram de ter uma relação de polaridade, na perspectiva das ativistas. A partir de então, diagnósticos por parte das feministas mais críticas à institucionalização, que previam a desmobilização, a despolitização e a cooptação do movimento feminista, se fortaleceram. É importante ressaltar que, apesar de setores do movimento terem optado pela institucionalização, isso não significa que outras estratégias e repertórios de interação como protestos e ação direta deixaram de existir durante esse período. Como veremos adiante, as diferentes estratégias de atuação dos movimentos feministas, que utilizam repertórios de interação conflituosos e cooperativos ao mesmo tempo, sempre coexistiram.

Uma das interpretações mais recorrentes sobre este período é a da “confluência perversa” (DAGNINO, 2002). Essa “perversidade” surge da confluência entre as conquistas concretas que, no caso do gênero, levaram à incorporação de alguns elementos da agenda feminista por partidos, governos e instituições estatais, por um lado, e, por outro, o lugar cada vez mais visível ocupado pelas “questões de gênero” no contexto do neoliberalismo global. Nessa perspectiva, uma abordagem tecnocrática com “recorte de gênero” seria crucial para aumentar o “capital social” das mulheres, principalmente as pobres e não-brancas. Esse capital social feminino passou a ser visto como necessário para integrar as mulheres a um “desenvolvimento de mercado” mais eficiente, inspirando políticas voltadas para grupos ditos vulneráveis (ALVAREZ, 2014). Assim, as desigualdades que já existiam foram exacerbadas e explicitadas, uma vez que os setores “ONGuizados” dos movimentos feministas tornaram-se mais influentes em detrimento de outros setores como, por exemplo, os movimentos autônomos de mulheres negras e os movimentos feministas anti-capitalistas (FARIA, 2006).

Finalmente, o terceiro e atual momento da relação sócio-estatal entre os movimentos feministas e o Estado²⁴, localizado temporalmente a partir do ano de 2016, trata do “retorno às ruas” das ativistas ao mesmo tempo em que algumas femocratas não deixaram de exercer funções nas instituições estatais, principalmente as parlamentares feministas eleitas, já que muitas das femocratas que trabalhavam no Executivo perderam seus cargos. Trata-se de um momento de fechamento dos canais estatais às demandas dos movimentos progressistas (não somente às dos movimentos feministas) que, no período anterior, ocupavam cargos na burocracia. Posturas autodenominadas “autonomistas”, como as representadas pelas jovens feministas das ocupações das escolas iniciadas no estado de São Paulo em 2016 e de feministas anarquistas, passam a conviver com perspectivas de feministas que defendem a necessidade de reivindicar direitos por dentro do Estado, como é o caso das candidaturas de jovens feministas para o Legislativo, inclusive em mandatos coletivos. Assim, é como se diversas gerações do movimento passassem a coexistir, o que faz com que repertórios de interação de natureza distinta convivam no mesmo espaço, nem sempre de maneira pacífica. As noções de “campo feminista” (ALVAREZ, 2014) ou de “quarta onda do feminismo” (MATOS, 2010) surgem para dar conta desta pluralidade de formas de interação.

Influenciadas em parte pelo pensamento de Butler (2010) e partindo de um enquadramento que poderia ser considerado “pós-moderno”, algumas feministas deste terceiro momento criticam o recurso a identidades fixas e defendem que a mobilização deve ocorrer a partir de coalizões em torno de pautas específicas e não de categorias identitárias (DESPENTES, 2016; PRECIADO, 2017). Por outro lado, outras correntes mais próximas ao pensamento marxista e ao feminismo negro interseccional afirmam que a luta feminista deve levar em conta as condições estruturais de exclusão que se relacionam não somente ao gênero, mas também às discriminações raciais e de classe, a partir do conceito de interseccionalidade (COLLINS, 1990; hooks²⁵, 2018).

É importante ressaltar que a crítica à universalidade contida no sujeito “mulher” já havia surgido muito antes, à despeito da existência do conceito de interseccionalidade, principalmente por mulheres negras escravizadas como Sojourner Truth, que ainda no

²⁴ O conceito de relação sócio-estatal não é utilizado de modo sistemático pela literatura feminista. Essa denominação faz parte do vocabulário analítico dessa tese e está sendo utilizado para nomear fenômenos que não necessariamente são identificados dessa maneira pela literatura feminista.

²⁵ O sobrenome de bell hooks está grifado em letras minúsculas em respeito ao posicionamento político da autora.

século XIX apontou para o fato de que nem todas as mulheres se enquadravam num estereótipo de feminilidade que partia de uma perspectiva branca e burguesa. Outra questão recente que também é fonte de embates entre feministas diz respeito ao lugar das mulheres transexuais dentro do movimento. Feministas autodenominadas “radicais” entendem que o fato de ter órgãos sexuais femininos é determinante para a participação no movimento e, por isso, recebem críticas que as caracterizam como essencialistas e transfóbicas. Outras feministas acreditam que o que determina o “ser mulher” não é a biologia, mas sim a sociabilização dos indivíduos e sua identidade de gênero, o que permitiria a participação de mulheres trans.

Um aspecto fundamental desse terceiro momento está relacionado ao fechamento dos canais estatais para a atuação dos movimentos que até então ocupavam espaços na burocracia do Estado, e dos movimentos feministas especificamente. O combate à chamada “ideologia de gênero” por grupos neoconservadores é uma das expressões desse recrudescimento (BIROLI *et al.*, 2020). Se o período anterior foi caracterizado pela institucionalização dos movimentos, especialmente os vinculados ao campo progressista, o período atual revela que as demandas de outros movimentos, identificados com a extrema direita do espectro político-ideológico, é que estão tendo maior repercussão dentro do Estado. Além do combate à chamada “ideologia de gênero”, capitaneado pelo atual governo, a criação de um órgão denominado “Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos”, comandado por uma mulher identificada com setores conservadores da Igreja evangélica (Damares Alves), também é um exemplo das barreiras enfrentadas pelos movimentos feministas em sua interação com o Estado atualmente²⁶.

Neste terceiro momento da interação entre os movimentos feministas e o Estado podemos afirmar, portanto, que são os interesses anti-feministas, majoritariamente, que estão sendo institucionalizados, tanto no poder Executivo quanto no Legislativo. A eleição de deputadas federais defensoras de uma agenda abertamente anti-feminista, como é o caso de Carla Zambelli (PSL) e de Joice Hasselmann (PSL), ambas do partido que elegeu o atual presidente Jair Bolsonaro, demonstra que o padrão de interação entre os movimentos feministas e o Estado neste terceiro e atual momento é bastante diferente se comparado ao período anterior.

²⁶ Destacamos aqui como um exemplo desse tipo de entrave o caso da menina de dez anos que foi estuprada pelo tio no Espírito Santo e encontrou muitas dificuldades para a realização do aborto, direito já previsto em lei. A ministra Damares Alves teve papel central na negação desse direito.

No contexto contemporâneo brasileiro, assim como nos momentos anteriores, os movimentos feministas são caracterizados tanto por posturas críticas ao Estado quanto por posições que defendem a institucionalização, nos espaços que ainda restaram como, por exemplo, o lançamento de candidaturas feministas para o Legislativo. Isso quer dizer que os movimentos continuam atuando tanto por dentro quanto por fora do Estado, de maneira articulada. Esperamos ter demonstrado com essa breve reconstrução histórica que o campo feminista, tanto contemporânea quanto historicamente, é permeado por conflitos e disputas intensos. Assim, analisar as interações entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional considerando a pluralidade de atrizes envolvidas se torna um desafio analítico que pretende ser enfrentado por essa pesquisa.

Os três casos a serem analisados, quais sejam, o processo de tramitação e aprovação da lei de cotas para candidaturas femininas, da Lei Maria da Penha e da PEC das Domésticas, se encontram no que definimos aqui como o segundo momento da interação entre os movimentos feministas e o Estado, caracterizado pela institucionalização dos movimentos e pela consolidação dos direitos das mulheres. Nesse sentido, além da contribuição teórica, empírica e política, esse trabalho tem a função de registrar em uma dimensão também histórica algumas das principais conquistas dos movimentos feministas no último período, conquistas essas que atualmente estão sob ameaça.

Tendo como pano de fundo esse breve contexto histórico, a seguir desenvolveremos a análise empírica sobre as interações entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil a partir da realização dos estudos de caso dos processos de tramitação e aprovação de três propostas legislativas, em ordem cronológica: a lei de cotas para candidaturas femininas, a Lei Maria da Penha e a PEC das Domésticas. Antes, contudo, apresentaremos algumas notas metodológicas.

3. Mergulhando mais fundo: três estudos de caso sobre feminismo estatal representativo

Após apresentarmos os principais conceitos que serão utilizados como ferramentas analíticas nos estudos de caso da presente pesquisa, iniciaremos, na próxima seção, a análise do processo de tramitação de três propostas legislativas relativas à igualdade de gênero. Antes disso, algumas notas metodológicas.

As femocratas podem utilizar diversos repertórios de interação com o Estado para atingirem o objetivo de formular legislações que promovam a igualdade de gênero. Por isso, é preciso considerar as dimensões específicas dessa relação de modo diferenciado. No caso desta pesquisa, o recorte utilizado será o do feminismo estatal representativo, ou seja, a análise da articulação entre representantes no Legislativo e os movimentos feministas. Como apresentado no capítulo teórico desta tese, os movimentos sociais não somente negociam com o Estado, mas frequentemente atuam por dentro das instituições estatais, “encaixando” as demandas dos movimentos. Esse pressuposto se contrapõe a análises empíricas que concebem tanto Estado quanto movimentos como blocos homogêneos e é convergente com os conceitos de feminismo estatal, feminismo estatal representativo, ativismo institucional e encaixes institucionais desenvolvidos anteriormente.

Faz diferença, do ponto de vista da representação substantiva, a interação entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional para a aprovação de propostas legislativas sobre igualdade de gênero? Se sim, como? Para verificar empiricamente a resposta para este problema de pesquisa, serão realizados três estudos de caso sobre o processo de tramitação de legislações emblemáticas para a conquista da igualdade de gênero no Brasil: a lei de cotas para candidaturas femininas, aprovada em 1997, a Lei Maria da Penha, aprovada em 2006, e a PEC das Domésticas, aprovada em 2013. Seria possível escolher outros casos para a análise. No entanto, optamos por esse três porque eles, além de terem sido marcos históricos no sentido da consolidação da igualdade de gênero em nosso país, apontam para a variação vertical entre os encaixes construídos, para diferentes dimensões dos direitos e para a heterogeneidade da população feminina. Os estudos de caso serão apresentados seguindo a ordem cronológica de aprovação da proposta.

A pergunta de pesquisa desta tese é de caráter explanatório, ou seja, focada no “como”, em oposição a perguntas mais exploratórias ou descritivas. Assim sendo, definimos que o estudo de caso seria o método mais adequado para essa análise (YIN, 2001). Além disso, o estudo de caso é um método que pretende analisar em profundidade um fenômeno contemporâneo em seu contexto de vida real, “especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32), como é o caso da presente pesquisa. É importante destacar que o estudo de caso não representa uma “amostragem”, como é esperado de um estudo estatístico. O objetivo do estudo de caso é expandir e generalizar teorias e não enumerar frequências, de modo a explicar os vínculos causais de fenômenos complexos demais para serem analisados por estratégias experimentais (YIN, 2001).

O recorte temporal da pesquisa foi definido pelos casos escolhidos. Como as unidades de análise foram os processos de tramitação dos projetos, o recorte temporal de cada estudo de caso teve início na apresentação do projeto e terminou com sua aprovação. No entanto, nos três casos fazemos um breve recuo temporal para analisar o momento de “formação da agenda” que desembocou na apresentação das propostas. Os três projetos escolhidos estiveram em tramitação durante o que caracterizamos na parte inicial deste texto como o segundo momento da relação entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil, marcado pela institucionalização dos feminismos durante o ciclo democrático caracterizado pela maior proximidade entre os movimentos feministas e o Estado.

Cada um dos casos aborda dimensões diferentes dos direitos. A lei de cotas para candidaturas femininas trata dos direitos políticos, de cidadania e de participação no processo eleitoral; a Lei Maria da Penha trata do direito das mulheres à vida, à dignidade e à integridade física, moral e psicológica; e a PEC das Domésticas trata do direito à dignidade e dos direitos trabalhistas. Se classificarmos cada uma dessas propostas legislativas conforme a matéria do direito em questão, podemos constatar que a lei de cotas está relacionada ao direito eleitoral, a Lei Maria da Penha ao direito civil, criminal e administrativo, e a PEC das Domésticas ao direito trabalhista. Apesar dessas diferenças, todas as propostas podem ser consideradas garantidoras dos direitos fundamentais, sejam eles civis, políticos ou sociais.

Nesse sentido, foi interessante analisar comparativamente o processo de tramitação dessas matérias com o objetivo de verificar a variação na institucionalização de diferentes reivindicações dos movimentos feministas correspondentes a diferentes

dimensões de direitos. Além disso, essas legislações permitem analisar a população feminina a partir de uma perspectiva interseccional, considerando diferentes eixos de opressão como gênero, classe e raça. Os diferentes níveis de engajamento dos movimentos feministas e de suas correntes em cada um dos processos de tramitação são reveladores das desigualdades existentes dentro da categoria “mulheres”.

Os tipos de propostas legislativas selecionados também se diferenciaram em cada caso no que diz respeito à sua variação vertical na ordem jurídica. A lei de cotas foi derivada de um dos artigos da lei das eleições. A Lei Maria da Penha foi fruto de um projeto de lei elaborado por ONGs feministas, com um total de 46 artigos. Já a PEC das Domésticas foi fruto de uma emenda constitucional. Apesar das dificuldades em se comparar propostas legislativas de natureza distinta, uma vez que o processo de tramitação de cada uma delas é diferente, acreditamos que seria interessante comparar a diferença da influência exercida pelos movimentos feministas nos diferentes níveis verticais de variação dos encaixes institucionais.

Os estudos de caso foram realizados a partir de duas ferramentas principais: análise documental e realização de série sistemática de entrevistas semi-estruturadas com as principais agentes envolvidas no processo de tramitação de cada projeto. Foram ao todo realizadas vinte e uma entrevistas com ativistas e femocratas brasileiras²⁷, entre agosto de 2019 e abril de 2020. Das vinte e uma entrevistas, dezessete foram feitas presencialmente, nos locais sugeridos pelas entrevistadas, antes da pandemia da covid-19. As outras quatro, seja por conta da pandemia ou pela distância geográfica, foram feitas virtualmente, duas via Skype e duas via áudio de Whatsapp. A duração de cada entrevista foi de aproximadamente uma hora. A escolha das ativistas e femocratas pretendeu representar a diversidade geracional, regional e de perspectivas existente dentro dos movimentos feministas. Assim, entrevistamos ativistas jovens e mais velhas, do Sudeste e do Nordeste, dos movimentos de mulheres negras, de mulheres rurais, do movimento estudantil, dos movimentos de caráter autointitulado mais autonomista e de movimentos mais institucionalizados.

Com relação ao roteiro utilizado, as primeiras seis e as duas últimas entrevistas foram feitas com base em perguntas elaboradas por mim para esta tese, a partir das

²⁷ Por conta de uma questão de lotação da agenda das femocratas, agravada pela pandemia de coronavírus, acabamos entrevistando mais ativistas do que parlamentares.

sugestões feitas pela banca de qualificação. As demais treze entrevistas utilizaram o roteiro do projeto “Gênero, conservadorismos e violências estatais”, financiado pela FLACSO-México, sob a coordenação das professoras Gisela Zarembeg e Debora Rezende. Quando fui convidada para realizar as entrevistas para esse projeto, as coordenadoras autorizaram que elas fossem utilizadas também nesta tese. Por isso, nem todas as perguntas desse segundo roteiro tinham relação direta com os objetivos desta pesquisa. No entanto, como os dois roteiros tinham como foco principal as interações entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil, foi possível utilizar a maior parte das entrevistas para a realização dos estudos de caso. Algumas entrevistas foram utilizadas de forma indireta, principalmente para subsidiar a reconstrução da trajetória dos movimentos feministas no Brasil, considerando sua pluralidade. Outras foram utilizadas a partir de citações diretas, nos casos em que a fala da entrevistada expressava de maneira precisa o ponto abordado. Os dois roteiros e a lista completa com as mulheres entrevistadas, a data de realização das entrevistas, a organização feminista da qual fazem parte e o meio pelo qual a entrevista foi realizada podem ser encontrados nos anexos desta tese.

No que diz respeito à análise documental, nos baseamos nos seguintes documentos: fichas de tramitação dos projetos, minutas e justificativa dos projetos e transcrição dos discursos das femocratas, disponíveis no portal da Câmara dos Deputados e do Senado; arquivos sonoros das sessões deliberativas, também disponíveis no portal da Câmara dos Deputados e do Senado; matérias de jornais e revistas publicadas na época da tramitação dos projetos; fotos; entrevistas realizadas por meios de comunicação com as atrizes envolvidas no processo; boletins do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), disponíveis no site da organização; lives com as atrizes envolvidas no processo realizadas por organizações da sociedade civil, organismos internacionais e por universidades durante a pandemia; e podcasts sobre os temas abordados por esta tese.

De acordo com Amenta *et al* (2010), a interação entre os movimentos sociais e o Legislativo pode ser analisada em quatro momentos diferentes: durante a formação da agenda, nos debates sobre o conteúdo legislativo, nas votações e, por fim, na implementação da política. O foco desta análise estará nos três primeiros momentos, o que significa que a implementação das políticas aprovadas por meio de legislação não fará parte do escopo da pesquisa. Para verificar se os movimentos tiveram efeitos na formulação da legislação, em outras palavras, para demonstrar a existência de algum

mecanismo causal que conecte a atuação das femocratas e dos movimentos feministas à aprovação das matérias, é preciso provar que os movimentos tiveram impacto em algum dos seguintes elementos: (1) planos e agendas de líderes políticos; (2) conteúdo das propostas elaboradas por parlamentares; (3) votos dos representantes-chave para a aprovação da legislação (AMENTA *et al*, 2010).

Depois de apresentarmos os três estudos de caso em capítulos distintos, faremos uma análise comparativa entre eles a partir de uma matriz composta pelas seguintes variáveis: ano de aprovação da proposta, partido do governo no momento de aprovação da proposta, tipo de direito envolvido, caráter universalista da legislação, porcentagem de cadeiras ocupadas pela bancada feminina no momento da aprovação, principais organizações feministas envolvidas, principais femocratas envolvidas, encaixes produzidos, repertórios de interação utilizados e tempo de tramitação da proposta. Dessa forma, pretendemos identificar as principais semelhanças e diferenças entre os casos de modo a verificar se a interação entre os movimentos feministas e as femocratas fez diferença para a aprovação das legislações em questão. Com a comparação, pretendemos averiguar quais foram as características específicas de cada caso que permitiram a institucionalização das reivindicações dos movimentos a partir da aprovação de normas legislativas.

Em seguida, apresentaremos os três estudos de caso realizados, seguindo a ordem cronológica de aprovação de cada uma das propostas: lei de cotas para candidaturas femininas, Lei Maria da Penha e PEC das Domésticas.

4. “Por mais mulheres na política!”

“Quando uma mulher entra na política, muda a mulher...quando muitas mulheres entram na política, muda a política”
(Michelle Bachelet)

Desde as sufragistas, a defesa dos direitos políticos das mulheres esteve na agenda tanto das teorias quanto dos movimentos feministas. Apesar de todos os avanços obtidos na luta pelos direitos políticos das mulheres, elas continuam sendo sub-representadas nos parlamentos da maioria dos países. O caso brasileiro é relevante porque é um exemplo da permanente e insistente exclusão política feminina, seja comparado com países de outros continentes ou mesmo da América Latina. A aprovação da lei de cotas para candidaturas femininas no Brasil foi um marco importante, pois ela expressou no texto da lei a legitimidade da reivindicação por igualdade de gênero no âmbito político institucional, transformando um princípio normativo em legislação.

Neste capítulo, apresentaremos o estudo de caso sobre o processo de tramitação da lei de cotas para candidaturas femininas no Brasil com o objetivo de verificar se a interação entre as femocratas e os movimentos feministas fez diferença para a aprovação dessa reivindicação. O estudo de caso sobre o processo de tramitação da lei de cotas é interessante porque revela as tensões existentes entre os movimentos feministas e as femocratas, demonstrando que o feminismo estatal representativo e a relação entre representantes e representadas não ocorre sem conflito. Apesar de a literatura feminista e a literatura sobre os movimentos sociais apontarem que, com a redemocratização, houve um processo de aproximação entre movimentos e Estado, essa institucionalização não aconteceu de maneira homogênea nem linear.

A lei de cotas para candidaturas femininas foi aprovada pela primeira vez no Brasil em 1995. Em 1996, ela foi aplicada nas eleições municipais para os cargos proporcionais, e estabelecia que pelo menos 20% das candidaturas deveriam ser de mulheres²⁸. Em 1997, foi aprovada a lei 9.504/97, que estabeleceu as regras para as eleições de 1998 e para as eleições nacionais subsequentes. Foi a primeira vez em que as cotas funcionaram para as

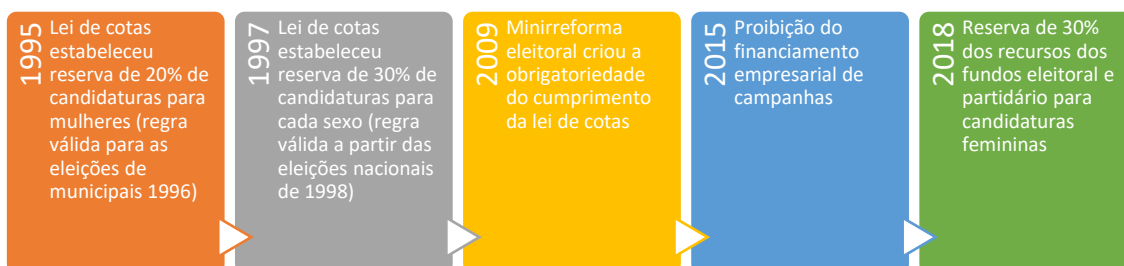
²⁸ A lei 9.100/95 estabeleceu as normas para as eleições de 3 de outubro de 1996. O artigo sobre as cotas para mulheres foi fruto de uma emenda proposta pela deputada Marta Suplicy.

eleições do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas estaduais. As cotas, que, na verdade, foram incorporadas por um dos artigos da Lei das eleições, estabeleceram que no mínimo 30% das candidaturas de cada partido ou coligação deveriam ser preenchidas por cada sexo.

Desde então, a lei de cotas passou por diversas reformas legislativas. Em 2009, uma minirreforma eleitoral estabeleceu a obrigatoriedade no cumprimento da lei e foram definidas punições para os partidos que não a cumprissem. A expressão “deverá reservar” foi substituída por “preencherá”, o que impossibilitou a interpretação frequente até então de que o cumprimento das cotas pelos partidos políticos seria opcional. Além disso, foi reservado tempo de propaganda no rádio e na televisão para candidaturas femininas. Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) proibiu o financiamento empresarial de campanhas, o que teve impacto positivo sobre as candidaturas femininas, já que as mulheres recebiam menos recursos de fontes privadas de financiamento do que os homens (SACCHET e SPECK, 2012). Em 2018, a partir das decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do STF, ficou determinado que pelo menos 30% dos recursos dos fundos eleitoral e partidário deveriam ser destinados para candidaturas de mulheres²⁹. Essas medidas jurídicas demonstram um papel historicamente relevante não somente do Legislativo, mas também do Judiciário na garantia dos direitos políticos das mulheres.

²⁹ Em decorrência das decisões proferidas pelo STF sobre o tema, regulamentadas pelo TSE por meio da Resolução n. 23.553/2017 e suas alterações subsequentes, as eleições de 2018 pautaram-se: (i) pela destinação mínima de 30% dos recursos do fundo partidário para o financiamento de campanhas de mulheres, para cargos majoritários ou proporcionais; e (ii) pela possibilidade de aproveitamento dos recursos do fundo partidário obrigatoriamente destinados a incentivar a participação política das mulheres, acumulados nos anos de 2015, 2016 e 2017, no financiamento de campanhas de candidatas em 2018.

Figura 1 – Histórico da lei de cotas para candidaturas femininas no Brasil e de suas reformas



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

A adoção de ações afirmativas para mulheres na política fez parte de um processo mundial iniciado na década de 1990, intensificado nos anos 2000. Em 1995, na IV Conferência da Mulher da ONU, realizada em Pequim, foi determinado, entre outras ações para a promoção da igualdade de gênero, que os países adotassem medidas legislativas para promover a participação política feminina. No mesmo ano, o Brasil adotou a primeira versão da lei de cotas para candidaturas femininas. A determinação da ONU partiu do diagnóstico anteriormente citado de que as mulheres eram sub-representadas em grande parte dos parlamentos ao redor do mundo³⁰, fato incompatível com os princípios democráticos defendidos pela organização. Na América Latina, países como Argentina, Costa Rica, entre outros, fizeram parte deste movimento³¹. Em 2013, 118 países adotavam algum tipo de cota de gênero para cargos políticos (DAHLERUP *et al*, 2014), dado que revela a amplitude do fenômeno.

³⁰ Até hoje, de acordo com os dados da Interparliamentary Union (IPU), os únicos três países que possuem mais de 50% de mulheres no parlamento são: Cuba, Bolívia e Ruanda.

³¹ A Argentina foi o primeiro país da América Latina a adotar cotas para mulheres na política, em 1991. Além da Argentina, a Noruega também foi pioneira na adoção de ações afirmativas para a promoção da participação política das mulheres.

Apesar de serem amplamente adotadas, o formato da legislação das cotas varia de acordo com cada país. No caso brasileiro, trata-se da reserva de candidaturas em sistema eleitoral de lista aberta. Em outros países, principalmente na África e na Ásia, há reserva de uma determinada porcentagem de cadeiras dentro dos parlamentos³². Em outros casos, não existe legislação nacional que unifique o tipo de cota a ser adotado, então cada partido pode decidir se e como fará a aplicação da cota, como é o caso de grande parte dos países escandinavos³³. Outro elemento importante, nos sistemas eleitorais de lista fechada, tem relação com o ordenamento da lista³⁴. Os estudos sobre representação política das mulheres demonstram que as cotas funcionam melhor quando há alguma regulamentação que defina a ordem dos candidatos dentro da lista, tanto nos sistemas de lista fechada quanto nos sistemas de lista aberta, evitando que as candidatas fiquem nas últimas posições das listas (CORRÊA e CHAVES, 2020).

No caso brasileiro, como o sistema eleitoral é de lista aberta sem mandato de posição, a efetividade das cotas é prejudicada porque centra as campanhas em indivíduos e não nos partidos (ARAÚJO, 2001). Esse é um dos fatores institucionais que explicaria a ineficácia da lei de cotas em nosso país. Por fim, a adoção ou não, e o tipo de sanções nos casos de não cumprimento da lei também variam em cada país. No caso brasileiro, apenas no ano de 2019 um mandato foi cassado pelo não cumprimento da lei de cotas por parte dos partidos da coligação³⁵.

4.1. Os conflitos feministas em torno das cotas para mulheres na política

A despeito de sua implementação em diversos países, os movimentos feministas brasileiros não chegaram a um consenso sobre a defesa das cotas para mulheres nas instituições políticas. Apesar do tema da participação política das mulheres ser uma pauta histórica dos movimentos feministas desde as sufragistas, a demanda específica por cotas

³² Existem projetos de lei atualmente em tramitação no Congresso Nacional brasileiro que pretendem garantir a reserva de cadeiras dentro do parlamento, não somente de candidaturas.

³³ A África do Sul também adota esse tipo de sistema.

³⁴ Em torno de metade dos países latino-americanos adotam um sistema eleitoral de lista fechada, enquanto outra metade adota sistema eleitoral de lista aberta, como é o caso do Brasil.

³⁵ Em 2019, por decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), toda a coligação que se uniu para a disputa ao cargo de vereador de Valença no Piauí (nas eleições de 2016) foi cassada. Como justificativa, foi utilizado o fato de que a coligação teria lançado cinco candidaturas fictícias de mulheres.

dentro dos parlamentos não foi consensual entre as ativistas. Como revelaram as feministas entrevistadas, essa pauta, quando discutida desde uma perspectiva esvaziada de sentido político ou, em outras palavras, desvinculada da discussão sobre o conteúdo da representação política, foi vista como insuficiente por setores dos movimentos. Isso porque, de acordo com elas, não basta defendermos que mais mulheres ocupem os espaços da política, é preciso que as mulheres eleitas defendam as demandas dos movimentos feministas, considerando toda a sua pluralidade.

Essa afirmação parte da constatação do crescimento cada vez maior da bancada feminina vinculada aos partidos de direita e a setores conservadores religiosos dentro dos parlamentos. Essas mesmas ativistas críticas às mulheres conservadoras se opõem às vertentes do feminismo liberal, afirmando que a demanda por “representatividade”, por si só, não apresenta críticas estruturais às formas de dominação de gênero. As cotas, portanto, não teriam o poder de transformar as desigualdades entre homens e mulheres. A partir de uma perspectiva interseccional, esses setores dos movimentos feministas defendem a necessidade de articular gênero, classe, raça e outros marcadores sociais de desigualdades na discussão sobre representação política e, mais especificamente, nas políticas de cotas³⁶.

O distanciamento entre a reivindicação por cotas para mulheres na política e parte dos movimentos feministas pôde ser verificado já durante o processo constituinte. Na Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, documento elaborado pelos movimentos feministas entre os anos de 1985 e 1988, contendo as principais demandas das mulheres organizadas naquele momento, não consta nenhum item sobre ações afirmativas para mulheres na política. Esse dado corrobora a ideia, que será desenvolvida ao longo do capítulo, de que a defesa das cotas para mulheres dentro dos parlamentos não era, naquele momento, uma demanda histórica dos movimentos feministas, mas uma reivindicação forjada em um contexto específico de ampliação desse debate a partir dos encontros promovidos por organismos internacionais.

Apesar das críticas de setores dos movimentos feministas sobre o tema da inclusão das mulheres na política institucional, o processo de aprovação da lei de cotas foi apoiado pela bancada feminina do Congresso Nacional, independentemente da ideologia

³⁶ Os argumentos críticos à adoção das cotas surgiram principalmente nas entrevistas realizadas com Eva Blay (professora emérita da USP), Nalu Faria (Marcha Mundial das Mulheres), Sônia Coelho (Marcha Mundial das Mulheres) e Maria José Menezes (Coalizão Negra por Direitos).

partidária e dos partidos políticos das parlamentares. Foi apoiado também por ONGs feministas que faziam o trabalho de articulação política entre os movimentos e as parlamentares, como o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA). A então deputada federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Marta Suplicy, teve um papel de destaque durante o processo de formação da agenda e de tramitação do projeto, tendo inclusive participado das reuniões da ONU em Pequim que, entre outros temas, discutiram a questão da participação política feminina.

O caso da aprovação da lei de cotas para candidaturas femininas demonstra como a defesa de projetos de lei sobre igualdade de gênero nem sempre conta com o apoio consensual dos movimentos feministas. Nesse caso, poderíamos afirmar que o processo de aprovação aconteceu “de cima para baixo”, ou seja, partiu da iniciativa das parlamentares e dos setores mais institucionalizados dos movimentos, já que não se tratava de uma demanda histórica de feministas. As entrevistadas revelaram que as parlamentares tinham inclusive que explicar para as ativistas o que eram as cotas, qual era a sua importância, e como elas funcionariam³⁷. Diferentemente do caso da Lei Maria da Penha, por exemplo, em que o debate sobre violência doméstica já tinha uma longa trajetória dentro dos movimentos feministas, o que gerou ampla mobilização das ativistas em prol de sua aprovação, a lei de cotas não foi amplamente debatida com a base dos movimentos.

Essa discussão levantada pelas ativistas entrevistadas remete a uma questão de longa trajetória dentro do debate das teorias feministas da representação política. Partindo da distinção estabelecida por Hanna Pitkin (1967) entre representação descritiva e representação substantiva, as teóricas e ativistas feministas têm apontado para a necessidade de vincular a eleição de mulheres para os parlamentos com a atuação em defesa dos direitos das mulheres, vinculando a política da presença com a política de ideias (PHILLIPS, 1995). Essa vinculação corresponde à afirmação dos movimentos feministas críticos à lei de cotas de que não basta ser mulher, é preciso que se defendam as pautas relacionadas à igualdade de gênero em todas as suas dimensões.

O diálogo com as teorias da representação política também foi invocado quando as ativistas dos movimentos feministas questionaram a legitimidade da representação exercida por setores mais institucionalizados dos movimentos durante o processo de

³⁷ Esse ponto foi levantado durante a entrevista realizada com a Profa. Eva Blay (USP).

discussão sobre a lei de cotas para candidaturas feministas no Brasil. A própria distinção entre “movimentos feministas” e “movimento de mulheres” fez parte dessa tensão. As ONGs feministas que faziam o trabalho de corpo a corpo junto aos parlamentares, como é o caso do CFEMEA, se autodenominavam representantes dos movimentos feministas, mas não dos movimentos de mulheres. Isso significava que essas ONGs, talvez para evitar polêmicas e questionamentos sobre a legitimidade da representação exercida por elas, não reivindicavam ser representantes do que seria o campo mais amplo dos movimentos de mulheres, apenas dos movimentos feministas. A partir das entrevistas realizadas, constatamos que os movimentos também apontaram para essa limitação, afirmando que as ONGs feministas representariam apenas um setor dos movimentos de mulheres, geralmente mulheres brancas, de classe média, com alto grau de escolarização.

Diante dessas tensões, iremos apresentar a seguir o estudo de caso sobre o processo de tramitação da lei de cotas para candidaturas femininas no Congresso Nacional brasileiro. Analisaremos a articulação internacional e a construção da coalizão multipartidária que permitiram a aprovação da lei, mesmo com a bancada feminina sendo minoritária no Congresso Nacional naquele momento. Como lei de cotas, estamos nos referindo à lei 9.504/97, também conhecida como a Lei das eleições (retângulo cinza da figura 1). Foi ela quem definiu, como dito anteriormente, o percentual mínimo de 30% de candidaturas de cada sexo adotado até hoje pela legislação. As reformas feitas na lei de cotas a partir de então não serão objeto de análise deste estudo de caso.

Em primeiro lugar, apresentaremos a articulação feminista internacional para a defesa das cotas e o papel da ONU nesse processo de ganho de legitimidade. Em seguida, nos deteremos sobre as etapas do processo legislativo e sobre os encaixes institucionais produzidos a partir da interação entre os movimentos feministas mais institucionalizados e as parlamentares (GURZA LAVALLE *et al*, 2019). Por fim, desenvolveremos algumas conclusões, retomando as contribuições do caso para o objetivo mais geral desta tese.

4.2.A articulação feminista internacional em torno da aprovação da lei de cotas para mulheres nos parlamentos

Vinte anos após o Ano Internacional da Mulher da ONU (1975), em 1995, ocorreu a 4ª Conferência de Mulheres da ONU, realizada em Pequim, na China, sob o título “Ação para a Igualdade, Desenvolvimento e Paz”. Nesse período de vinte anos, entre 1975 e 1995, uma série de consensos internacionais foram construídos para a adoção de políticas de inclusão de mulheres na política institucional e governamental.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês), de 1979, foi um marco fundamental. Trata-se de uma Convenção assinada e ratificada por diversos países, o que gerou uma obrigação por parte das nações signatárias no cumprimento de suas diretrizes. O artigo 7º da CEDAW estabeleceu que:

“Os Estados-partes tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito a:

- a) Votar em todas as eleições e referendos públicos e ser elegível para todos os órgãos cujos membros sejam objeto de eleições públicas;
- b) Participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais;
- c) Participar em organizações e associações não governamentais que se ocupem da vida e política do país”

Destacamos aqui este artigo porque, apesar de não fazer referência explícita às cotas para mulheres na política, trata diretamente da inclusão política das mulheres, cristalizando o entendimento sobre a importância do tema no âmbito internacional.

Anos depois da promulgação da CEDAW, ocorreu, em 1995, a IV Conferência da Mulher da ONU. Um dos resultados da Conferência, que contou com ampla participação dos movimentos e ONGs feministas de várias partes do mundo, foi a inclusão da desigualdade de gênero no exercício do poder como uma das “áreas críticas” que precisariam de intervenção dos governos nacionais. Além de recomendações mais genéricas, como a educação da população sobre os papéis de gênero, as recomendações da ONU incluíram aspectos institucionais, como o papel dos partidos políticos e das estruturas governamentais na superação das desigualdades. As diretrizes aprovadas no encontro da ONU defendiam que, quando necessário, os países deveriam adotar medidas para corrigir os vieses do sistema eleitoral. A conclamação aos partidos políticos para revisarem suas práticas visando que mulheres pudessem assumir cargos de liderança e os primeiros lugares das listas partidárias também estava presente no documento resultante da Conferência.

No âmbito nacional, como forma de se prepararem para o evento da ONU, os movimentos feministas brasileiros criaram a Articulação de Mulheres Brasileiras para Pequim (AMB), que realizou uma série de encontros em várias regiões do país discutindo quais seriam suas principais reivindicações para o encontro internacional. A articulação fazia parte de um Fórum de ONGs feministas que entregou à delegação oficial do Brasil um documento com as propostas dos movimentos. Um dos objetivos traçados (e que foi incorporado pelo documento) foi a “participação equitativa das mulheres na tomada de decisões e no poder, na vida pública e na iniciativa privada” (CFEMEA, 1995).

Uma novidade desta Conferência da ONU foi a incorporação do conceito de gênero nas políticas defendidas pelo organismo internacional. Com isso, pretendia-se desnaturalizar as desigualdades entre homens e mulheres, demonstrando que elas seriam fruto de construções sociais e não da biologia. Vale destacar que este movimento foi concomitante com o fortalecimento do conceito de gênero nos estudos feministas, inclusive no Brasil.

Alguns setores dos movimentos feministas, como a Sempre Viva Organização Feminista (SOF), que, naquele momento, tinham um caráter autodeclarado mais autonomista (de acordo com a categoria nativa utilizada pelos movimentos) e mais crítico à institucionalização, não fizeram parte dessa articulação. Esses setores dos movimentos entendiam que as agendas das feministas não deveriam ser pautadas pelo calendário das organizações internacionais em um contexto de fortalecimento das políticas neoliberais

(TORNQUIST e FLEISCHER, 2012), o que nos remete ao diagnóstico da “confluência perversa” entre feminismo e neoliberalismo (ALVAREZ, 2014; DAGNINO, 2002)³⁸.

Essa articulação de ONGs feministas contou com o apoio do governo federal, então presidido por Fernando Henrique Cardoso (PSDB), que contribuiu financeiramente para a iniciativa, disponibilizando recursos para a elaboração de *papers* para os encontros preparatórios. Nalu Faria, ativista feminista da SOF, uma das organizações críticas ao processo de institucionalização dos feminismos naquele momento, afirma:

“Como a proposta da 4ª Conferência era avaliar os avanços a partir da 1ª Conferência de Mulheres da ONU, elas [as ativistas] questionavam muito isso. Ao mesmo tempo, tinha todo aquele processo de construção dos fóruns paralelos. Aí teve muita polêmica porque dentro desse fórum paralelo já tinha uma institucionalização da participação das mulheres. O Ministério das Relações Exteriores, durante o governo Fernando Henrique, fez um amplo processo de preparação, pagando *papers* muito caros para as feministas fazerem *papers* para os debates. Então isso criou um monte de problema e as outras diziam, comemorar o que?” (Nalu Faria, SOF, setembro de 2019)

Nalu Faria também questionou o apoio dos governos dos países do norte global aos encontros promovidos pela ONU. Ela afirmou que a distribuição dos recursos dos organismos de cooperação internacional para as organizações da sociedade civil se deu a partir de uma lógica colonialista. Ficou definido, por exemplo, que os EUA seriam responsáveis pelo financiamento das organizações da América Latina, reforçando a relação de dominação entre esses países. Então, eram as ONGs selecionadas pelos organismos de cooperação internacional que definiam como utilizar os recursos e quais seriam as participantes do processo. Não havia, naquele momento, um processo de tomada de decisão com ampla participação dos movimentos feministas de base.

³⁸ Para um aprofundamento das críticas feministas aos organismos internacionais, recomendamos o livro de Silvia Federici, “O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista”, publicado pela Editora Elefante em 2018.

Outra crítica à atuação dos movimentos feministas durante a preparação para Pequim partiu dos movimentos de mulheres negras. Em 1995, na época em que ocorriam as reuniões preparatórias para o encontro, o Geledés – Instituto da Mulher Negra – publicou um texto no boletim do CFEMEA questionando a quais mulheres seriam destinadas as políticas defendidas pela ONU na Conferência. Em um dos trechos do texto, a autora (não identificada) afirma:

“Há vinte anos a ONU instalava o Ano Internacional da Mulher. Ao longo desses vinte anos muitas ações foram empreendidas pelos governos e movimentos, em relação às mulheres. Entretanto, talvez seja o momento de avaliarmos para quais mulheres essas ações foram dirigidas. Seguramente não foram para as mulheres negras que apesar de se constituírem na metade da população feminina do país, continuam vivendo à margem das conquistas dos movimentos de mulheres. (...) Nesse sentido, sexismo e racismo têm que ser tratados conjuntamente na sociedade brasileira, tanto para a definição de políticas para a eliminação de discriminações sociais como para a própria redefinição do conceito de democracia.” (CFEMEA, 1995)

Este trecho do texto da ativista do Geledés chama atenção porque defende a necessidade de articulação entre raça e gênero para o entendimento das formas de opressão e para a formulação de políticas públicas para as mulheres, mesmo antes de o conceito de interseccionalidade se popularizar entre os movimentos feministas e a academia brasileiros. Assim como fizeram as ativistas negras daquele período, o texto denuncia a tentativa de universalização do sujeito mulher por parte dos organismos internacionais.

Sueli Carneiro, uma referência fundamental para os movimentos de mulheres negras no Brasil, também destacou a importância de se incluir a perspectiva das mulheres negras nos documentos de preparação para a Conferência da ONU em Pequim. Nas palavras dela:

“Entendemos que a Conferência de Pequim deve colocar de maneira definitiva que o racismo é uma forma de violência

contra os direitos das mulheres que inviabiliza o exercício da cidadania em todas as instâncias da vida social, expressando-se das formas mais sutis às mais violentas, que passam pela desqualificação estética, pela desigualdade no acesso ao trabalho, à educação, à saúde e demais direitos sociais.”³⁹ (CFEMEA, 1995)

As falas dessas ativistas feministas negras revelam que os movimentos de mulheres negras também estavam articulados em torno da preparação para a Conferência de Pequim, desde uma perspectiva crítica. Isso demonstra que o processo de preparação para o encontro envolveu conflitos e tensões entre os movimentos feministas e suas diversas correntes. De acordo com as ativistas, a pluralidade do movimento e de suas identidades não poderiam ser invisibilizadas pelos organismos internacionais.

No final do primeiro semestre de 1995, em junho, ocorreu, no Rio de Janeiro, a Conferência Nacional de Mulheres, que teve como objetivo discutir a plataforma das mulheres brasileiras para a Conferência da ONU, que ocorreria em setembro do mesmo ano. Naquela ocasião, estiveram reunidas em torno de 700 mulheres de 25 estados (apenas o estado do Tocantins não foi representado). Nos preparativos para a Conferência, foi avisado que “como não poderia deixar de ser tratando-se de um evento organizado por mulheres e para mulheres, haverá espaço para painéis de fotos, mostras de vídeo, varal de mensagens, baú de trocas exposição e venda de material didático, artístico, etc” (CFEMEA, 1995). Esse trecho do boletim do CFEMEA nos conta um pouco sobre as formas de organização e repertórios de ação dos movimentos feministas naquela época. Durante o encontro, também foi exibido um vídeo em homenagem à Lélia Gonzalez, referência fundamental para os movimentos e teorias feministas, que havia falecido no ano anterior, em 1994.

Vera Soares, ativista responsável por sistematizar as propostas apresentadas pelos movimentos de mulheres, afirmou, na ocasião, que, com o encontro ocorrido no Rio de Janeiro, as feministas haviam subvertido “tempos e espaços”. Disse também: “Pequim acontece aqui, em cada lugar onde as mulheres se juntam para pensar suas realidades, suas vidas e tecer o futuro. (...) Para nós, o final é tão importante quanto o processo”

³⁹ O texto de Sueli Carneiro foi publicado em um dos boletins do CFEMEA em 1995. Parte desse texto também foi incorporado no pronunciamento da então senadora Benedita da Silva em defesa da lei de cotas realizado no dia 19/09/1995.

(CFEMEA, 1995). Interessante pensar nesse caráter processual da mobilização feminista que, apesar de definir objetivos bastante concretos, produz novos aprendizados a partir dos encontros e desencontros ocorridos durante o processo de mobilização e articulação.

Um dos pontos aprovados pela declaração política do encontro ocorrido no Rio de Janeiro reivindicava:

“fortalecer a participação das mulheres nos processos e instituições político-decisórias com a finalidade de alcançar o equilíbrio entre os homens e mulheres. Queremos a participação equitativa das mulheres em todas as estruturas de poder, instâncias de decisão e a criação de mecanismos que garantam essa participação” (CFEMEA, 1995).

Percebemos, a partir da análise dos documentos e das entrevistas realizadas, que o tema da participação política das mulheres e a demanda por ações afirmativas, apesar de não ser uma demanda histórica dos movimentos feministas, esteve presente nas discussões dos setores mais institucionalizados dos movimentos feministas durante a preparação para o encontro de Pequim.

No que diz respeito à atuação das parlamentares, as femocratas que estiveram presentes em Nova Iorque para uma reunião preparatória da Conferência de Pequim, voltaram de lá com um relatório de atividades que foi apresentado para os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, em que ressaltavam a importância do poder Legislativo na garantia dos direitos das mulheres. Ao retornarem para o Brasil, as parlamentares realizaram seminários com a bancada feminina do Congresso Nacional e debates públicos preparatórios para o encontro de Pequim, contribuindo para a construção de encaixes institucionais entre os movimentos e as parlamentares. Houve também uma articulação entre as parlamentares brasileiras e de outros países da América Latina que propuseram a realização de um encontro prévio entre as deputadas e senadoras do Brasil, México, Cuba e Costa Rica. O encontro foi realizado no Brasil, na sede do Parlatino⁴⁰, em São Paulo, de acordo com a proposta da então senadora Benedita da Silva (PT).

⁴⁰ O Parlatino é uma organização regional e permanente integrada pelos parlamentos nacionais de diversos países da América Latina.

Marta Suplicy (PT), em artigo publicado na Folha de São Paulo no dia 25 de julho de 1995⁴¹, descreve a articulação entre as parlamentares latino-americanas:

“São muitas as propostas que nós, parlamentares brasileiras, apresentaremos nessa reunião [do Parlatino]. Mas uma das mais importantes é a de formação de rede de mulheres parlamentares, para intercâmbios e elaboração de agendas comuns, visando maior eficácia na atuação legislativa de combate à discriminação das mulheres e promoção de uma sociedade mais justa. Queremos cumprir nossa parte para que se possa conseguir que homens e mulheres tenham suas necessidades atendidas, sem que nós, mulheres, tenhamos que ouvir novamente esta frase, dita por um jornalista de maneira simpática e buscando ser muito cooperativo: “Esta reunião é realmente interessante; vamos falar com a editora do caderno feminino!”

Entre as propostas elaboradas pelas parlamentares latino-americanas, que seriam apresentadas na Conferência da ONU, estava a implementação de cotas para a participação política das mulheres nas instâncias de decisão dos partidos políticos e nas listas de candidatas (CFEMEA, 1995). Além disso, as deputadas e senadoras destacaram a importância de transformar as diretrizes dos organismos internacionais em produção legislativa dentro de seus países.

A chefe da delegação brasileira na Conferência da ONU de 1995 foi a embaixadora Thereza Quintella, a primeira aluna do Instituto Rio Branco a ter se tornado embaixadora de carreira e uma das pioneiras da diplomacia brasileira. Além dela, compuseram a delegação oficial as seguintes parlamentares federais: as senadoras Emilia Fernandez (PTB), Benedita da Silva (PT) e Marluce Pinto (PMDB), as deputadas Alcione Athayde (PP), Ceci Cunha (PSDB), Esther Grossi (PT), Fátima Pelaes (PFL), Jandira Feghali (PCdoB), Laura Carneiro (PP), Maria Valadão (PPR), Marta Suplicy (PT), Rita Camata (PMDB) e Tetê Bezerra (PMDB). Como representantes da sociedade civil e dos movimentos feministas, estiveram presentes, entre outras, Ruth Cardoso, Maria Tereza Augusti, Eva Blay, Jacqueline Pitanguy e Santinha, da AMB. Além da delegação oficial,

⁴¹ Link para o artigo: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/7/25/opiniaio/10.html>

outras 300 ativistas brasileiras foram até Pequim, compondo a maior caravana da América Latina. Uma das recomendações feitas para as mulheres que participariam como ouvintes da Conferência era que elas aprendessem a falar inglês, andar de bicicleta e de patins (CEFEMA, 1995), o que revela o empenho e dedicação das ativistas na preparação para o encontro.

Então, entre os dias 4 e 15 de setembro de 1995 ocorreu a IV Conferência Mundial sobre a Mulher da ONU. O manifesto de saudação da Tenda da América Latina e do Caribe, espaço que reuniu as ativistas dessas regiões do mundo na cidade de Huairou⁴², na China, declarava:

“Nós, mulheres latino-americanas e caribenhas, damos boas vindas à diversidade, a simpatia, a riqueza da organização e desorganização dos nossos encontros, a todas as mulheres que estamos compartilhando este Fórum Mundial...Nossa tenda, nossos braços e sobretudo nossas cabeças estão abertas ao diálogo e ao intercâmbio das coincidências e das discrepâncias. Esta é a única forma de avançarmos juntas até a concretude das nossas utopias” (CFEMEA, 1995).

Dentro da tenda dos movimentos sociais, foram realizados debates paralelos aos que aconteciam dentro da Conferência. Um dos eixos dos debates da tenda foi o tema da participação política feminina. Debates sobre a sexualidade feminina, direitos reprodutivos, educação e mercado de trabalho também fizeram parte da agenda de discussões.

Uma das principais conquistas do movimento de mulheres naquele momento foi a inclusão da dimensão racial nos documentos e na plataforma de ação da IV Conferência da Mulher da ONU, com o apoio da delegação brasileira e dos países africanos. Essa era uma das principais reivindicações das mulheres negras brasileiras que afirmaram que não seria possível excluir metade da população feminina do país dos documentos e declarações ao não se abordar os entrecruzamentos entre as desigualdades raciais, de gênero e de classe.

⁴² Apesar de os eventos oficiais da Conferência terem ocorrido em Pequim, as organizações dos movimentos feministas foram alocadas em outra cidade, o que gerou tensões entre os movimentos e os organizadores da Conferência.

Ao retornarem para o Brasil, as deputadas e senadoras que fizeram parte da delegação oficial apresentaram um relatório de suas atividades em Pequim e defenderam a importância de o Congresso Nacional traduzir as recomendações surgidas naquela ocasião em proposições legislativas que garantissem os direitos das mulheres. No relatório, as parlamentares ressaltaram a importância de viabilizar a participação política igualitária das mulheres nas esferas de poder. Elas também salientaram a necessidade de agilizar o processo de tramitação de 17 projetos de lei considerados prioritários para efetivar os compromissos assumidos pelo Brasil em Pequim. A bancada feminina requereu aos presidentes da Câmara e do Senado a tramitação desses projetos em regime de urgência (CFEMEA, 1995).

A então senadora Benedita da Silva, uma das três senadoras presentes em Pequim, em pronunciamento do dia 19/09/1995, citou, em seu discurso feito em Plenário, a recomendação da adoção da política de cotas para mulheres nas instituições políticas, destacando a importância dessa reivindicação para a consolidação do regime democrático no Brasil. Assim como Marta Suplicy, Benedita da Silva foi uma das femocratas que realizou um trabalho bem-sucedido de articulação política com outros parlamentares durante o processo de tramitação da lei de cotas para candidaturas femininas.

Um mês depois de Pequim, ainda em 1995, foi aprovada a lei dos partidos políticos (anterior à lei das eleições) que estabeleceu a obrigatoriedade de uma cota mínima de 20% para as mulheres dentro das candidaturas dos partidos políticos, o que revela os quase imediatos efeitos de Pequim dentro do parlamento brasileiro.

Assim, a participação desigual das mulheres no processo decisório e, mais especificamente, nos parlamentos, foi um dos temas centrais abordados pela Conferência de Pequim, que previu a adoção de ações afirmativas nos partidos e em todas as esferas de tomada de decisão. Esse foi um precedente importante porque reconheceu as formas de desigualdades existentes na democracia e apontou para a necessidade da correção e superação da sub-representação política feminina. A discussão sobre a política de cotas para mulheres na política foi importante também porque inaugurou o debate legislativo sobre outros tipos de ação afirmativa, como as cotas para pessoas negras no ensino superior, que foram adotadas alguns anos depois, por decisão do Judiciário.

Dois anos depois da realização da Conferência de Pequim, a Câmara dos Deputados criou, a partir de proposta realizada pela deputada Marta Suplicy (PT), uma

Comissão Especial para implementar as decisões do encontro internacional, presidida pela deputada Rita Camata (PMDB). Esta Comissão definiu que o tema da inclusão das mulheres no poder seria prioritário para a agenda do poder Legislativo.

4.3.O processo de tramitação e aprovação da lei de cotas para mulheres na política no Congresso Nacional

A lei 9504/97, que estabeleceu novas regras eleitorais no Brasil, foi aprovada pelo Congresso Nacional no dia 30 de setembro de 1997. O artigo que estabeleceu a reserva de 30% de candidaturas de cada sexo foi aprovado após um longo processo de articulação dos setores mais institucionalizados dos movimentos feministas e da bancada feminina da Câmara dos Deputados e do Senado. Este processo teve como resultado a construção de uma coalizão multipartidária em favor das cotas para mulheres na política, com a participação e apoio de parlamentares homens.

O parágrafo 3º do artigo 10 das eleições afirma: “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”. Há, no entanto, na mesma lei, um artigo que prevê uma regra transitória. O artigo 80 estabelece: “Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar”. De acordo com Marta Suplicy, essa regra transitória foi uma condição imposta pelos parlamentares mais reticentes à adoção da lei de cotas, que argumentavam que seria necessário fazer um teste antes de implementar a regra definitiva (SUPLICY, 1996).

Em 1996, depois do encontro da ONU de Pequim, foi criada pela bancada feminina do Congresso Nacional, por setores mais institucionalizados dos movimentos feministas, como o CFEMEA, e pelos sindicatos, a Campanha Mulheres Sem Medo do Poder, um dos encaixes institucionais produzidos pela interação entre feministas e parlamentares, que contou com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A campanha fazia referência ao documento aprovado na Conferência de Pequim que propunha “adotar medidas que estimulem os partidos

políticos a incorporar mulheres em postos eletivos e não-eletivos, na mesma proporção e nas mesmas categorias que os homens”⁴³. Essa recomendação, que já previa a paridade de gênero (ainda tão distante da realidade brasileira), quando chegou ao Congresso Nacional, foi traduzida no debate sobre a adoção de cotas para candidaturas de mulheres para os cargos proporcionais. Assim, é possível perceber que a recomendação feita no encontro de Pequim (que previa a paridade de gênero nas instituições políticas), ao aterrissar no Brasil, acabou sendo atenuada, como parte da estratégia de negociação adotada pela bancada feminina.

A primeira etapa da Campanha Mulheres Sem Medo do Poder foi realizada entre os dias 14 de novembro e 15 de dezembro de 1995. Nestes primeiros 30 dias, a campanha buscou incentivar as mulheres a se filiarem aos partidos políticos, seguindo as datas estabelecidas pelo calendário eleitoral. Durante o ano de 1996, a campanha promoveu debates, jornadas de capacitação política para candidatas e divulgação de materiais incentivando a participação política feminina. No mesmo ano, a bancada feminina formulou uma cartilha para mulheres candidatas a vereadoras nas eleições de 1996, que afirmava:

“Vamos botar a boca no trombone e ocupar o espaço político. Vamos tratar, nós também, dos assuntos de interesse das comunidades, levando filhas e filhos e trazendo as questões da vida familiar e doméstica para o âmbito da política. O cotidiano da cama, de fraldas, tanque e fogão faz parte da vida humana e também é político.”
(CFEMEA, 1996)

Interessante notar, a partir deste trecho da cartilha, como a campanha por mais mulheres na política afrontava a divisão entre público e privado e a consequente divisão sexual do trabalho, que historicamente têm contribuído para a exclusão das mulheres da esfera política. Esse questionamento sobre as fronteiras entre o pessoal e político, tão caro para as teorias e movimentos feministas, foi um elemento que apareceu durante o processo de tramitação das outras duas propostas legislativas analisadas por esta pesquisa.

⁴³ No dia 20 de novembro de 1995 a então deputada Marta Suplicy publicou um artigo na Folha de São Paulo falando sobre a campanha Mulheres Sem Medo do Poder. Para saber mais: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/11/20/cotidiano/12.html>

Como parte da campanha, foram impressos 50 mil exemplares da cartilha que foram enviados pelos correios para candidatas de todo o país. Além de questões relacionadas à divisão sexual do trabalho, a cartilha continha informações sobre como realizar as campanhas eleitorais e sobre a história da luta das mulheres no Brasil (CFEMEA, 1996).

O projeto de lei PL 2695/97, de autoria do deputado Edinho Araújo (PMDB), deu origem à lei das eleições, que estabeleceu as cotas de 30% para candidaturas de cada sexo. O relator do projeto de lei, deputado Carlos Apolinário (PMDB), afirmou em seu relatório de apreciação do projeto que a reivindicação pelos 30% de mulheres foi uma demanda da bancada feminina do Congresso Nacional. De acordo com as parlamentares da bancada feminina, o deputado demorou para acatar essa reivindicação porque queria manter os 20% de reservas de candidaturas da legislação anterior. Então, um abaixo assinado subscrito por 15 parlamentares mulheres foi entregue ao relator, reivindicando que a porcentagem estabelecida na lei fosse de 30%. Como forma de conciliar as duas posições, foi incluído um artigo transitório, citado anteriormente, que estabeleceu 25% de reserva de candidaturas nas eleições de 1998. O percentual de 30% começaria a valer somente a partir das eleições municipais de 2000. Apesar da articulação das deputadas, que reivindicavam que 30% das candidaturas fossem reservadas para as mulheres, o substitutivo do deputado Carlos Apolinário (PMDB) expressou o acordo possível naquele momento.

Na primeira versão do texto, o artigo que tratava sobre as cotas para candidaturas femininas afirmava que “cada partido ou coligação deverá reservar no mínimo vinte e cinco por cento e no máximo setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puderem registrar a candidatos do mesmo sexo”. Nesse momento, além da questão da porcentagem da reserva de candidaturas, surgiu a dúvida por parte das parlamentares sobre o termo genérico “candidaturas que puderem registrar”. O que isso significava? Por ser muito abrangente, o texto poderia permitir formas de burlar a regra, como de fato ocorreu após a sua implementação.

A proposição das cotas para candidaturas de mulheres na política foi feita por Marta Suplicy e por outras 27 deputadas antes mesmo da apresentação da Lei das eleições. O projeto de lei 783/95, apresentado no dia 10 de agosto de 1995, foi aprovado por unanimidade pela então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) da Câmara dos Deputados em junho de 1997, mas depois foi arquivado porque o prazo para

sua apreciação expirou, já que o debate sobre as cotas estava sendo feito no âmbito das discussões sobre a lei das eleições e não a partir de um projeto de lei específico. O projeto de Marta Suplicy ampliava o percentual mínimo de candidaturas de cada sexo de 20% para 30%, assim como acabou sendo definido posteriormente pela lei das eleições.

A estipulação da porcentagem de 30% de reserva de candidaturas por parte das femocratas veio da constatação advinda dos estudos brasileiros e internacionais sobre representação política das mulheres de que seria necessária uma massa crítica mínima para que as mulheres pudessem influenciar o processo legislativo (DAHLERUP, 2006; REZENDE, 2017). A teoria da massa crítica, abordada no início desta tese, defende que sem uma quantidade mínima de mulheres parlamentares é muito difícil para elas fazerem diferença nos resultados das políticas aprovadas, transformando as instituições no sentido da promoção da igualdade de gênero.

A comprovação da teoria da massa crítica pode ser parcialmente verificada no próprio processo de tramitação da lei de cotas para candidaturas femininas. No momento de aprovação da lei, a bancada feminina representava apenas 6% das cadeiras na Câmara dos Deputados (total de 32 deputadas) e 7% no Senado (total de 8 senadoras). Essas baixíssimas porcentagens talvez expliquem a aprovação da lei de cotas com tantas brechas, como a não obrigatoriedade de seu cumprimento (problema que foi resolvido apenas em 2009). Como as femocratas não formavam uma massa crítica necessária para a aprovação do projeto da maneira como desejavam, concessões tiveram que ser feitas para que as cotas fossem aprovadas, como é da natureza de negociação do processo legislativo. Em outras palavras, a lei de cotas aprovada em 1997 expressa os acordos possíveis naquele momento diante da sub-representação feminina na política.

Outro elemento presente nas teorias feministas que estava contido na justificativa do projeto de lei de Marta Suplicy era um argumento muito semelhante à ideia de perspectiva social formulada por Young (2000), entendida como “o ponto de vista que membros de um grupo têm sobre processos sociais por causa de sua posição neles” (YOUNG, 2000, p. 137). No texto, a deputada afirmava:

“a mulher não é melhor nem pior do que o homem. Ela analisa as situações por ângulos diferentes do que os homens. Daí a importância da visão da metade da população estar melhor representada”.

Esse ponto é importante porque desnaturaliza a discussão sobre representação política das mulheres ao sugerir que as diferenças de posicionamentos entre homens e mulheres na política não são fruto da natureza ou da biologia, mas sim dos processos de socialização e experiências pelos quais passaram ao longo da vida.

Marta Suplicy, na justificativa de seu projeto de lei, remete ao Plano de Ação da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento, ocorrida no Cairo em 1994 e endossada pelo Brasil, revelando, mais uma vez, a importância das recomendações dos organismos internacionais para a promoção da pauta da igualdade de gênero na política nos contextos nacionais. No documento aprovado em Cairo, constava a recomendação: “estabelecer mecanismos para a participação igualitária da mulher, bem como sua representação equitativa em todos os níveis do processo político e da vida pública em cada comunidade e sociedade”.

Uma das polêmicas em torno da lei de cotas, surgiu quando o projeto de Marta Suplicy ainda estava em tramitação. O texto inicial do projeto falava em “mínimo de 30% de mulheres candidatas a todos os cargos legislativos”. O deputado Nilson Gibson (PSB) se posicionou contrariamente a essa parte do texto, afirmando que ela seria uma forma de discriminação por reservar candidaturas apenas para as mulheres. Como resposta a esse argumento, foi feita a alteração da redação que modificou o texto para “garantia de cota mínima de 30% de candidatos de cada sexo”, dando um caráter de “neutralidade” para a regra. Esse mesmo tipo de redação, em que se retira a menção expressa às mulheres, foi adotada posteriormente pela lei das eleições.

Ao mesmo tempo em que o projeto de autoria de Marta Suplicy estava em tramitação, outro projeto sobre cotas estava sendo debatido: o da senadora Júnia Marise (PDT), mais uma femocrata, que mantinha o percentual mínimo de candidaturas em 20%. O projeto, que propunha uma alteração no Código Eleitoral e, portanto, tinha caráter mais duradouro, chegou a ser aprovado pelo Plenário do Senado Federal, mas também foi arquivado, já que a questão das cotas, como dito anteriormente, estava sendo discutida no âmbito da lei das eleições e não através de projetos específicos.

Além desses dois projetos, havia mais uma proposição legislativa sobre a adoção de cotas para candidaturas femininas tramitando na mesma época. O projeto de lei de autoria do senador Coutinho Jorge (PSDB), assim como o projeto da senadora Júnia Marise (PDT), estabelecia a reserva de no mínimo 20% das candidaturas, mas propunha

que as cotas fossem incorporadas à lei dos partidos políticos, como de fato aconteceu em 1995.

Essa significativa quantidade de projetos de lei sobre cotas para mulheres na política e a diversidade partidária de seus proponentes revela como o tema estava no centro da agenda política do Congresso Nacional naquela época e o consenso construído em torno da pauta, a despeito dos baixos níveis de engajamento dos movimentos feministas.

As diferenças entre esses projetos de lei sobre cotas para mulheres na política revelam que, apesar de haver um consenso entre a bancada feminina do Congresso Nacional sobre a necessidade de aprovação da lei de cotas, não havia acordo, nem entre as próprias femocratas, sobre qual porcentagem mínima deveria ser estabelecida. Enquanto parte das parlamentares fazia um trabalho de mobilização para que no mínimo 30% das candidaturas fossem reservadas, outras femocratas defendiam a reserva de 20% das candidaturas, argumentando que, dessa forma, o projeto teria mais chances de ser aprovado.

Se compararmos os debates ocorridos no Congresso Nacional brasileiro naquele momento com o que estava acontecendo nos parlamentos de outros países latino-americanos, podemos constatar como o nosso debate estava atrasado. Países como o México, discutiam a necessidade da implementação da paridade de gênero nas eleições. Nos outros países, ocorria uma mudança de paradigma do debate sobre mais mulheres na política por meio da implementação das cotas para a reivindicação da paridade de gênero nos parlamentos. Essas dissonâncias entre o debate brasileiro e o debate internacional revelam a posição retrógrada do nosso país em termos de representação política das mulheres, posição essa que pode ser constatada ainda hoje quando parlamentares apresentam propostas para prejudicar ou até mesmo revogar a lei de cotas⁴⁴.

Além da distância entre o debate nacional e internacional sobre o tema das cotas, havia também uma distância entre o que estava sendo discutido no Congresso Nacional e no âmbito dos movimentos feministas. Um dos elementos que demonstra isso é o fato de que o jornal do CFEMEA, publicação mensal da organização que levantava os principais

⁴⁴ Atualmente, no Congresso Nacional brasileiro, nos debates sobre a reforma política, está sendo discutida uma PEC que reservaria apenas 15% das cadeiras, em todos os níveis federativos, para as mulheres (porcentagem já atingida pelas bancadas femininas da Câmara dos Deputados e do Senado). Enquanto isso, outros países, como o México, já garantiram a paridade de gênero nas instituições.

projetos de lei em tramitação sobre direitos das mulheres, deu menos atenção ao debate sobre cotas do que a projetos sobre outros temas relacionados aos direitos das mulheres. Na mesma época em que a lei de cotas estava sendo discutida no Congresso Nacional, estavam também em tramitação projetos sobre aborto legal e planejamento familiar, que geraram grandes polêmicas, tanto dentro quanto fora dos movimentos feministas. É possível afirmar, portanto, que mesmo os setores mais institucionalizados dos movimentos feministas, como é o caso do CFEMEA, estavam priorizando essas outras discussões que tinham mais enraizamento nas pautas históricas dos movimentos feministas.

Eva Blay, pesquisadora e ativista feminista que ocupou o cargo de senadora entre 1992 e 1995, afirmou que a discussão sobre a lei de cotas não partiu da iniciativa dos movimentos feministas, mas sim das próprias parlamentares. Ela contou que as parlamentares tinham que explicar para as ativistas o que eram as cotas e para que elas serviam para que assim pudessem contar com o apoio dos movimentos de base. Ela apontou também para a ineficácia da lei de cotas do Brasil. Em suas palavras:

“A Marta [Suplicy] foi uma das deputadas que encabeçou [o processo de tramitação sobre a lei de cotas para candidaturas femininas]. Foi um processo de cima pra baixo. Elas [as parlamentares] tinham que explicar pra gente como é que ia funcionar, o que quer dizer cota. Então ficou uma imitação do que se fazia na Europa. Aqui não funcionou nada. A coisa é tão ridícula, tão inoperante, o tempo todo você tá vendo falcatrua. Não foi uma coisa que veio da base. Não teve um movimento para dizer: nós queremos isso.” (Eva Blay, Universidade de São Paulo, setembro de 2019)

A fala de Eva Blay expressa os conflitos, divergências e, em alguns momentos, indiferença dos movimentos feministas em relação à pauta das cotas para mulheres nos parlamentos. Desde a primeira versão das cotas, adotada em 1995, o processo reservou centralidade à atuação das femocratas e aos setores mais institucionalizados dos movimentos feministas, em detrimento de outras atrizes dos movimentos feministas. Como dito anteriormente, a defesa das cotas para as mulheres na política e a atuação dentro dos organismos internacionais não eram pautas consensuais entre as feministas.

Apesar disso, a campanha Mulheres Sem Medo do Poder contou com o apoio de setores mais institucionalizados dos movimentos e de ONGs feministas, como foi o caso do CFEMEA.

Assim como ocorreu no debate sobre a Lei Maria da Penha, um dos principais argumentos dos opositores da lei de cotas era o de que ela seria inconstitucional, pois, ao discriminar parte da população, feriria o princípio universal da igualdade. Como resposta a esse argumento, as parlamentares afirmavam que se tratava de uma ação afirmativa ou de uma “discriminação positiva”. Apesar das posições contrárias, tanto a CCJR da Câmara quanto a Comissão de Constituição e Justiça do Senado afirmaram a constitucionalidade das cotas durante o processo de tramitação da lei das eleições.

O deputado Almino Affonso (PSDB) foi responsável pelo parecer favorável ao projeto da lei das eleições. Com relação ao artigo da lei que tratava das cotas e o debate sobre sua suposta inconstitucionalidade, argumentou que:

“A lei diz que qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais (...) Quando se constata, porém, que o acesso da mulher ao direito político de ser votada, garantido pela Constituição, é na prática partidária obstaculizado, a Constituição está sendo descumprida e cabe à lei regulamentar a questão para que o princípio da igualdade seja assegurado”.

O posicionamento do deputado, além de argumentar a favor da constitucionalidade da lei de cotas, demonstra como o apoio dos parlamentares homens foi fundamental para que o tema avançasse rumo à aprovação. Conquistar o apoio dos parlamentares homens não foi tarefa fácil. Para que a proposta de cotas para candidaturas de mulheres fosse aprovada, foi negociada a aprovação conjunta de uma medida que aumentou o número de candidaturas totais que os partidos poderiam apresentar nos pleitos eleitorais, o que resultou no enfraquecimento da legislação, como pôde ser verificado posteriormente (GROSSI e MIGUEL, 2001).

Durante o processo de tramitação, mais especificamente, dentro da CCJR, ocorreram outras tentativas de esvaziar o sentido da lei de cotas, como a proposta de possibilidade de preenchimento de vagas reservadas às mulheres por candidaturas

masculinas, ou seja, a possibilidade da não obrigatoriedade do cumprimento da lei. Os opositores da lei de cotas questionavam: “colocar mulheres que não têm chance de ganhar, deixando de fora companheiros tão competentes?!” (CFEMEA, 1995). Esse entendimento esteve presente até 2009, quando a minirreforma eleitoral, mais uma vez encabeçada pelas femocratas, estabeleceu a obrigatoriedade do cumprimento da lei e sanções para os partidos que não a cumprissem.

Outro argumento contrário à aprovação da lei de cotas teve relação com o que se convencionou chamar de “candidaturas laranja” ou “candidaturas fictícias”, ou seja, candidaturas de mulheres que não recebem nenhum tipo de apoio financeiro ou institucional dos partidos políticos e são lançadas apenas para cumprir as cotas. Os opositores da lei de cotas defenderam que com sua aprovação haveria casos desse tipo, já que os partidos teriam que “correr atrás” de mulheres apenas para cumprir a lei. Como resposta a esse argumento, as parlamentares afirmaram que a lei de cotas deveria vir acompanhada de mecanismos institucionais que garantissem o apoio financeiro dos partidos às candidaturas e à formação política de mulheres, inclusões que foram feitas na lei de cotas com o passar dos anos.

Ainda durante o processo de tramitação da lei das eleições, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criada para sugerir medidas legislativas que permitissem a implementação das recomendações de Pequim, propôs, por sugestão de Marta Suplicy, que fossem realizadas duas audiências públicas sobre a lei de cotas para as mulheres na política. Aqui, encontramos mais uma tentativa de aproximar o debate sobre as cotas dos movimentos feministas e da opinião pública de modo geral por meio da construção de encaixes institucionais. A primeira das audiências públicas seria especificamente sobre a legislação brasileira. A segunda, abordaria as experiências internacionais com a participação de parlamentares de países que já haviam adotado algum tipo de ação afirmativa para as mulheres na política.

Então, em junho de 1997, essa mesma Comissão Especial da Conferência Mundial da Mulher realizou, em conjunto com a Comissão Especial das Eleições de 1998, uma audiência pública para a discussão sobre a lei de cotas. De acordo com relato de Marta Suplicy, que estava presente na audiência pública, o evento foi esvaziado, tendo contado com a participação de poucas pessoas (CFEMEA, 1997). A deputada argumentou que o esvaziamento foi fruto da falta de comprometimento dos deputados homens com a pauta. Essa observação faz sentido, já que diversos parlamentares se posicionaram

contrariamente à adoção das cotas para mulheres. No entanto, o esvaziamento também pode ser mais um indício da ausência de articulação das femocratas com os movimentos feministas de base sobre o tema. As audiências públicas realizadas durante o processo de tramitação da Lei Maria da Penha e da PEC das Domésticas, por exemplo, contaram com a participação de amplos setores da sociedade civil e, mais especificamente, dos movimentos feministas.

4.4. Conclusões sobre o processo de tramitação e aprovação da lei de cotas

Após analisar a articulação feminista internacional em torno do tema da participação política das mulheres e como ela foi trazida para dentro do Congresso Nacional brasileiro, podemos afirmar que a aprovação da lei de cotas para candidaturas femininas foi fruto da mobilização dos setores mais institucionalizados dos movimentos feministas em parceria com as femocratas e organismos internacionais. Foi essa parceria que possibilitou traduzir a demanda dos movimentos em legislação, garantindo que a representação descritiva das mulheres tivesse como resultado a representação substantiva a partir de um projeto que previa a inclusão feminina na política.

Nesse caso, diferentemente do que esperávamos, a mudança na legislação decorreu da iniciativa das parlamentares e não dos movimentos feministas. Foram as femocratas que lideraram o processo que acabou produzindo mudanças nas regras eleitorais. Nesse sentido, a tramitação e a aprovação da lei de cotas ocorreram “de cima para baixo”. Setores dos movimentos mais críticos ao processo de institucionalização, como demonstraram as entrevistas realizadas e os documentos analisados, não foram incluídos no debate. Isso significa que para a construção de determinados tipos de encaixes institucionais apenas os setores mais institucionalizados dos movimentos são importantes.

Esse fato está relacionado com o tipo de tema envolvido na lei de cotas, já que se tratava de uma pauta relacionada ao interesse das próprias parlamentares, qual seja, a representação política. O tema da promoção da representação política feminina nas instituições por meio da adoção de cotas, diferentemente de temas como o combate à violência contra as mulheres, a legalização do aborto ou os direitos trabalhistas, não partiu

de uma construção dos movimentos feministas de base. Como argumentamos ao longo do capítulo, as cotas para as mulheres na política não fizeram parte historicamente das reivindicações dos movimentos feministas, o que diferencia esse caso dos próximos dois a serem analisados.

Diversos encaixes institucionais foram produzidos a partir da interação entre os setores mais institucionalizados dos movimentos feministas e as femocratas. Esses encaixes de médio alcance tiveram como consequência a solidificação da demanda pela inclusão feminina nas instituições políticas no texto da lei das eleições. Entre os encaixes produzidos ao longo do processo de tramitação da lei de cotas no Congresso Nacional, destacamos: a realização de seminários dentro da Câmara dos Deputados e do Senado com a participação de representantes da sociedade civil, a Campanha Mulheres Sem Medo do Poder, que contou com o apoio dos veículos de imprensa e de ONGs feministas, a realização de abaixo-assinados em defesa da lei de cotas e de audiências públicas com especialistas sobre os desafios para a implementação das cotas no Brasil e no contexto internacional.

Apesar de ter sido aprovada, a lei de cotas para candidaturas femininas deixou muitas brechas, o que impossibilitou que ela alcançasse os efeitos desejados, pelo menos no curto prazo. Talvez justamente por conta dessas lacunas é que tenha sido possível aprovar a lei naquele momento em que a representação política feminina no Congresso Nacional era ainda mais frágil do que hoje em dia. Atualmente, vinte e seis anos após a adoção da primeira versão da lei de cotas para candidaturas femininas, as mulheres ainda não atingiram os almejados 30% de cadeiras dentro dos parlamentos. Atualmente, no Congresso Nacional, as mulheres ocupam somente 15% das cadeiras, o que nos deixa na 142ª colocação no ranking de mulheres nos parlamentos da Inter-Parliamentary Union (IPU). Mesmo com todas as reformas realizadas na lei de cotas, desde 1995, com o objetivo de aprimorá-la, a situação de sub-representação política feminina em nosso país continua alarmante.

O estudo de caso sobre o processo de tramitação e aprovação da lei de cotas para candidaturas femininas revelou que a transformação do princípio normativo da igualdade de gênero em legislação não aconteceu de uma hora para outra. Os direitos das mulheres são construídos a partir da luta política protagonizada pelos movimentos que, conseqüentemente, leva à produção de encaixes institucionais. Esse processo de institucionalização pode ser contado através de uma história composta por embates,

retrocessos e avanços. Nesse processo de articulação entre femocratas, ativistas feministas e os demais parlamentares, diversos repertórios de interação sócio-estatais foram acionados, incluindo a participação de ativistas e femocratas em encontros internacionais promovidos pela ONU. Em outras palavras, a ação estratégica dos movimentos feministas institucionalizados e a atuação das femocratas potencializaram os encaixes institucionais dentro do Estado construídos ao longo do tempo, consolidando uma forma de feminismo estatal representativo.

Por fim, este estudo de caso revelou os conflitos existentes dentro dos movimentos feministas e os desafios que trazem para a análise da representação política das mulheres. Os movimentos feministas não são homogêneos e, portanto, definir quais são os interesses do conjunto da população feminina, desde a perspectiva da representação substantiva, é uma tarefa praticamente impossível. Os interesses das mulheres não são unívocos, mas sim múltiplos e plurais. Por isso, é fundamental a utilização de um olhar interseccional para a análise da construção da legislação e do papel dos movimentos nesse processo, para que possamos entender quais demandas estão sendo cristalizadas e quais estão sendo deixadas de lado.

Retomando nossa pergunta de pesquisa, ao fim da análise deste primeiro estudo de caso podemos afirmar que, no processo de tramitação da lei de cotas para candidaturas femininas, a articulação entre os movimentos feministas mais institucionalizados, como o CFEMEA, e as femocratas fez diferença para a aprovação da proposta. Essa influência foi possível a partir da conexão das femocratas com organismos internacionais, da construção de encaixes institucionais e de coalizões multipartidárias e do apoio dos parlamentares homens que possibilitarem a formação de maiorias dentro do Congresso Nacional para a aprovação da lei.

5. “Nos queremos vivas, livres e sem medo”

“por que grita essa mulher?
por que grita?
por que grita essa mulher?
sabe-se lá”⁴⁵
(Susana Thénon)

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

Numerosas conquistas institucionais para o combate à violência de gênero foram obtidas a partir da interação entre os movimentos feministas e o Estado brasileiro, principalmente a partir da década de 1980. A criação das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAMs) foi um marco importante. Os movimentos feministas, naquela época, defendiam que seria necessário criar uma instituição específica capaz de lidar de modo apropriado com os casos de violência doméstica. Como afirmou Amelinha Teles, ativista da União de Mulheres de São Paulo e promotora legal popular, antes da criação das delegacias, eram os próprios movimentos feministas que acolhiam as vítimas de violência doméstica e as auxiliavam no processo de denúncia⁴⁶ (TELES, 2019). Para ela, a Lei Maria da Penha representou a síntese de uma luta histórica dos movimentos feministas, que teve no ano de 1985 uma referência importante. Naquele ano, após intensa

⁴⁵ Trecho do poema de Susana Thénon, poeta argentina, publicado no livro “Ova completa” (2019).

⁴⁶ Mesmo após a criação das delegacias os movimentos feministas continuam cumprindo este papel de acolhimento e orientação de vítimas de violência doméstica.

mobilização feminista, foi criada a primeira DEAM do país, no estado de São Paulo, o que representou o reconhecimento estatal da especificidade da violência sofrida pelas mulheres (BANDEIRA, 2019).

Apesar destes avanços, a Lei Maria da Penha pode ser considerada, até hoje, uma das principais medidas adotadas pelo Estado brasileiro para a erradicação da violência contra as mulheres, já que ela oferece uma série de inovações. Entre elas está a perspectiva integrada entre os diversos setores de política; a abordagem interseccional, ao considerar a interação entre raça, gênero, classe, orientação sexual, identidade de gênero e deficiência na determinação das condições de vulnerabilidade das mulheres; e a consideração das várias dimensões da violência, além da física, a psicológica, a moral e a patrimonial (BARSTED, 2011). Além disso, foi a primeira vez que a categoria de “violência de gênero” foi incorporada ao texto de uma lei em nosso país.

A Lei Maria da Penha homenageia Maria da Penha Maia Fernandes, farmacêutica, residente no Ceará, que foi violentada por seu marido sucessivas vezes ao longo de anos. Em 1983, Maria da Penha sofreu duas tentativas de assassinato. Como consequência da última dessas agressões, na qual levou um tiro, ficou paraplégica e passou a andar de cadeira de rodas. Apesar da gravidade do caso, o agressor não foi punido. Então, com o auxílio dos movimentos feministas, Maria da Penha recorreu a organismos internacionais para que o Estado brasileiro fosse responsabilizado pelo caso, uma vez que a investigação judicial no Brasil já se desenrolava há dezenove anos. A articulação das ativistas feministas e femocratas⁴⁷ com organismos internacionais, como veremos adiante, foi fundamental para que a pauta do combate à violência contra as mulheres ganhasse legitimidade em nosso país. Os tratados internacionais assinados pelo Brasil sobre o tema serviram como instrumento de pressão utilizado pelos movimentos.

A Lei Maria da Penha, assim como os outros casos analisados nesta tese, foi um caso bem-sucedido de feminismo estatal representativo e, por isso, foi escolhida como objeto de análise deste estudo de caso. Como argumentamos no início deste trabalho, o conceito de feminismo estatal representativo se refere às interações entre os movimentos feministas e o parlamento por meio da articulação entre ativistas feministas e femocratas.

⁴⁷ As femocratas são entendidas aqui como parlamentares que atuam proativamente para a formulação e/ou aprovação de projetos de lei sobre igualdade de gênero. O conceito é utilizado pela literatura sobre feminismo estatal para se referir às feministas que passaram a ocupar cargos na burocracia do Estado. Estamos propondo uma ampliação do conceito para que possa abarcar também as representantes feministas. O desenvolvimento mais aprofundado do conceito é apresentado no capítulo teórico desta tese.

Diferentemente do feminismo estatal participativo, que acontece dentro das instituições participativas (MATOS e ALVAREZ, 2018), o feminismo estatal representativo tem como lócus principal as instituições representativas.

Argumentaremos, a partir de nossa análise, que foi a articulação entre ativistas e femocratas que possibilitou a conexão entre a presença das mulheres nos parlamentos e a defesa de suas ideias, nos termos de Phillips (1995). Recorrendo às dimensões da representação política distinguidas por Pitkin (1967), podemos afirmar que a representação descritiva, nesse caso, gerou a representação substantiva dos interesses das mulheres. Cabe ressaltar que não estamos vinculando a representação substantiva à efetividade da proposta, ou seja, à sua aprovação, mas sim à atuação da bancada feminina em defesa da matéria.

Partindo do conceito proposto por Young (2000), defendemos também que a perspectiva social compartilhada pelas femocratas fez com que elas dividissem um entendimento comum sobre a necessidade de aprovação da pauta, o que explicaria o fato de terem sido as protagonistas do processo de tramitação da Lei Maria da Penha no Congresso Nacional. A bancada feminina atuou proativamente em prol da aprovação do anteprojeto nas diversas etapas do processo de tramitação, independentemente da ideologia ou do partido político das parlamentares, o que demonstra que, nesse caso, o gênero teve maior influência sobre a atuação das mulheres do que outras variáveis como partido político ou religião. Argumentaremos, ainda, que não apenas as parlamentares da bancada feminina, mas também suas assessoras podem desempenhar um papel importante na institucionalização das demandas dos movimentos feministas.

Outro achado importante deste estudo de caso diz respeito à profissionalização das ativistas. A expertise técnica e jurídica das integrantes do Consórcio de ONGs feministas responsável pela elaboração do anteprojeto de lei permitiu que elas traduzissem as demandas dos movimentos em norma jurídica, promovendo uma maior capacidade de incidência dos movimentos durante o processo de tramitação do projeto.

A literatura feminista, principalmente aquela dedicada ao tema da violência, já abordou com profundidade diversos aspectos da Lei Maria da Penha como, por exemplo, as dificuldades para sua implementação (PASINATO, 2015) e o histórico do debate sobre violência contra as mulheres dentro dos movimentos feministas (TELES, 2017). Quando pensamos mais especificamente sobre a interação entre os movimentos feministas e o

Poder Legislativo durante o processo de tramitação da Lei Maria da Penha, Carone (2018) analisou o papel do Consórcio de ONGs Feministas responsável pela formulação do anteprojeto de lei, mas, diferentemente do nosso caso, utilizou como lente analítica principal a literatura sobre movimentos sociais. Pretendemos aqui combinar as teorias dos movimentos sociais com as teorias feministas da representação política e os estudos sobre feminismo estatal com o objetivo de entender o papel dos movimentos feministas para a representação substantiva das mulheres. Assim, argumentaremos que o processo ocorrido para a aprovação da Lei Maria da Penha foi um caso bem-sucedido de feminismo estatal representativo.

Maciel (2011), por sua vez, analisou a articulação feita pelos movimentos feministas com organismos internacionais para a aprovação da Lei Maria da Penha, mas seu foco estava no impacto do referido processo sobre os movimentos e não na interação sócio-estatal entre ativistas e femocratas. Dessa forma, podemos afirmar que a análise do processo legislativo em suas diferentes etapas (considerando sua natureza fragmentária) e da aliança entre movimentos feministas e femocratas, a partir da perspectiva do feminismo estatal representativo, apresenta uma nova contribuição para a literatura. As teorias feministas da representação política nos permitem olhar além das regras institucionais e do cálculo político dos parlamentares. Elas propõem um salto analítico que permite conectar o ativismo dos movimentos com a atuação das parlamentares, sem desconsiderar os constrangimentos criados pelas instituições. Além disso, as teorias feministas incluem na análise um horizonte normativo, já que o objetivo final da articulação entre ativistas e femocratas e entre representação descritiva e representação substantiva é a promoção de políticas públicas que promovam a igualdade de gênero.

O objetivo deste capítulo é analisar, a partir do ponto de vista da representação substantiva (PITKIN, 1967), o papel dos movimentos feministas e de sua interação com as femocratas durante o processo de tramitação e aprovação da Lei Maria da Penha no Congresso Nacional. Quem foram as principais defensoras (tanto dos movimentos quanto da bancada feminina) do projeto? E os principais opositores? Quais foram os principais embates ocorridos dentro do Congresso Nacional em torno da pauta? Qual foi o papel dos movimentos feministas, não só para a aprovação do projeto, mas nas diferentes etapas do processo legislativo? E, em termos teóricos, como a representação descritiva foi combinada com a representação substantiva gerando um tipo específico de feminismo estatal representativo neste caso?

Para responder estas perguntas, realizamos entrevistas em profundidade com ativistas feministas e femocratas que acompanharam o processo de tramitação da Lei Maria da Penha⁴⁸. Além disso, analisamos os documentos sobre o processo de tramitação do projeto disponíveis no portal da Câmara dos Deputados e do Senado, como a transcrição dos discursos dos parlamentares durante as sessões, os relatórios elaborados pelas parlamentares, os relatos sobre as audiências públicas e as fichas de tramitação. Analisamos também matérias da imprensa publicadas naquele período e entrevistas concedidas pelas ativistas e democratas para os meios de comunicação.

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

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

De acordo com Leila Barsted (2011), uma das integrantes do Consórcio de ONGs feministas responsável pela formulação do anteprojeto de lei que resultou na Lei Maria da Penha, o debate sobre violência contra as mulheres, apesar de já fazer parte da agenda dos movimentos feministas, ganhou destaque na década de 1970. Naquele período, uma

⁴⁸ Nosso objetivo inicialmente era, além de entrevistar ativistas feministas, entrevistar parlamentares que atuaram diretamente para a aprovação da Lei Maria da Penha no Congresso Nacional. No entanto, o contexto da pandemia de coronavírus dificultou a realização dessa parte do trabalho de campo. Por isso, utilizamos também as entrevistas concedidas por femocratas a outras fontes.

série de “assassinatos de mulheres”, hoje categorizados como “feminicídios”,⁴⁹ havia ocorrido em diversas localidades do país, envolvendo casais de classe média e da elite, o que movimentou a opinião pública.

Um dos casos que tiveram maior repercussão foi o de Ângela Diniz e Doca Street, ocorrido no dia trinta de dezembro de 1976. Reconstruiremos os principais episódios que se desenrolaram durante o julgamento do caso porque eles revelam algumas das questões envolvidas na pauta do combate à violência contra as mulheres. Além disso, o assassinato de Ângela Diniz e os acontecimentos que o sucederam nos oferecem uma ilustração da mobilização dos movimentos feministas na construção de políticas públicas para o enfrentamento à violência de gênero em nosso país.

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

“A “mulher fatal”, esse é o exemplo dado para o homem se desesperar, para o homem ser levado, às vezes, à prática de atos em que ele não é idêntico a si mesmo, age contra a sua própria natureza. Senhores jurados, a “mulher fatal”, encanta, seduz, domina, como foi o caso de Raul Fernando do Amaral Street.”⁵⁰

A fala de Evandro Lins e Silva revela que, naquela época, a pauta contra a violência doméstica não era consensual nem entre o campo progressista, já que o advogado era reconhecido como opositor ao regime militar, tendo sido um dos fundadores

⁴⁹ Naquela época ainda não se falava em feminicídio no Brasil. O termo mais utilizado era “assassinato de mulheres” (BLAY, 2008). O conceito de “feminicídio” passou a ser utilizado como uma categoria jurídica em nosso país com a aprovação da Lei do Feminicídio, que incluiu o feminicídio no rol dos crimes hediondos e o considerou como circunstância qualificadora do crime de homicídio, aprovada em 2015.

⁵⁰ O trecho da fala de Evandro Lins e Silva foi retirado do site da OAB-SP. Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/sobre-oabsp/grandes-causas/o-caso-doca-street>.

do Partido Socialista Brasileiro. Em sua fala está contida a ideia de que Ângela Diniz seria uma “mulher fatal”, responsável por seduzir o réu, que não pôde conter os seus instintos naturais e cometeu um ato contra a sua vontade “racional”. Ângela, além de sedutora, foi descrita durante o primeiro julgamento como uma “Vênus lasciva” e como uma “prostituta de luxo”, nas palavras do advogado⁵¹. A imagem construída da vítima como uma mulher perigosa e sedutora circulou o país por meio dos veículos de imprensa. A revista Manchete, por exemplo, estampou o caso em uma das suas capas naquele ano com o título: “Ângela Diniz: a morte da pantera”⁵². Os repórteres que cobriram o caso a definiram como uma espécie de Capitu, fazendo referência à personagem da obra “Dom Casmurro”, de Machado de Assis. Assim como Capitu, Ângela Diniz teria sido uma adúltera, uma traidora. No entanto, a acusação de adultério não foi comprovada em nenhum dos dois casos.

Além da caracterização das vítimas como mulheres que não seguiriam os padrões morais relacionados à conduta sexual, a naturalização da violência perpetrada pelos homens é outra característica comum dos casos de violência contra as mulheres. Por isso, a utilização do conceito de gênero, por parte de teóricas e ativistas feministas, foi fundamental naquele momento para demonstrar que os padrões de sociabilização de homens e mulheres, padrões que concebem os homens como naturalmente violentos e as mulheres (brancas) como delicadas e sensíveis⁵³, não são fruto da natureza ou da biologia, mas sim de construções sociais dos papéis de gênero. Como consequência, esses padrões poderiam ser alterados por meio da luta política feminista. Dessa forma, a categoria de “violência de gênero”, ao invés de “violência contra as mulheres”, começa a aparecer entre as ativistas⁵⁴.

⁵¹ Algumas das informações sobre o dia do julgamento foram obtidas através do podcast “Praia dos ossos”, da Rádio Novelo.

⁵² Ângela Diniz era conhecida como “a pantera de Minas”, apelido cunhado pelo colunista social Ibrahim Sued.

⁵³ Importante notar como as caracterizações de feminilidade foram construídas historicamente de forma diferente para mulheres brancas e mulheres negras. Enquanto as mulheres brancas de classe média e da elite eram vistas como donas de casa, “belas, recatadas e do lar”, as mulheres negras sempre foram vistas como mulheres fortes, trabalhadoras e insensíveis à dor. Sobre este ponto, o discurso emblemático de Sojourner Truth, “Eu não sou uma mulher?” é uma referência fundamental. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/e-nao-sou-uma-mulher-sojourner-truth/>

⁵⁴ Diferenciamos aqui categorias de conceitos, uma vez que categorias podem ser consideradas formulações nativas construídas pelos próprios movimentos sociais. Para saber mais sobre a diferenciação entre conceitos e categorias, sugerimos o artigo “Seeing like a social movement: institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas”, de José Szwako e Adrian Gurza Lavalle (2019).

A partir da ocorrência de casos como o de Ângela Diniz⁵⁵, os movimentos feministas se organizaram para tornar público algo antes visto como relativo à esfera privada. Dessa maneira, o combate à violência contra as mulheres pretendeu romper com a distinção rígida entre público e privado. Retomando a ideia fundamental para os feminismos da década de 1960 de que o pessoal é político, as feministas passaram a criticar a máxima difundida até então de que “em briga de marido e mulher não se mete a colher”. Como resposta, elaboraram o slogan “o silêncio é cúmplice da violência” (TELES, 2017).

No dia do primeiro julgamento, em 1979, três anos depois do assassinato de Ângela Diniz, havia pessoas com faixas em defesa de Doca Street do lado de fora do tribunal. Camisetas com seu nome começaram a ser vendidas nas lojas e lanches de bares adotaram o nome do assassino. O homem que matou a mulher com quatro tiros estava deixando de ser culpado pelo feminicídio para se tornar um herói nacional, um homem “de bem” e de família, que teria sido seduzido e enganado por uma mulher depravada. Esta inversão de papéis, que pretendeu transformar Doca Street em vítima, fez com que o jornal “O Pasquim” afirmasse, ironicamente, que faltava pouco para comprovarem que, na verdade, era Ângela Diniz quem havia matado Doca Street⁵⁶. A defesa do agressor e de tudo o que ele representava gerou indignação dos movimentos feministas, que iniciaram uma grande mobilização nacional.

Depois de ter sido condenado a dois anos de reclusão por homicídio culposo, e tendo sua pena suspensa condicionalmente, Doca Street foi a julgamento novamente no ano seguinte, em 1980⁵⁷. Após a articulação feminista gerada desde o primeiro julgamento, o país já não era o mesmo. A pauta do combate à violência contra as mulheres tinha ganhado apoio da população. No entanto, Doca Street continuava defendendo a tese de que havia sido seduzido e de que o assassinato de Ângela havia sido uma atitude radical, mas pontual. Neste segundo julgamento, ele afirmou que matou a mulher “por amor”. Esta declaração deixou a opinião pública indignada. Como resposta, os movimentos feministas formularam a palavra de ordem “Quem ama não mata”, que

⁵⁵ Para referência de outros casos de assassinato de mulheres ocorridos na mesma época, indicamos o livro de Eva Blay, “Assassinato de mulheres e direitos humanos” (2008).

⁵⁶ Essa informação foi obtida através do Podcast “Praia dos ossos”, da Rádio Novelo.

⁵⁷ O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro anulou o primeiro julgamento, mandando Doca Street a novo Júri. Neste segundo julgamento, o réu foi condenado a cumprir pena de homicídio.

estampou cartazes em protestos contra a violência contra as mulheres⁵⁸. Em 1981, Doca Street foi condenado a quinze anos de prisão em regime fechado, mas depois de três anos obteve a liberdade condicional.

Fotografia 3 – Ato feminista contra a violência de gênero



Ato realizado por grupos feministas em Belo Horizonte, na década de 1980, com o mote “Quem ama não mata”. Foto: Vera Godoy / Arquivo Estado de Minas -18/08/1980.

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

⁵⁸ Em 1982, a TV Globo produziu uma minissérie em vinte capítulos com o mesmo título, “Quem ama não mata” (GROSSI, 1994).

tinha comportamentos que afrontavam os padrões de feminilidade impostos para as moças de família da época, o que acabou custando a sua vida.

Outro argumento utilizado pela defesa de Doca Street ao longo dos anos foi o da “legítima defesa da honra”⁵⁹, baseado no fato de que, naquele momento, o adultério era considerado um crime. Nesse caso, mais uma vez, a régua da legislação era diferente para homens e mulheres. Homens que cometessem adultério não eram penalizados da mesma forma que as mulheres consideradas adúlteras. Este é mais um exemplo de como a legislação expressava (e ainda hoje expressa) padrões de conduta sexual baseados na discriminação das mulheres, demonstrando que a letra da lei não é neutra. A utilização do argumento da “legítima defesa da honra” pela defesa de Doca Street também gerou revolta dos movimentos feministas e da opinião pública.

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

Como aponta Teles (2017), é importante destacar que o fato de esta pauta ter ganhado destaque na mídia somente depois de casos como este virem à tona, ocorridos entre casais de classe média e de elite, diz bastante sobre as interações entre gênero, raça e classe no entendimento sobre a gravidade do problema. Em outras palavras, os feminicídios ocorridos nas periferias e contra mulheres negras, que, aliás, constituem a maior parte dos casos ainda hoje⁶⁰, não receberam a mesma visibilidade que o caso de Ângela Diniz⁶¹.

A partir da ocorrência deste e de outros casos famosos de feminicídio, os movimentos feministas começaram a pressionar o Estado brasileiro para a criação de delegacias especializadas no atendimento de casos de violência contra as mulheres. Como resultado desta mobilização, em 1985 foi criada a primeira Delegacia Especial de

⁵⁹ O argumento da “legítima defesa da honra” era comum no julgamento dos casos de violência contra as mulheres, tendo sido utilizado no julgamento de outros casos de feminicídio no Brasil (BLAY, 2008).

⁶⁰ De acordo com os dados do Atlas da Violência, 68% das mulheres assassinadas em 2018 eram negras.

⁶¹ Sobre o racismo contido na pauta do combate à violência contra as mulheres e o mito do estuprador negro, ver Angela Davis (2016).

Atendimento à Mulher (DEAM) do país, no estado de São Paulo. Em seguida, outros estados brasileiros também passaram a contar com esse tipo de serviço. No mesmo ano, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que promoveu a Campanha Nacional “Denuncie a violência contra a mulher” (BANDEIRA, 2019).

O contexto político da mobilização feminista em torno do combate à violência doméstica foi marcado pelo processo de redemocratização. Durante as décadas de 1960 e 1970, a ditadura, caracterizada por uma combinação de machismo e militarismo institucionais, violou de forma específica os direitos das mulheres e perseguiu as ativistas. O corpo, a sexualidade feminina e a maternidade foram aspectos das vivências das mulheres que serviram como base para promover formas ainda mais cruéis de tortura como, por exemplo, o estupro (TELES, 2015). Como estratégia de resistência, a criação de uma imprensa alternativa (FREITAS, 2018) e de redes de formação feminista (que muitas vezes atuavam clandestinamente) fez com que a mobilização política feminista continuasse viva mesmo durante os anos de chumbo.

Com a redemocratização, não apenas os movimentos feministas, mas os movimentos sociais de maneira geral, se aproximaram do Estado, transformando a formulação e implementação de políticas públicas (GURZA LAVALLE *et al*, 2019). Com a maior permeabilidade dos canais estatais após o período autoritário, a institucionalização e a disputa de cargos estatais, inclusive eletivos, começou a fazer parte do horizonte das ativistas. A partir daí, uma série de conquistas foram obtidas pelos movimentos feministas, principalmente com relação ao combate da violência contra as mulheres.

Outro marco fundamental na institucionalização do combate à violência contra as mulheres foi a mobilização ocorrida durante o período da Assembleia Nacional Constituinte. As parlamentares, femocratas daquela época, se organizaram em torno do que ficou conhecido como o “lobby do batom”. Como forma de preparação para os debates que seriam feitos durante a Constituinte, os movimentos feministas percorreram o país para conversar com as mulheres e perguntar quais eram as suas principais reivindicações. Como resultado deste trabalho, os movimentos elaboraram a “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes” (PITANGUY, 2019). Um dos trechos da carta afirmava que uma das demandas das mulheres era a “criminalização de qualquer ato que envolva agressão física, psicológica ou sexual à mulher, dentro ou fora do lar”.

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

Após a Assembleia Nacional Constituinte, em 1990, foram criadas as Casas Abrigo, com o objetivo de proteger as mulheres que corriam risco de vida iminente. Depois, em 1995, foram criados os Juizados Especiais Criminais (JECRIMs). Os JECRIMs foram um ponto central da disputa entre os movimentos feministas e os operadores jurídicos durante o processo de tramitação da Lei Maria da Penha. Estes juizados surgiram como alternativa ao julgamento nos fóruns criminais, não somente nos casos de violência doméstica, mas em todos os casos considerados de “menor potencial ofensivo”. Os JECRIMs foram instituições pensadas para promover a democratização do acesso à justiça. A ideia era que os casos julgados pelos juizados pudessem ser solucionados de maneira dialogada sem que fosse preciso recorrer necessariamente à prisão como forma de punição. Partiu-se do diagnóstico de que o sistema prisional brasileiro não estava funcionando e que a ressocialização dos presos não acontecia da maneira desejada. Nesse sentido, os JECRIMs representariam um avanço em comparação a uma visão punitivista do direito (PASINATO, 2007).

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

feministas foi o fato de que, com a criação dos JECRIMs, os casos de violência contra as mulheres foram incluídos no rol de crimes considerados de “menor potencial ofensivo” (PASINATO, 2015).

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

O objetivo desta breve reconstrução histórica foi demonstrar que outros encaixes institucionais para o combate à violência contra as mulheres já haviam sido criados mesmo antes da aprovação da Lei Maria da Penha, o que demonstra a longa trajetória deste tema dentro das reivindicações dos movimentos feministas no Brasil. Vamos agora analisar a articulação dos movimentos feministas com organismos internacionais no período que antecedeu a aprovação da lei, fator decisivo para que a pauta ganhasse legitimidade também no contexto nacional. A pressão de organismos internacionais para que o Estado brasileiro aprovasse uma legislação específica para o combate à violência de gênero serviu de recurso para a estratégia política adotadas pelos movimentos.

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

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, na sigla em inglês), da Organização das Nações Unidas (ONU), adotada pela Assembleia Geral em 1979, e a Convenção Interamericana para Prevenir

Punir e Erradicar a Violência contra a mulher⁶², também conhecida como Convenção de Belém do Pará, da Organização dos Estados Americanos (OEA), ratificada pelo Brasil em 1994, são os dois principais marcos legais internacionais criados para o combate à violência contra as mulheres em âmbito internacional. Elas foram fundamentais no reconhecimento da violência contra às mulheres como um problema que ultrapassa a fronteira dos Estados nacionais e que, portanto, deveria ser combatido internacionalmente. Estas Convenções foram utilizadas como instrumentos de pressão sobre os governos nacionais pelos movimentos feministas para a adoção de políticas públicas para o combate à violência doméstica (MACIEL, 2011). No caso brasileiro, não foi diferente.

A Convenção de Belém do Pará, da qual o Brasil é um dos signatários, define a violência contra as mulheres como: “qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”. Dessa forma, ela reconhece as diferentes formas de expressão da violência (além da física), algo que foi importante para a formulação da Lei Maria da Penha. Tanto a Convenção de Belém do Pará quanto a Convenção da ONU foram formuladas com o objetivo de responsabilizar os Estados signatários pela criação de mecanismos de combate à violência contra as mulheres que pudessem, além de dar visibilidade, mensurar a gravidade do fenômeno.

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

⁶² Este é o primeiro tratado internacional criado especificamente para o combate à violência contra as mulheres (BANDEIRA e ALMEIDA, 2015).

com os organismos internacionais para a denúncia de casos de violência contra as mulheres (LEOPOLDI *et al.*, 2007).

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

Em 2001, a partir da articulação de organizações feministas de mulheres negras, durante a Conferência Internacional contra o Racismo, realizada em Durban, na África do Sul, foram reconhecidas as especificidades das violências contra as mulheres negras, a partir de uma abordagem interseccional (MACIEL, 2011). Como apontado por ativistas e teóricas feministas negras, a articulação entre gênero e raça faz com que as formas e a intensidade da violência vivenciada pelas mulheres negras sejam diferentes das vividas pelas mulheres brancas (CARNEIRO, 2003; DAVIS, 2016). Por isso, seria necessário adotar um olhar interseccional, tanto em termos metodológicos quanto políticos, para o combate à violência contra as mulheres, algo que também foi considerado pela Lei Maria da Penha⁶³.

A análise dos tratados internacionais sobre violência contra as mulheres dos quais o Brasil era signatário foi um dos trabalhos de articulação política e pesquisa realizados pelos movimentos feministas e, mais especificamente, pelo Consórcio de ONGs

⁶³ O artigo 2º da Lei Maria da Penha afirma: “Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social”. Já o artigo 8º, que trata das medidas integradas de prevenção, afirma que uma das diretrizes da lei é “a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia”.

Feministas responsável pela elaboração do anteprojeto que resultou na Lei Maria da Penha. Algumas das ativistas que integraram o Consórcio, que era majoritariamente composto por juristas feministas, participaram dos encontros promovidos pelos organismos internacionais e, nessas ocasiões, defenderam a necessidade de o Brasil se somar aos esforços para a erradicação da violência contra as mulheres em todos os países.

A articulação feminista internacional, brevemente reconstruída nesta seção, contribuiu para que as diversas formas de violência contra as mulheres não mais fossem interpretadas como atos justificáveis pela falácia da “legítima defesa da honra”, mas sim como graves violações de direitos humanos. Tal mudança de paradigma foi importante para legitimar a reivindicação dos movimentos feministas no Brasil pela criação de uma legislação nacional específica sobre o enfrentamento à violência de gênero.

Após esta breve reconstrução sobre a articulação feminista internacional em torno do tema da violência contra as mulheres e, mais especificamente, dos casos levados à CIDH por ONGs feministas, vamos dar início à análise do processo legislativo de tramitação da Lei Maria da Penha no Congresso Nacional, com foco na articulação entre ativistas e femocratas e no papel desempenhado pelos movimentos feministas para a garantia da representação substantiva das mulheres.

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

Diante do contexto nacional e internacional de avanços normativos no combate à violência contra as mulheres, e do consequente ganho de legitimidade da pauta, os movimentos feministas avaliaram que seria um momento adequado para a proposição de um projeto de lei amplo e qualificado sobre o tema, que coordenasse as ações do Estado brasileiro em todos os níveis federativos. Antes da aprovação da Lei Maria da Penha, as políticas de combate à violência contra as mulheres, apesar de existirem, estavam dispersas e fragmentadas. Então, a partir de 2002, organizações feministas se engajaram na elaboração do anteprojeto de lei que desembocaria na aprovação da Lei Maria da Penha, no ano de 2006.

O anteprojeto de lei foi elaborado pelo Consórcio de ONGs feministas composto pelas seguintes organizações: CEPIA, CFEMEA, Agende, Advocaci, Cladem e Themis, com a contribuição de diversas juristas e pesquisadoras feministas que integravam essas organizações. O Consórcio foi criado com o objetivo de incidir politicamente no processo legislativo a partir de uma perspectiva crítica e feminista do direito. A criação do Consórcio é um exemplo que ilustra a profissionalização das ativistas feministas ocorrida ao longo do tempo. Esse processo foi acompanhado por um quadro mais geral de institucionalização dos movimentos sociais no Brasil. Essa profissionalização fez com que a articulação em torno da Lei Maria da Penha tivesse maior capacidade de incidência no Estado, especialmente no Congresso Nacional, a despeito da sub-representação política feminina, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. A expertise técnica que as integrantes do Consórcio detinham possibilitou que elas traduzissem as demandas dos movimentos feministas em termos jurídicos, facilitando a construção do encaixe institucional que resultou na Lei Maria da Penha.

De acordo com Leila Barsted (2011), ativista e jurista já citada anteriormente, os principais objetivos da Lei Maria da Penha eram os seguintes: apresentar uma definição jurídica sobre o que é a violência contra as mulheres (em todas as suas dimensões), criar medidas de prevenção da violência, ampliar a competência das delegacias de polícia, fazer com que as mulheres vítimas de violência também tivessem direito à assessoria da defensoria pública e não somente os réus, e criar medidas protetivas que afastassem os agressores.

Em 2003, as ativistas apresentaram o anteprojeto elaborado por elas para a bancada feminina do Congresso Nacional e para a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). O processo de preparação do anteprojeto foi permeado pela interação entre o Consórcio de ONG, as femocratas e a SPM, em uma relação de mútua constituição. Vale destacar que a criação da SPM, em 2003, foi um dos encaixes institucionais construídos a partir da reivindicação dos movimentos feministas durante o governo Lula. Uma das principais interlocutoras dos movimentos feministas dentro do Executivo era a então ministra da SPM, Nilcéa Freire. Foi através da iniciativa da SPM que o projeto foi apresentado pelo poder Executivo para o Congresso Nacional.

Em 2004, foi formado, dentro do governo, um Grupo de Trabalho Interministerial para análise do anteprojeto, outro encaixe institucional construído a partir da interação entre os movimentos e as femocratas, composto pelas seguintes entidades: Secretaria

Especial de Políticas para as Mulheres, que coordenou o GT; Casa Civil da Presidência da República; Advocacia-Geral da União; Ministério da Saúde; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Ministério da Justiça e Secretaria Nacional de Segurança Pública.

A composição do GT revela o apoio do governo ao anteprojeto, o que nos ajuda a compreender a costura previamente realizada pelos movimentos feministas e a consequente aprovação da proposta dentro do Congresso Nacional. Naquele momento, os partidos que compunham a base do governo eram a maioria dentro do Congresso, o que propiciou um cenário favorável para a tramitação e aprovação do projeto. A análise dessa correlação de forças, como revelado nas entrevistas realizadas, foi levada em consideração, tanto pelas ativistas quanto pelas femocratas, no momento de apresentação do projeto. Além disso, o contexto internacional de ampliação do debate sobre a violência contra as mulheres por meio dos organismos internacionais, que haviam recomendado alterações nas legislações nacionais para o aperfeiçoamento do combate à violência contra as mulheres, contribuiu para pressionar os parlamentares pela aprovação do projeto.

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

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

Em primeiro lugar, quem pode apresentar um projeto de lei? Um projeto de lei pode ser apresentado por qualquer deputado ou senador, qualquer Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado ou do Congresso Nacional, pelo presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelos tribunais superiores, pelo procurador-geral da

República ou pelos cidadãos através da iniciativa popular⁶⁴. Todos os projetos de lei começam sua tramitação pela Câmara dos Deputados, exceto quando são apresentados por algum senador ou alguma Comissão do Senado. Nesses dois casos, começam a tramitar pelo Senado.

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

Em seguida, se a proposta for aprovada por alguma Comissão e rejeitada por outra, ela vai para votação em Plenário. No entanto, a maior parte dos projetos de lei é aprovada pelas Comissões de forma conclusiva, ou seja, quando todas as Comissões aprovam o projeto. Nesses casos, os projetos não precisam ir para Plenário e vão direto para o Senado. No Plenário, a votação é feita em turno único (diferentemente do que ocorre com uma PEC), deve ter a presença de no mínimo 257 deputados e deve ser aprovado por maioria simples. Em seguida, se aprovada, a proposta é encaminhada para o Senado. No Senado, o mesmo rito processual é seguido. Se o projeto for aprovado pelo Senado com mudanças, ele volta para a Câmara. Se for aprovado sem mudanças, vai para sanção da Presidência da República, que pode sancionar o projeto sem vetos, sancionar o projeto com vetos ou vetar o projeto integralmente.

Voltando ao processo de tramitação da Lei Maria da Penha, no dia 13/12/2004, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, seguindo o rito processual, encaminhou o projeto de lei 4559/2004 para as seguintes Comissões: Comissão de Seguridade Social e Família, Comissão de Finanças e Tributação e Comissão de Constituição e Justiça. No dia 15/02/2015, a deputada Jandira Feghali (PCdoB), uma das protagonistas do processo de tramitação do projeto, foi designada como relatora pela Comissão de Seguridade Social

⁶⁴ O projeto de lei de iniciativa popular deve ser proposto por pelo menos 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos 5 estados. Em cada estado, é preciso haver a assinatura de pelo menos 0,3% dos eleitores.

e Família. Jandira Feghalli relata como se deu a aproximação de seu mandato com as reivindicações do Consórcio de ONGs feministas:

“Eu me lembro da Leila (Barsted) chegando com outras companheiras no Congresso Nacional, tentando fazer com que o texto base fosse construído a partir da iniciativa da sociedade civil a partir da Comissão de Participação Legislativa⁶⁵. Ela me procurou para a gente conversar sobre o tema. Argumentou a partir do direito internacional, da Convenção de Belém do Pará, da necessidade de o Brasil dar uma resposta sobre o tema da violência doméstica. Naquele momento, imediatamente, eu me envolvi na necessidade de a gente responder do ponto de vista parlamentar.”⁶⁶

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

Outro ponto importante levantando por Jandira Feghalli foi o papel de sua assessoria, durante o processo de tramitação do projeto, na construção do diálogo com os movimentos feministas. Ela cita o nome de Beatriz Figueiredo, uma de suas assessoras, que desempenhou, de acordo com a deputada, brilhantemente sua função. Esse fato demonstra que os estudos sobre as interações entre os movimentos sociais e o Legislativo

⁶⁵ A Comissão de Legislação Participativa foi criada em 2001 com o objetivo de promover a participação de organizações da sociedade civil (ONGs, sindicatos, associações, órgãos de classe, etc) no processo de elaboração legislativa.

⁶⁶ Esta declaração de Jandira Feghalli foi feita durante o debate “Diálogos sobre a Lei Maria da Penha: o projeto jurídico-feminista no Brasil”, realizado no dia 10/09/2020 pela Faculdade de Direito da USP Ribeirão e transmitido pelo Youtube.

devem levar em consideração o ativismo institucional não somente das parlamentares, mas também das pessoas que exercem trabalhos de articulação política e de pesquisa nos bastidores, como os assessores, que nem sempre estão nos holofotes e acabam não recebendo os devidos créditos. Muitas vezes, inclusive, a assessoria possui mais informações sobre o processo de tramitação das propostas legislativas do que os próprios parlamentares.

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

“Fiz um giro nacional para conhecer o Brasil profundo. Ia nas regiões, ia nos estados, ouvia as mulheres para entender as diferenças regionais e as razões que as levavam a denunciar ou não. Entender como essas mulheres pensavam. (...) A cada ausculta, a cada audiência pública, a partir do depoimento das mulheres, a gente ia construindo esse texto. Eu voltava com as demandas, sentávamo-nos juntas. O governo acompanhou através da SPM. Construimos essa lei a muitas mãos.”

No dia 23/08/2005, a relatora apresenta o seu parecer pela aprovação do projeto com substitutivo e pela rejeição do PL 4958/2005 e do PL 5335/2005⁶⁷, de autoria do deputado Carlos Nader (PL), que haviam sido apensados. No relatório, ela argumenta que o objetivo da proposta seria efetivar o previsto no parágrafo 8 do artigo 226 da Constituição Federal que, como vimos anteriormente, foi fruto das reivindicações das

⁶⁷ O PL 5335/2005, de autoria do deputado Carlos Nader (PL), apensado ao PL 4559/2004, criava o Programa especial de atendimento, para fins de renda e emprego, às mulheres vítimas de violência conjugal. Já o PL 4958/2005, também apensado ao PL4559/2004, criava o Programa de Combate à Violência contra a Mulher.

parlamentares constituintes e prevê que o Estado deve criar mecanismos de combate à violência no âmbito da família. O Consórcio de ONGs feministas foi mencionado no relatório como responsável pela elaboração do anteprojeto de lei, o que demonstra o reconhecimento de sua atuação. Os tratados internacionais criados para combater a violência contra as mulheres dos quais o Brasil era signatário também foram referenciados.

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

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

Os operadores jurídicos defensores dos JECRIMs, e os seus representantes no Congresso Nacional, foram uns dos principais opositores da Lei Maria da Penha nos debates e seminários realizados durante o processo de tramitação do projeto, uma vez que ela propunha a retirada dos casos de violência doméstica desses juizados, o que, na perspectiva deles, acabaria esvaziando a função dessas instituições criadas, supostamente, para democratizar o acesso à justiça. A Lei Maria da Penha, ao propor medidas mais severas do que pagamento de cestas básicas e multas irrisórias, como a prisão do agressor, gerou polêmicas que envolviam o debate sobre o caráter punitivista da Justiça Criminal. A Lei Maria da Penha, no entanto, previa muito mais do que a mera punição aos agressores de mulheres, como ações de caráter multidisciplinar para a proteção da integridade física das vítimas (promovendo o atendimento psicológico e social) e as medidas de prevenção e educação (PASINATO, 2007). Tatau Godinho, que foi secretária de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres da SPM, compartilha do entendimento de que o caráter punitivista da lei não resolveria o problema da violência contra as mulheres:

“pra mexer na violência, você tem que mexer antes, tem que mexer na liberdade, autonomia das mulheres. Capacidade econômica, no atendimento. Sair do círculo de violência é muito barra pesada.” (Tatau Godinho, São Paulo, novembro de 2019)

Ao longo da realização da pesquisa não encontramos nenhum parlamentar contrário ao projeto que invocasse argumentos como o da “legítima defesa da honra” ou que defendesse algum tipo de violência contra as mulheres, como era comum nos julgamentos dos casos de feminicídio e de outros tipos de violência contra as mulheres ocorridos antes da redemocratização. Isso revela o grau de legitimidade que a pauta do combate à violência contra as mulheres ganhou ao longo dos anos na sociedade brasileira. Os movimentos feministas, a partir de inúmeras campanhas e protestos, foram capazes de mudar a percepção da opinião pública sobre o tema.

Após a divulgação do relatório da deputada Jandira Feghali, que foi aprovado por unanimidade na Comissão de Seguridade Social e Família, o projeto foi enviado para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Nessa Comissão, a deputada Yeda Crusius (PSDB) foi designada como relatora. Mais uma vez, uma mulher foi indicada para a relatoria do projeto, o que sugere, uma vez mais, a importância da presença feminina no

parlamento, especialmente de parlamentares comprometidas com as pautas feministas, para a promoção de projetos de lei sobre igualdade de gênero.

O fato de Jandira Feghali, deputada pelo PCdoB (partido que fazia parte da base do governo) e Yeda Crusius, deputada pelo PSDB (partido da oposição), apoiarem e defenderem proativamente o mesmo projeto revela a perspectiva social compartilhada pelas femocratas e o nível de concordância gerado pela pauta. As entrevistas realizadas também apontaram que a bancada feminina como um todo apoiou a aprovação do projeto de lei, comprovando a habilidade política das femocratas em construir uma coalizão multipartidária, que contou com o apoio dos parlamentares homens, para a aprovação da pauta, assim como ocorrido durante o processo de tramitação da lei de cotas. Esse elemento é parte da explicação sobre o sucesso de um projeto de interesse das mulheres, a despeito da sub-representação feminina no Congresso Nacional.

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

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

Durante o processo de tramitação, o deputado Antonio Carlos Biscaia se opôs à aprovação do projeto da forma como estava escrito, argumentando que ele seria inconstitucional por supostamente ferir a autonomia dos estados e municípios. Além disso, argumentou que as varas criminais não poderiam acumular a competência civil e criminal, o que também seria inconstitucional. Esses dois argumentos também foram utilizados por operadores jurídicos para se posicionarem contra a aprovação do projeto. No entanto, a partir dos debates e eventos realizados, principalmente a partir do mandato

de Jandira Feghalli e da participação dos movimentos nas audiências públicas, chegou-se ao entendimento majoritário de que a Lei Maria da Penha era constitucional.

Então, no dia 22/03/2006, após a aprovação do requerimento dos líderes partidários solicitando inversão na pauta, ocorreu a votação do projeto no Plenário da Câmara dos Deputados. A votação ocorreu em Plenário devido ao artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que estabelece: “poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata (...) proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional”. A Lei Maria da Penha foi considerada, pela maioria absoluta dos deputados (como previsto pelo RICD), um tema de interesse nacional.

No Plenário, foram apresentadas duas emendas ao projeto relacionadas a questões tributárias e financeiras. Como a deputada Yeda Crusius, que havia sido a relatora na CFT não estava presente, a deputada Luiza Erundina (PSB) assumiu a função da colega e apresentou as emendas. Nesse momento, mais uma femocrata entra em cena. Erundina defendeu a adequação financeira e orçamentária do projeto, que foi aprovado pela Câmara naquele mesmo dia. Na Comissão de Seguridade Social e Família, a relatora Iriny Lopes também argumentou em favor da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto, defendendo sua aprovação. De acordo com o áudio disponibilizado pelo portal da Câmara dos Deputados, durante a sessão de votação do projeto, presidida pelo deputado Inocêncio de Oliveira (PFL), as lideranças das bancadas de cada um dos partidos políticos se posicionaram e o texto foi aprovado por unanimidade.

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

No Senado, em primeiro lugar, o projeto foi encaminhado para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que, assim como a CCJ da Câmara, analisa todos os projetos em tramitação. Nessa Comissão, a relatora designada foi a senadora Lúcia Vânia

(PSB). Mais uma vez, uma femocrata atuou com protagonismo na defesa do projeto. A senadora formou um grupo de apoio para discussão do projeto, formado por seus assessores, pelas organizações feministas que compunham o Consórcio de ONGs, por representantes da SPM, pelo gabinete da deputada Jandira Feghalli e pela senadora Serys Slhessarenko (PT).

Em seu relatório, Lúcia Vânia votou pela aprovação do texto com algumas alterações de redação e gramaticais, que não alteraram o mérito do projeto. Isso porque, de acordo com as regras regimentais, se houvesse alguma mudança substancial no conteúdo do projeto ele teria que ser encaminhado novamente para votação na Câmara dos Deputados, o que atrasaria o processo de aprovação. O projeto foi encaminhado ao Plenário para leitura do parecer e ficou cinco dias aguardando a proposta de emendas. No dia 12/07, o projeto foi aprovado sem emendas e por unanimidade pelo Plenário do Senado.

Podemos considerar que a atuação das senadoras, ao invés de propositiva, foi no sentido de impedir que o texto vindo da Câmara fosse alterado, promovendo a celeridade do processo. Apesar de ser um tipo menos visível de articulação política, foi uma atitude necessária para garantir que não houvesse nenhum retrocesso na pauta. Esse tipo de ação que pretende evitar retrocessos (e não somente avançar em determinada questão) tem sido cada vez mais frequente entre as femocratas, principalmente no atual contexto de ascensão conservadora e de combate às pautas relacionadas à igualdade de gênero. Nesses casos, apesar de não haver uma ação concreta por parte das femocratas, é possível afirmar que também há representação substantiva dos interesses das mulheres.

Durante a tramitação do projeto, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado e em suas diferentes etapas, houve pressão dos movimentos feministas e da sociedade civil de forma geral para que o texto fosse aprovado. As ativistas lotaram a caixa de e-mail de parlamentares e assessores solicitando a aprovação do projeto. Além disso, foram realizadas vigílias em todos os estados do país, processo iniciado em Recife, a partir da articulação do Fórum de Mulheres de Pernambuco, em favor da aprovação da lei. O mote organizador das vigílias era “Pelo fim da violência contra a mulher e pela aprovação do PL 4559/2004” (CFEMEA, 2006). A ministra da SPM, Nilcéa Freire, e a deputada Luiza Erundina, representando a Comissão Externa da Câmara dos Deputados, estiveram presentes na vigília realizada na capital pernambucana. A Articulação das

Mulheres Brasileira (AMB) recolheu mais de 300 assinaturas de organizações feministas de todo o país em favor da aprovação da lei, como forma de pressionar os parlamentares.

Outra articulação que merece ser destacada, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, foi a negociação política realizada pela bancada feminina do Congresso Nacional para que todas as relatorias do projeto em todas as etapas do processo legislativo fossem mulheres. Além do caráter simbólico dessa decisão, ela foi importante para garantir a representação política substantiva das mulheres a partir da inclusão de suas perspectivas sociais entre as formuladoras do projeto, seja do ponto de vista das ativistas ou das parlamentares. Esse dado comprova que não basta garantir que mais mulheres ocupem espaços de poder, é preciso que elas estejam em posições de liderança dentro do processo legislativo, como é o caso da relatoria.

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

5.4. Conclusões sobre o processo de tramitação e aprovação da Lei Maria da Penha

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

Dois pontos principais saltam aos olhos a partir do estudo de caso do processo de tramitação da Lei Maria da Penha. O primeiro deles é que se trata de um projeto de lei cujo texto inicial foi inteiramente desenvolvido pelos movimentos feministas a partir do Consórcio de ONGs feministas composto majoritariamente por juristas e pesquisadoras. A atuação do Consórcio de ONGs revelou, nesse caso, a importância da profissionalização das ativistas para a institucionalização das demandas dos movimentos. Essas ativistas utilizaram seu conhecimento jurídico em favor dos movimentos feministas dos quais faziam parte. Essa expertise técnica facilitou a construção de encaixes

institucionais dentro do poder Legislativo, permitindo a tradução da demanda dos movimentos em um projeto de lei e possibilitando que o processo de tramitação da Lei Maria da Penha fosse bem-sucedido. O fato de as feministas das ONGs serem juristas e, portanto, possuírem conhecimento e capacidade técnica para traduzir as demandas dos movimentos em um anteprojeto de lei foi decisivo para o sucesso da empreitada.

O apoio do governo e, mais especificamente, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) na figura da ministra Nilcéa Freire foi fundamental para garantir que a agenda entrasse para discussão legislativa. Os movimentos feministas, nesse caso, não participaram apenas do momento de “formação da agenda”. As ativistas estiveram presentes nas audiências públicas e nos seminários promovidos pelo Congresso Nacional durante o processo de tramitação, fizeram um trabalho de corpo a corpo junto às parlamentares, promoveram campanhas de divulgação do projeto, organizaram protestos de rua e abaixo-assinados em sua defesa e sugeriram alterações ao texto que foram acolhidas pelas femocratas. Diferentemente do caso da lei de cotas para candidaturas femininas, os movimentos feministas se engajaram amplamente em torno da aprovação da Lei Maria da Penha.

O segundo ponto diz respeito à atuação das femocratas. Foram as parlamentares mulheres, tanto deputadas quanto senadoras, as protagonistas do processo de tramitação, tendo ocupado o cargo de relatoras do projeto nas várias Comissões legislativas pelas quais ele passou. As femocratas encabeçaram um processo de convencimento dos demais parlamentares sobre a necessidade e relevância da aprovação do projeto de lei. A articulação da bancada feminina em defesa da pauta, independentemente da ideologia partidária, do partido político ou da religião, corrobora a ideia defendida pelas teorias feministas da representação política de que a presença de mulheres no Legislativo importa para o resultado das políticas públicas formuladas. A atuação das femocratas fez diferença para o resultado do processo legislativo mesmo em um contexto de sub-representação política. Em outras palavras, a representação descritiva, nesse caso, gerou a representação substantiva dos interesses das mulheres, fazendo com que os encaixes institucionais construídos a partir da interação entre ONGs feministas e femocratas cristalizassem o combate à violência de gênero no texto da lei.

Retomando o que Young (2000) argumentou, não se trata aqui de defender algum tipo de essencialização ou naturalização do papel das mulheres na política. Pelo contrário, a perspectiva social compartilhada por elas, que tem relação com a dimensão das

experiências de vida e da construção social dos papéis de gênero, foi importante, nesse caso, para gerar um consenso não somente da bancada feminina, mas do Congresso Nacional como um todo em torno da necessidade de aprovação da pauta. Por possivelmente vivenciarem na pele as diversas formas de expressão da violência, as parlamentares consideraram importante apresentar e defender um projeto que incorporasse essa demanda histórica dos movimentos feministas. O combate à violência contra as mulheres fez parte de um horizonte comum das parlamentares que entenderam essa pauta como um requisito fundamental para a promoção da igualdade de gênero e para o fortalecimento da democracia em nosso país.

O estudo de caso da Lei Maria da Penha também demonstrou que os projetos de lei que pretendem promover a igualdade de gênero não surgem do nada ou da cabeça dos parlamentares. Eles são fruto da luta política dos movimentos feministas que historicamente têm se mobilizado para que as mulheres possam viver “livres e sem medo”, como defendia o slogan da campanha feminista argentina *Ni Una Menos*⁶⁸. Ao desconsiderar a atuação dos movimentos dentro das instituições representativas, contamos uma história pela metade. Como afirma Jaqueline Pitanguy (2019), feminista que dedicou sua militância ao ativismo institucional, os “direitos se escrevem e se apagam com a luta política”.

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

Ainda existem muitos desafios para que a Lei Maria da Penha seja implementada da forma como foi idealizada. A implementação da lei, contudo, não foi objeto de análise

⁶⁸ A palavra de ordem “*Ni Una Menos*” surgiu na Argentina, em 2015, em um protesto contra a violência machista e o feminicídio, após uma jovem grávida de catorze anos, Chiara Páez, ter sido assassinada por seu namorado de dezesseis anos na cidade de Rufino, em Santa Fé. A expressão tem origem em um verso da poeta mexicana, Susana Chávez, vítima de feminicídio em Ciudad Juárez, em 2011 (GAGO, 2020).

deste estudo de caso. No que diz respeito ao contexto político atual, estamos assistindo uma série de tentativas de descaracterizar o “espírito” da Lei Maria da Penha. Reformas de caráter punitivista que pretendem endurecer a Lei Maria da Penha, deixando a dimensão da ressocialização dos agressores e da educação da população em segundo plano, são reflexo do contexto político de ascensão conservadora que estamos vivendo.

6. “Não queremos ser da família, nós queremos é direitos”

“O enorme espaço que o trabalho ocupa hoje na vida das mulheres negras reproduz um padrão estabelecido durante os primeiros anos da escravidão. Como escravizadas, essas mulheres tinham todos os outros aspectos de sua existência ofuscados pelo trabalho compulsório. Aparentemente, portanto, o ponto de partida de qualquer investigação da vida das mulheres negras na escravidão seria uma avaliação de seu papel como trabalhadoras”

(DAVIS, 2016, p.17)

“Não queremos ser da família, nós queremos é direitos”. Esta frase foi pronunciada por Lenira Maria de Carvalho, fundadora do sindicato das trabalhadoras domésticas de Pernambuco, hoje com 88 anos, em resposta ao então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães. Durante uma conversa entre os dois, em um encontro ocorrido em Brasília em decorrência do processo de elaboração da nova Constituição, ele havia afirmado, como forma de expressar seu apoio à classe das trabalhadoras domésticas, que a “empregada doméstica” que trabalhava em sua casa era “como se fosse da família”. Como resposta a essa afirmação, Lenira retrucou que as trabalhadoras domésticas⁶⁹ não queriam ser da família de seus empregadores, mas sim ter seus direitos garantidos. Então, pediu ao deputado que, quando os direitos da categoria entrassem em votação na Assembleia Nacional Constituinte, levantasse o crachá em favor delas, ou seja, votasse em prol do reconhecimento de tais direitos.

Essa anedota foi relatada por Luiza Batista (2020), atual presidenta da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD), principal instrumento de organização política das trabalhadoras domésticas. Ela conta que, no ano de 1988, em virtude dos encontros promovidos para a elaboração da nova Constituição, saíram ônibus de diversos locais do Brasil, lotados de trabalhadoras domésticas, que foram até Brasília reivindicar seus direitos.

Como aponta Regina Teodoro (2020), a PEC das Domésticas não começou no dia da apresentação da proposta na Câmara dos Deputados. Ela relembra que “nós das

⁶⁹ Utilizaremos ao longo do capítulo o termo “trabalhadora doméstica” no lugar de “empregada doméstica” em respeito ao posicionamento político dos movimentos de trabalhadoras domésticas.

organizações tivemos uma grande caminhada até chegar na PEC”. A demanda pela igualdade de direitos entre as trabalhadoras domésticas e os demais trabalhadores tem uma trajetória histórica de luta que remonta à década de 1930, contando ao longo do tempo com o apoio de uma ampla rede de atrizes dos movimentos sociais, das organizações internacionais e das instituições representativas (BERNARDINO-COSTA, 2015).

A luta das trabalhadoras domésticas por direitos trabalhistas no Brasil vem de longe e é fruto da articulação de mulheres, majoritariamente negras e pobres, em diversos níveis federativos. A organização política das trabalhadoras domésticas teve início com a fundação da Associação Nacional dos Empregados Domésticos por Laudelina de Campos Melo, até hoje uma referência para os movimentos feministas, especialmente os movimentos feministas negros. Interessante notar que, apesar de a maior parte das trabalhadoras domésticas, já naquela época, ser composta por mulheres, o nome dado à primeira organização política da classe tenha utilizados o termo “empregados domésticos” no masculino. Desde então, diversas iniciativas políticas foram realizadas pelas trabalhadoras domésticas brasileiras, apesar de todas as dificuldades de organização enfrentadas por elas.

Como afirma Lélia Gonzalez (1983), a imagem da trabalhadora doméstica é uma das formas principais de representação das mulheres negras em nosso país, em conjunto com a construção pejorativa da “mulata” do carnaval e da “mãe-preta”. Essa afirmação pode ser comprovada, por exemplo, nas telenovelas e peças de teatro em que as atrizes negras, na maior parte das vezes, representam trabalhadoras domésticas ou personagens secundárias em posições subalternas. Essas imagens são fruto do nosso passado escravista, que fez com que o lugar das mulheres negras na força de trabalho, em virtude da discriminação racial e de gênero, fosse a base da pirâmide social. A maior parte das mulheres negras ainda hoje em nosso país realizam trabalhos manuais nos setores de menor prestígio e pior remuneração. Nas palavras de Gonzalez, “a empregada doméstica não é muito diferente da “mucama” de ontem” (GONZALEZ, 2020, p.217). Ou como diria Preta Rara, “a senzala moderna é o quartinho da empregada” (RARA, 2019).

Nesse contexto, a PEC das Domésticas foi considerada por ativistas como a nova Lei Áurea, em alusão à ideia de que o trabalho doméstico sem garantia de direitos poderia ser visto como reflexo da herança escravista brasileira. É importante ressaltar que o objetivo deste estudo de caso não é analisar a implementação nem a regulamentação da

PEC das Domésticas, que sabidamente tem encontrado diversas barreiras para ser efetivada⁷⁰. Nossa análise estará centrada especificamente no processo legislativo, desde o momento de apresentação da PEC até a sua promulgação pelo Congresso Nacional.

Tendo em vista essa herança escravista e a longa trajetória de luta das trabalhadoras domésticas por seus direitos, seria de se esperar que os movimentos protagonizados por elas tenham tido alguma participação na aprovação da PEC das Domésticas no ano de 2013. O objetivo deste capítulo é justamente investigar o papel dos movimentos feministas, mais especificamente dos movimentos e sindicatos de trabalhadoras domésticas, nas diversas etapas do processo de tramitação da proposta no Congresso Nacional. Retomando a pergunta de pesquisa desta tese, pretendemos responder: fez diferença, do ponto de vista da representação substantiva, a interação entre os movimentos de trabalhadoras domésticas e as femocratas durante o processo de tramitação e aprovação da PEC das Domésticas? Se sim, como?

Para responder essas indagações, realizamos um estudo de caso qualitativo em profundidade sobre o processo de tramitação da PEC das Domésticas, assim como fizemos nos estudos de caso apresentados anteriormente. Foram entrevistadas ativistas que participaram do processo de tramitação e aprovação da PEC⁷¹. Além disso, foi realizada análise documental a partir de documentos relativos ao processo legislativo de aprovação da PEC, disponibilizados no portal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além de matérias divulgadas na imprensa sobre a proposta.

No que diz respeito às contribuições teóricas deste estudo de caso, os resultados obtidos dialogam tanto com as teorias dos movimentos sociais quanto com as teorias feministas da representação política. No primeiro caso, concordando com os achados da literatura, o estudo de caso revelou que os movimentos sociais importam para o desenvolvimento de políticas públicas (AMENTA et al., 2010; SOULE e OLZAK, 2004). Mais do que isso, eles podem influenciar diversas etapas do processo legislativo, não

⁷⁰ De acordo com as ativistas entrevistadas, com a aprovação da reforma trabalhista, a implementação da PEC das Domésticas se tornou ainda mais difícil. Para saber mais sobre os empecilhos para a implementação da PEC, sugerimos a leitura da reportagem “‘Nossa lei é a que vale’: com mais de 70% das domésticas na informalidade, condições de empregadores prevalecem sobre a PEC”, da Revista Gênero e Número. Link: <https://www.generonumero.media/nossa-lei-e-que-vale-com-mais-de-70-das-domesticas-na-informalidade-condicoes-de-empregadores-prevalecem-sobre-pec/>

⁷¹ Entramos em contato com parlamentares que também participaram do processo de tramitação da PEC, mas não foi possível agendar as entrevistas. A pandemia de coronavírus dificultou ainda mais a situação. Dessa forma, utilizamos entrevistas concedidas pelas femocratas para veículos da imprensa, assim como fizemos nos estudos de caso anteriores.

somente o momento de formulação da agenda, o que diverge de resultados de outras pesquisas (BURSTEIN et al., 1995).

Retomando o que discutimos no início desta tese, este estudo de caso pretende demonstrar que os movimentos sociais, de forma geral, e os movimentos feministas, mais especificamente, não exercem seu ativismo institucional apenas na interação com o Poder Executivo. Parte da literatura feminista, ao afirmar, de maneira acertada, que a sub-representação feminina no Poder Legislativo dificultou historicamente a penetração de pautas relativas à igualdade de gênero no parlamento, acabou deixando de lado a agenda de pesquisa que tem como foco o ativismo das mulheres dentro das instituições representativas, processo que denominamos aqui de feminismo estatal representativo que difere do feminismo estatal participativo (MATOS e ALVAREZ, 2018). O campo feminista, a partir do conceito de feminismo estatal, esteve mais voltado para a análise da construção de uma agenda participativa do que para processos de feminismo estatal representativo. Apesar desse ocultamento, ganhos políticos importantes foram garantidos a partir da interação entre os movimentos de trabalhadoras domésticas e as femocratas dentro do Poder Legislativo. Esse capítulo pretende resgatar essa história.

Ainda no que diz respeito à literatura feminista, este estudo de caso, ao centrar-se no Poder Legislativo, permitiu ampliar o escopo do conceito de “femocrata”. Para as autoras feministas que cunharam o conceito, ele teria por referência as ativistas feministas que passaram a ocupar cargos na burocracia estatal, especialmente no Poder Executivo, em órgãos de formulação e execução de políticas públicas para as mulheres. Nesse sentido, “femocrata” seria a junção das palavras “feminista” e “burocrata”. No caso aqui analisado, assim como nos anteriores, ampliamos esse entendimento e denominamos como “femocratas” as parlamentares feministas eleitas, ou seja, ativistas que passaram a ocupar cargos dentro das instituições representativas, agindo pró-ativamente para a concretização de suas demandas.

Nos termos das teorias feministas sobre representação política, este estudo de caso revelou que a representação substantiva das mulheres, ou seja, a atuação das femocratas em prol da igualdade de gênero, é beneficiada e fortalecida pela articulação entre os movimentos feministas e as parlamentares. Nas palavras de Anne Phillips (1995), nosso estudo de caso confirmou que a política da presença está intrinsicamente ligada à política de ideias. Adicionalmente, nossa contribuição consiste em demonstrar que os movimentos feministas são centrais para essa conexão entre presença e ideias. Partindo

das definições cunhadas por Hanna Pitkin (1967), observamos que a representação descritiva, quando vinculada à representação substantiva por meio da interação entre os movimentos feministas e as femocratas, gera o que denominamos aqui de feminismo estatal representativo. Com base no conceito de perspectiva social formulado por Young (2000), constatamos que os pontos de vista compartilhados pelas femocratas protagonistas do processo de tramitação da PEC das Domésticas promoveram uma visão diferenciada e privilegiada da política, beneficiando e fortalecendo a representação política das mulheres e, conseqüentemente, a pauta dos direitos das trabalhadoras domésticas no Congresso Nacional.

A escolha desse caso é justificada pelo fato de que a aprovação da PEC das Domésticas foi um marco para a consolidação dos direitos trabalhistas das mulheres brasileiras, principalmente das mulheres negras e pobres do nosso país, que formam o maior contingente entre as trabalhadoras domésticas. Isso porque o encaixe construído a partir da interação entre ativistas e femocratas resultou na aprovação da Emenda Constitucional 72, publicada em 03.04.2013, que estendeu às trabalhadoras domésticas diversos direitos trabalhistas já historicamente garantidos aos demais trabalhadores desde a entrada em vigor da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e demais leis que tratam de matérias trabalhistas.

A histórica luta das trabalhadoras domésticas em nosso país revela que quando não analisamos a interação entre os movimentos sociais e o poder Legislativo de modo aprofundado estamos contando apenas parte da história. As ativistas defensoras das PEC das Domésticas percorreram diversos estados brasileiros em busca de apoiadores, foram até a Organização Internacional do Trabalho (OIT), ocuparam o plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e as Comissões do Congresso Nacional, realizaram atos, participaram de diversas audiências públicas, com a presença de representantes de centrais sindicais, ministérios e empregadores. Ao mesmo tempo, a aprovação da PEC das Domésticas contou com o fundamental apoio de femocratas, entendidas aqui de modo ampliado, conforme definido no início desta tese, como parlamentares feministas eleitas, como é o caso da deputada federal Benedita da Silva, relatora da PEC na Câmara, da deputada federal Janete Pietá, representante da bancada feminina, e da senadora Lídice da Mata, relatora da PEC no Senado.

O capítulo será dividido em três partes, além desta introdução. Em primeiro lugar, faremos uma breve retrospectiva histórica dos movimentos de trabalhadoras domésticas

no Brasil e de sua luta pela formalização de seus direitos trabalhistas. Em segundo lugar, a partir das entrevistas e da análise documental realizadas, desenvolveremos o estudo de caso específico do processo de tramitação e aprovação da PEC das Domésticas, considerando as diferentes etapas do processo legislativo. Para isso, analisaremos o processo de formação da agenda, bem como contextualizaremos quais são as principais regras institucionais que conformam a tramitação de uma PEC. Posteriormente, analisaremos detalhadamente as etapas do processo legislativo relativo à PEC e a atuação dos movimentos sociais em cada uma delas. Por fim, concluiremos retomando as implicações teóricas desse estudo de caso para os objetivos da tese, retomando as teorias feministas da representação política e dos movimentos sociais, a partir dos conceitos de representação política substantiva, feminismo estatal, ativismo institucional e interseccionalidade.

6.1.A luta das trabalhadoras domésticas no Brasil: uma breve reconstrução histórica

Não seria possível falar sobre a organização política das trabalhadoras domésticas no Brasil sem citar o nome de Laudelina de Campos Melo. Sobre seu envolvimento com a luta pelos direitos das trabalhadoras domésticas, ela afirma:

“A minha mãe dizia pra mim que eu deveria ter nascido homem, porque já nasci com aquela garra, com aquela coisa que tudo pra mim eu não deixava passar, eu queria enfrentar.”⁷²

Nascida em 1904 na cidade de Poços de Caldas, em Minas Gerais, ela foi responsável pela criação da primeira associação de trabalhadoras domésticas do país, a Associação Profissional de Empregados Domésticos, no ano de 1936. Ativista do movimento negro e do movimento sindical, mudou-se para Campinas em 1955 e contribuiu para a criação de sindicatos de trabalhadoras domésticas em várias cidades do país (PINTO, 1993). Como a principal demanda das trabalhadoras domésticas historicamente tem sido a ampliação de seus direitos trabalhistas, os sindicatos,

⁷² A fala de Laudelina de Campos Melo foi retirada de seu perfil na Wikipédia. Link para acesso: https://pt.wikipedia.org/wiki/Laudelina_de_Campos_Melo

consequentemente, sempre foram um instrumento indispensável para sua organização política coletiva.

Uma das primeiras campanhas realizadas pelos sindicatos das trabalhadoras domésticas teve como reivindicação principal a possibilidade de que elas pudessem morar em suas próprias residências, rompendo com a ideia de que elas faziam partes das famílias dos patrões e afirmando a necessidade de reconhecimento de suas próprias famílias (BERNARDINO-COSTA, 2009). O episódio relatado no início desse capítulo, ocorrido entre Lenira Maria de Carvalho e Ulysses Guimarães, é reflexo dessa visão, vinda dos tempos de escravidão e presente ainda nos dias de hoje⁷³. Aliás, as concepções do Brasil atual sobre o trabalho doméstico derivam do nosso passado. Prova disso é o livro de Preta Rara, “Eu, empregada doméstica” (2019), em que a autora reúne uma série de depoimentos de trabalhadoras domésticas que revelam como os resquícios de nossa herança escravocrata estão presentes contemporaneamente na sociedade brasileira.

De acordo com a tese de doutorado de Joaze Bernardino Costa (2009), entre 1968 e 2009 foram realizados dez congressos nacionais de trabalhadoras domésticas. O primeiro deles aconteceu na cidade de São Paulo, com o apoio dos segmentos progressistas da Igreja católica. Naquela ocasião, foi definido que os congressos nacionais aconteceriam de quatro em quatro anos. Nesses congressos, as ativistas se reuniam para discutir suas condições de trabalho precárias e deliberar propostas de melhoria da legislação trabalhista referente à categoria. Durante a preparação para o V Congresso Nacional, ocorrido em 1985, em Recife, a organização feminista SOS Corpo prestou assessoria e deu suporte para a realização do evento, o que indica uma maior aproximação entre as demandas das trabalhadoras domésticas e as pautas feministas a partir de então.

⁷³ No momento em que esta tese está sendo escrita, vivemos em um contexto de pandemia do coronavírus no Brasil em que diversas trabalhadoras domésticas voltaram a morar nas casas de seus empregadores. A primeira pessoa infectada pelo coronavírus no Rio de Janeiro pela covid-19 foi uma trabalhadora doméstica, o que nos diz bastante sobre as desigualdades de gênero, raça e classe na disseminação do vírus.

Fotografia 4 – Encontro Nacional de Trabalhadoras Domésticas



Encontro Nacional de Trabalhadoras Domésticas ocorrido em 1988 em Brasília. Fonte: Memory & Social Movements.

Com relação à interação entre os movimentos de trabalhadoras domésticas e o campo feminista, é interessante notar que a origem dos movimentos de trabalhadoras domésticas esteve mais relacionada com a participação de ativistas nos movimentos negros e sindicais do que nos movimentos feministas. Apenas mais tarde a articulação entre os movimentos feministas e as organizações de trabalhadoras domésticas se fortaleceu, como demonstra a própria trajetória de Laudelina de Campos Melo, que fez parte dos movimentos negros, mas não dos movimentos feministas. As trajetórias de Luiza Batista e Regina Teodoro, duas ativistas dos sindicatos de trabalhadoras domésticas, também confirmam a primeira aproximação das ativistas com os movimentos negros (BATISTA, 2020; TEODORO, 2020).

Isso demonstra algo que vem sendo apontado há muito tempo por teóricas e ativistas feministas negras: a constatação de que os movimentos feministas liderados por mulheres brancas e burguesas deixaram de lado pautas que diziam respeito à realidade das mulheres negras. Essa relação inicial de desconfiança das trabalhadoras domésticas com os movimentos feministas pode estar conectada também com o fato de que o trabalho doméstico exercido exclusivamente por mulheres, entendido como trabalho reprodutivo em oposição ao trabalho produtivo, é concebido como uma forma de opressão por parte

das teorias e movimentos feministas (SAFFIOTI, 2013). No entanto, na realidade concreta da vida das trabalhadoras domésticas, o trabalho doméstico de reprodução da vida é uma fonte de renda que permite seu sustento financeiro e de suas famílias. Essa tensão entre a crítica teórica ao trabalho doméstico reprodutivo como forma de dominação e a luta pelo reconhecimento formal desse trabalho é presente ainda hoje nos movimentos feministas (ÁVILA, 2009).

Ainda no que diz respeito às críticas feministas à desvalorização do trabalho doméstico de reprodução social, teóricas evidenciaram que, por conta da divisão sexual do trabalho, as tarefas domésticas e de cuidado não são vistas como trabalho “de verdade” pelo poder público (HIRATA; KERGOAT, 2007). Apenas o trabalho produtivo, exercido na esfera pública, contaria com esse reconhecimento estatal. Ao reivindicarem a formalização do trabalho doméstico, tornando-o visível publicamente, as trabalhadoras domésticas desafiaram a dicotomia entre espaço público e privado, um dos pilares das opressões de gênero e raça em nossas sociedades. A desprivatização do trabalho doméstico com a criação de políticas públicas que o reconheçam e que promovam condições dignas para a sua realização é, nesse sentido, uma pauta feminista e antirracista.

As múltiplas identidades das mulheres que historicamente fizeram parte dos movimentos de trabalhadoras domésticas devem ser analisadas a partir de uma perspectiva interseccional. A articulação entre gênero, raça e classe, sem que haja necessariamente uma hierarquização prévia entre essas dimensões da opressão, é fundamental para entendermos a organização política dessas mulheres. Levar em conta a complexidade das relações de poder vivenciadas pelas mulheres negras faz parte não somente de uma condição para identificarmos as exclusões sofridas por elas, mas também para que alianças políticas e coalizões possam acontecer. Como afirma Avtar Brah (2006), a interseccionalidade ajuda a olhar não somente para as formas de exclusão vivenciadas pelos grupos marginalizados, mas também pode ser vista como uma maneira de pensar estratégias de resistência.

A mobilização política das trabalhadoras domésticas esbarra em uma série de dificuldades presentes ainda hoje, como confirmaram Luiza Batista e Regina Teodoro (2020). Além da dificuldade em articular as várias identidades políticas envolvidas na construção das sujeitas “trabalhadoras domésticas”, existe também um isolamento característico da natureza privada desse tipo de trabalho que restringe a organização coletiva. Por estarem dispersas nas casas de famílias, dentro do ambiente doméstico, a

comunicação entre elas acaba sendo bastante prejudicada. Isso não significa que não haja diálogo e trocas de experiências entre elas. O transporte público, por exemplo, é apontado como um espaço de encontro que tem como resultado o compartilhamento de vivências e o relato de casos de discriminação ocorridos nas casas de seus empregadores.

No que diz respeito ao histórico da legislação trabalhista sobre o trabalho doméstico no Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), marco da garantia dos direitos trabalhistas da população brasileira, publicada pela primeira vez em 1943, durante o governo de Getúlio Vargas, ignorou a existência do trabalho doméstico. Em outras palavras, grande parte das trabalhadoras, em sua maioria mulheres negras e pobres, não tiveram seus direitos trabalhistas incorporados na legislação naquele momento. O reconhecimento das trabalhadoras domésticas enquanto categoria profissional aconteceu somente em 1972. Nesse ano, foram previstos em lei a assinatura de carteira, o direito à previdência social e as férias de vinte dias. Em 1988, com a promulgação da nova constituição, as trabalhadoras domésticas finalmente passaram a ter direito ao salário-mínimo e à licença maternidade. No entanto, somente em 2001 o direito ao Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) foi garantido para as trabalhadoras domésticas, mas de forma facultativa. A PEC das Domésticas surgiu com o objetivo de avançar ainda mais no equilíbrio de direitos entre as trabalhadoras domésticas e os demais trabalhadores do país.

O período da Constituinte merece uma atenção especial, já que foi um momento de grande efervescência política e mobilização social por direitos. Na Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, fruto da articulação dos movimentos feministas nas várias regiões do país, estava incluído um item que previa a “extensão de direitos trabalhistas e previdenciários às empregadas domésticas”. O movimento de mulheres durante a constituinte é um caso emblemático e muito bem-sucedido de feminismo estatal, como discutido nos capítulos anteriores desta tese, já que cerca de 80% das demandas presentes na carta foram incorporadas ao texto da Constituição (BERTOLIN et al, 2018). Com a Constituição de 1988 o direito de sindicalização foi garantido, inclusive para as trabalhadoras domésticas, o que fortaleceu os movimentos em prol dos direitos trabalhistas da categoria.

Quadro 1 – Breve histórico da legislação sobre trabalho doméstico no Brasil

Histórico da legislação trabalhista sobre o trabalho doméstico no Brasil	
Ano	Direitos conquistados
1943	CLT: ignorou a existência do trabalho doméstico
1972	Carteira assinada, previdência social e férias de vinte dias
1988	Salário-mínimo, licença maternidade, direito de sindicalização
2001	FGTS, de forma facultativa
2013	PEC das Domésticas: equiparação de direitos entre trabalhadoras domésticas e demais trabalhadores urbanos e rurais

Fonte: elaboração própria com base nos dados levantados por Bernardino-Costa (2009).

Também no ano de 1988, ocorreu o I Encontro Nacional de Mulheres Negras. Nele, o tema do trabalho doméstico não somente foi discutido como teve centralidade nas propostas formuladas e divulgadas pelas participantes (RIBEIRO, 1995). Esse fato demonstra que o trabalho doméstico é historicamente um tema caro para as feministas negras, tanto na academia quanto nos movimentos sociais. Sobre isso, as contribuições de teóricas e ativistas como Lélia Gonzalez foram fundamentais para conferir estatuto teórico e político para a atividade realizada pelas trabalhadoras domésticas.

Em seu texto seminal, “Racismo e sexismo na cultura brasileira” (1983), Lélia Gonzalez argumenta que as representações das mulheres negras na sociedade brasileira são feitas a partir de três figuras principais: a mãe preta, a mulata e a trabalhadora doméstica. Mesmo antes da formulação do conceito de interseccionalidade, a autora apontava para as consequências perversas e violentas da articulação entre racismo e sexismo para as mulheres negras. Por um lado, as mulheres negras seriam hipersexualizadas na figura da “mulata” do carnaval. Por outro, seriam rotuladas e inferiorizadas a partir da figura da trabalhadora doméstica. Essas imagens representariam dois lados da mesma moeda. No texto, a autora relata, partindo de sua própria experiência enquanto mulher negra, que vendedores batiam na porta da sua casa e perguntavam: “a madame está?”, pressupondo que ela seria a trabalhadora doméstica de alguma mulher branca.

Ainda de acordo com Lélia Gonzalez (1983), a imagem da trabalhadora doméstica no Brasil seria o equivalente à uma “mucama permitida”. Se no período da escravidão as

mucamas⁷⁴ deviam ser escondidas, no caso das trabalhadoras domésticas da contemporaneidade elas fariam parte do cotidiano das famílias de classe média. Articulando as divisões sexual e racial do trabalho, Lélia Gonzalez demonstra que as atividades realizadas pelas trabalhadoras domésticas são aquelas em que não há necessidade de lidar com o público, ou seja, atividades em que elas não podem ser vistas. Os elevadores de serviço, ainda existentes em nosso país, por exemplo, também são reflexo dessas segregações que geram desigualdades profundas em nossa sociedade.

É interessante notar que a realidade do trabalho doméstico no Brasil encontra paralelos com a produção de teóricas e ativistas feministas estadunidenses. bell hooks (1995), assim como Lélia Gonzalez, aponta para a articulação entre raça e gênero na vivência das mulheres negras e nas representações criadas pela sociedade sobre elas. Apesar de as dinâmicas de racialização terem ocorrido de formas muito distintas nos dois países, existem semelhanças entre as duas realidades. A autora afirma que

“o sexismo e o racismo, atuando juntos, perpetuam uma iconografia de representação da negra que imprime na consciência cultural coletiva a ideia de que ela está neste planeta principalmente para servir aos outros” (hooks, 1995, p. 468).

Essa noção racista da servidão como uma característica natural das pessoas negras permeia a visão sobre o trabalho doméstico até hoje também em nosso país, como veremos mais adiante nos posicionamentos defendidos pelos opositores da PEC das Domésticas.

Patricia Hill Collins, uma das principais referências do feminismo negro nos EUA e do campo de estudos sobre interseccionalidade, também se dedicou ao tema do trabalho doméstico. A partir do conceito de “outsider within”, ela demonstrou que as mulheres negras estão dentro e fora ao mesmo tempo, ou seja, são simultaneamente incluídas e excluídas dependendo do espaço que ocupam (COLLINS, 2016). É essa condição aparentemente paradoxal que oferece um ponto de vista específico e privilegiado para a compreensão das formas de desigualdade existentes em nossas sociedades. As trabalhadoras domésticas são o maior exemplo dessa condição que tem como

⁷⁴ As mucamas eram mulheres escravizadas, na maioria das vezes jovens, que viviam mais próximas da casa dos senhores, realizando trabalhos domésticos e acompanhando as senhoras em passeios.

consequência o que ela define como um “privilégio epistêmico”. Ao fazerem parte do dia a dia de famílias brancas de classe média e da elite, sem estarem totalmente incluídas naquela realidade, as trabalhadoras domésticas conseguem compreender os códigos sociais existentes naquele ambiente. Dessa maneira, elas podem traduzir os modos de vida da elite branca e sua lógica de ação desde uma perspectiva diferente da de mulheres brancas, homens brancos e homens negros.

Na França também o tema do trabalho doméstico exercido remuneradamente por mulheres não brancas ganhou atenção tanto na academia quanto nos movimentos sociais, apresentando conexões com a realidade brasileira do trabalho doméstico. Mais recentemente, Fraçoise Vergès, teórica e ativista francesa decolonial, defendeu a importância do trabalho doméstico exercido majoritariamente por mulheres não brancas para a manutenção do sistema capitalista. As trabalhadoras domésticas, do ponto de vista da autora, não estão à margem do capitalismo. Na verdade, elas estão no centro do funcionamento desse sistema econômico porque sem elas as condições necessárias para o desenvolvimento do trabalho simplesmente não existiriam (VERGÈS, 2020).

Assim como defendem as organizações de trabalhadoras domésticas no Brasil, é preciso visibilizar esse trabalho que foi tornado invisível. Vergès (2020) compartilha a crítica feita por feministas negras ao feminismo liderado por mulheres brancas burguesas, definido em suas palavras como “feminismo civilizatório”. A demanda por inclusão de mulheres brancas no mercado de trabalho e nos altos cargos das empresas, típicas dessa vertente do feminismo, se baseia, entre outros aspectos, na exploração das trabalhadoras domésticas. As mulheres brancas só teriam conseguido ocupar esses espaços de poder porque mulheres não brancas continuaram realizando as tarefas domésticas e de cuidado em suas casas, muitas vezes de forma precarizada.

É importante visibilizar essas produções teóricas de acadêmicas e ativistas que têm discutido o tema do trabalho doméstico para que possamos perceber a longa trajetória intelectual e política da pauta dos direitos das trabalhadoras domésticas não somente no Brasil, mas em outros países. Os movimentos de trabalhadoras domésticas e a produção teórica sobre eles não tiveram início com o processo de formulação da PEC das Domésticas. Essa conexão entre o histórico dos movimentos de trabalhadoras domésticas e as produções teóricas sobre o tema é inevitável porque, como nos ensinam as teorias feministas, prática política e teoria são elementos indissociáveis na reconstrução da trajetória dos feminismos. Resgatar essa trajetória de luta é essencial para que não nos

esqueçamos das mulheres que vieram antes de nós e que se mobilizaram pela formalização do trabalho doméstico. Como afirma Bernardino-Costa (2015), “esquecer o ativismo das trabalhadoras domésticas diante destas conquistas seria escrever uma história sem as principais protagonistas” (p.149).

Após essa breve reconstrução do histórico da luta das trabalhadoras domésticas por seus direitos e tendo em vista a produção teórica de feministas negras sobre o tema do trabalho doméstico, partiremos em seguida para a análise do processo de formulação, tramitação e aprovação da PEC das Domésticas no Congresso Nacional. Identificaremos as protagonistas desse processo que atuaram dentro do Estado, mais especificamente, no Legislativo. Verificaremos também as barreiras enfrentadas durante esse período e quais foram os principais opositores da proposta. Cada uma das etapas do processo legislativo será considerada para que possamos observar e diferenciar a influência dos movimentos em cada uma delas.

6.2. A articulação internacional em torno da PEC das Domésticas

Antes de iniciarmos a análise da trajetória da PEC dentro do poder Legislativo, vamos fazer um breve recuo temporal para o momento de formação da agenda e para a articulação internacional que resultou na aprovação da emenda constitucional. Até o dia da apresentação da proposta, diversas articulações entre ativistas, femocratas e organismos internacionais haviam acontecido. Não é possível analisar esse processo sem que falemos do papel central da Organização Internacional do Trabalho (OIT), uma agência especializada das Nações Unidas. Desde 2003 a OIT vinha realizando Conferências Internacionais para a promoção do diálogo entre organizações de trabalhadoras domésticas do mundo inteiro (BERNARDINO-COSTA, 2015).

No ano de 2003, o governo brasileiro assumiu perante a OIT o compromisso com a promoção do trabalho decente, conceito elaborado pela organização e utilizado nessas Conferências Internacionais. Esse compromisso previa o estabelecimento de um Programa Especial de Cooperação Técnica para a promoção de uma agenda nacional de trabalho decente. O conceito de trabalho decente foi formalizado pela OIT pela primeira vez no ano de 1999. Sua definição está relacionada à promoção de:

“oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável” (OIT, 2020).

De acordo com a OIT, o trabalho doméstico representa o núcleo duro do déficit de trabalho decente no Brasil e no mundo. A agenda nacional brasileira de trabalho decente foi elaborada após diversas consultas às organizações de empregadores e de trabalhadoras domésticas e foi divulgada em maio de 2006. O programa Trabalho Doméstico Cidadão (TDC), primeiro programa do governo brasileiro voltado exclusivamente para as trabalhadoras domésticas, foi fruto dessa iniciativa.

Esse programa vigorou entre os anos de 2005 e 2007. A Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD) em parceria com o Ministério do Trabalho, a Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM), o Ministério das Cidades e a OIT foram responsáveis por seu desenvolvimento. Ele era destinado à formação e qualificação das trabalhadoras domésticas em nível fundamental. O foco estava nas trabalhadoras que pararam de estudar entre a quarta e a oitava série e o método de ensino era baseado no Ensino de Jovens e Adultos (EJA). Cada cidade integrante do programa indicava trinta trabalhadoras domésticas residentes no município para participarem.

Luiza Batista, atual presidenta da FENATRAD, teve o primeiro contato com as organizações de trabalhadoras domésticas a partir do programa, do qual ela foi uma das participantes. Em suas palavras:

“A minha história com o sindicato das trabalhadoras domésticas começou em 2006. (...) Eu fui uma das que me inscrevi no programa, aqui em Recife. Foi um curso muito bom. Foi um resgate da auto-estima para muitas companheiras. Eu mesma voltei a estudar, tinha parado na quarta série primária. (...) Foi aí que eu conheci o sindicato, me filiei e comecei a participar. Sou uma pessoa que me

interesse muito em aprender as coisas que eu preciso para desenvolver as coisas que me proponho a fazer.”
(BATISTA, 2020)

No ano de 2007, Luiza Batista participou, com outras duas companheiras do sindicato, da Marcha das Margaridas⁷⁵, o que demonstra uma aproximação entre os movimentos de trabalhadoras domésticas e os movimentos feministas naquele momento. Luiza participou também dos seminários promovidos pela OIT em Brasília. Ela contou que trabalhadoras domésticas de diversos países da América Latina vinham para o Brasil participar desses encontros. Foram realizados três grandes seminários internacionais. Nessas ocasiões, as ativistas alinharam um posicionamento comum para inserção nas Conferências Internacionais da OIT.

No ano de 2009, durante a 98ª Conferência Internacional, foi criada a Federación Internacional de Trabajadores del Hogar (FITH), organização que uniu movimentos de trabalhadoras domésticas das diversas regiões do mundo, conferindo um caráter transnacional ao movimento. As trabalhadoras domésticas brasileiras fizeram parte dessa iniciativa. O estabelecimento de alianças e a criação de redes com diversos atores políticos nacionais e internacionais fizeram parte, portanto, do momento de formação da agenda que teve como consequência a aprovação da PEC das Domésticas.

Em 2010, mesmo ano em que a PEC foi apresentada no Congresso Nacional, aconteceu a 99ª conferência da OIT em Genebra. Seis representantes das trabalhadoras domésticas do Brasil participaram: Creuza Maria Oliveira, atriz central do processo de tramitação da PEC, Ione Oliveira, Regina Teodoro, Regina Simeão, Maria Noeli e Maria Sueli dos Santos. Benedita da Silva, outra protagonista no processo de tramitação da PEC no Congresso Nacional, também esteve presente na Conferência. De acordo com Luiza Batista (2020), o Brasil foi o país que mais levou representantes sindicais, o que demonstrou a força e capacidade organizacional dos movimentos de trabalhadoras domésticas em nosso país.

Em 2011, na 100ª Conferência, foram aprovadas as propostas apresentadas no ano anterior. Uma comissão tripartite formada por trabalhadoras, empregadores e

⁷⁵ A Marcha das Margaridas é uma manifestação realizada desde 2000 por trabalhadoras rurais brasileiras. Ela acontece sempre no dia doze de agosto, em memória do assassinato de Margarida Maria Alves, trabalhadora rural, no ano de 1983.

representantes governamentais aprovou a Convenção 189 da OIT e a Recomendação 201 sobre Trabalho Decente para os Trabalhadores e as Trabalhadoras Domésticos. Esses documentos deram legitimidade internacional ao tema dos direitos das trabalhadoras domésticas e o fortaleceram na agenda política brasileira, criando uma janela de oportunidade para a aprovação da PEC em 2013, como demonstraram os pronunciamentos dos parlamentares nas votações da proposta.

Feito esse breve recuo histórico, que resgata a centralidade da articulação entre as trabalhadoras domésticas e a OIT para a formação da agenda que desembocou na PEC das Domésticas, vamos agora tratar do processo legislativo de tramitação e aprovação da emenda no Congresso Nacional brasileiro.

6.3.O processo de tramitação e aprovação da PEC das Domésticas

No ano de 2009, pouco antes da apresentação da PEC das Domésticas na Câmara dos Deputados, existiam no Brasil cerca de 8 milhões de trabalhadoras domésticas (PNAD, 2009). Dentre elas, 93% eram mulheres e 62% mulheres negras. Esses dados demonstram que quando utilizamos o termo genérico “empregados domésticos” estamos ocultando o fato de que a maior parte dessas pessoas são mulheres negras. Dentre o total, apenas 42% contribuíam para a previdência social e somente 32% possuíam carteira assinada (PNAD, 2009). Dados do IBGE (2010) revelam que, naquele momento, 17% das mulheres empregadas no Brasil eram trabalhadoras domésticas. Essas mulheres que trabalham, na maioria dos casos, em condições precárias só tiveram acesso a uma série de direitos trabalhistas já garantidos aos demais trabalhadores com a aprovação da PEC das Domésticas promulgada no dia dois de abril de 2013 pelo Congresso Nacional.

É difícil precisar o momento exato no qual a PEC começou a ser formulada. Como vimos anteriormente, a demanda pela formalização do trabalho doméstico e pelos direitos trabalhistas da categoria tem uma longa trajetória vinculada aos movimentos de trabalhadoras domésticas. No dia catorze de abril de 2010 a Proposta de Emenda à Constituição 478 foi apresentada pelo deputado federal Carlos Bezerra, do então PMDB⁷⁶ de Mato Grosso e por outros 208 deputados, como exigido pela Constituição que prevê

⁷⁶ O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) alterou o seu nome para Movimento Democrático Brasileiro (MDB) no ano de 2017, após a aprovação da PEC das Domésticas.

que uma PEC só pode ser apresentada se tiver a assinatura de no mínimo 171 deputados. A ementa da proposição afirmava que ela “revoga o parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal, para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os empregados domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais”. Como veremos adiante, alterações nesse texto foram feitas a partir dos debates realizados em audiências públicas e nas votações tanto em plenário quanto nas comissões especiais. O artigo 7º da Constituição de 1988 a que se refere a ementa é aquele que trata dos direitos das trabalhadoras e trabalhadores brasileiros. Antes da aprovação da PEC, o parágrafo único previa que dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição apenas 9 valeriam para as trabalhadoras domésticas⁷⁷. A seguir, vamos apresentar quais direitos foram garantidos e quais foram negados a essas trabalhadoras na Assembleia Nacional Constituinte, conforme a redação do artigo vigente antes da aprovação da PEC.

Os 9 direitos garantidos pela Constituição de 1988 para as trabalhadoras domésticas foram: (i) salário-mínimo, (ii) irredutibilidade do salário, (iii) 13º salário, (iv) repouso semanal remunerado, (v) gozo de férias anuais remuneradas, (vi) licença-gestante, (vii) licença paternidade, (viii) aviso prévio e (ix) aposentadoria.

Os direitos negados às trabalhadoras domésticas foram os seguintes: (i) relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, (ii) seguro-desemprego, (iii) FGTS, (iv) piso salarial proporcional à extensão e complexidade do trabalho, (v) garantia de salário nunca inferior ao mínimo para os que têm remuneração variável, (vi) remuneração do trabalho noturno superior ao diurno, (vii) proteção do salário nas formas da lei, constituindo crime sua retenção dolosa, (viii) participação nos lucros ou resultados desvinculada de remuneração, (ix) salário-família para os seus dependentes, (x) jornadas de até oito horas diárias e 44 semanais, (xi) jornada de seis horas para trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, (xii) proteção do mercado de trabalho da mulher mediante incentivos específicos, (xiii) redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, (xiv) adicional de insalubridade, (xv) assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os seis anos em creches e pré-escolas, (xvi) reconhecimento das convenções de acordos coletivos de trabalho, (xvii) proteção em face da automação, (xviii) seguro contra acidentes

⁷⁷ O parágrafo único em sua redação antes da aprovação da PEC das Domésticas dizia o seguinte: “são assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, bem como sua integração à previdência social”.

de trabalho, (xviii) ação quanto a créditos resultantes das relações de trabalho com prazo prescricional, (xix) proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivos de sexo, idade, cor ou estado civil, (xx) proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência, (xxi) proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos e de qualquer trabalho aos menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz, (xxii) igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

Assim, o objetivo principal da PEC das Domésticas era corrigir essa injustiça histórica, assegurando que os demais direitos trabalhistas que já eram garantidos constitucionalmente para os trabalhadores rurais e urbanos em nosso país fossem estendidos para as trabalhadoras domésticas.

De acordo com o texto do inteiro teor da PEC 478, ela estava sendo discutida desde 2008 por um Grupo de Trabalho multidisciplinar que envolveu a Casa Civil, os Ministérios do Trabalho e Emprego, da Previdência Social, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nota-se, assim, que houve uma participação importante do poder Executivo no momento de formulação da proposta. As entrevistas realizadas durante a pesquisa reforçam essa informação ao destacar o papel dos ministérios e da ex-presidenta Dilma Rousseff na formulação e defesa da PEC (BATISTA, 2020; TEODORO, 2020). Participaram também do Grupo de Trabalho as seguintes entidades: Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviço (CONTRACS), Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD) e Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). A composição desse Grupo de Trabalho deixa evidente a participação dos movimentos sindicais desde o momento de formação da agenda. Essa influência se estenderá por todo o processo de tramitação, especialmente no caso da FENATRAD.

Entre a apresentação da PEC na Câmara dos Deputados no ano de 2010 e a sua publicação pelo Congresso Nacional em 2013 sucederam-se três anos. Durante esse período, diversos embates em torno do conteúdo e do texto da PEC aconteceram, envolvendo ativistas dos movimentos sociais, femocratas, representantes sindicais,

membros de organismos internacionais, representantes do governo federal e opositores da proposta.

Antes de mais nada, apresentaremos de forma resumida quais são os procedimentos necessários para a aprovação desse tipo de proposta, de acordo com a Constituição de 1988. É importante lembrarmos que se trata de um processo diferente do necessário para a aprovação de um projeto de lei (art. 60 da CF). Em primeiro lugar, quem pode propor uma PEC? Ela pode ser apresentada por no mínimo 171 deputados ou por 27 senadores, o que representa 1/3 do total de cadeiras em cada casa legislativa, pelo presidente da república ou por mais da metade das assembleias legislativas estaduais (art. 60, I, II e III). O processo de tramitação de uma PEC vinda do Senado, ou seja, já aprovada pelos senadores, segue o mesmo caminho de uma proposta apresentada pelos deputados. No caso da PEC das Domésticas, ela foi apresentada na Câmara dos Deputados e depois foi para o Senado.

A primeira etapa do processo legislativo de uma PEC é a sua apresentação. Em seguida, ela é encaminhada para a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) para que seja analisada sua constitucionalidade. A PEC não pode violar ou ser tendente a abolir as cláusulas pétreas da Constituição, quais sejam: a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a divisão dos poderes e os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Depois, ela é avaliada por uma comissão especial de caráter temporário criada especificamente para analisar o mérito da proposta. A comissão tem o prazo de quarenta sessões do plenário para votá-la. Logo após, ela é enviada para plenário (RICD, 2020). Lá, a votação acontece em dois turnos. Para que seja aprovada, é preciso que haja no mínimo 308 votos, ou seja, 3/5 dos deputados federais nas duas votações. Na sequência, a proposta vai para o Senado. Se for aprovada com alterações, volta para a Câmara. Se for aprovada sem alterações, as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado a promulgam em uma sessão solene, sem necessidade de sanção ou veto presidencial. Por fim, após a promulgação, o Congresso Nacional publica a emenda constitucional no Diário Oficial. Como é possível perceber, são muitas as etapas que compõem o processo legislativo de uma PEC desde sua apresentação até a sua aprovação, o que caracteriza um processo fragmentário.

Voltemos agora para a reconstrução da trajetória percorrida pela proposta no Congresso Nacional. Após sua apresentação, no dia catorze de abril de 2010, a proposta

foi encaminhada para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) no dia vinte e dois de abril do mesmo ano.

No dia dezessete de março de 2011 a deputada Andreia Zito (PSDB-RJ), seguindo o rito processual, requereu a criação de uma Comissão Especial destinada à análise do mérito da PEC. No dia vinte e três de maio o deputado Vieira da Cunha (PDT-RS) foi designado como relator da proposta dentro da CCJC. No dia quinze de junho, o mesmo deputado apresenta parecer favorável à admissibilidade da PEC, já que ela atendia a todos os requisitos constitucionais necessários. No texto do relatório, o deputado, citando o então ministro da economia Carlos Lupi, que esteve presente na Conferência Internacional da OIT daquele ano, utiliza o conceito de trabalho decente formulado pela organização: “queremos apoiar a adoção de uma norma que estenda às trabalhadoras e trabalhadores domésticos o direito a uma vida digna com trabalho decente”. Aqui vemos uma evidência textual da influência que a OIT e a articulação das trabalhadoras domésticas em torno dela tiveram nesse momento inicial do processo de tramitação da PEC das Domésticas no Congresso Nacional através da incorporação da categoria “trabalho decente”. No dia cinco de julho a CCJC aprovou o parecer do relator.

No dia dezoito de agosto foi criada a Comissão Especial destinada à análise da PEC. É nesse momento que a deputada Benedita da Silva (PT-RJ), atriz central do processo de tramitação da proposta, entra em cena. Ela é designada como relatora da proposição na Câmara dos Deputados.

Benedita da Silva começou a trabalhar aos dez anos de idade. Um de seus primeiros trabalhos foi como trabalhadora doméstica. Esse fato é central para o argumento aqui desenvolvido, pois revela que a perspectiva social de Benedita e sua experiência de vida foram elementos importantes para a sua atuação enquanto representante dos interesses das mulheres, especialmente das trabalhadoras domésticas. Seu engajamento político começa na favela, já que foi uma das fundadoras do Departamento Feminino da Associação de Moradores do Chapéu-Mangueira, momento em que começou a se aproximar dos movimentos negros e feministas (CPDOC, 2020)⁷⁸.

Benedita da Silva foi a primeira mulher negra a ocupar uma cadeira na Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro, tendo sido eleita em 1982. Durante a sua campanha

⁷⁸ Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/benedita-sousa-da-silva>

daquele ano, utilizou o slogan “negra, mulher e favelada”, revelando a articulação entre raça, gênero e classe na formação de sua identidade política. Além disso, foi a única mulher a participar da mesa diretora da Assembleia Nacional Constituinte⁷⁹. Participou do chamado “lobby do batom”, articulação de parlamentares mulheres, denominada de forma pejorativa por parlamentares homens, criada como forma de sensibilizar o conjunto majoritariamente masculino de deputados sobre os direitos da população feminina.

Em entrevista concedida à Rádio Câmara, Benedita relembra o quanto as instituições políticas brasileiras não foram feitas para as mulheres. O fato de o plenário do Senado não ter banheiro feminino até 2015 é exemplar nesse sentido. Além disso, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) só previu o direito à licença maternidade em 1989. A deputada afirma que durante a Assembleia Nacional Constituinte ela e outras parlamentares percorreram o país inteiro, prestando atenção especial às demandas das aldeias indígenas e comunidades quilombolas. Ela descreve esse roteiro itinerante como uma verdadeira romaria e destaca o momento da votação dos direitos das trabalhadoras domésticas como um acontecimento emblemático. Os deputados argumentavam que aquela pauta não tinha nada a ver com a Constituição. De acordo com Benedita, foram as trabalhadoras domésticas organizadas que defenderam a inclusão de seus direitos trabalhistas na Constituição, já que antes elas não estavam “em lugar nenhum”, nem na CLT.

A trajetória de Benedita da Silva revela a dificuldade de se fazer uma distinção rígida entre ativistas e representantes, entre pessoas dos movimentos sociais e parlamentares. Sua trajetória política teve origem nos movimentos sociais. Enquanto parlamentar, não deixou de fazer parte dos movimentos ao mesmo tempo em que ocupou diferentes cargos dentro das instituições representativas. É como se ela utilizasse um duplo chapéu, o de militante feminista e antirracista e o de deputada, concomitantemente. Trata-se de uma ativista feminista que passou a ocupar cargos dentro das instituições representativas. Por isso, podemos caracterizá-la como uma femocrata. É significativo e simbólico o fato de que uma mulher, negra, evangélica, nascida na favela, tenha sido designada como relatora da PEC das Domésticas. Significativo também é o fato de a

⁷⁹ Benedita da Silva foi uma das 29 mulheres eleitas para a Assembleia Nacional Constituinte.

bisavó de Benedita da Silva ter sido escravizada, dado que relava a conexão entre as lutas do presente e do passado⁸⁰.

Fotografia 5 – Lélia Gonzalez e Benedita da Silva



Lélia Gonzalez e Benedita da Silva em Dakar, Senegal. Fotografia do acervo de Benedita da Silva.

Retomando a análise do processo de tramitação da PEC, no mesmo dia em que Benedita da Silva foi designada como relatora da proposta, a deputada Fátima Pelaes (PMDB-AP) requereu a realização de uma audiência pública para debater a proposição. As pessoas convidadas para essa primeira audiência pública foram as seguintes: a então ministra da SPM, Iriny Lopes, a então ministra da SEPPIR, Luiza Bairros⁸¹, uma

⁸⁰ A informação sobre o fato de a bisavó de Benedita da Silva ter sido escravizada foi obtida no podcast “Vidas negras”, no episódio “Mulher negra na política”, em que Benedita da Silva foi uma das entrevistadas.

⁸¹ Luiza Bairros também possuía uma longa trajetória de ativismo nos movimentos negros e nos movimentos feministas, além de ser uma referência intelectual do feminismo negro brasileiro.

representante da FENATRAD e o então ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi. Na justificativa para a convocação da audiência pública, a deputada cita a Convenção sobre o trabalho doméstico aprovada pela OIT, evidenciando uma vez mais a influência do organismo internacional no processo. A convocação de uma representante da FENATRAD para a audiência pública é relevante porque demonstra o reconhecimento que a organização obteve ao longo da tramitação como sindicato representante das trabalhadoras domésticas.

Participaram dessa primeira audiência pública: Antonio de Oliveira Lima, procurador do Ministério Público do Trabalho, Ângela Maria de Lima Nascimento⁸², da SEPPIR, André Gambier Campos, do Instituto Econômico de Pesquisas Aplicadas (IPEA), Creuza Maria Oliveira, da FENATRAD, Arnaldo Barbosa de Lima Júnior, do Ministério da Fazenda, Mario Avelino, do Instituto Doméstica Legal, e Tânia Mara Coelho de Almeida Costa, do Ministério do Trabalho.

Mario Avelino se opôs à aprovação da PEC, argumentando que ela traria encargos demasiado custosos para os empregadores, podendo gerar demissões em massa de trabalhadoras domésticas. Esse foi o principal argumento utilizado pelos opositores da PEC ao longo do processo de tramitação. Esse argumento esteve presente não somente dentro do Congresso Nacional, mas também na opinião pública de forma geral. Um exemplo desse tipo de posicionamento foi o texto escrito pela jornalista Danuza Leão para o jornal Folha de São Paulo, no qual ela afirma:

“a ideia de dar auxílio creche e educação para menores de 5 anos dos empregados, é sonho de uma noite de verão, pois se os patrões mal conseguem arcar com as despesas dos próprios filhos, imagine com os da empregada. Quem vai empregar uma jovem com dois filhos pequenos, se tiver que pagar pela creche e educação dessas crianças? É desemprego na certa.”⁸³

Durante a audiência pública, Creuza Maria de Oliveira, então presidenta da FENATRAD, iniciou sua resposta a essa linha de argumentação retomando o papel

⁸² Ângela Maria de Lima Nascimento participou da audiência pública substituindo Luiza Bairos.

⁸³ Texto completo disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/colunas/danuzaleao/2013/03/1251556-a-pec-das-empregadas.shtml>. Acesso em 07/05/2021.

pioneiro de Laudelina de Campos Melo na década de 1930 para a organização política das trabalhadoras domésticas. Além disso, destacou a trajetória de Benedita da Silva e sua participação na Assembleia Nacional Constituinte, a reconhecendo como principal porta-voz da categoria já naquela época. Ela ressaltou que o argumento utilizado contra os direitos das trabalhadoras doméstica tem sido sempre o mesmo, o de que a garantia de direitos geraria desemprego. Ela constrói um paralelo entre essa afirmação e o que foi dito pelas pessoas que eram contrárias à aprovação da Lei Áurea: a falsa alegação de que a abolição levaria os senhores de fazenda a perderem suas plantações. Por fim, cita, como a maioria dos participantes, a Convenção da OIT que garante a equiparação de direitos entre as trabalhadoras domésticas e os demais trabalhadores. Aliás, como dito anteriormente, ela esteve presente nas Convenções da OIT em 2008 e 2009 como representante da delegação das trabalhadoras domésticas, o que lhe conferiu um ponto de vista privilegiado para a análise do papel da organização na legitimação da PEC.

Creuza Maria de Oliveira é outra protagonista do processo de tramitação da PEC das Domésticas no Congresso Nacional. Representando os movimentos de trabalhadoras domésticas, participou das audiências públicas, dos dias de votação, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, e do dia da sessão solene em ocasião da promulgação da PEC. Em algumas dessas ocasiões, ela ocupou assento na mesa diretora, ao lado dos presidentes das casas e dos demais parlamentares.

Então, no dia dezenove de outubro, foi realizada a segunda audiência pública para discussão da proposta. Nessa ocasião, estiveram presentes: Rebecca Tavares, da ONU Mulheres, Natália Mori Cruz, do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), Cleusa Aparecida da Silva, da Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), Rosângela Rassy, do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais, Hildete Pereira de Melo, da Universidade Federal Fluminense, Tatau Godinho, da SPM, Joaze Bernardino Costa, da Universidade de Brasília, Rogério Nagamine Costanzi, diretor de regime geral da previdência social, e Clovis Scherer, do Departamento Intersindical de Estudos Econômicos e Sociais (Dieese). Nota-se na composição da mesa desta audiência a inclusão dos movimentos feministas negros, representados pela AMNB, e de acadêmicos.

Natália Mori Cruz, assegurou em sua fala que a luta pela isonomia de direitos é uma luta que as organizações de trabalhadoras domésticas vêm travando há muito tempo, em parceria com os movimentos feministas e os movimentos de mulheres negras. Cleusa

Aparecida da Silva, por sua vez, reforçou a articulação entre racismo, sexismo patriarcal e capitalismo na exclusão das mulheres negras, o que faria com que elas estivessem, junto com as mulheres indígenas, na base da pirâmide social. Ela também recorreu à figura de Laudelina de Campos Melo, que faleceu em 1991 sem ter visto o trabalho doméstico ser equiparado aos demais tipos de trabalho. Hildete Pereira de Melo, acadêmica feminista, relembrou que durante a Constituinte a comissão mais impermeável à sociedade civil era justamente a encarregada a discutir os direitos trabalhistas. Por isso, foi permitido que o parágrafo único que excluiu as trabalhadoras domésticas dos direitos dos demais trabalhadores fosse aprovado, já que, de acordo com ela, não houve participação dos movimentos nessa deliberação.

No dia nove de maio de 2012, mais uma audiência pública é realizada. Dessa vez, as palestrantes são: Comba Marques Porto, juíza do trabalho, Cláudia Rejane de Barros Prates, do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM) e Adriane Reis de Araújo, procuradora do trabalho. Naquela ocasião surgiu uma polêmica com relação ao texto da PEC que teve consequências importantes para a sua redação. Ao simplesmente se revogar o parágrafo único do artigo 7º, que faz referência explícita às trabalhadoras domésticas, seria possível o entendimento futuro de que nem os nove direitos já estabelecidos estariam garantidos à categoria, como ressaltou Comba Marques. Esse apontamento, mais adiante no processo de tramitação, fez com que houvesse uma mudança na redação da proposta. Adriane Reis se contrapôs a esse posicionamento afirmando que, na verdade, o objetivo da PEC seria justamente o contrário, ou seja, incluir as trabalhadoras domésticas no rol dos demais trabalhadores e, se fosse preciso, as trabalhadoras domésticas poderiam ser incluídas textualmente no *caput*⁸⁴ do artigo 7º, como era o caso dos trabalhadores urbanos e rurais. Além disso, se o Brasil ratificasse a Convenção 189 da OIT, estaria garantida a equiparação de direitos.

No dia dezesseis de maio de 2012, mais uma audiência pública foi realizada. Nela, estiveram presentes: Ana Cristina dos Santos Duarte, da União Geral dos Trabalhadores (UGT), Cleonice Caetano Souza, do Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (Inspir), Rosane Silva, da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Maria Auxiliadora, da Força Sindical. A composição dessa audiência pública confirma a importância das centrais sindicais e das trabalhadoras domésticas organizadas no

⁸⁴ O *caput* trata-se do enunciado de uma determinada legislação.

processo de tramitação. Todas as sindicalistas afirmaram, durante a audiência, a necessidade de aprovação tanto da PEC quanto da Convenção 189 da OIT.

No dia vinte e três de maio foi realizada a última audiência pública para discussão da PEC. Nela estiveram presentes: Fernando Luiz Gonçalves Rios Neto, desembargador do trabalho, Solange Barbosa de Castro Coura, juíza do trabalho, e Hamilton Rovani Neves, advogado da FENATRAD. Mais uma vez a polêmica sobre a exclusão ou não do parágrafo único surgiu. O desembargador defendeu que, ao invés de excluir o parágrafo único, fossem incluídos nele os incisos referentes aos direitos dos trabalhadores domésticos, posicionamento que acabou sendo acatado na redação final da emenda. Defendeu também que a alteração principal teria que ser feita na CLT, estendendo os direitos dos demais trabalhadores às trabalhadoras domésticas, e não na Constituição. A juíza concordou com ele nesses pontos, além de afirmar que a revogação do parágrafo único geraria demandas trabalhistas incontáveis. Então, o advogado da FENATRAD respondeu afirmando a necessidade de se escutar as trabalhadoras domésticas para entender quais seriam os interesses delas, sem que houvesse a imposição de uma determinada norma de forma unilateral. Defendeu, assim como posicionamentos apresentados em outras audiências públicas, que não somente o parágrafo único fosse revogado, mas que as trabalhadoras domésticas fossem incluídas textualmente no *caput* do artigo 7º.

No dia vinte e seis de junho de 2012 é apresentado o parecer da relatora, a deputada Benedita da Silva. Em seu voto, contido em um relatório de 58 páginas, ela resgata a trajetória de luta das trabalhadoras domésticas por seus direitos, retomando as falas das ativistas nas audiências públicas. Argumenta que, apesar de a Constituição de 1988 não ter garantido todos os direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas, ela representou avanços, se comparada à legislação vigente anteriormente. Como participante da Assembleia Nacional Constituinte, Benedita da Silva afirmou que a isonomia entre as trabalhadoras domésticas e os demais trabalhadores foi imensamente discutida naquele momento. Durante todo o processo constituinte, as trabalhadoras domésticas haviam ficado de fora do texto. Foi só no final, após as emendas apresentadas pelo plenário, que o parágrafo único foi incluído como forma de atender às demandas das trabalhadoras domésticas ali presentes. Esse fato revela que o parágrafo único, que inicialmente tinha um sentido inclusivo, com o desenrolar do tempo passou a ter um caráter restritivo.

Como forma de defender a PEC, Benedita da Silva retoma as falas das ativistas nas audiências públicas que demonstraram que historicamente a evolução dos direitos trabalhistas, ao invés de gerar desemprego, levou ao desenvolvimento econômico do país. Ao fim do parecer, ela recomenda o acatamento da PEC. No entanto, sugere que, com o objetivo de aprimorá-la, ao invés de revogar o parágrafo único, os incisos do artigo 7º que se aplicam às trabalhadoras domésticas sejam incluídos no parágrafo único. Dessa forma, não se correria o risco de que os direitos já garantidos fossem perdidos, como argumentado por participantes das audiências públicas. Houve um acordo com os movimentos de trabalhadoras domésticas para que esse entendimento fosse adotado.

No dia vinte e dois de agosto a relatora Benedita da Silva apresenta uma complementação de voto, propondo a alteração da redação do parágrafo único do artigo 7º com o objetivo de possibilitar um tratamento mais simplificado para o cumprimento das obrigações trabalhistas, evitando uma sobrecarga de encargos burocráticos para o empregador. Observa-se aqui uma estratégia política utilizada pela relatora para que a aprovação da PEC fosse facilitada, uma vez que um dos principais argumentos contra a proposta era o de que ela geraria custos muito grandes para os empregadores e, conseqüentemente, aumentaria o desemprego da categoria. Assim, a redação apresentada na complementação de voto, com vistas a incorporar essa crítica, foi a seguinte:

“Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VII, VIII, X, XIII, XV, XVI, XVII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXX, XXXI, XXXIII e, atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades, os previstos nos incisos I, II, III, IX, XII, XVIII, XXV, XXVIII, bem como a sua integração à previdência social.”

A mudança ocorrida foi a inclusão da frase “atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades”. A consequência disso foi que todos os incisos vindos depois dessa sentença necessitariam de

regulamentação específica, ou seja, teriam eficácia limitada. Os incisos anteriores, por sua vez, passariam a valer no momento de promulgação da PEC.

Então, no dia sete de novembro de 2012 o parecer com substitutivo e complementação de voto apresentado pela relatora Benedita da Silva é aprovado por unanimidade pela Comissão Especial. No dia vinte de novembro, Dia Nacional da Consciência Negra, um dia antes da primeira votação da PEC em plenário, foi realizado um ato na Câmara dos Deputados em favor da proposta, com a presença de parlamentares, ativistas dos movimentos de trabalhadoras domésticas e representantes dos sindicatos. Foram distribuídos aventais aos participantes, como forma de simbolizar a luta da categoria. Neles estava escrita a seguinte frase: “Pela ratificação da Convenção 189 da OIT. Trabalho decente para as trabalhadoras domésticas, já!”.

Fotografia 6 – Protesto em favor da aprovação da PEC das Domésticas no Congresso Nacional



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados, 2020.

É interessante notar como um repertório de ação comumente associado a formas contenciosas de ação política (o protesto) foi adotado pelas ativistas e femocratas dentro do Congresso Nacional. As cinco mulheres que estão na linha de frente da foto, da

esquerda para a direita, são as seguintes: Janete Pietá, Benedita da Silva, Fátima Bezerra, Érika Kokai e Creuza Maria de Oliveira (de óculos escuro). Essa foto é emblemática porque, além de revelar a articulação entre femocratas e ativistas, registra um tipo de performance e ação política que geralmente não é analisada quando estudamos o processo legislativo. Elas recorreram à uma estratégia performativa e visual, baseada nos aventais como símbolo de luta das trabalhadoras domésticas, e, em seguida, ocuparam o plenário da Câmara dos Deputados reivindicando a aprovação da PEC.

Vestindo os aventais, as manifestantes ocuparam a mesa diretora da Câmara. Durante sua fala no ato, Creuza Maria de Oliveira resgatou a trajetória percorrida pelos movimentos de trabalhadoras domésticas desde Laudelina de Campos Melo até o momento de apresentação da proposta no Congresso Nacional. Nessa outra foto, podemos ver aquelas cinco mulheres da foto anterior em volta da mesa diretora da Câmara dos Deputados:

Fotografia 7 – Protesto em favor da aprovação da PEC das Domésticas no Congresso Nacional



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados, 2020.

No dia seguinte ao ato, dia vinte e um de novembro, ocorreu a primeira votação da PEC no plenário da Câmara dos Deputados. O plenário contou com a presença de ativistas representantes dos movimentos das trabalhadoras domésticas, como Maria Noeli dos Santos. Em sua fala, a deputada Benedita da Silva retomou, mais uma vez, a luta das trabalhadoras domésticas por seus direitos desde a Constituinte:

“Na qualidade de Relatora, pude fazer uma retrospectiva até o momento da Constituinte, quando aqui estiveram as trabalhadoras domésticas e quando tivemos a oportunidade de reconhecer, na Constituição Federal, aquela categoria profissional, ainda que então não pudéssemos avançar no que dizia respeito aos seus direitos.”

Além disso, citou a articulação internacional em torno da pauta que teve como resultado a aprovação da Convenção 189 da OIT, ressaltando a participação do governo federal, da FENATRAD e das centrais sindicais durante o processo. Com relação às audiências públicas, ressaltou a importância da presença dos movimentos de trabalhadoras domésticas nessas ocasiões. Após a fala de Benedita da Silva, diversos parlamentares discursaram defendendo a aprovação da proposta.

Então, depois de vários pronunciamentos favoráveis à aprovação da emenda, eis que surge o primeiro e único deputado inscrito para apresentar posicionamento contrário à proposta, representando o ponto fora da curva e o momento anticlímax: Jair Bolsonaro (PP-RJ). Em sua fala estava contido um dos principais argumentos contra a aprovação da PEC: a ideia de que as trabalhadoras domésticas seriam demitidas caso a proposta fosse aprovada. O então deputado, afirmou:

“Sr. Presidente, eu sei que vou ser aqui execrado – e talvez a mídia use os mais variados adjetivos se referindo a mim. Não sou Governo, o meu voto não vai interferir em nada, está todo mundo votando “sim”, mas eu quero alertar esta Casa para o fato de que certos direitos têm que ser concedidos aos poucos. Não estou contra empregada doméstica, não. Tenho duas lá em casa, inclusive uma babá. Pela PEC que está aqui, eu vou ter que pagar creche para a babá do meu filho, ou melhor, três creches para a babá de

um único filho. Eu posso pagar, mas a massa de trabalhadores do Brasil não tem como arcar isto aqui. A previsão é a de que há 7 milhões de empregadas domésticas no Brasil. Pelo amor de Deus! V.Exas. vão colocar na rua pelo menos 4 milhões de pessoas, que irão talvez para o Bolsa Família. Pelo amor de Deus, meus companheiros! Peço às pessoas que estão nas galerias me ouvindo que, se eu estiver errado, façam um sinal de negativo, ajudem-me aqui, porque talvez eu esteja perdido! Pelo amor de Deus! E, uma vez que o colega governista está me criticando aqui, proponho que o Governo dê Fundo de Garantia também para os militares das Forças Armadas. Dê o exemplo, Deputado! Por que não pagar o Fundo de Garantia para os militares das Forças Armadas? Vamos ser a única classe sem isso? A previsão dos encargos trabalhistas para o trabalhador brasileiro vai crescer 100%. Uma empregada doméstica hoje em dia ganha, em média, R\$900,00. É quase outro salário por mês. V.Exas. vão botar na rua pelo menos 4 milhões de mulheres. V.Exas. não estão fazendo o bem para a empregada doméstica. Eu quero o bem da empregada doméstica! Uma, inclusive, cuida de uma filha minha, e ninguém mais do que eu quer o bem dela. Eu vou mantê-la empregada comigo. Não há problema nenhum. Aprovada essa PEC, eu vou mantê-la empregada. Mas, pelo menos 4 milhões de outras mulheres, V.Exas. vão botar no olho da rua, porque o trabalhador brasileiro não tem como pagar. Não tem como pagar! Sr. Presidente, obrigado pela deferência e pelo tempo. Não vamos mudar o placar que está ali, o painel. Creio que não convenci ninguém que está aqui, mas fico feliz em poder falar a verdade e não votar de forma demagógica. E digo para as empregadas domésticas: eu amo vocês, por isso usei a palavra neste momento!”

O argumento principal de Jair Bolsonaro se sustentou na ideia de que a PEC das Domésticas geraria o desemprego da categoria. De acordo com Benedita da Silva, esse foi o mesmo argumento utilizado em todas as ocasiões em que houve discussão sobre o aumento do salário-mínimo, por exemplo. Nas discussões sobre o aumento do salário-mínimo, os opositores defendiam que os empregadores não teriam condições financeiras de sustentar seus funcionários. Com o passar dos anos, no entanto, esse argumento se mostrou falacioso, já que não houve demissões em massa com o aumento do salário-mínimo. Esse argumento também remete ao posicionamento defendido pelos opositores da Lei Áurea que afirmavam que sua aprovação seria prejudicial às pessoas escravizadas porque elas ficariam sem trabalho (ALONSO, 2015). Como resposta a esse argumento, no ato do dia anterior, Creuza Maria de Oliveira já havia afirmado:

“se os patrões e as patroas fossem pagar lavanderia, creche para os filhos, escola em tempo integral, quanto é que ia ser? Se saíssem para almoçar todo dia fora, quanto é que iam gastar? A trabalhadora doméstica garante saúde, educação, limpeza e bem-estar e repõe a força de trabalho do outro ou da outra trabalhadora que sai para trabalhar e deixa alguém cuidando da sua casa.”

Na perspectiva das ativistas, o argumento de que a aprovação da PEC geraria desemprego da categoria representaria um segmento específico: aos patrões. No final de seu discurso, Jair Bolsonaro afirma que ama as trabalhadoras domésticas e, como base para sustentar essa afirmação, revela que ele próprio possui trabalhadoras domésticas em sua casa, se posicionando ao lado dos empregadores. Não é a primeira vez que ouvimos esse tipo de posicionamento que confunde a relação pessoal entre empregadores e trabalhadoras domésticas com a reivindicação de direitos por parte da categoria, como a fala de Ulysses Guimarães apresentada no início do capítulo demonstrou.

Os parlamentares que falaram depois de Bolsonaro repudiaram seu pronunciamento e seguiram defendendo a aprovação da PEC. A deputada Janete Pietá (PT-SP), mulher negra, assim como Benedita da Silva, e então coordenadora da bancada feminina, retomou a importância da luta iniciada por Laudelina de Campos Melo pelos direitos das trabalhadoras domésticas. A femocrata, que junto com Benedita da Silva encampou a luta pela aprovação da PEC, percorrendo os gabinetes para convencer deputados e senadores, encerrou a sua fala da seguinte maneira: “quero agradecer a todas

e a todos, mas principalmente a resistência, a luta e a organização das mulheres, principalmente das mulheres negras brasileiras. Viva Zumbi! Vivam as trabalhadoras domésticas!”. Em seguida, a deputada Sandra Rosado (PSB-RN) também destacou a importância de Creuza Maria de Oliveira no processo de formulação do relatório, afirmando que a ativista visitou diversos parlamentares pedindo para que se posicionassem em favor da PEC, o que revela outro tipo de estratégia política utilizada pelos movimentos para influenciar o processo de tramitação, qual seja, a política de proximidade.

O resultado da votação em primeiro turno no plenário da Câmara dos Deputados foi o seguinte: 359 votos favoráveis e 2 votos contrários. Assim, a quantidade mínima necessária para a aprovação da PEC em primeiro turno (308 votos) foi atingida. Os dois deputados que votaram contra a aprovação da PEC foram Zé Vieira (PR-MA) e Roberto Balestra (PP-GO). O deputado Jair Bolsonaro, um dos principais críticos da proposta, não registrou seu voto. A orientação das bancadas de todos os partidos foi pela aprovação da PEC 478/2010. A ampla maioria construída em favor da PEC demonstra que as femocratas, em parceria com as ativistas, foram capazes de construir uma coalizão multipartidária em torno da proposta. A construção dessa coalizão foi facilitada pela composição do Congresso Nacional naquele momento: os partidos da base do governo ocupavam a maioria das cadeiras.

No dia quatro de dezembro, a Comissão Especial aprova a redação do texto da proposta para a votação no segundo turno na Câmara dos Deputados. Não houve nenhuma alteração em relação à versão anterior do texto. No mesmo dia, ocorre a votação da PEC em segundo turno no plenário da Câmara dos Deputados. Nesta ocasião, foram 347 votos a favor da proposta, 2 votos contrários e 2 abstenções. Os dois deputados que votaram contra a proposta no segundo turno foram: Jair Bolsonaro e Vanderlei Siraque (PT-SP)⁸⁵. Os dois deputados que se abstiveram foram: Aracely de Paula (PR-MG) e Penna (PV-SP). Chama atenção o fato de que todos os parlamentares que votaram contra a PEC ou se abstiveram, tanto no primeiro quanto no segundo turno, eram homens. O resultado da votação, que contou com o apoio massivo dos parlamentares, demonstrou, mais uma vez, o consenso construído em torno da pauta. Então, no dia treze de dezembro de 2012 a PEC das Domésticas é encaminhada ao Senado. Na semana seguinte, no dia onze de dezembro

⁸⁵ Investigamos as razões do posicionamento do deputado Vanderlei Siraque (PT-SP) contrário à proposta, uma vez que ele era do partido do governo, mas não encontramos nenhuma informação sobre isso.

de 2012, Jair Bolsonaro faz outro pronunciamento na Câmara lamentando a aprovação da PEC das Domésticas, a qual se refere como um crime:

“Crime maior foi na semana passada: a PEC da empregada doméstica. Se qualquer parlamentar tiver dúvida no tocante a isso basta consultar os sites dos sindicatos dos empregadores domésticos. Ou entrar no site das associações de empregadores domésticos. São praticamente unânimes dizendo que o emprego [sic] será maciço. E elas todas vão se transformar, quem conseguir um emprego, logicamente, como diaristas. E quem não conseguir vai pra informalidade, né? Ou vai se pendurar no Bolsa Família. (...) São 7 milhões de empregadas domésticas nesse país! Eu jamais votaria contra quem quer que seja nessa casa! O meu voto, isolado e solitário, “não”, foi a favor dessa classe!”

Ao analisar este segundo posicionamento de Jair Bolsonaro, fica evidente uma vez mais a sua preocupação em representar os interesses dos empregadores domésticos. Ao fazer menção ao sindicato de empregadores, ele sinaliza para esta categoria. Ele insistiu na afirmação de que, com a aprovação da PEC, o desemprego aumentaria. No entanto, não foi isso que aconteceu na realidade. Os dados da PNAD (2016) revelam que nos três anos seguintes a aprovação da PEC houve aumento na quantidade de trabalhadoras domésticas com carteira assinada.

No dia dezoito de dezembro de 2012, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado recebe a PEC, que naquela casa passa a tramitar como PEC 66/2012. No dia onze de março de 2013, a senadora Lídice da Mata (PSB-BA) é designada como relatora da proposta. A parlamentar afirma que em seu relatório proporia a aprovação da PEC sem emendas para que a tramitação ocorresse da maneira mais ágil possível. Isso porque se o Senado fizesse alguma emenda à proposta, seguindo o rito processual, ela teria que retornar à Câmara dos Deputados antes de ser aprovada. No dia seis de março daquele ano, na data em que foi comemorado o Dia Internacional da Mulher, o então presidente do Senado, Renan Calheiros, se comprometeu com a aprovação da PEC.

No dia onze de março de 2013, o então senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) apresenta uma emenda ao texto da PEC. Ele sugere a inclusão do inciso XXIX entre os demais do parágrafo único do artigo 7º da Constituição. Este inciso trata da prescritibilidade dos direitos trabalhistas. A inclusão deste inciso no parágrafo único teria como objetivo evitar a interpretação de que os direitos das trabalhadoras são imprescritíveis, protegendo, dessa forma, os empregadores.

Outra emenda proposta foi a de autoria do senador Paulo Bauer (PSDB-SC), no dia doze de março de 2013. Ele sugeriu a inclusão do inciso XVIII na primeira parte do parágrafo único do artigo 7º, que trata dos direitos de eficácia plena, ou seja, aqueles que começariam a valer imediatamente após a aprovação da PEC. Da maneira como estava escrito o texto, o inciso XVIII, que previa a licença maternidade, estaria junto aos direitos de eficácia limitada, ou seja, aqueles que necessitariam de regulamentação específica por lei ordinária para começar a valer. Um dos argumentos apresentados pelo senador para a aprovação da emenda era de que a licença paternidade já estava incluída entre os direitos de eficácia plena, então não faria sentido que a licença maternidade não estivesse.

No dia treze de março a senadora Lídice da Mata apresentou relatório na CCJ com voto favorável à PEC, contra a emenda de Aloysio Nunes e a favor da emenda de Paulo Bauer. Para evitar que, por conta da alteração gerada pela aprovação da emenda, a proposta tivesse que retornar à Câmara dos Deputados, a relatora, em comum acordo com os partidos, acatou a alteração por meio de uma “emenda de redação”⁸⁶, manobra regimental que retira a necessidade de mandar o texto para ratificação dos deputados. Assim, no dia dezanove de março, a PEC vai para a primeira votação em plenário no Senado.

A proposta foi aprovada por unanimidade pelos senadores em primeiro turno, com 70 votos favoráveis, nenhum voto contrário e nenhuma abstenção. A sessão foi composta por discursos emocionados, salvas de palmas e presença de apoiadores. No mesmo dia também foi aprovada a emenda do senador Paulo Bauer, que incluiu a licença maternidade das trabalhadoras domésticas entre os direitos de eficácia plena. Entre as femocratas que discursaram a favor da aprovação da proposta em primeiro turno estavam

⁸⁶ De acordo com o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), denomina-se emenda de redação a “emenda modificativa que visa sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto”. As emendas de redação, em tese, não alteram o mérito da proposição. Sendo assim, no caso de o Senado fazer emendas de redação a um projeto aprovado pela Câmara, não haverá devolução à Câmara.

as senadoras Lídice da Mata, Ana Rita, Angela Portela, Ana Amélia, Vanessa Grazziotin e Lúcia Vânia.

Angela Portela (PT-RR), em sua fala, enfatizou a importância da articulação da bancada feminina tanto da Câmara quanto do Senado em torno da pauta, destacando a atuação das deputadas Janete Pietá e Benedita da Silva. Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), por sua vez, citou a Convenção da OIT e sua importância para o fortalecimento das demandas das trabalhadoras domésticas no Brasil. O senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB), de um dos partidos que na época fazia oposição ao governo, defendeu a aprovação da PEC em sua fala e elogiou o trabalho realizado por Benedita da Silva.

A fala de Cássio Cunha Lima revela o grau de consenso que a PEC das Domésticas gerou também naquela Casa, fazendo com que partidos da base do governo e da oposição se alinhassem em sua defesa. Em diversas falas, foi apresentada a ideia de que a PEC era uma das propostas mais importantes aprovadas pelo Congresso Nacional em toda a sua história, sendo caracterizada como uma “nova abolição”. A fala do senador Jorge Viana (PT-AC) também foi interessante porque trouxe à tona a importância da perspectiva social de Benedita da Silva e de seu ativismo para a ampliação dos horizontes do Congresso Nacional que, a partir da atuação dela e de outras parlamentares, passou a incorporar demandas que antes não estavam presentes:

“a nossa Benedita, que, quando veio para cá como parlamentar, representando o Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro, trouxe temas de que esta Casa não tratava; ela trouxe olhos que esta Casa não tinha; trouxe ouvidos que esta Casa não tinha, que o Congresso não tinha. E a Bené, logo que começou a militar e depois que conquistou um mandato, virou uma estrela do nosso Partido.”

A própria deputada Benedita da Silva, relatora da proposta na Câmara, comemorou a aprovação da PEC em primeiro turno no Senado, reafirmando a importância política e simbólica daquele momento. A então ministra da SPM, Eleonora Menicucci, também esteve presente na votação, representando novamente o apoio do governo federal à proposta, e foi citada em vários discursos. Outra presença marcante foi a de Janete Pietá que estava lá como representante da bancada feminina da Câmara dos Deputados. Tanto

Benedita da Silva quanto Janete Pietá foram muito elogiadas por senadores dos diversos partidos.

A votação da PEC em segundo turno no Senado ocorreu no dia vinte e seis de março de 2013. A proposta foi aprovada por unanimidade, com 66 votos a favor (por coincidência, o mesmo número da PEC), nenhum voto contrário e nenhuma abstenção. O resumo com o resultado das votações em primeiro e segundo turno na Câmara dos Deputados e no Senado pode ser conferido na tabela a seguir:

Tabela 1 – Votação PEC das Domésticas nos dois turnos

Votos	1º turno			2º turno		
	Favoráveis	Contrários	Abstenções	Favoráveis	Contrários	Abstenções
Câmara dos Deputados	359	2	0	347	2	2
Senado	70	0	0	66	0	0

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Portal da Câmara dos Deputados e do Senado.

Na votação em segundo turno no Senado, mais uma vez, Benedita da Silva e Janete Pietá estavam presentes. Luiza Bairos, então ministra da SEPPIR, e Eleonora Meinicucci, então ministra da SPM, também acompanharam a votação. A ministra do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Delaíde Miranda Arantes, que, assim como Benedita da Silva, também foi trabalhadora doméstica, esteve presente e foi citada em diversas falas dos senadores. Creuza Maria de Oliveira assistiu a votação desde as galerias. Eliana Gomes Menezes, então presidenta do Sindicato das Empregadas Domésticas da Grande São Paulo, e Jane Aparecida da Silva, então presidenta do Sindicato das Trabalhadoras Domésticas do Acre, também estavam lá. A senadora Lídice da Mata, como vimos anteriormente, outra atriz importante no processo de aprovação da PEC das Domésticas por ter sido a relatora da proposta no Senado, ressaltou em sua fala a influência dos movimentos de trabalhadoras domésticas durante o processo, dirigindo-se diretamente à Creuza Maria de Oliveira:

“Creuza, este dia é um dia especial para todas nós, mas especialmente para você, que, há tantos e tantos anos, é marca nessa mobilização para que nós conseguíssemos

estar aqui, hoje, votando, cumprindo nosso dever e comemorando junto com vocês essa grande vitória.”

Em determinado momento da sessão, Creuza Maria de Oliveira passou a ocupar a mesa do Senado, ao lado do presidente da Casa, Renan Calheiros, em um gesto simbólico. Então, todos os senadores começaram a aplaudi-la. Aécio Neves (PSDB-MG), da oposição ao governo, reforçou o papel central cumprido por Benedita da Silva em favor dos direitos das trabalhadoras domésticas desde a Constituinte. O senador Walter Pinheiro (PT-BA) defendeu que a aprovação da PEC foi uma conquista dos movimentos de trabalhadoras domésticas e não uma mera concessão dos parlamentares:

“o Congresso Nacional não está entregando um presente, isso não está aqui como dádiva. O que estamos fazendo neste momento é o reconhecimento de uma luta histórica de homens e mulheres, que sofreram, mas que resistiram e conquistam aqui hoje, como resultado desse esforço, eu diria, o reconhecimento dessa luta. Portanto, o que fazemos, Creuza, aqui e agora, é traduzir na letra da lei aquilo que vocês conquistaram na letra, na rua, na batalha, na poesia, na resistência e, principalmente, banindo uma das grandes chagas da discriminação, do preconceito estabelecido e, por que não dizer, rompendo a barreira importante de uma escravidão que se havia instalado em diversas etapas no mundo do trabalho e, principalmente, quando nós fazemos, minha cara Ministra Luiza Bairros, a constatação da presença de forma intensa de mulheres, e mulheres negras, nesse trabalho.”

Ao final da sessão, os senadores deliberaram pela realização de um ato no Congresso Nacional para promulgação da PEC das Domésticas a ser realizado no dia dois de abril, no Auditório Petrônio Portella. Então, no dia definido, realizou-se a sessão solene no Congresso Nacional destinada à promulgação da PEC. Entre as pessoas que compuseram a mesa da sessão estavam: Renan Calheiros, presidente do Senado, o vice-presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves, Ideli Salvatti, ministra da Secretaria de Relações Institucionais, representando a presidenta Dilma Rousseff, as ministras Luiza Bairros e Eleonora Menicucci, a ministra da Secretaria de Direitos

Humanos, Maria do Rosário, a ativista Creuza Maria de Oliveira, o deputado Carlos Bezerra, a deputada Benedita da Silva, a senadora Lídice da Mata e a ministra Delaíde Arantes. Como podemos perceber, as principais atrizes do processo de tramitação da PEC estavam presentes uma vez mais. A composição da mesa demonstra novamente o apoio do governo federal à PEC e o reconhecimento dos movimentos de trabalhadoras domésticas por parte do Congresso Nacional. A presença de Creuza Maria de Oliveira na mesa da sessão solene e de outras ativistas no plenário podem ser consideradas evidências da atuação dos movimentos nessa etapa final de coroação do processo legislativo.

Na sessão solene, após a execução do hino nacional, um coral do Senado Federal, acompanhado pela pianista Ana Amélia Gomyde, cantou a música “Todo mundo é alguém”, de autoria de Erasmos Carlos e interpretada por Roberto Carlos. Um dos trechos da letra diz o seguinte:

“Somos uma multidão de iguais
Semelhantes sonhos, ilusões
Direções diversas na conquista
Dos ideais, universais (...)
Não importa qual a cor do homem
Como ele se veste, de onde vem
Dentro de um castelo ou de um barraco
Ele é alguém, com o que tem
É guerreiro nessa disputa
E onde ele estiver
O respeito por sua luta
É tudo o que ele quer”

A ministra Ideli Salvatti, assim como tantos outros, retomou a luta das trabalhadoras domésticas em sua fala, afirmando novamente que a aprovação da PEC não foi resultado de uma concessão do governo ou dos parlamentares, mas fruto da mobilização política dos movimentos que há décadas lutam pelos direitos das trabalhadoras domésticas:

“(...) estamos hoje vivendo este momento muito especial, e só podemos dedicar este momento à luta histórica e centenária de trabalhadores e trabalhadoras domésticas do

nosso País. A vitória é deles. E nós, como Governo e como Congresso, apenas fomos o instrumento para que este direito finalmente estivesse consagrado na Carta Magna da nossa Nação, do Brasil, reconhecendo todos os brasileiros e todas as brasileiras que trabalham como seres que têm direitos iguais, seja aonde for o exercício desse trabalho.”

O então presidente do Senado, Renan Calheiros, encerra a sessão solene e o processo de tramitação com uma fala emocionada, reafirmando aquele dia como um momento histórico para o Congresso Nacional. Ao fim de seu pronunciamento, levanta de sua cadeira e abraça Creuza Maria de Oliveira, num gesto que, de acordo com ele, simbolizaria seu abraço a todas as trabalhadoras domésticas brasileiras. Enfim, no dia seguinte, a PEC é publicada no Diário Oficial.

6.4. Conclusões sobre o processo de tramitação e aprovação da PEC das Domésticas

A trajetória percorrida durante a tramitação da PEC das Domésticas no Congresso Nacional revelou a existência de redes entre uma pluralidade de atrizes, nacionais e internacionais, que tornou possível a formulação, a introdução e a posterior aprovação dessa demanda histórica das trabalhadoras domésticas no parlamento brasileiro, produzindo um encaixe institucional bastante consolidado. A articulação entre as ativistas dos movimentos de trabalhadoras domésticas e a OIT foi fundamental no momento de formação da agenda. Durante a tramitação da PEC na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, entraram em cena as femocratas que, em conjunto com as ativistas, utilizaram diversos repertórios de interação, desde manifestações dentro do Congresso Nacional até a política de proximidade com outros parlamentares, para que a PEC recebesse apoio e fosse aprovada. Ao trazer os movimentos feministas, nesse caso, os sindicatos de trabalhadoras domésticas, para a análise do processo legislativo, revelamos as diversas estratégias utilizadas pelas atrizes com o objetivo de institucionalizarem suas demandas. Como consequência, podemos concluir que a entrada dos movimentos sociais no Estado não necessariamente significa que eles serão cooptados. Pelo contrário, ganhos políticos importantes podem ser adquiridos a partir dessa interação.

O processo legislativo é fragmentário por natureza. Por isso, foi preciso analisar a atuação das ativistas e femocratas em diferentes estágios. A influência exercida pelos movimentos pôde ser verificada em diversos momentos da tramitação, entre a formulação da agenda, a tramitação da PEC e a promulgação da emenda constitucional, e não somente em suas etapas iniciais, o que contraria alguns achados da literatura sobre as relações entre os movimentos sociais e o Legislativo. Nesse sentido, é simbólico o fato de a presidenta da FENATRAD, principal instrumento de organização política das trabalhadoras domésticas, ter ocupado um lugar na mesa diretora na sessão solene de promulgação da PEC. As ativistas defensoras dos direitos das trabalhadoras domésticas estiveram presentes desde a apresentação da PEC, passando pelas audiências públicas, pelas votações em plenário, pelos corredores, bastidores e gabinetes do Congresso Nacional, até a promulgação da proposta e a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 72/2013.

Com relação às teorias feministas da representação política, esse estudo de caso permitiu observar que a vinculação entre representação descritiva e representação substantiva, entre presença e ideias, esteve ancorada nas interações sócio-estatais entre os movimentos de trabalhadoras domésticas e as parlamentares feministas. O ativismo institucional das femocratas teve como base a parceria estabelecida com as trabalhadoras domésticas organizadas, gerando uma forma específica de feminismo estatal representativo. Assim, chegamos à conclusão de que desvincular a representação descritiva da representação substantiva, separando ideias de presença, pode levar a uma análise imprecisa sobre a representação política das mulheres. Mais do que isso, a articulação entre representação descritiva e representação substantiva só pôde acontecer nesse caso por conta da atuação dos movimentos e das informações acumuladas por eles ao longo de anos de luta política. Consequentemente, deixar os movimentos de fora da análise do processo legislativo é contar uma história pela metade.

A aprovação da PEC encontrou alguns obstáculos ao longo do caminho, tendo como seu maior opositor o então deputado federal Jair Bolsonaro, único parlamentar a se pronunciar contra a proposta. Apesar disso, os movimentos puderam defender seus pontos de vista, e tiveram essa participação reconhecida pelos parlamentares. A realização do supracitado ato composto por ativistas e parlamentares dentro do Congresso Nacional é emblemático também porque trouxe um repertório de ação geralmente vinculado à política das ruas e a repertórios de ação mais contenciosos para dentro do parlamento. A

ocupação da mesa diretora por uma ativista, ao lado do Presidente do Senado Federal, no momento final da tramitação da PEC, além de um gesto simbólico, revelou o nível de influência dos movimentos durante todo o processo e o seu reconhecimento por parte da instituição.

Simbólico também foi o fato de que duas das principais femocratas envolvidas na defesa da PEC das Domésticas foram mulheres, negras e de origem periférica: Benedita da Silva e Janete Pietá. Nesse sentido, um olhar interseccional foi fundamental para a análise da história dessas parlamentares e de sua atuação enquanto representantes das mulheres. A perspectiva social compartilhada por elas, a bagagem histórica composta por suas experiências de vida e a trajetória de ativismo que trouxeram consigo para dentro do parlamento propiciaram um novo e privilegiado olhar para a tramitação da PEC, como demonstram os documentos analisados e as entrevistas realizadas com ativistas. A articulação entre gênero, raça e classe serviu, nesse caso, não como forma de exclusão, mas sim de afirmação e resistência.

7. Voltando à superfície: comparação entre os casos

Após mergulharmos nos estudos de caso que analisaram o processo de tramitação da lei de cotas para candidaturas femininas, da Lei Maria da Penha e da PEC das Domésticas, vamos agora voltar à superfície e realizar a comparação entre os casos a partir do diálogo com as categorias analíticas apresentadas no início do trabalho. A análise da tabela abaixo nos permite identificar as principais semelhanças e diferenças entre os casos analisados ao longo desta tese e as consequências teóricas que podem ser derivadas desta comparação.

Quadro 2 – Comparação entre os estudos de caso

	Lei de cotas para candidaturas femininas	Lei Maria da Penha	PEC das Domésticas
Ano de aprovação	1997	2006	2013
Governo	FHC (PSDB)	Lula (PT)	Dilma (PT)
Tipo de direito	Direito político	Direito à vida	Direito trabalhista
Caráter universalista do texto	Sim	Não	Sim
Bancada feminina no momento da aprovação	Câmara: 6% Senado: 7%	Câmara: 8% Senado: 15%	Câmara: 9% Senado: 13%
Principais organizações da sociedade civil	CFEMEA	Consórcio de ONGs Feministas	Sindicatos de trabalhadoras domésticas
Principais organizações internacionais	Organização das Nações Unidas (ONU)	Organização dos Estados Americanos (OEA)	Organização Internacional do Trabalho (OIT)
Principais femocratas	Marta Suplicy (PT)	Jandira Feghalli (PCdoB)	Benedita da Silva (PT)
Encaixes produzidos	Aprovação de um dos artigos da Lei das eleições (9.504)	Aprovação da Lei 11.340	Aprovação da Emenda Constitucional 72/2013
Repertórios de interação	(i) Abaixo-assinado (ii) Política de proximidade (iii) Articulação com organismos internacionais (iv) Participação em Audiências Públicas	(i) Protestos (fora do Congresso Nacional) (ii) Política de proximidade e (iii) Articulação com organismos internacionais (iv) Participação em Audiências Públicas	(i) Protestos (dentro do Congresso Nacional) (ii) Política de proximidade e (iii) Articulação com organismos internacionais (iv) Participação em Audiências Públicas
Tempo de tramitação	08/01/1997 – 30/09/1997 (8 meses e 22 dias)	03/12/2004 – 07/08/2006 (1 ano, 8 meses e 4 dias)	14/04/2010 – 26/03/2013 (2 anos, 11 meses e 12 dias)

Em primeiro lugar, com relação ao ano de aprovação de cada uma das medidas legislativas, ou, desde a ótica da institucionalização dos movimentos, de cada um dos encaixes institucionais produzidos, elas foram aprovadas em anos diferentes e em governos distintos (inclusive em termos partidários), mas todas em um contexto de consolidação da democracia pós regime ditatorial e pré-golpe parlamentar. Enquanto a lei de cotas foi aprovada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, a Lei Maria da Penha foi aprovada no primeiro mandato do governo Lula e a PEC das Domésticas no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, ambos do PT.

Apesar das diferenças de governo e de orientação ideológica, a aprovação dessas medidas legislativas esteve inserida em um mesmo ciclo de interação entre os movimentos feministas e o Estado, caracterizado por uma maior permeabilidade das instituições às agendas feministas e pela construção de encaixes institucionais que cristalizaram as demandas dos movimentos no Estado. Esse ciclo teve duração de 40 anos, tendo sido iniciado em 1986 e interrompido em 2016. Como sabemos, a partir do fim do governo de Dilma Rousseff, outro padrão de interação entre os movimentos feministas e o Estado teve início no Brasil, caracterizado pela menor porosidade do Estado aos movimentos feministas, pela desinstitucionalização dos direitos das mulheres e pela institucionalização de uma agenda anti-feminista.

No que diz respeito ao tipo de direito envolvido, podemos concluir, a partir da comparação entre os casos, que as reivindicações por igualdade de gênero envolvem diferentes dimensões de direitos. A lei de cotas está relacionada aos direitos políticos, de cidadania e de participação no processo eleitoral que, desde as sufragistas, têm sido pautados pelos movimentos de mulheres. A Lei Maria da Penha, ao tratar da violência doméstica, está relacionada ao direito à vida, à dignidade e à integridade física e moral, direitos que historicamente fizeram parte das reivindicações feministas. A PEC das Domésticas, por sua vez, faz parte de uma reivindicação, principalmente dos movimentos de mulheres negras, pela formalização dos direitos trabalhistas das trabalhadoras domésticas e pelo direito à dignidade e ao trabalho decente.

Em termos de matéria jurídica, podemos afirmar que a lei de cotas aborda o direito eleitoral, a Lei Maria da Penha os direitos civil, criminal e administrativo e a PEC das Domésticas o direito trabalhista. O fato de as propostas legislativas analisadas envolverem diferentes campos e matérias de direitos demonstra a amplitude das questões

de gênero e sua transversalidade. Elas atravessam diferentes setores do direito e das políticas públicas, não podendo ser contidas em um nicho ou tema específico.

Nos três casos analisados, o foco principal das políticas propostas e a motivação para sua apresentação estavam na promoção de direitos da população feminina. Apesar disso, o caráter universalista do texto da legislação, variou em cada um dos casos. No caso da lei de cotas, a versão inicial do projeto previa expressamente a reserva de candidaturas para mulheres. No entanto, por conta das críticas recebidas, principalmente por parlamentares homens, que afirmavam que essa redação seria uma forma de discriminação, uma vez que os excluía, a versão final do texto adotou um caráter genérico e universalista que prevê a reserva de no mínimo 30% de candidaturas “para cada sexo”. Apesar de ter sido retirada a menção às mulheres, na prática, trata-se de uma reserva de candidaturas femininas, já que, historicamente, foram as mulheres as principais excluídas da política institucional.

No caso da Lei Maria da Penha, o texto aprovado se refere expressamente às mulheres. Já no artigo 1º da lei há afirmação de que:

“Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar **contra a mulher**, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção **às mulheres** em situação de violência doméstica e familiar (grifos nossos)”

O conceito de gênero, que cada vez mais tem sido alvo de críticas dentro do Congresso Nacional, principalmente por parte de parlamentares religiosos conservadores, também foi incluído no texto da Lei Maria da Penha. O artigo 5º do texto dispõe que:

“Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no **gênero** que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico,

sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial (grifo nosso)”

A inclusão dos termos “mulher”, “mulheres” e “gênero” foi uma conquista dos movimentos feministas e da bancada feminina que, durante o processo de tramitação, derrotaram os argumentos contrários ao projeto que afirmavam que ele seria inconstitucional por “discriminar” uma parte da população.

Por fim, no caso da PEC das Domésticas, não há nenhuma referência expressa às mulheres, apesar de elas representarem a grande maioria entre as trabalhadoras domésticas. A PEC utiliza o termo genérico e universalista “trabalhadores domésticos” para se referir à categoria. Entretanto, em diversos momentos do processo de tramitação, fez-se referência ao fato de que eram as mulheres negras as principais prejudicadas pelo não reconhecimento dos direitos trabalhistas das trabalhadoras domésticas.

Assim, as variações em relação ao caráter universalista do texto sugerem que a Lei Maria da Penha foi o único encaixe capaz de institucionalizar a diferença, ou seja, foi o único encaixe que não recorreu a categorias universalistas. Nos outros dois casos (lei de cotas e PEC das Domésticas) as parlamentares tiveram que ceder nesse ponto para que o texto fosse aprovado. Apesar das diferenças de redação, os três casos corroboram a ideia de que as agendas dos movimentos feministas questionam noções universalistas contidas nas políticas públicas. Essa suposta universalidade, defendida por parlamentares ao longo dos processos de tramitação, que afirmavam que as propostas seriam inconstitucionais, acaba ocultando formas de desigualdades baseadas no gênero, na classe, na raça e em outras dimensões das opressões, como o conceito de interseccionalidade nos ajuda a compreender.

No que diz respeito à porcentagem de mulheres na Câmara dos Deputados e no Senado no momento da aprovação de cada legislação, em nenhum dos casos a massa crítica de 30%, identificada pelos estudos feministas como a quantidade mínima necessária para que as mulheres possam influenciar o poder Legislativo, foi atingida. O caso brasileiro é interessante porque revela que mesmo sem uma alteração significativa nas taxas de representação política feminina ao longo do tempo, a despeito da implementação da lei de cotas, foi possível avançar na consolidação de alguns dos direitos das mulheres também no poder Legislativo. Os casos aqui analisados mostram que mesmo quando há baixa porcentagem de mulheres no parlamento elas podem fazer

diferença durante o processo legislativo, defendendo e promovendo políticas relacionadas à igualdade de gênero, desde a perspectiva da representação substantiva.

Essa diferença feita pela bancada feminina, nos casos analisados, foi fruto de dois fatores fundamentais. O primeiro deles foi a articulação entre ativistas feministas e femocratas, processo que conferiu maior legitimidade para a representação exercida pelas parlamentares. No caso da lei de cotas, essa articulação se deu via os setores mais institucionalizados dos movimentos feministas, como o CFEMEA. Já nos casos da Lei Maria da Penha e da PEC das Domésticas, as propostas contaram com o apoio da sociedade civil e de amplos setores dos movimentos feministas, o que possibilitou a institucionalização e tradução de suas demandas em normas.

O segundo fator que impulsionou a atuação da bancada feminina mesmo em um contexto de sub-representação das mulheres foi o apoio decisivo de parlamentares homens aos projetos de lei, artigos e propostas de emenda constitucional aqui analisados. Não fosse o apoio de parte da bancada masculina nos três casos, e a construção de coalizões multipartidárias, incluindo perspectivas ideológicas distintas, as propostas não teriam sido aprovadas, pois não teriam sido formadas as maiorias necessárias.

A partir destes dados, argumentamos que os pressupostos da teoria da massa crítica não são aplicáveis, em sua totalidade, ao caso brasileiro. Outros fatores como engajamento da sociedade civil e, mais especificamente, dos movimentos feministas, além do apoio dos legisladores homens parecem compensar, de alguma forma, a baixa representação feminina na política. Não queremos dizer com isso que as cotas para mulheres na política não sejam necessárias para o avanço das conquistas de direitos das mulheres, posto que ainda há inúmeras lutas políticas a serem travadas no que tange à igualdade de gênero e que a sub-representação continua sendo um obstáculo para o avanço das pautas feministas, como discutiremos a seguir.

Além disso, os casos analisados nesta tese permitem afirmar que, a despeito do que afirma a literatura sobre institucionalização dos movimentos, que tem focado nas interações sócio-estatais entre os movimentos e o poder Executivo, importantes direitos foram conquistados a partir da interação entre os movimentos feministas e o poder Legislativo. Ao mesmo tempo, ao tomar a sub-representação política feminina no Congresso como um fator explicativo para a menor relevância do poder Legislativo para a promoção da igualdade de gênero no caso brasileiro, a literatura sobre feminismo estatal

acabou ocultando o trabalho das femocratas que historicamente têm defendido pautas relacionadas aos direitos das mulheres, não apenas no Executivo, mas também no parlamento. Nesse sentido, destacamos aqui o papel desempenhado por Benedita da Silva, que teve uma atuação importante enquanto femocrata nos três casos analisados. Retomando Lovenduski (2001), podemos afirmar que os “atos críticos” de Benedita da Silva e das outras femocratas possibilitaram a mudança de posicionamento dos demais parlamentares, levando à formação de maiorias e, conseqüentemente, à aprovação dos projetos e a partir da criação de uma estrutura de oportunidades políticas favorável.

Nos três casos analisados, resgatando o que nos dizem Amenta *et al* (2010), foi possível identificar a influência da articulação entre ativistas e femocratas em três elementos principais: nos planos e nas agendas dos líderes políticos, no conteúdo das propostas legislativas elaboradas pelos parlamentares e nos votos dos representantes-chave para a aprovação da legislação, o que confirma a influência dos movimentos feministas nas diversas etapas do processo de tramitação de propostas legislativas sobre igualdade de gênero, não apenas no momento de “formação da agenda”.

No entanto, nem tudo foram flores. A sub-representação política das mulheres no Congresso Nacional impôs limites para a aprovação das propostas legislativas da maneira como haviam sido idealizadas pelos movimentos. Mais do que isso, sabemos que outros temas relacionados à igualdade de gênero, que não foram objeto de nossa análise, não percorreram o mesmo caminho rumo à aprovação. Com relação ao tema dos direitos reprodutivos, por exemplo, podemos afirmar que o debate tem avançado de maneira mais frutífera no âmbito do poder Judiciário do que do poder Legislativo⁸⁷. Esse fato remete à distinção feita por Htun e Weldon (2010), a partir da qual apontam para a existência de dois tipos de políticas de gênero: as doutrinárias e as não doutrinárias. As primeiras seriam aquelas que desafiariam as doutrinas religiosas e os valores tradicionais de uma determinada sociedade. As segundas, por sua vez, seriam aquelas que avançariam na consolidação dos direitos das mulheres sem, contudo, colocar em xeque essas tradições. Se levarmos em consideração essa classificação, todos os casos aqui analisados poderiam ser considerados não doutrinários, o que explicaria, em parte, o fato de terem sido casos bem-sucedidos no que diz respeito à sua aprovação.

⁸⁷ A possibilidade de interrupção da gravidez de fetos anencéfalos, por exemplo, foi fruto de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2014.

Mesmo entre os projetos de lei aprovados, ou seja, mesmo entre as políticas não-doutrinárias, a bancada feminina teve que renunciar a alguns elementos que compunham originalmente os projetos. No caso da lei de cotas para candidaturas femininas, uma série de brechas na lei, como a não obrigatoriedade no seu cumprimento (elemento que só foi corrigido em 2009), dificultaram a sua implementação e efetividade. As parlamentares tiveram que ceder e barganhar em diversos pontos, como na porcentagem estabelecida de reserva de candidaturas, para que o projeto fosse aprovado. Podemos supor, a partir da teoria da massa crítica, que, se a bancada feminina do Congresso Nacional fosse maior, menos alterações aos projetos teriam sido feitas e eles expressariam de forma mais fidedigna os anseios dos movimentos.

Outro aspecto relevante é que, em todos os casos analisados, os movimentos que defenderam as políticas propostas apresentaram algum grau de institucionalização. Apesar disso, o tipo de organização envolvida variou de acordo com cada caso. Na tramitação da lei de cotas, a principal organização feminista envolvida foi a ONG CFEMEA, que historicamente tem defendido o aumento da representação política feminina nas instituições e acompanhado a tramitação de projetos de lei que afetam a vida das mulheres. No caso da Lei Maria da Penha, foi formado um consórcio de ONGs feministas composto majoritariamente por juristas que, em sua trajetória profissional e de ativismo, atuavam no combate à violência doméstica. Nesse caso, a profissionalização das ativistas permitiu a tradução das demandas dos movimentos em um anteprojeto de lei apresentado pela SPM ao Congresso Nacional. Por fim, no caso da PEC das Domésticas, destacamos a atuação dos sindicatos de trabalhadoras domésticas e de suas lideranças que, a partir da política de proximidade com femocratas favoráveis à pauta, lograram sucesso em sua estratégia de articulação política.

Os setores autodeclarados menos institucionalizados dos movimentos tiveram posicionamentos diferentes em cada um dos estudos de caso. No caso da lei de cotas, não houve consenso entre os movimentos feministas sobre a defesa dessa política, já que alguns dos setores mais críticos à institucionalização apontaram para os limites das cotas como, por exemplo, o risco de mulheres de direita de partidos conservadores serem eleitas, o que ameaçaria a consolidação dos direitos das mulheres. Nesse caso, foram as parlamentares que lideraram o processo de construção dos encaixes⁸⁸. Já no caso da Lei

⁸⁸ Interessante notar como houve uma mudança significativa no engajamento dos movimentos feministas em torno das cotas para as mulheres na política, desde a aprovação da lei, em 1997, até os dias de hoje.

Maria da Penha, houve engajamento de amplos setores dos movimentos, que participaram de audiências públicas e realizaram protestos e vigílias ao redor do país em defesa da sua aprovação. No caso da PEC das Domésticas, foram as organizações feministas de mulheres negras, como o Geledés, além dos sindicatos de trabalhadoras domésticas, as que mais se engajaram na defesa da pauta. Essa diferença de engajamento da base dos movimentos feministas em cada um dos processos de tramitação tem relação com a trajetória dos ativismos de mulheres no Brasil e com os temas que historicamente fizeram parte de suas reivindicações. A análise comparativa entre os casos permite afirmar que algumas demandas relacionadas à igualdade de gênero podem ser institucionalizadas mesmo sem o amplo engajamento dos movimentos feministas.

Outro aspecto importante revelado pelos estudos de caso foi a centralidade da articulação das femocratas e ativistas no âmbito internacional. Por meio da participação de parlamentares e de representantes dos movimentos feministas em fóruns, debates e eventos organizados pelas organizações internacionais, as pautas defendidas por cada uma das propostas legislativas ganharam legitimidade no contexto nacional. No caso da lei de cotas, a pressão internacional encabeçada pela ONU para que os países adotassem ações afirmativas para a inclusão de mulheres nos parlamentos foi decisiva. No caso da Lei Maria da Penha, a condenação do Brasil pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA criou constrangimentos para o Estado brasileiro, fazendo com que a aprovação de uma política nacional de combate à violência doméstica passasse a ser uma prioridade. Por fim, no caso da PEC das Domésticas, o Brasil assumiu perante a OIT o compromisso com a promoção do trabalho decente, o que serviu de impulso para que a emenda constitucional que institucionalizou os direitos trabalhistas das trabalhadoras domésticas fosse aprovada.

Além das organizações feministas e das organizações internacionais, as femocratas desempenharam um papel fundamental no processo de tramitação e aprovação dos projetos. Nos três casos, a função de relatoria em algum momento passou por parlamentares mulheres, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, o que reforça empiricamente a conexão existente entre representação descritiva e representação substantiva. A presença de mulheres ocupando cargos-chave, como o de relatoras,

Enquanto parte das parlamentares passaram a assumir posturas contrárias às cotas, várias organizações e coletivos feministas foram criados recentemente em prol desta política, o que reforça a importância das mudanças de contexto na análise da institucionalização dos movimentos sociais.

possibilitou que suas perspectivas sociais fossem representadas e levadas adiante no processo legislativo.

Outro elemento a se destacar é o fato de que as principais femocratas envolvidas no processo de tramitação e aprovação de cada um dos projetos (Marta Suplicy, Jandira Feghali e Benedita da Silva) eram de partidos de esquerda. Esse dado pode ter relação com o maior histórico de aproximação entre os movimentos feministas e os partidos de esquerda, de caráter mais progressista. Por fim, destacamos também a trajetória prévia de ativismo das femocratas antes de ocuparem cadeiras dentro do parlamento. Todas elas já atuavam politicamente sobre questões relacionadas aos direitos das mulheres, o que as caracterizaria como “ativistas institucionais”. Salientamos, uma vez mais, para além da dimensão substantiva da representação, o simbolismo contido no fato de Benedita da Silva ter sido a relatora da PEC das Domésticas, uma vez que ela própria exerceu a profissão antes de entrar na política.

No que diz respeito aos tipos de encaixes produzidos, não houve variação horizontal entre os casos, já que, como previamente definido por nosso recorte de pesquisa, todos envolveram a aprovação de medidas legislativas. No entanto, o alcance ou a variação vertical de cada um deles foi diferente. No primeiro caso, foi aprovado um dos artigos de uma lei maior que estabeleceu as regras para as eleições e determinou a reserva de 30% de candidaturas para cada sexo. No segundo caso, foi aprovada uma lei ordinária ampla que previa a criação de diversas medidas para o combate à violência contra as mulheres, em que todos os artigos foram previamente elaborados pelo Consórcio de ONGs Feministas, criando uma política nacional de combate à violência doméstica que foi difundida através dos estados e municípios. No caso da PEC das Domésticas, o encaixe produzido foi mais duradouro porque alterou-se o texto da Constituição Federal e não apenas o de uma lei ordinária. Tanto a Lei Maria da Penha quanto a PEC das Domésticas deram origem à implementação de novas políticas públicas nos diversos níveis federativos, indo além do texto da legislação.

Se fôssemos organizar os três estudos de caso de acordo com sua hierarquia na ordem jurídica poderíamos afirmar que a PEC das Domésticas foi o encaixe mais consistente, já que se tratou de uma norma constitucional que cristalizou a demanda das trabalhadoras domésticas. Para que a PEC fosse alterada, seria preciso aprovar outra emenda constitucional. Em seguida, viria a Lei Maria da Penha, que foi mais ampla e consistente do que a lei de cotas, uma vez que seria mais difícil mudar ou revogar uma

lei inteira do que um artigo de uma lei. Por fim, considerando a variação vertical dos encaixes, viria a lei de cotas, que poderia ser considerado o mais frágil dos encaixes construídos.

Apesar de a PEC das Domésticas ser o encaixe com o maior grau de altitude, sua eficácia não foi plena, uma vez que parte de suas resoluções ficou condicionada à regulamentação por meio de leis futuras. Por isso, os sindicatos de trabalhadoras domésticas continuam até hoje lutando pela regulamentação da PEC. Já a lei de cotas e a Lei Maria da Penha passaram a ter eficácia imediata, ou seja, passaram a valer plenamente a partir do momento de sua aprovação. A partir do momento da aprovação da Lei Maria da Penha, por exemplo, a vítima de violência doméstica poderia entrar com uma ação no poder Judiciário independentemente da edição posterior de atos infralegais.

Dessa forma, argumentamos que os encaixes produzidos a partir da interação entre os movimentos feministas e o poder Legislativo variaram verticalmente, ou seja, operaram em níveis de autoridade distintos. Assim, podemos afirmar que um mesmo tipo de encaixe (nesse caso, medidas legislativas) pode apresentar variações que implicam em diferenças no grau de institucionalização das demandas dos movimentos sociais. As inúmeras e recentes tentativas de alteração tanto da lei de cotas (extinguindo a reserva de candidaturas, por exemplo) quanto da Lei Maria da Penha (reforçando seu caráter punitivista) comprovam que a PEC das Domésticas foi de fato um encaixe mais duradouro (apesar das dificuldades em sua implementação).

No que diz respeito aos repertórios de interação utilizados entre os movimentos e o poder Legislativo, os mais recorrentes foram os seguintes: organização de protestos, política de proximidade entre ativistas e femocratas, participação em encontros de organismos internacionais, participação em audiências públicas e realização de abaixo-assinados. Em cada um dos casos, os movimentos e as femocratas variaram a intensidade com a qual recorreram a esses repertórios. No caso da lei de cotas, a participação na IV Conferência da ONU de Pequim foi decisiva para que a adoção das cotas para mulheres na política passasse a fazer parte da agenda do Congresso Nacional e ganhasse legitimidade dentro da instituição. No caso da Lei Maria da Penha, destacamos a realização de audiências públicas em diversas cidades e estados do país, além da organização de protestos e vigílias em favor da aprovação do texto. No caso da PEC das Domésticas, um repertório de interação fundamental foi a política de proximidade entre as ativistas dos sindicatos das trabalhadoras domésticas, principalmente de Creuza

Oliveira, e as femocratas. Esses repertórios de interação fizeram parte, em maior ou menor medida, do processo de construção dos encaixes institucionais anteriormente apontados, compondo a bem-sucedida estratégia de articulação política dos movimentos.

Por fim, com relação ao tempo de tramitação, essa variável pode indicar o grau de dificuldade de aprovação enfrentado por cada proposta. Podemos concluir que a lei de cotas foi a proposição que teve menor tempo de tramitação, tendo sido aprovada menos de um ano depois de sua apresentação. A lei de cotas, como demonstrado na análise de estudo de caso, consiste em um dos artigos da lei das eleições, que regularia o pleito de 1998 e as eleições subsequentes. A maior velocidade na aprovação da lei de cotas, portanto, guarda relação com a necessidade de se aprovar a lei dentro do período previsto para que ela valesse já nas eleições do ano seguinte. A bem-sucedida articulação protagonizada pela bancada feminina foi capaz de incluir a tempo, na discussão sobre as regras eleitorais, a pauta sobre a reserva de candidaturas para mulheres. A Lei Maria da Penha, por sua vez, teve tempo total de tramitação de 1 ano e 8 meses, dado que sugere que os obstáculos enfrentados pela proposta durante o processo de tramitação foram superiores aos enfrentados pela lei de cotas e inferiores aos enfrentados pela PEC das Domésticas. Já a PEC das Domésticas foi a proposta que teve o período mais longo de tramitação, processo que durou quase três anos, do momento da apresentação até a aprovação da emenda. Essa informação nos indica que a PEC das Domésticas foi a proposta que enfrentou maiores dificuldades para ser aprovada pelo Congresso Nacional, em comparação com as duas proposições anteriores. Um dos fatores que explicaria a maior demora na aprovação da PEC tem relação com as diferenças do processo de tramitação de uma emenda constitucional, que precisa ser aprovada em dois turnos, em relação à aprovação de um projeto de lei, que é votado em turno único, caso da lei de cotas e da Lei Maria da Penha. Além disso, o histórico escravocrata de nosso país foi um elemento presente no posicionamento dos opositores da PEC das Domésticas, entre eles o atual presidente da República, Jair Bolsonaro, fazendo com que as políticas voltadas especialmente para as mulheres negras enfrentassem mais obstáculos do que as políticas voltadas para a população feminina como um todo.

Considerações finais

Esta tese, após um processo que durou quatro anos e meio, acaba de ser escrita em um momento no qual os direitos das mulheres, inclusive os estudados ao longo deste trabalho, estão sob ameaça. Desde o golpe parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff do poder, estamos assistindo ao fim de um ciclo democrático que teve como consequência a institucionalização de direitos não apenas das mulheres, mas também de outros grupos marginalizados, como pessoas negras, povos indígenas e pessoas LGBTQIA+. Esse processo não se restringiu ao Brasil, mas aconteceu em toda a América Latina, caracterizando o fenômeno denominado pela literatura como a “onda rosa”. No caso brasileiro, apesar de nunca termos conquistado uma democracia efetiva para todas as pessoas, já que os governos progressistas também foram caracterizados por promessas não cumpridas e futuros não realizados, o desmonte ou “desinstitucionalização” daquilo que havia sido conquistado é aspecto característico do atual governo.

A institucionalização dos direitos das mulheres no poder Legislativo no Brasil foi fruto de lutas históricas dos movimentos feministas. A conquista de direitos trabalhistas, do direito à vida e de direitos políticos, para mencionar apenas os casos abordados nesta tese, foi resultado de um processo bem-sucedido de articulação entre ativistas, organizações feministas, mais ou menos institucionalizadas, e femocratas. Uma das conclusões derivadas deste trabalho é a de que nenhum dos direitos das mulheres garantidos através de medidas legislativas foi concedido, mas sim conquistado. Na linguagem da literatura sobre a institucionalização dos movimentos sociais, podemos concluir que os encaixes institucionais produzidos a partir da interação entre movimentos e o Estado não surgiram por geração espontânea, mas foram construídos por meio de um processo marcado por vitórias e derrotas.

Para responder à questão de pesquisa proposta por esta tese, utilizamos o método qualitativo de estudo de casos. As evidências empíricas foram coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas em profundidade e análise documental. Analisamos cada caso individualmente a fim de captar suas características e especificidades. Depois, fizemos uma análise comparativa evidenciando similaridades e diferenças entre os casos e extraindo as consequências analíticas da comparação. O método do estudo de casos não nos permite fazer generalizações estatísticas para populações, mas nos permite fazer

generalizações analíticas que, potencialmente, possam ser aplicáveis em outras situações concretas, além de possibilitar à pesquisadora avançar em conceitos teóricos, seja corroborando-os, rejeitando-os ou modificando-os (YIN, 2001).

Assim, retomando a pergunta inicial proposta por esta tese, podemos inferir que a interação entre os movimentos feministas e as femocratas fez diferença para a aprovação dos projetos relacionados à igualdade de gênero. A articulação entre os movimentos feministas e as parlamentares influenciou tanto o conteúdo das propostas elaboradas pelos parlamentares quanto os votos dos representantes. Nos casos aqui analisados, a representação descritiva, ou seja, a presença de mulheres dentro do parlamento, gerou a representação substantiva, ou seja, a atuação da bancada feminina em prol de propostas legislativas em defesa da igualdade de gênero. Esse fenômeno aconteceu mesmo considerando o contexto de sub-representação política feminina, característico das instituições políticas brasileiras, especialmente do Congresso Nacional, o que demonstra a alta capacidade de coordenação da bancada feminina e dos movimentos feministas em nosso país a despeito da ausência de uma massa crítica mínima de deputadas e senadoras.

O salto entre a atuação da bancada feminina para a promoção de projetos de lei sobre igualdade de gênero (representação substantiva) e a efetividade das propostas (entendida aqui como sua aprovação pelo Congresso Nacional) ocorreu a partir da habilidade política das ativistas e femocratas em angariar o apoio de outros parlamentares e da opinião pública, o que possibilitou a formação de uma correlação de forças favorável para o sucesso do processo de tramitação nos três casos estudados.

A articulação entre ativistas e femocratas possibilitou a construção de encaixes institucionais que cristalizaram algumas das demandas históricas dos movimentos feministas na legislação brasileira. Em outras palavras, para que as demandas dos movimentos fossem traduzidas em legislação, foi preciso algum nível de institucionalização dos movimentos a partir de diferentes repertórios de interação e da construção de encaixes institucionais. Esse fato destoa dos estudos clássicos sobre movimentos sociais, que conceberam as interações sócio-estatais de modo dualista, como eminentemente conflituosas ou como parte de processos de cooptação. Nesse sentido, esta pesquisa se junta a uma recente e efervescente produção acadêmica brasileira que tem se debruçado sobre a análise empírica da institucionalização dos movimentos sociais desde uma abordagem qualitativa. Esses trabalhos têm contribuído para complexificar e nuançar

a análise das relações entre movimentos sociais e Estado para além do momento de “formação da agenda”.

Os repertórios de interação utilizados por ativistas e femocratas para a produção dos encaixes institucionais variaram em cada caso. Podemos concluir a partir dos casos analisados que, quando se trata do feminismo estatal representativo, ou seja, da institucionalização dos movimentos no poder Legislativo, os repertórios de interação mais utilizados são: a política de proximidade entre ativistas e femocratas, a articulação com organismos internacionais e a participação em audiências públicas.

Na fase anterior à apresentação das propostas no Congresso Nacional, a participação de ativistas e femocratas em encontros promovidos por organismos internacionais sobre direitos das mulheres foi elemento comum em todos os casos analisados, o que confirma a importância dos organismos internacionais no processo de construção de políticas públicas e de encaixes institucionais no âmbito nacional. Retomando a diferenciação proposta por Gurza Lavalle e Swako (2021), poderíamos pensar em um quinto modo de institucionalização dos movimentos, além dos programático, posicional, simbólico e prático: o internacional.

Em alguns casos, os repertórios de interação menos institucionalizados e mais contenciosos como, por exemplo, os protestos, dentro e fora do Congresso Nacional, e os abaixo-assinados também foram importantes, tanto para influenciar a opinião pública, conferindo legitimidade à pauta, quanto para ampliar a mobilização dentro dos próprios movimentos. Assim, podemos concluir que repertórios de interação de caráter cooperativo coexistiram e se articularam, em menor medida, com repertórios mais conflitivos, produzindo efeitos no Estado e na formulação de políticas públicas relacionadas à igualdade de gênero.

Além disso, concluímos que, em todos os casos analisados, foi necessária a construção de coalizões multipartidárias, compostas por parlamentares homens e mulheres, que envolveram partidos de diferentes espectros ideológicos, para que a maioria necessária para a aprovação dos projetos fosse atingida. A bancada feminina teve papel fundamental na construção dessas coalizões, já que ela própria foi formada por parlamentares de partidos distintos, mas que, apesar das divergências sobre pontos específicos das propostas, entraram em concordância sobre a necessidade de aprovação

dos projetos. A construção dessa maioria foi um processo árduo, que demandou o enfrentamento aos opositores de cada uma das propostas legislativas em questão.

Outro elemento comum entre os casos analisados é que todos eles desafiaram de alguma forma a divisão entre público e privado, trazendo para a arena da política institucional questões relacionadas à vida cotidiana das mulheres. O lema feminista “o pessoal é político”, característico dos feminismos do final da década de 1960, foi capaz de mobilizar ativistas e femocratas, tendo ecoado ao longo do processo de tramitação das propostas analisadas. Ao institucionalizar as demandas feministas por uma participação política igualitária, pelo direito de viver livre de violência e pelo trabalho decente, a articulação entre ativistas e femocratas possibilitou a visibilidade pública e o comprometimento do Estado sobre questões que antes eram vistas como restritas ao âmbito doméstico.

Esperamos, a partir da análise realizada, ter contribuído para o avanço da agenda de pesquisa sobre a institucionalização dos movimentos e de sua relação com o poder Legislativo, aspecto ainda pouco abordado pela literatura. A variação vertical e o correspondente grau de institucionalização dos encaixes foram aspectos que diferenciaram os resultados obtidos em cada um dos casos. A PEC das Domésticas foi o encaixe mais consolidado, já que alterou o texto constitucional. Já a Lei Maria da Penha e a lei de cotas, por se tratarem de leis ordinárias que poderiam ser modificadas com maior facilidade, foram caracterizadas como encaixes menos estáveis.

O grau de apoio dos movimentos e o tipo de organizações feministas envolvidas em cada um dos processos de tramitação também variaram de acordo com os casos, demonstrando que nem sempre os movimentos participam ativamente da institucionalização de propostas legislativas relacionadas à igualdade de gênero no poder Legislativo.

Com relação às perspectivas feministas, esperamos ter contribuído para o avanço da literatura sobre feminismo estatal. O conceito de feminismo estatal representativo, proposto nesta tese, foi derivado de outros estudos anteriormente realizados sob o guarda-chuva conceitual do feminismo estatal, como o de Marlise Matos e Sonia Alvarez (2018), que se debruçaram sobre a análise do feminismo estatal participativo, no caso brasileiro. Esperamos ter promovido ao longo desta tese a conexão entre as teorias feministas da representação política e as teorias dos movimentos sociais, resgatando as conquistas

históricas dos movimentos feministas em termos de direitos, considerando suas várias dimensões.

Como forma de dar continuidade a essa agenda de pesquisa, sugerimos o aprofundamento de estudos de caso sobre o que denominamos aqui de feminismo estatal representativo, analisando a tramitação de projetos não aprovados e entendendo os motivos para não terem sido bem-sucedidos. Propostas legislativas que propõem políticas consideradas doutrinárias, como é o caso da legalização do aborto, por exemplo, historicamente têm tido maior dificuldade para serem aprovadas no Congresso Nacional brasileiro. Esperamos também que estudos vindouros possam comparar o caso brasileiro com o de outros países para verificar como o contexto político nacional e o desenho das instituições impactam (ou não) o fenômeno aqui denominado feminismo estatal representativo.

Além das contribuições teóricas e empíricas para o campo de estudos da institucionalização dos movimentos, do feminismo estatal e das teorias feministas da representação política, esperamos que esta tese possa ter contribuído para resgatar o legado de uma geração de ativistas feministas e femocratas, inspirando novos mergulhos. Tanto quanto o compromisso científico, esse compromisso político motivou a empreitada realizada até aqui.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca; VON BULOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, vol. 13, nº 28, p. 52-84, 2011.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, vol. 57, nº2, p.325 a 357, 2014.

ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: *Anais do 38º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu: Anpocs, 2014.

ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Revista Lua Nova*, n. 105, p. 15-46, 2018.

ALONSO, Angela. Flores, votos e balas: o movimento abolicionista brasileiro (1868-1888). São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

ALVAREZ, Sonia. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. *Cadernos Pagu*, nº43, 2014.

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

AMENTA, Edwin; CAREN, Neal. CHIARELLO, Elizabeth; SU, Yang. The political consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, v. 36, pp. 287-307, 2010.

ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, v. 9, n. 1, 2001.

ÁVILA, Maria Betânia. O tempo do trabalho das empregadas domésticas: tensões entre dominação/exploração e resistência. Tese de doutorado, UFPE, 2009.

BALLESTRIN, Luciana. Rumo à teoria pós-democrática? Trabalho apresentado no 41º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2017.

BANASZAK, Ann. *The women's movement inside and outside the state*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

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

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

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

BATISTA, Luiza. *Entrevista concedida a Beatriz Rodrigues Sanchez*. São Paulo, abril de 2020.

BERNARDINO-COSTA, Joaze. *Decolonialidade e interseccionalidade emancipadora: a organização política das trabalhadoras domésticas no Brasil*. *Revista Sociedade e Estado*, vol. 30, p. 147-163, 2015.

BERTOLIN, Patrícia; ANDRADE, Denise; MACHADO, Monica. *Carta das mulheres brasileiras aos constituintes: 30 anos depois*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. *Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades*. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*, v. 20, no. 2, 2015.

BIROLI, Flávia; Machado, Maria das Dores Campos; VAGGIONE, Juan Marco. *Gênero, neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2020.

BLAY, Eva. *Assassinato de mulheres e direitos humanos*. São Paulo: Editora 34, 2008.

BLAY, Eva. *Como as mulheres se construíram como agentes políticas e democráticas: o caso brasileiro*. In: *50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile*. Eva Blay e Lúcia Avelar (org.). São Paulo: EDUSP, 2017.

BLAY, Eva. Entrevista concedida a Beatriz Rodrigues Sanchez. São Paulo, Universidade de São Paulo, setembro de 2019.

BOHN, Simone. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 81-106, 2010.

BRAH, Avtar. Diferença, diversidade, diferenciação. *Cadernos Pagu*, vol. 26, p.329-376, 2006.

BURSTEIN, Paul; BRICHER, Marie; EINWOHNER, Rachel. Policy alternatives and political change: work, family and gender on the Congressional agenda, 1945-1990. *American Sociological Review*, vol. 60, p. 67-83, 1995.

BUTLER, Judith. *Problemas de Gênero: Feminismo e subversão da identidade*. Tradução Renato Aguiar. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BUTLER, Judith. *Notes toward a performative theory of assembly*. Harvard University Press, 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia; BRASIL, Felipe. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 101, 2015.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. *Revista Estudos Avançados*, v. 17, n. 49, pp. 117-133, 2003.

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

CARROLL, Susan. Woman candidates and support for feminist concerns. *Western Political Quarterly*, n. 37, 1984.

CFEMEA. *Boletins do Centro Feminista de Estudos e Assessoria*, 1995, 1996, 1997 e 2006.

COELHO, Sônia. Entrevista concedida a Beatriz Rodrigues Sanchez. São Paulo, SOF, agosto de 2019.

COLLINS, Patricia Hill. *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. New York, Routledge, Chapman and Hall, 1990.

COLLINS, Patricia Hill. Intersectionality's definitional dilemmas. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, n. 41, p. 1-20, 2015.

COLLINS, Patricia Hill. Aprendendo com a outsider within: a significação sociológica do pensamento feminista negro. *Revista Sociedade e Estado*, vol. 31, p. 99-127, 2016

CORRÊA, Diego; CHAVES, Vanilda. Gender quotas and placement mandates in open and closed lists: Similar effects, different mechanisms. *Electoral Studies*, n. 66, 2020.

COSTA, Ana Alice. O feminismo brasileiro em tempos de ditadura militar. *Revista Labrys*, n.15, 2009.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, 10 (1): 171-188, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (ed.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

DAHLERUP, Drude. The story of the theory of critical mass. *Politics and gender*, v. 2, n. 4, 2006.

DAHLERUP, Drude; HILAL, Zeina; KALANDADZE, Nana; KANDAWASVIKA-NHUNDU, Rumbidzai. *Atlas of Electoral Gender Quotas*, IDEA, 2014.

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

DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario. *Social movements: an introduction*. Oxford: Blackwell, 2006.

DESPENTES, Virginie. *Teoria King Kong*. São Paulo: N-1 Edições, 2016.

EISENSTEIN, Hester. The Australian femocrat experiment. In: *Feminist Organizations*. Ed: Myra Ferree and Patricia Martin. Philadelphia: Temple University Press, 1995.

EISENSTEIN, Hester. *Inside agitators*. Philadelphia: Temple University Press, 1996.

FARIA, Nalu. *El Feminismo Latinoamericano y Caribeño: Perspectivas frente al Neoliberalismo*. São Paulo, REMTE/Oxfam, 2006.

FARIA, Nalu. Entrevista concedida a Beatriz Rodrigues Sanchez. São Paulo, SOF, 2019.

FEDERICI, Silvia. O ponto zero da revolução: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. São Paulo: Elefante, 2018.

FERREE, Myra; MUELLER, Carol. Feminism and the women's movement: a global perspective. In: *The Blackwell companion to social movements*. Ed: David Snow, Sarah Soule, Hanspeter Kriesi. Oxford: Blackwell Publishing, 2007.

FIGUEIREDO, Mariza Athayde. A evolução do feminismo. In: COSTA, Ana Alice; SARDENBERG, Cecília (org). *O feminismo no Brasil: reflexões teóricas e perspectivas*. Salvador: NEIM/UFBA, 2008.

FRASER, Nancy. *Fortunes of Feminism: From State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis*. London/New York: Verso, 2013.

FREITAS, Viviane Gonçalves. *Feminismos na imprensa alternativa brasileira: quatro décadas de lutas por direitos*. Jundiaí: Paco, 2018.

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

GODINHO, Tatau. Entrevista concedida a Beatriz Rodrigues Sanchez e Debora Rezende de Almeida. São Paulo, Pinheiros, novembro de 2019.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. In: SILVA, L. A. et al. *Movimentos sociais urbanos, minorias e outros estudos*. Ciências Sociais Hoje, Brasília, ANPOCS n. 2, p. 223-244, 1983.

GONZALEZ, Lélia. Por um feminismo afrolatinoamericano. *Revista Isis Internacional*, Santiago, v. 9, p. 133-141, 1988.

GONZALEZ, Lélia. E a trabalhadora negra, cumé que fica? In: GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano: ensayos, intervenções e diálogos*. Org. Flávia Rios, Márcia Lima. Rio de Janeiro, Zahar, 2020.

GROSSI, Miriam. Novas/velhas violências contra a mulher no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, v. 5, n. Especial, pp. 473-483, 1994.

GROSSI, Miriam; MIGUEL, Sônia. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Revista Estudos Feministas*, v. 9, n. 1, 2001.

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2019.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. São Paulo: Revista Lua Nova, n°67, 2006.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. (forthcoming). Social Movements and Modes of Institutionalization, in Federico M. Rossi (ed.), *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. *Tempo Social*, v. 26, n. 1, 2014.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 37, p. 595-609, 2007.

hooks, bell. Intelectuais negras. *Revista de Estudos Feministas*, vol. 3, p. 464, 1995.

hooks, bell. Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.

hooks, bell. O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras. São Paulo: Rosa dos Ventos, 2018.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. *Revista Estudos Feministas*, v.9, n.1, 2001.

HTUN, Mala; WELDON, S. Laurel. When do Governments Promote Women's Rights? A framework for the comparative analysis of sex equality policy. *Perspectives on Politics*, v.8, n.1, mar. 2010, p. 207-214.

KOOPMANS, Ruud. The dynamic of protest waves. In: *New social movements in Western Europe: a comparative analysis*. Ed: Hanspeter Kriesi, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak and Mario Giugni. London: UCL Press, 1995.

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

LEOPOLDI, Deise; TELES, Maria Amélia de Almeida; GONZAGO, Terezinha de Oliveira. Do silêncio ao grito contra a impunidade: Caso Márcia Leopoldi. Fundo Nacional de Cultura, Ministério da Cultura, 2007.

LERUSSI, Romina; COSTA, Malena. Los feminismos jurídicos en Argentina: notas para pensar un campo emergente. Revista Estudos Feministas, n. 26, Florianópolis, 2018.

LIMONGI, Fernando. Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norteamericana recente. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, Rio de Janeiro, n. 37, 1994.

LOVENDUSKI, Joni. Women and politics: minority representation or critical mass? Parliamentary Affairs, n. 54, v. 4, p. 743-758, 2001.

LOVENDUSKI, Joni. Feminizing Politics. Cambridge: Polity Press & Malden: Polity Press, 2005.

LOVENDUSKI, Joni; GUADAGNINI, Marila. Political Representation. In: The Politics of State Feminism. Ed. Dorothy McBride and Amy Mazur. Philadelphia: Temple University Press, 2010.

KING, Brayden; CORNWALL, Marie; DAHLIN, Eric. Winning woman suffrage one step at a time: social movements and the logic of the legislative process. Social Forces, vol. 83, p. 1211-1234, 2005.

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

MATOS, Marlise. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global? Revista de Sociologia e Política, vol. 18, n. 36, 2010.

MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. Cadernos Pagu, v. 43, p. 57-118, 2014.

- MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil: o feminismo estatal participativo brasileiro. Porto Alegre: Zouk, 2018.
- MCADAM, Doug; MCCARTHY, John; ZALD, Mayer. Social movements. In: Handbook of sociology. Ed: Neil Smelser. Newbury Park: Sage Publications, 1988.
- MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Dynamics of contention. New York: Cambridge University Press, 2001.
- MCBRIDE, Dorothy; MAZUR, Amy. The politics of state feminism: innovation in comparative research. Temple University Press, 2010.
- MELUCCI, Alberto. Challenging codes: collective action in the information age. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia; MARIANO, Rayani. O direito ao aborto no debate legislativo brasileiro: a ofensiva conservadora na Câmara dos Deputados. Opinião Pública, vol.23, n.1, pp.230-260, 2017.
- MODELLI, Laís. Constituição de 1988 foi avanço nos direitos das mulheres. Disponível em: <www.dw.com/pt-br/constituicao-de-1988-foi-avanco-nos-direitos-das-mulheres/a-45746107>. Acesso em: 07 de novembro de 2020.
- OUTSHOORN, Joyce. Social movements and women's movements. In: The Politics of State Feminism. Ed. Dorothy McBride and Amy Mazur. Philadelphia: Temple University Press, 2010.
- PASINATO, Wânia. Contribuições para o debate sobre violência, gênero e impunidade no Brasil. São Paulo em Perspectiva, v. 21, n. 2, p. 5-14, 2007.
- PASINATO, Wânia. Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 23, n. 2, 2015.
- PETERS, Guy. American public policy. Nova York: MacMillan, 1986.
- PETTINICCHIO, David. Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy in Social Movements. Sociology Compass 6:499-510, 2012.
- PHILLIPS, Anne. The politics of presence. Oxford: Clarendon, 1995.

- PINTO, Céli. Mulher e política no Brasil: os impasses do feminismo, enquanto movimento social, face às regras do jogo da democracia representativa. Florianópolis: Revista Estudos Feministas, N° Especial, 1994.
- PINTO, Céli. Uma história do feminismo no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- PITANGUY, Jacqueline. A carta das mulheres brasileiras aos constituintes: memórias para o futuro. In: Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto. Org. Heloisa Buarque de Hollanda. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.
- PITKIN, Hanna. The concept of representation. Berkley: University of California Press, 1967.
- PRECIADO, Paul. Manifesto contrassexual: práticas subversivas de identidade sexual. São Paulo: N-1 Edições, 2017.
- PRZEWORSKI, Adam. Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions. British Journal of Political Science, 39(2), 291-321, 2009.
- RANGEL, Patrícia. Feminismo de Estado e direitos políticos das mulheres: Argentina e Brasil. Anais do 10° Seminário Internacional Fazendo Gênero, Florianópolis, 2013.
- RARA, Preta. Eu, empregada doméstica: a senzala moderna é o quartinho da empregada. Belo Horizonte: Letramento, 2019.
- REZENDE, Daniela. Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados. Revista Estudos Feministas, vol. 25, n.3, 2017.
- RIBEIRO, Matilde. Mulheres negras brasileiras: de Bertioga a Beijing. Revista Estudos Feministas, vol. 3, p. 446, 1995.
- RIOS, Flavia. A cidadania imaginada pelas mulheres afro-brasileiras: da ditadura militar à democracia. In: 50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile. Eva Blay e Lúcia Avelar (org.). São Paulo: EDUSP, 2017.
- RIOS, Flavia; PEREIRA, Ana Claudia; RANGEL, Patrícia. Paradoxo da igualdade: gênero, raça e democracia. Revista Ciência e Cultura, São Paulo, v. 69, n. 1, p. 39-44, 2017.

RIOS, Flavia; MACIEL, Regimeire. Feminismo negro em três tempos. *Labrys, études féministes/ estudos feministas*, v. 1, p. 120-140-140, 2018.

RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura; MADERA, Nancy; CAMINOTTI, Mairana. Governance models of gender policy machineries under left and right governments in Latin America. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, n. 24, 2017.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 18, n. 1, p. 177–197, 2015.

SAFFIOTI, Heleieth. *A mulher na sociedade de classes*. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SANCHEZ, Beatriz. Teoria política feminista e representação substantiva: uma análise da bancada feminina da Câmara dos Deputados. Dissertação de mestrado, USP, 2017.

SANCHEZ, Beatriz. Representação política das mulheres: uma revisão crítica da bibliografia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, v. 1, p. 103-117, 2017.

SANTORO, Wayne; MCGUIRE, Gail. Social movement insiders: the impact of institutional activists on affirmative action and comparable worth policies. *Social Problems*, vol. 44, no. 4, 1997.

SAWER, Marian. *Sisters in Suits: Women and Public Policy in Australia*. Sydney: Allen & Unwin, 1990.

SCHEIDEGGER, Christine. *Women's Policy Machineries in Comparison: Bricks for Equal Gender Relations*. Dissertation, St. Gallen, 2014.

SCHMITTER, Philippe. The consolidation of democracy and representation of social groups. *American Behavioral Scientist*, v. 35, n. 4-5, 1992.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros Editores, 1982.

SKOCPOL, Theda. *Protecting soldier and mothers: the political origins of social polity in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

SOARES, Vera. Feminismo e ONGs. In: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG (ed.). O Impacto Social do Trabalho das ONGs no Brasil. São Paulo, ABONG, 1998.

SOULE, Sarah; OLZAK, Susan. When do movements matter? The politics of contingency and the Equal Rights Amendment. *American Sociological Review*, vol. 69, p.473-497, 2004.

SUPLICY, Marta. Novos paradigmas nas esferas de poder. *Revista Estudos Feministas*, v. 4, n. 1, 1996.

SZWAKO, José; GURZA LAVALLE, Adrian. “Seeing like a social movement”: institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. *Novos estudos CEBRAP*, v. 38, n. 2, 2019.

TARROW, Sidney. *Power in movement: social movements, political opportunities, mobilizing structure and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TARROW, Sidney. *The new transnational activism*. New York: Cambridge University Press, 2005.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea-Enap, p. 105-140, 2018.

TELES, Maria Amelia de Almeida. Violações dos direitos humanos das mulheres na ditadura. *Revista Estudos Feministas*, vol. 23, n. 3, p. 1001-1022, 2015.

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

TELES, Maria Amélia de Almeida. Entrevista concedida a Beatriz Rodrigues Sanchez. São Paulo, União de Mulheres de São Paulo, setembro de 2019.

TEODORO, Regina. Entrevista concedida a Beatriz Rodrigues Sanchez. São Paulo, abril de 2020.

- THÉNON, Susana. Ova completa. Trad. Angélica Freitas. São Paulo: Edições Jaboticaba, 2019.
- TILLY, Charles. From mobilization to revolution. MA: Addison-Wesley, 1978.
- TILLY, Charles. Movimentos sociais como política. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 3, p. 133-160, 2010.
- TORNQUIST, Susana; FLEISCHER, Soraya. Sobre a marcha mundial das mulheres: entrevista com Nalu Faria. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 20, n. 1, p. 291-312, 2012.
- VERGÈS, Françoise. Um feminismo decolonial. São Paulo: Ubu Editora, 2020.
- WELDON, Laurel. Beyond bodies: institutional sources of representation for women in democratic policymaking. Journal of Politics, n.64, 2002.
- WHITE, Jenny. State feminism, modernization, and the Turkish republican woman. NWSA Journal, Vol. 15, No. 3, pp. 145-159, 2003.
- YIN, Robert. Estudo de Caso: planejamento e métodos. São Paulo: Bookman, 2001.
- YOUNG, Iris. Inclusion and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ZHENG, Wang. “State feminism”? Gender and socialist state formation in maoist China. Feminist Studies, Vol. 31, No. 3, pp. 519-551, 2005.

Anexos

Lista de pessoas entrevistadas, em ordem cronológica

Rachel Moreno: psicóloga e ativista feminista. Atua desde 1974 em defesa dos direitos das mulheres. Nas eleições de 2014, foi candidata a deputada federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Entrevista realizada presencialmente, na casa da Rachel, em São Paulo, no dia 26/08/2019. Roteiro 1.

Sônia Coelho: educadora popular, integrante da Sempre Viva Organização Feminista (SOF) e da Marcha Mundial das Mulheres (MMM). Entrevista realizada presencialmente, na sede da SOF, em São Paulo, no dia 30/08/2019. Roteiro 1.

Eva Blay: professora emérita do departamento de Sociologia da USP, uma das pioneiras nos estudos de gênero no Brasil. Foi senadora entre 1992 e 1995 pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), além de ter sido a primeira presidenta do Conselho da Condição Feminina, em São Paulo. Entrevista realizada presencialmente, na USP, no dia 03/09/2019. Roteiro 1.

Muna Zeyn: professora de políticas sociais, foi chefe da Secretaria Particular da Prefeitura de São Paulo entre 1989 e 1992 e é assessora parlamentar da deputada federal Luiza Erundina. Entrevista realizada presencialmente na sede do mandato de Luiza Erundina em São Paulo, no dia 05/09/2019. Roteiro 1.

Nalu Faria: integrante da Sempre Viva Organização Feminista (SOF) e da Marcha Mundial das Mulheres (MMM). Entrevista realizada presencialmente, na sede da SOF, em São Paulo, no dia 06/09/2019. Roteiro 1.

Maria Amélia de Almeida Teles: promotora legal popular, integrante da União de Mulheres de São Paulo. Foi presa e torturada durante a ditadura. Entrevista realizada presencialmente, na sede da União de Mulheres, em São Paulo no dia 27/09/2019. Roteiro 1.

Maria José Menezes: funcionária da Universidade de São Paulo (USP), ex-integrante do Núcleo de Consciência Negra da USP. Faz parte da Coalizão Negra por Direitos. Entrevista realizada presencialmente na USP no dia 19/11/2019. Roteiro 2.

Tatau Godinho: ativista feminista, trabalhou como Secretária de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres na Secretaria de Políticas para as Mulheres durante os governos do PT. Entrevista realizada presencialmente em um café em Pinheiros no dia 26/11/2019. Roteiro 2.

Selma Santos: ativista feminista, militante do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Entrevista realizada presencialmente no Armazém do Campo, em São Paulo, no dia 09/12/2019. Roteiro 2.

Carla Vitória: ativista da Marcha Mundial das Mulheres (MMM). Entrevista realizada presencialmente na USP no dia 23/01/2020. Roteiro 2.

Jessy Dayane: ativista feminista, militante do Levante Popular da Juventude. Entrevista realizada presencialmente na casa de Jessy no dia 28/01/2020. Roteiro 2.

Monica Seixas: deputada estadual em São Paulo pelo mandato coletivo da Bancada Ativista. Entrevista realizada presencialmente na Assembleia Legislativa do estado de São Paulo, no dia 30/01/2020. Roteiro 2.

Débora Lima: ativista feminista, militante do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Entrevista realizada presencialmente na USP no dia 04/02/2020. Roteiro 2.

Gabriela Falcão: ativista do Fórum de Mulheres de Pernambuco e da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB). Entrevista realizada virtualmente via Skype no dia 12/02/2020. Roteiro 2.

Natália Cordeiro: ativista do Fórum de Mulheres de Pernambuco e da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB). Entrevista realizada virtualmente via Skype no dia 13/02/2020. Roteiro 2.

Isabela Brandi: ativista feminista do PSOL e do movimento estudantil. Entrevista realizada presencialmente na USP no dia 14/02/2020. Roteiro 2.

Ana Carolina Nunes: ativista feminista, pesquisadora da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Entrevista realizada presencialmente em um restaurante no Butantã no dia 17/02/2020. Roteiro 2.

Rosangela Talib: ativista feministas das Católicas pelo Direito de Decidir. Entrevista realizada presencialmente na sede das Católicas pelo Direito de Decidir no dia 18/02/2020. Roteiro 2.

Maíra Mee: ativista feminista do Coletivo de Mulheres Lésbicas de São Paulo. Entrevista realizada presencialmente na casa de Maíra no dia 19/02/2020. Roteiro 2.

Luiza Batista Pereira: presidenta da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD). Entrevista realizada virtualmente via Whatsapp no dia 14/04/2020. Roteiro 1.

Regina Teodoro: presidenta do Sindicato das Trabalhadoras Domésticas de Campinas. Entrevista realizada virtualmente via Whatsapp no dia 16/04/2020. Roteiro 1.

Roteiros utilizados nas entrevistas

Roteiro elaborado pela autora para esta tese

- 1) Quais são os principais entraves para a aprovação de projetos de lei voltados para a promoção da igualdade de gênero?
- 2) Como era a relação dos movimentos feministas com o Legislativo durante a tramitação do projeto?
- 3) Quais foram os principais opositores políticos durante o processo de tramitação do projeto?
- 4) Quais foram os principais aliados políticos durante o processo de tramitação do projeto?
- 5) O projeto contou com quais agentes favoráveis dentro do Estado?
- 6) Quais foram os agentes extra-parlamentares envolvidos?
- 7) Quais foram os atores e atrizes da sociedade civil e dos movimentos sociais que ajudaram na aprovação do projeto?
- 8) Quais foram as atrizes e atores estrangeiros envolvidos?
- 9) Em que circunstância o tema do projeto entrou na agenda das lideranças partidárias pela primeira vez?
- 10) Como foi o processo de elaboração do conteúdo da proposta? Qual foi o papel dos movimentos durante esse processo?
- 11) Como foi o processo de votação da proposta na Câmara dos Deputados e no Senado? Qual foi o papel dos movimentos durante esse processo?

Roteiro utilizado nas entrevistas do projeto FLACSO

Apresentação: Boa (tarde / bom dia), gostaria de agradecer a sua participação nesta entrevista.

Esta entrevista contribuirá para o Projeto “Género, Conservadurismos y violencias estatales”, financiado pela FLACSO-México, o qual compara as interações do movimento feminista com o Estado no Brasil e no México, além das novas configurações do feminismo nesses países. O projeto é coordenado pela professora Gisela Zaremborg, da FLACSO, México, com participação da professora Debora Rezende, da Universidade de Brasília.

Gostaria de esclarecer que as informações que surgirem deste estudo serão tratadas de forma anônima, e que não será possível identificar qualquer respondente individual.

O Sr (Sra) permite que eu grave a entrevista?

1º BLOCO: Histórico participação

- Para começar, gostaria que se apresentasse. Dissesse seu nome completo e qual organização, movimento social representa. Me conte um pouco de sua história de envolvimento com o feminismo.
- Me fale sobre sua organização. O que defende – quais são suas principais reivindicações?
- Como vocês se organizam? Considerando número de pessoas, forma de liderança, onde atuam, quais estados, recursos?

2º BLOCO: Opinião sobre o feminismo brasileiro

- Se você tivesse que oferecer um mapa do feminismo no Brasil hoje, quais correntes você diria que conformam o movimento?
- Quais são os principais conflitos ou disputas entre essas correntes?
- O que é hoje novo no movimento feminista brasileiro? Quais principais inovações?

- O que se mantém ao longo do tempo, considerando o movimento que vinha antes e os movimentos atuais?
 - **SE NÃO APARECER**, como vê a questão da interseccionalidade, os diferentes movimentos indígenas, negro, trabalhadoras, mov. LGBTQ+, etc.?
- Em que momentos os diferentes feminismos se unem? Quais pautas dividem, separam?
- Para você, quais são as diferenças do movimento feminista nas diferentes regiões do Brasil?
- Quais são os principais erros das feministas na época da transição democrática até 2003? E quais são seus principais acertos?
- Quais são os principais erros cometidos pelas feministas nos 14 anos de governo do PT? E quais são seus principais acertos?

3º BLOCO: Atuação da organização/movimento social e histórico de interação ou não interação com o Estado

- Quais são as principais atividades, estratégias da organização, considerando atividades contenciosas, fora do campo das instituições políticas? (protestos, marchas, abaixo-assinados, atuação virtual, ocupação)
 - **CASO NÃO MENCIONE**, perguntar: recentemente, ocorreram uma série de campanhas de protestos nas ruas (nomear: Marcha das Margaridas, Marcha das Vadias, Marcha das Mulheres negras, Protestos contra Eduardo Cunha, Ele não, etc.)
 - Qual sua opinião sobre estas campanhas?
 - Quais são suas vantagens e seus defeitos?
 - Quais são seus alcances?
- Qual papel das plataformas de redes sociais e internet para o seu movimento?
- Participa ou já participou de algum espaço participativo, como conselhos, conferências (Qual área, nível municipal, estadual ou nacional)?
 - **CASO NÃO TENHA PARTICIPADO**, O que acha da participação nestes espaços?

- Vocês se relacionam com partido (s) político (s)? (Qual?). Como? (Filiação, apoio a candidatura, lançamento de própria candidatura, apoio em políticas públicas...)
- Quais são as dificuldades/potencialidades do sistema de partidos brasileiro para a interação do movimento e avanço de suas pautas?
- Como você vê o debate de cotas no Parlamento no movimento feminista brasileiro?
- E para sua organização? Qual é o espaço do debate sobre representatividade nos parlamentos em relação às demais prioridades do movimento?
- Há alguma aproximação ou relacionamento com o Legislativo local, estadual ou nacional?
 - **NO CASO DE ENTREVISTADOS DE MANDATOS COLETIVOS OU SIMILARES** – Perguntar especificamente qual é a proposta, como funciona, o que eles veem de mudança em relação ao modelo de representação tradicional e à forma como o movimento feminista se relacionava com mandatos.
- E a interação com o poder Executivo local ou nacional? Já houve alguma aproximação do movimento? Em que circunstância? Para quê?
- E a interação com o Judiciário? Já houve alguma ação do movimento?
- Qual é o papel do judiciário neste debate sobre questões de gênero no Brasil?
- O contexto político, crise, impeachment impactou a ação do seu movimento/organização? Como?
- Como fazem ou percebem a disputa com o campo religioso conservador? Algum impacto na sua organização?