UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ITINERÁRIOS LEGISLATIVOS DA LEI DO RACISMO E DA LEI MARIA DA PENHA: UMA ANÁLISE SOBRE IMPACTO DA BRANQUITUDE PATRIARCAL NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Cyntia Cristina de Carvalho e Silva

BRASÍLIA
2024

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Itinerários legislativos da Lei do Racismo e da Lei Maria da Penha: uma análise sobre impacto da branquitude patriarcal no processo legislativo brasileiro

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, com requisito do título de Doutora em Sociologia.
Linha de Pesquisa: Violência, Segurança e Cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Haydée Caruso

BRASÍLIA
2024

Cyntia Cristina de Carvalho e Silva

ITINERÁRIOS LEGISLATIVOS DA LEI DO RACISMO E DA LEI MARIA DA PENHA: UMA ANÁLISE SOBRE IMPACTO DA BRANQUITUDE PATRIARCAL NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Defesa de tese, apresentada à banca examinadora, como requisito final de avaliação para obtenção do título de Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília.

Banca Examinadora:

_____

Profa. Dra. Haydée Glória Cruz Caruso (Orientadora)
Departamento de Sociologia - SOL/UnB

_____

Profa. Dra. Jacqueline Moraes Teixeira
Departamento de Sociologia - SOL/UnB

_____

Profa. Dra. Cristiane Brum Bernardes
Observatório Nacional de Mulheres na Política – Câmara dos Deputados

_____

Profa. Dra. Jacqueline de Oliveira Muniz
Departamento de Segurança Pública (UFF)

_____

Profa. Dra. Juliana Ferreira da Silva
Universidade Católica de Brasília (UCB)

Data de aprovação: 30/08/2024

“Ser mulher no Brasil equivale a viver num estado de guerra civil permanente”.	“Mas, no Congresso Nacional acordo é acordo; manifestações tardias só reforçam a angústia e as necessidades do povo negro, e, como diz o poeta: O caminho se faz caminhando”.	“Não existe democracia racial efetiva no Brasil, onde o intercâmbio entre indivíduos pertencentes a “raças” distintas começa e termina no plano da tolerância convencionada. Esta pode satisfazer as exigências do “bom tom”, de um discutível “espírito cristão” e da necessidade prática de “manter cada um em seu lugar”.
“Eles combinaram de nos matar. E nós combinamos de não morrer”.		
“Nós estamos todos os dias para dizer que os nossos corpos são nossos corpos, que a nossa fala e a nossa fala, que as nossas vidas são nossas vidas”	“O racismo no Brasil se caracteriza pela covardia. Ele não se assume e, por isso, não tem culpa e nem autocrítica”.	“É muito natural que sejamos feministas, é muito natural que sejamos antirracistas e é muito natural que sejamos anticapitalistas, antissexistas. Ou seja, é resgate de liberdade, democracia e marco civilizatório.”
“Mas ainda assim, nós estamos batalhando pelas ações afirmativas, porque não adianta só você colocar na lei e a lei ser aprovada se você não tiver orçamento para implementar, executar aquelas ações, elas não vão acontecer, não.”	“A Lei Maria da Penha, naquele momento, ela foi a coisa mais revolucionária. E na medida em que outras leis estão sendo criadas, elas vão fortalecendo a Lei Maria da Penha, porque ela foi uma lei inacabada. Ela era, de acordo com a nossa organização, a nossa força, que você tinha que brigar por tudo quanto é lado.”	“Não são as palavras nem as ações, a maior dor da discriminação é sentida no olhar. É algo inexplicável, mas dói, dói muito, chega a atravessar o nosso peito, cutucar o nosso coração e atingir a nossa alma.”
“As leis conservam seu prestígio não por serem justas, mas porque são leis. Nisso reside o mistério de seu poder; não têm outra base, essa lhes basta”.		
“O debate já é uma vitória.”	“Um país que foi o último a abolir o escravismo e o primeiro do planeta a se autoproclamar democracia racial”	“Defender as causas sociais, em especial a igualdade racial, é um tema muito árduo no Congresso Nacional; a correlação de forças é desigual, não chega a 10% o número de parlamentares negros na Câmara dos Deputados. No Senado, atualmente, estou só, um único negro, entre oitenta e um senadores, mas isso nunca foi motivo para me esconder.”
“Uma de nós é como mil de nós e mil de nós é como uma de nós”.		
“O Brasil está virando o país dos privilégios, o “privilégio” para negro, para o índio, para o idoso, etc”.	“É uma violação dos direitos humanos intervir nos conflitos do lar, afinal, citando Nelson Rodrigues, ‘toda mulher gosta de apanhar’”.	
Ficou barato bater em mulher de fato. Você paga uma cesta básica ou então meio fogão, quando é comprado a prazo, ou meia geladeira e fica por isso mesmo e vai embora. Sequer você tem o registro como réu primário e nem sempre essa pena é cumprida, porque às vezes o cidadão é desempregado e quem paga a cesta básica é a família. Quer dizer, a própria agredida acaba pagando a multa ou a cesta básica.	“Mas no Congresso Nacional as coisas só ocorrem conforme o rufar dos tambores, como fizemos em 1988, 1995, 2005, visando à promoção da Igualdade Racial. Não procuremos culpados, não faremos uma “caça às bruxas”, o que importa é a reflexão de cada um.”	A coragem que as mulheres têm para denunciar a violência doméstica é construída com muita dificuldade. As pesquisas indicam que as mulheres durante anos sofrem sozinhas, silenciam e muitas vezes se sentem culpadas por serem vítimas de violência. Essa culpa é um profundo instrumento de dominação que corrói a mulher.

Dedico este trabalho ao Bê, meus pais Arlindo e Mary, meus ancestrais negros e mulheres e todos aqueles que lutaram e lutam por igualdade de oportunidades a todos no Brasil.

Agradecimentos

Dizem que escrever uma tese é como parir um filho. E é exatamente como eu me sinto agora: estar parindo um bebê que foi gestado durante quase cinco anos. E há muita gente a agradecer nesse longo trajeto que vai da fecundação de ideia ao nascimento da tese. Primeiro, agradecer à noção de Deus, o sobrenatural que é capaz de fazer "alface virar pensamento", ou seja, rearranjar átomos de comida em corrente elétrica para criar ideias e força mecânica para colocá-las em prática. Em seguida, meus queridos pais, Arlindo e Mary, que lotaram meu cérebro e meu útero de ideias/óvulos bem férteis, capazes de gerar teses mirabolantes! Gratidão infinita ao meu companheiro de vida, corpo, alma e mente, que fecunda, gesta, lapida e educa as minhas ideias todos os dias na minha mente e, principalmente, me ajuda incondicionalmente a tirá-las da cabeça. Bernardo Fofo, te amo do fundo do meu coração e do meu cérebro. Obrigada por não só me ajudar a dar à luz, mas por ser luz intensa no meu caminho.

Não posso me esquecer da minha querida médica ginecologista que acompanhou todo esse processo de gestação, minha "mamis" sociológica profe. Dra. Haydée Caruso, que estava comigo desde que a tese quase não vingou, quando parecia que seria extrauterina, mas depois tudo se ajeitou e o bebê começou a crescer. Gratidão eterna também à superespecialista em bebês-tese profe. Dra. Christiane Girard e à minha prima querida também Christiane Carvalho Ribeiro, que pegaram na minha mão nos momentos mais difíceis. Outra parceira incrível que trouxe um olhar místico, literalmente cabalístico e sagrado ao ato feminino de gestar é minha doula querida, minha amiga e chefe, a gineterapeuta Ângela Maria dos Santos, que trouxe a conexão com o meu feminino em gestar uma tese sobre mulher e pessoas negras e também não soltou da minha mão um momento sequer. Gratidão também para minha querida amiga Fátima Leandro que sempre esteve comigo desde o início até o momento do parto. Como eu sou sortuda e cercada de mulheres fodas.

Nesta seara, também não posso deixar de citar agradecimento a meus ancestrais, meus avós maternos e paternos, mulheres e homens negros, indígenas e também brancos, que moldaram meus genes e os genes deste trabalho. Assim como, agradeço ainda meus ancestrais acadêmicos, mulheres e pessoas negras que trouxeram nosso código genético de luta das ideias. A bebê tese é nada mais que uma recombinação de tudo isso que já foi produzido com um novo formato e algumas mutações, é claro.

Gratidão também aos irmãozinhos da bebê tese, meus gatinhos, Napoleão Bonaparte e June Osborne, que estiveram comigo em grande parte do período de gestação/escrita, e acompanhavam cada chute em forma de rompante de ideia de pesquisa!

Nesse universo novo que é gestar tese, muitos titios participaram de todas as capacitações, conversas, debates e cursos que inventei para parir esse bebê. Assim, obrigada aos meus irmãos sociológicos da nossa Sintonia Fina das sextas-feiras, Milena, Adriano, Yacine, Marina, Fábio, Natália, Matheus, Paulo, Rafaela, Laura que me deram dicas fantásticas na gravidez! Obrigada demais também a Gabi, Renata, Patrícia e prof. Dr. Joaze, do programa de pós-graduação de Sociologia, que me ajudaram em tudo que precisava na gestação. Obrigada também meus professores queridos da Sociologia, com os quais aprendi demais sobre como gestar e criar uma tese!

Agradeço imensamente os titios e meus amigos queridos da bebê tese que acompanharam desde o chá revelação, Isa, Guga, Ellenzinha, Marcela, Camila, Daniel, Patrícia, Ronaldo, Aline, Raquel, meu primo Douglas, minha profe. de inglês Tati e minha psicóloga Paty! Gratidão também a meus queridos colegas da Decrin e da Direção da PCDF que me apoiaram nessa aventura: Ângela, Scheyla, Dani, Marcelli, Beca, Lívia, Ramon, Estela, Maurício, Leandro, Sandra, André, Petrillo, Dirceu, Sabrina, Inara, Belinha, Marcelo, Rose, Anderson, Gilmar, Valma, Fernando César, Nilton Jr., Márcia Aparecida e Isabel. Milhões de gratidão para meus amigos e vizinhos queridos, que trouxeram momentos de relaxamento para a gravidez: Patrícia Marins, Sylvio, Ludovico, Marília, Ângela Café, Fernando, Virgínia e Daniel.

Durante a gestação, fiz mil exercícios com idas e vindas ao Congresso Nacional e, por isso, também devo agradecimentos a minhas queridas deputadas federais entrevistadas Érika Kokay e Benedita da Silva e às suas competentes equipes de apoio.

Nos exames morfológicos, cruciais para a formação da bebê tese, agradeço imensamente minha banca de qualificação, Dra. Jacqueline Muniz, Dra. Débora Messenberg, Dra. Juliana Ferreira e Dra. Lucía Eillbaum, que garantiram o crescimento saudável do feto. Minha gratidão imensa também a meus obstetras e anestesistas da minha banca querida, estrela e cor de rosa choque, Dra. Jacqueline Muniz, Dra. Jacqueline Teixeira, Dra. Cristiane Brum e Dra. Juliana Ferreira que vão ajudar a bebê tese a vir e a conquistar o mundo!

Nasceu.

Sou mãe.

Resumo

Esta tese contribui para os estudos das relações de poder no Congresso Nacional, sobre o recorte de raça e de gênero, além de propor uma metodologia sociológica para etnografar processos legislativos no Brasil. Por meio da categoria de dispositivo de Michel Foucault, articularam-se outras, a saber, o dispositivo de raça, o dispositivo de gênero e o dispositivo jurídico, para realizar etnografias dos processos e itinerários legislativos de elaboração da Lei Maria da Penha e da Lei do Racismo, utilizando as técnicas da análise de discurso e de conteúdo tanto das leis originais quanto dos projetos de lei para modificá-las ao longo dos anos de 1989 a 2022. Como resultados, observou-se que tanto para a pauta feminista quanto para pauta racial, convergiram elementos do dispositivo de gênero e raça referentes à importância do ativismo dos movimentos feministas e negros no Congresso Nacional; a invocação dos discursos dos "direitos humanos"; a necessidade de utilização de coesão, coerência e de bastante fundamentação argumentativa para atacar as estruturas do patriarcado e da branquitude; a pouca consideração do aspecto interseccional nas diversas experiências raciais e de mulheridades das vítimas de violência doméstica e de racismo; e a desconfiança no sistema de justiça para aplicar as leis com um olhar de perspectiva de gênero e de raça. Ao final, propõe-se a criação de uma categoria analítica do dispositivo da branquitude patriarcal com o objetivo de aprofundar os estudos das relações sociais de raça e gênero no Brasil, cujos elementos são a desnecessidade de compromisso com a coesão e coerência argumentativa; a persistência adaptativa na manutenção da posição de poder; a confiança no funcionamento desigual das instituições; a uniformização de existências e negação das pluralidades; a apropriação do espaço público como extensão do espaço privado; o discurso da "meritocracia" e a defesa da "liberdade de expressão" absoluta.

Palavras-chave: Itinerários legislativos; Lei Maria da Penha; Lei do Racismo; Dispositivo de Raça; Dispositivo de Gênero; Branquitude; Patriarcado; Etnografia legislativa; Branquitude Patriarcal.

Abstract

This thesis contributes to the studies of power relations in the National Congress, regarding race and gender, in addition to proposing a sociological methodology to ethnograph legislative processes in Brazil. Through Michel Foucault's device category, others were articulated, namely, the race device, the gender device and the legal device, to carry out ethnographies of the legislative processes of drafting Maria da Penha Law and Racism Law, using the techniques of discourse analysis and content analysis of both the original laws and the bills to modify them over the years 1989 to 2022. As a result, it was observed that both for the feminist agenda and for the racial agenda, elements of the gender and race device converged referring to the importance of the activism of feminist and black movements in the National Congress; the invocation of "human rights" discourses; the need to use cohesion, coherence and plenty of argumentative reasoning to attack the structures of patriarchy and whiteness; the little consideration of the intersectional aspect in the diverse racial and feminine experiences of victims of domestic violence and racism; and distrust in the justice system to apply laws from a gender and race perspective. In the end, it is proposed to create an analytical category of the device of patriarchal whiteness with the aim of deepening the studies of social relations of race and gender in Brazil, whose elements are the lack of commitment to cohesion and argumentative coherence; adaptive persistence in maintaining a position of power; confidence in the uneven functioning of institutions; the standardization of existences and denial of pluralities; the appropriation of public space as an extension of private space; the discourse of “meritocracy” and the defense of absolute “freedom of expression”.

Keywords: Legislative Itineraries; Maria da Penha Law; Racism Law; Race Dispositive; Gender Dispositive; Whiteness; Patriarchy; Legislative ethnography; Patriarchal Whiteness.

Resumen

Esta tesis contribuye a los estudios de las relaciones de poder en el Congreso Nacional, en relación a raza y género, además de proponer una metodología sociológica para etnografíar los procesos legislativos en Brasil. A través de la categoría de dispositivos de Michel Foucault se articularon otros, a saber, el dispositivo racial, el dispositivo de género y el dispositivo jurídico, para realizar etnografías de los procesos legislativos de elaboración de las leyes de violência doméstica (Maria da Penha) y racismo, utilizando las técnicas de análisis del discurso y de contenido tanto de las leyes originales y los proyectos de ley para modificarlos durante los años 1989 a 2022. Como resultado, se observó que tanto para la agenda feminista como para la agenda racial convergieron elementos del dispositivo género y raza referidos a la importancia del activismo feminista y racial, movimientos negros en el Congreso Nacional; la invocación de discursos sobre "derechos humanos"; la necesidad de utilizar cohesión, coherencia y abundante razonamiento argumentativo para atacar las estructuras del patriarcado y la blanquitud; la poca consideración del aspecto interseccional en las diversas experiencias raciales y femeninas de las víctimas de violencia doméstica y racismo; y desconfianza en el sistema de justicia para aplicar las leyes desde una perspectiva de género y raza. Al final, se propone crear una categoría analítica del dispositivo de blanquitud patriarcal con el objetivo de profundizar los estudios de las relaciones sociales de raza y género en Brasil, cuyos elementos son la falta de compromiso con la cohesión y la coherencia argumentativa; persistencia adaptativa en el mantenimiento de una posición de poder; confianza en el funcionamiento desigual de las instituciones; la estandarización de las existencias y la negación de las pluralidades; la apropiación del espacio público como extensión del espacio privado; el discurso de la “meritocracia” y la defensa de la absoluta “libertad de expresión”.

Palabras clave: Itinerarios legislativos; Ley María da Penha; Ley de Racismo; Dispositivo de Raza; Dispositivo de Género; Blanquitud; Patriarcado; Etnografía legislativa; Blanquitud patriarcal.

Zusammenfassung

Diese Arbeit leistet einen Beitrag zur Untersuchung der Machtverhältnisse in der brasilianischen Bundeslegislative unter besonderer Berücksichtigung von Rasse und Geschlecht und schlägt eine soziologische Methodologie für die ethnographische Analyse von Gesetzgebungsprozessen in Brasilien vor. Ausgehend von Michel Foucaults Kategorie des Dispositivs wurden weitere Kategorien - das Dispositiv der Rasse, das Dispositiv der Geschlechter und das Dispositiv des Rechts - kombiniert, um die Gesetzgebungsprozesse zur Ausarbeitung des Maria da Penha-Gesetzes und des Rassismusgesetzes ethnographisch zu untersuchen. Dabei wurden die Techniken der Diskurs- und Inhaltsanalyse sowohl der ursprünglichen Gesetze als auch der Gesetzesentwürfe zu deren Änderung in den Jahren 1989 bis 2022 angewandt. Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl in der feministischen als auch in der rassistischen Agenda Elemente des Gender- und des Rassendiskurses konvergieren, was auf die Bedeutung des Aktivismus der feministischen und der Schwarzen Bewegung im Nationalkongress sowie auf den Rückgriff auf Menschenrechtsdiskurse hinweist; die Notwendigkeit, die Strukturen des Patriarchats und des Weißseins durch Kohäsion, Kohärenz und viel Argumentation anzugreifen; die mangelnde Berücksichtigung von Intersektionalität in den unterschiedlichen rassischen und weiblichen Erfahrungen der Opfer von häuslicher Gewalt und Rassismus; und das mangelnde Vertrauen in das Justizsystem, Gesetze aus einer Gender- und Rassenperspektive anzuwenden. Schließlich wird eine analytische Kategorie für das Instrument des patriarchalen Weißseins entwickelt, mit dem Ziel, die Studien über die sozialen Beziehungen zwischen Rasse und Geschlecht in Brasilien zu vertiefen. Diese Kategorie umfasst die folgenden Elemente: das fehlende Engagement für argumentative Kohäsion und Kohärenz, die adaptive Beharrlichkeit bei der Aufrechterhaltung der Machtposition, das Vertrauen in das ungleiche Funktionieren von Institutionen, die Standardisierung von Existenzen und die Verleugnung von Pluralitäten, die Aneignung des öffentlichen Raums als Erweiterung des privaten Raums, den Diskurs der "Meritokratie" und die Verteidigung der uneingeschränkten "Meinungsfreiheit".

Stichworte: Gesetzgebungsrouten; Maria da Penha-Gesetz; Rassismusgesetz; Rassendispositiv; Geschlechterdispositiv; Weißsein; Patriarchat; Ethnographie der Gesetzgebung.

Résumé

Cette thèse contribue aux études sur les relations de pouvoir en matière de race et de genre au Congrès National du Brésil, et propose une méthodologie sociologique pour l'analyse ethnographique des procédures législatives. À partir du concept de dispositif proposé par Michel Foucault, les dispositifs de race, de genre et juridique, ont été articulés pour une analyse ethnographique des procédures législatives d'élaboration de la Lei Maria da Penha et de la Lei do Racismo, par le biais des techniques de l'analyse de discours et de contenu des lois originales, ainsi que, des projets de loi visant à les modifier au cours des annnés 1989 à 2022. Comme résultats, nous avons observé qu'autant pour l'agenda féministe que pour le racial, des éléments des dispositifs de genre et de race se rejoignent en ce qui concerne, l'importance de la mobilisation des mouvements féministes et du mouvement noir au Congrès National; l'invocation des discours sur les "droits de l'homme"; la nécessité de cohésion, de cohérence et d'un solide argumentaire pour combattre les structures du patriarcat et de la blanchité; le faible intérêt pour l'intersectionalité des diverses expériences raciales et du féminin par rapport aux victimes de violences conjugales et du racisme; et, le déficit de confiance dans la justice pour l'application des lois en tenant compte du genre et de la race.
Nous proposons donc la création du dispositif de la blanchité patriarcale comme une catégorie d'analyse nous permettant d'approfondir les études des relations sociales de race et de genre au Brésil, dont les éléments sont, l'absence d'engagements dans le sens de la cohésion et de la cohérence argumentaire; la persistance adaptée du maintien de la position de pouvoir; la confiance par rapport au fonctionnement inégal des institutions; la standardisation des existences et le déni des pluralités; la mainmise sur les espaces publiques comme um prolongement des espaces privés; le discours de la "méritocratie" et la défense de la "liberté d'expression" absolue.

Mots-clés: Itinéraires législatifs ; Lei Maria da Penha; Lei do Racismo; Dispositif de race; Dispositif de Genre; Blanchité; Patriarcat; Ethnographie législative

Lista de abreviações

ADC – Ação direta de constitucionalidade
ADCT – Atos das Disposições Transitórias da Constituição de 1988
ADIN – Ação direta de inconstitucionalidade
ADO - Ação direta de inconstitucionalidade por omissão
ADPF – Ação de descumprimento de preceito fundamental
AMB – Associação dos Magistrados do Brasil
AVANTE – Partido Avante
CLADEM – Comitê Latino-americano e do Caribe pelos Direitos da Mulher
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CD – Câmara dos Deputados Federais
CDDM – Comissão de Defesa dos Direitos das Mulheres da Câmara dos Deputados
CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família
DECRIN - Delegacia Especial de Repressão aos Crimes por Discriminação Racial, Religiosa, ou por Orientação Sexual, ou Contra a Pessoa Idosa ou com Deficiência
DEM – antigo Partido Democratas que se tornou o Partido União Brasil
DOCD – Diário Oficial da Câmara dos Deputados
DOU – Diário Oficial da União
DSF – Diário Oficial do Senado Federal
FONAJE – Fórum Nacional dos Juizados Especiais
FNB – Frente Negro Brasileira
HC – *Habeas Corpus*
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LEI CAÓ – Lei Carlos Alberto de Oliveira, Lei nº 7.716/89
LMP – Lei Maria da Penha, Lei nº 11.340/06
LR – Lei de combate ao racismo, Lei nº 7.716/89
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
NOVO – Partido Novo
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCDF – Polícia Civil do Distrito Federal
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – antigo Partido da Frente Liberal, que se tornou DEM, e depois se tornou Partido União Brasil
PHS – antigo Partido Humanista da Solidariedade, que foi incorporado ao Podemos (PODE)
PL – Projeto de lei
PMDB – antigo Partido do Movimento Democrático Brasileiro que se tornou MDB
PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos
PODE – Partido Podemos
PP – Partido Progressista
PPS – Partido Cidadania
PR – antigo Partido Republicanos, que se tornou Republicanos (PRB)
PRB – Partido Republicanos
PROS – antigo Partido Republicando na Ordem Social, que se incorporou ao Partido Solidariedade

PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – antigo Partido Social Liberal, que se incorporou ao Partido União Brasil
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTN – antigo Partido Trabalhista Nacional
PV – Partido Verde
REDE – Partido Rede Sustentabilidade
SF – Senado Federal
SISDEPEN – Sistema Nacional de Informações Penais
SOLIDARIEDADE – Partido Solidariedade
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STM – Superior Tribunal Militar
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
TST – Tribunal Superior do Trabalho
UNB – Universidade de Brasília
UNIÃO – Partido União Brasil
UDN – União Democrática Nacional
VD – Violência Doméstica

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Quantitativo percentual de deputadas e deputados de 1987 a 2022 177
Gráfico 2 – Quantitativo percentual de senadoras e senadores de 1987 a 2022..... 177
Gráfico 3 – Número de PLs na Câmara Federal por ano 180
Gráfico 4 – Número de PLs para modificar a LMP por ano 180
Gráfico 5 – Número de Leis aprovadas para alterar a LMP por ano 184
Gráfico 6 – Número de PLs para modificar a LMP por origem legislativa do proponente 186
Gráfico 7 – Número de PLs para modificar a LMP por gênero do proponente 188
Gráfico 8 – Número de PLs para modificar a LMP por partidos políticos..... 193
Gráfico 9 – Quantidade de deputados eleitos por partido nas 55ª e 56ª legislaturas (2015-2022) 194
Gráfico 10 – Quantidade de deputados separados por espectro político nas 55ª e 56ª legislaturas ... 194
Gráfico 11 – Número de PLs para modificar a LMP por partido político apenas nas 55ª e 56 legislaturas (2015-2002) 195
Gráfico 12 – Quantidade de PLS para alterar a LMP por alinhamento político nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022) 195
Gráfico 13 – Proporção entre apresentação de PLs para alterar a LMP e tamanho de bancada por espectro político nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022) 196
Gráfico 14 – Número de PLs para modificar a LMP por origem do Estado do proponente 196
Gráfico 15 – Quantidade de deputados federais por estado em 2024 197
Gráfico 16 – Índice de PLs por quantidade de cadeiras por Estado 197
Gráfico 17 – Número de PLs para modificar a LMP por temática 201
Gráficos 18 e 19 – Número de PLs por temática e subtemática da LMP 204
Gráficos 20 e 21 – Número de PLs por temática e subtemática da LMP 205
Gráficos 22, 23, 24 e 25 – Cruzamento de temáticas com gênero e proponente com FGR 206
Gráfico 26 – Número de PLs na Câmara Federal por ano.....329
Gráfico 27 – Número de PLs para modificar a LR por ano.....329
Gráfico 28 – Quantidade de PLs para modificar a LR por origem legislativa do proponente.....331
Gráfico 29 – Quantidade de PLs para modificar a LR por gênero do proponente.....334
Gráfico 30 – Número de PLs para modificar a LR por raça/cor do parlamentar declarada no TSE....338
Gráfico 31 – Número de PLs para modificar a LR por raça/cor do parlamentar 340
Gráfico 32 – Número de PLs para modificar a LR por partido político 343
Gráfico 33 – Quantidade de deputados eleitos por partido nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022) 344
Gráfico 34 – Proporção de deputados eleitos por alinhamento político nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022) 344
Gráfico 35 – Número de PLs para modificar a LR por partido político (2015-2022).....345
Gráfico 36 – Quantidade de PLS de alteração da LR por espectro político nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022) 345
Gráfico 37 – Proporção entre apresentação de PLs para alterar a LR e tamanho de bancada por espectro político nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022) 346
Gráfico 38 – Comparação da proporção de PLs propostos para alterar as LMP e LR conforme o espectro político 346
Gráfico 39 – Número de PLs para modificar a LR por origem do Estado do proponente..... 347
Gráfico 40 – Quantidade de deputados por Estado em 2024 348
Gráfico 41 – Índice de propostas por quantidade de cadeiras da UF 348
Gráfico 42 – Índice de propostas relativas à LR comparada com a proporção de negros na UF 349
Gráfico 43 – Índice de propostas da LMP e da LR por quantidade de cadeiras da UF 350
Gráfico 44 – Número de PLs por temática da LR..... 355
Gráficos 45 e 46 – Número de PLs por temática e subtemática da LR.....356

Gráfico 47 – Número de PLs modificativos da LR por tipo de criminalização.....356
Gráfico 48 – Cruzamento entre resposta estatal x raça do proponente sem aplicação do FRR 358
Gráficos 49 e 50 – Cruzamento entre resposta estatal x raça do proponente (branco ou negro) sem e com aplicação do FRR.....358
Gráfico 51 – Cruzamento de tipo de criminalização nos PLs da LR x raça do proponente (branco ou negro) com aplicação do FRR.....359

Índice de Quadros

Quadro 1 – População carcerária do Brasil em 2023, por raça e gênero 56
Quadro 2 – Panorama das modificações da LMP 134
Quadro 3 – Quantidade de PLs para modificar da LMP por ano e por governo 178
Quadro 4 – Número de Leis aprovadas para modificar a LMP por ano e por governo 183
Quadro 5 – Quantidade de deputados federais por legislatura e por gênero.....186
Quadro 6 – Quantidade de senadores por legislatura e por gênero 187
Quadro 7 – Fórmula do fator de correção de representatividade por gênero no CN 190
Quadro 8 – FRG por gênero no Congresso Nacional nas 52ª a 56ª Legislaturas 190
Quadro 9 – Exemplo das temáticas do PLs modificativos da LMP em categorias e subcategorias.....200
Quadro 10 – Panorama das modificações da LR 272
Quadro 11 – Quantidade de PLs para alterar a LR por ano e por governo..... 328
Quadro 12 – Quantidade de deputados e deputadas por legislatura na Câmara ao longo dos anos.... 333
Quadro 13 – Quantidade de senadores e senadora por legislatura no Senado ao longo dos anos..... 333
Quadro 14 – Fórmula do fator de representatividade por raça no CN.....336
Quadro 15 – FRG por gênero no Congresso Nacional para as 48ª a 56ª legislaturas.....336
Quadro 16 – Quantidade de deputados por raça nas 55ª e 56ª legislatura..... 338
Quadro 17 – Quantidade de senadores por raça nas 55ª e 56ª legislatura..... 338
Quadro 18 – Quantidade de PLs para modificar a LR por ano e por governo..... 339
Quadro 19 – Cruzamento de PLs para modificar a LR proposta por ano por raça e cor..... 339
Quadro 20 – Total de parlamentares no Congresso Nacional por raça nas 55ª e 56ª legislaturas..... 340
Quadro 21 – Número de PLs propostos por raça nas 55ª e 56ª legislaturas.....340
Quadro 22 – Fórmula do Fator de Correção de Representatividade Racial no Congresso Nacional . 341
Quadro 23 – FRR para grupos raciais no CN nas 55ª e 56ª legislaturas.....341
Quadro 24 – PLs de modificação da LR propostos por deputados do Distrito Federal 350
Quadro 25 – Exemplos de leis temáticas nas categorias e subcategorias dos PLs para alterar a LR...354
Quadro 26 – Dispositivo de gênero + Contribuições do Discurso Legislativo 373
Quadro 27 – Dispositivo de raça + Contribuições do Discurso Legislativo 379
Quadro 28 – Elementos do Dispositivo da Branquitude Patriarcal.....381

Índice de Figuras

Figura 1 – Representação imagética da Branquitude Patriarcal 20
Figura 2 – Procedimento legislativo no Congresso Nacional – Lei Ordinária Federal 60
Figura 3 – Banco de dados de discursos legislativos da LMP 67
Figura 4 – Extrato do banco de dados de PLs que tentaram ou tentam modificar a LMP 68
Figura 5 – Síntese gráfica da metodologia 74
Figura 6 – Debate entre deputados federais na discussão do PL 500/16 167
Figura 7 – Classificação dos partidos políticos brasileiros 191
Figura 8 – Diagrama dos dispositivos de poder.....385
Figura 9 – Organização das posições de poder no dispositivo da branquitude patriarcal 374

SUMÁRIO

Introdução 20
1. Pressupostos teórico-metodológicos 32
1.1. Categorias analíticas 32
1.1.1. Conceito de Dispositivo 32
1.1.1.1. O dispositivo do gênero 37
1.1.1.2. O dispositivo da raça 45
1.1.1.3. O dispositivo do discurso jurídico 57
1.2. Métodos de coleta de dados 63
1.2.1. Etnografia dos documentos 64
1.2.2. Construção dos bancos de dados 66
1.3. Métodos de análise dos dados coletados 69
1.3.1 Análise do Discurso 69
1.3.2. Análise de Conteúdo 72
1.4. Síntese gráfica da metodologia 74
2. Em briga de marido e mulher, o Estado vai sim meter a colher! - Lei Maria da Penha 75
2.1. As pautas do feminismo no Brasil (1889-1964) 77
2.1.2. Ditadura Militar e a agenda dos novos movimentos feministas (1964 – 1985) 80
2.1.3. Redemocratização (1985 – 1988) 91
2.1.4. Assembleia Constituinte e Constituição (1987 – 1988) 95
2.1.5. Década de 1990 e início dos anos 2000 (1988 – 2004) 99
2.2. Itinerário legislativo da Lei Maria da Penha (LMP) (2004 – 2022) 106
2.3. Projetos de Lei que modificaram a Lei Maria da Penha 134
2.4. Projetos de Lei em andamento relacionados à Lei Maria da Penha 174
2.4.1. Composição do Congresso Nacional por gênero - 48ª a 56ª legislaturas 176
2.4.2. Projeto de lei por ano e por governo 178
2.4.3. Perfil dos proponentes dos projetos de Lei modificativos da Lei Maria da Penha 185
2.4.4. Projeto de lei por temática 198
2.4.5. Cruzamento temática X Gênero do proponente 205
3. Lei do Racismo 213
3.1. Histórico da agenda do movimento negro no Brasil 214
3.2. Itinerário legislativo da Lei do Racismo – LR - PL 668/88 – Lei nº 7.716/89 253
3.3. Projetos de Lei que modificaram a Lei do Racismo 272
3.4. Projetos de lei em andamento relacionados à Lei do Racismo (LR) 325
3.4.1. Projeto de lei por ano e por governo 327

3.4.2. Perfil dos proponentes dos PLs modificativos da Lei Caó.....331
3.4.3. Projeto de lei por temática.....352
3.4.4. Cruzamento temática X Raça do proponente.....357
4. Aproximações e distanciamentos entre os debates legislativos na Lei Maria da Penha e da Lei do Racismo.....363
4.1. Contribuição da análise etnográfica legislativa para os dispositivos de raça e gênero.....370
4.1.2. Elementos legislativos para o dispositivo de gênero.....370
4.1.2. Dispositivo de Raça.....374
4.2. Elementos de um dispositivo da branquitude patriarcal.....379
5. Considerações finais.....388
Bibliografia referenciada.....395
Anexo: Linhas do tempo das pautas feministas e raciais.....412

Introdução

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o último censo realizado no país em 2022[1] chegou à conclusão de que a cara do Brasil é a de uma mulher negra, já que conta em sua população com 51,5% de mulheres e 55,5% de negros, distribuídos em 45,3% de pardos e 10,2% de pretos. Assim, estudar e entender como as questões de gênero e de raça perpassam e mobilizam a vida privada, social, econômica, cultural e política são fundamentais para qualquer estudo relacionado à sociedade brasileira.

Para se ter uma ideia das entranhas do recorte de raça e gênero na genealogia do país chamado Brasil, cito aqui um diálogo (imaginário) entre o polímata brasileiro Rui Barbosa e o ativista e intelectual negro Joel Rufino dos Santos. Rui Barbosa afirmava "ser a pátria a família amplificada" e em resposta, Joel Rufino disse que se a pátria brasileira, fosse uma família, ela só poderia ser uma família patriarcal escravista: "no centro absoluto, o macho branco; à sua volta, em círculos concêntricos, e pela ordem: seus familiares de sangue, agregados brancos e mestiços e, por último, índios e negros" (Santos, 1985, p. 302). A seguir, uma representação imagética elaborada com ajuda da inteligência artificial – ChatGPT:

Figura 1: Representação imagética da Branquitude Patriarcal

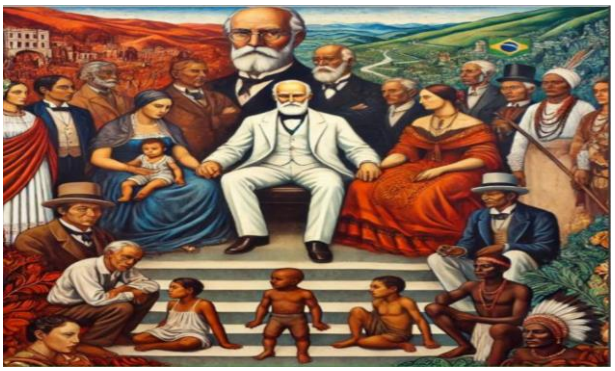


Imagem elaborada pela inteligência artificial do ChatGPT 4o.

Sim, a construção da sociedade brasileira, das instituições públicas, das leis, do conhecimento, da ordem social, das manifestações de "alta cultura", foi, em sua esmagadora maioria, capitaneada pelo tal "macho branco", apesar da maior representatividade populacional das mulheres e dos negros. E é esse o fato que me motivou a realizar esta pesquisa de doutorado.

[1] Dados do último censo de 2022. https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal (acesso em 07/08/23).

Eu sou uma mulher negra, que, atualmente, em razão dos meus privilégios econômicos e sociais, não tenho totalmente a cara do Brasil. Mas minha história, meus ancestrais, minha infância e adolescência periférica me aproximam do retrato do país atual. Filha única de pais mineiros, vivendo no Gama, uma cidade-satélite de Brasília, consegui ascensão social por meio dos estudos em escolas públicas e particulares com bolsas e cheguei até ao concorrido vestibular para Direito na Universidade de Brasília, em 2000, minha maior conquista até hoje, onde, literalmente, o mundo se abriu para mim. Eu não tinha qualquer referência na minha família do mundo universitário, ainda mais o cheio de pompa e circunstâncias que é o curso de Direito, na capital do Poder: Brasília.

Ainda na faculdade, passei no meu primeiro concurso público, para o cargo de técnica judiciária, e vi minha bolsa de estágio se multiplicar por dez e meu salário ser maior que o dos meus pais juntos, e com plano de saúde familiar. De lá, ascendi na burocracia estatal, mudei para o Plano Piloto, área nobre do Distrito Federal, e, desde 2010, sou delegada de polícia da Polícia Civil do Distrito Federal. Ao longo desses quase 15 anos de polícia, passei 9 deles trabalhando como delegada plantonista em vários distritos policiais de Brasília, onde pude sentir o peso da caneta ao ser uma agente do Estado, que, muitas vezes à custa de crises existenciais, ratifica a injustiça da sociedade racista e patriarcal brasileira.

Apesar da conquista de ser "dotôra", sempre fui uma menina questionadora, mesmo porque eu sabia eu tinha lugar, mas não muito na minha universidade, já que eu era a única menina negra e periférica da minha turma da faculdade de Direito, que, à época, nem sonhava com o sistema de cotas[2]. Eu sempre refletia sobre o mundo do direito e o mundo da minha casa, lá no Gama, onde meus colegas das brincadeiras da rua, nunca teriam acesso ao mundo de cá – alguns deles estão na Papuda[3], enquanto eu envio pessoas para lá. Dessa forma e consequentemente, já me embrenhei no mundo da pesquisa e fiz três programas de iniciação científica em sociologia jurídica com o Professor José Geraldo de Souza Júnior, o qual, eu, com 18/20 anos, mesmo ainda sem entender direito seu "léxico", me apresentou a "cosmovisão" da sociologia, o que permaneceu até hoje nas minhas carreiras acadêmica e profissional.

---

[2] "A UnB foi a primeira universidade federal a adotar o sistema de cotas. Elaborado pela professora Rita Laura Segato e pelo professor José Jorge de Carvalho, o documento que estabeleceu a medida – o Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial – foi aprovado pelo Cepe em 6 de junho de 2003. Em 2004, houve o primeiro vestibular com vagas exclusivas para negros e indígenas*." In:* https://noticias.unb.br/institucional/6606-cepe-comemora-20-anos-das-cotas-na-unb#:~:text=HIST%C3%93RICO%20%E2%80%93%20A%20UnB%20foi%20a,6%20de%20junho%20de%202003. (acesso em 02/05/2024).

[3] Papuda é o nome conhecido do Complexo Penitenciário de Brasília.

Como a pesquisa e o estudo para mim são um estilo de vida, foi simples. Fiz cinco pós-graduações, alguma delas em sociologia e direitos humanos e, em 2016, ousei mudar definitivamente meus ares jurídicos e entrei no mestrado do Programa de Pós-Graduação de Sociologia, decidindo estudar a prostituição de rua em Brasília, já que o tema era uma constante na minha atuação profissional como delegada de polícia plantonista da Asa Norte, um bairro da Capital.

Estudar mulheres prostitutas ampliou muito meus questionamentos acerca do patriarcado e da branquitude, uma vez que, a maioria delas, na minha pesquisa, era negra. Além disso, por meio dos meus estudos sociológicos de gênero e raça, foi que me reconheci como negra, já que sentia todos os efeitos do racismo nos ambientes que frequentava, principalmente, nos jurídicos. Até então, não era inteiramente clara para mim a dimensão de raça e de gênero da atitude de outras pessoas em relação a mim.

A questão de gênero sempre permeou a minha atividade profissional porque, no plantão policial, a maior incidência criminal é a aplicação da Lei Maria da Penha, a qual, já como socióloga, me provocava inúmeros questionamentos sobre a força dessa Lei, comparada com outras. Já a questão de raça, além do aspecto pessoal, começou a me inquietar mais quando assumi, em 2019, como delegada-chefe adjunta a Delegacia especial de repressão aos crimes por discriminação racial, religiosa ou por orientação sexual ou contra a pessoa idosa ou com deficiência – DECRIN, onde trabalhamos diretamente com a aplicação da Lei do Racismo.

Se o recorte de gênero e raça são fundamentais para entender o Brasil e o meu próprio lugar no mundo, por que não estudar o processo de elaboração das duas principais leis brasileiras de combate aos crimes contra mulheres e contra negros? Se na minha trajetória de vida eu pertenço a distintos mundos, na minha trajetória acadêmica, não seria diferente. Assim, aproveitando-me das minhas raízes hibridas entre o mundo do Direito e o mundo da Sociologia, bem como da minha vivência pessoal, decidi então estudar os discursos legislativos dos parlamentares ao elaborar as Leis Maria da Penha e do Racismo, de modo a compreender as manifestações do patriarcado e da branquitude na instituição Congresso Nacional.

Dessa forma, a presente pesquisa tem como objetivo compreender como se dá a interação dos dispositivos de raça e gênero nos discursos e itinerários legislativos do Congresso Nacional brasileiro.

Para que essa meta seja alcançada, considerou-se, a partir dos estudos sobre o poder de Foucault, que o poder exercido pelo homem branco cisgênero heterossexual classe média cristão sulista meia-idade sem deficiência se manifesta em vários espaços e relações de poder, sejam físicas ou simbólicas, as quais são determinadas por particularidades entre as partes dessa relação como, por exemplo, cor da pele, identidade de gênero, orientação sexual, idade, origem, classe social, nível de educação formal, entre outros.

Nesse contexto, o problema da pesquisa foi a seguinte questão específica: como a raça e o gênero se manifestam nos discursos legislativos do parlamento brasileiro? A proposta de pesquisa para responder a essa questão teve como objeto de análise os discursos articulados nos processos legislativos da Lei nº 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, e da Lei nº 7.716/89, a Lei do Racismo ou Lei Caó[4], bem como nas suas subsequentes tentativas de modificação, com a atenção ao papel importante de mediação do dispositivo jurídico nesses processos, uma vez que é um dos elementos centrais do discurso oficial do Estado brasileiro.

O pressuposto teórico da investigação parte da ideia de que o exercício do poder é resultado de interações nas relações sociais. Dessa forma, a partir do conceito de dispositivo de Foucault, considerou-se tanto a raça como o gênero como dispositivos de poder que espraiam suas forças em todos os campos sociais, manifestando-se por meio de discursos, de práticas, de decisões, de gestos, de ditos e de não ditos, e estão presentes inclusive na conformação dos discursos legislativos.

O termo dispositivo[5] foi adotado por Foucault em uma fase mais madura de suas obras como uma categoria de análise do fenômeno do poder, visto não apenas como um aspecto objetivo, formal, ou seja, como um "conjunto de instituições e aparelhos garantidores da sujeição dos cidadãos em um Estado determinado", ou como um "modo de sujeição que, por oposição à violência, tenha a forma de regra", que são apenas suas "formas terminais", mas, sobretudo, o poder como

> a multiplicidade de correlações de força imanentes ao domínio onde se exercem e constitutivas de sua organização; o jogo que, através de lutas e afrontamentos incessantes as transforma, reforça, inverte; **os apoios que tais correlações de força**

[4] Caó é o acrônimo e apelido do deputado Carlos Alberto Oliveira. Militar, engenheiro químico, industrial e construtor, em 1956, formou-se na Academia Militar das Agulhas Negras, depois ingressou no Instituto Militar de Engenharia, bacharelando-se em engenharia química, em 1963. Fez especialização em engenharia econômica. Filiado à Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido de sustentação do regime militar, elegeu-se deputado federal em 1978, pelo Piauí. Em 1986, elege-se a deputado federal pelo PMDB e, em 1990, pelo PDS. Foi deputado constituinte e autor do PL 668/88, que deu origem à Lei do Racismo, a Lei nº 7.716/89. (ABREU et al., 2001, p. 4151-4152)

[5] O termo original utilizado por Foucault é *dispositif* e sua tradução é bem variada na literatura, causando inúmeras discussões acadêmicas, as quais ultrapassam os objetivos desse trabalho. Contudo, para os presentes fins, necessário o conhecimento de que dispositivo pode ser considerado também como *apparatus,* aparelho, ou construto (BUSSOLINI, 2010).

> **encontram umas nas outras, formando cadeias ou sistemas** ou ao contrário, as defasagens e contradições que as isolam entre si; enfim, as estratégias em que se originam e cujo esboço geral ou cristalização institucional toma corpo nos aparelhos estatais, na formulação da lei, nas hegemonias sociais (sem grifo no original) (Foucault, 1998, p. 88-89).

Assim, a proposta de Foucault para a análise do poder é centrada no seu dinamismo, na sua contingência e no seu entrelaçamento com as relações interpessoais ou intergrupais. Para ele, os dispositivos seriam "fazedores de fazeres", arranjos sociais sempre em mutação que estariam enraizadas nas múltiplas dimensões da prática cotidiana das pessoas. Assim, a ideia de dispositivo não está centrada no produto da ação social, como os discursos e as estruturas, mas na própria dinâmica que dá origem a esses fenômenos sociais (CASTRO, 2009, p. 125).

Nesta pesquisa, consideraram-se gênero e raça como categorias analíticas metodológicas, relacionadas a elementos constitutivos de relações sociais baseados nas diferenças percebidas entre os sexos e raças que, por sua vez, são "formas primeiras de significar relações de poder" (Scott, 2019, p. 67).

Quanto ao gênero como categoria analítica, Joan Scott considera quatro aspectos decorrentes de sua conceituação, a saber: 1) aspecto simbólico, como o gênero é percebido nas representações sociais como, por exemplo, as figuras de Eva, de Maria, mitos da poluição e purificação; 2) aspecto normativo, as consequências das interpretações do simbólico expressos em doutrinas religiosas, jurídicas, abordagens científicas, políticas, educativas etc.; 3) aspecto político, referente à posição política, a qual deveria haver uma posição fixa e binária de representatividade entre os sexos; e 4) aspecto da identidade subjetiva, que tem a ver com a perspectiva psicanalítica, na qual "transforma a sexualidade biológica dos indivíduos na medida da sua aculturação". (Scott, 2019, p. 68).

Entender gênero como uma categoria analítica que corresponde a um dispositivo de poder leva à construção de uma relação binária entre um ente (sujeito) e o "outro" (objeto), o último constituído em oposição à existência do ente em uma relação de dominante e dominado[6]. Para Foucault, uma relação de dominação é uma forma qualificada de relação de poder, em que uma pessoa determina a conduta de outra pessoa, e as possibilidades de modificação da correlação de forças estão "bloqueadas ou congeladas", com pouco espaço para o exercício da liberdade por parte do dominado, em razão tanto do uso da força quanto de técnicas de assujeitamento do dominante e do dominado (CASTRO, 2009, p. 126-127).

[6] A filósofa Simone de Beauvoir, em seus dois volumes da obra "O Segundo Sexo", explicou que "a mulher é simplesmente o que o homem decreta e é defina e diferenciada tendo como referência o homem, e não a si mesma. A mulher é o incidental, o não essencial, em oposição ao essencial. Ele é o sujeito, o absoluto, ela é o outro, o objeto. Em outras palavras, a sociedade determina o homem como a norma, e a mulher como o sexo secundário". (Mc Cann, Hannah *et al*, 2019, p. 115).

Dito isso, no dispositivo de gênero, a posição de dominante é ocupada pelo homem ou pela ideia de masculinidade e a posição de dominado, por qualquer outra manifestação de gênero, de relações ou expressões de gênero diferentes daquela do sujeito, ou seja, as outras formas de gênero distintas da masculinidade padrão. Assim, na posição de objeto dominado encontram-se as mulheres cisgênero, transgênero, as pessoas não binárias, agênero ou de gêneros fluídos.

Considerando a diversidade de manifestações das expressões de gênero, foi necessário fazer um recorte analítico para este estudo, o qual se concentrou apenas na expressão de gênero das experiências de mulheres cisgênero. Durante a fase exploratória para a construção dos bancos de dados, verificou-se a quase ausência de projetos de lei modificativos da Lei Maria da Penha referente à população LGBT+[7]. Não que esse silêncio não seja eloquente na denúncia da configuração do dispositivo de gênero sobre o assunto e não seja passível de ser objeto de estudos futuros. Contudo, analisar também as questões relacionadas ao movimento LGBT+ ultrapassa, em muito, o fôlego desta investigação. Além disso, eu me identifico como uma mulher cis heterossexual e, nessa medida, o recorte proposto acabou por facilitar o acesso às formas específicas de incidência do dispositivo de gênero sobre essa forma de mulheridade.

Em relação à questão da raça, aplica-se esse mesmo raciocínio[8]. Sueli Carneiro em sua tese de doutoramento em Filosofia (2005, p. 45), intitulada de "A construção do outro como não ser como fundamento do ser", utilizando também do conceito de dispositivo de Foucault, defendeu que à raça também se aplica os mecanismos de poder do dispositivo da sexualidade:

> Se o sexo será o demarcador de uma verdade sobre o sujeito, como Foucault demonstra na *História da Sexualidade*, que definirá a sua normalidade ou anormalidade, em nosso entendimento a raça será outro demarcador para a apreensão dessa verdade do sujeito; por meio dela se evidencia o valor de cada agrupamento humano na sua diversidade étnica/racial, a medida de sua humanidade, a normalidade de cada qual. O saber sobre o negro é então aqui considerado como prática discursiva de diferenciação social segundo a racialidade, que permite a distinção social de cada indivíduo por discursos de raça, produzidos no interior de relações de poder que, como afirma Daniella Georges Coulouris, para quem as relações de gênero "se consolidam enquanto continuidades históricas, mas também se alteram, se deslocam, se modificam em um processo ininterruptos de lutas e embates" (Carneiro, 2005, p. 51).

Na questão relacionada à raça, retomando a ideia de dominação para Foucault, situa-se o branco ou a ideia de branquitude na posição de dominante, e na posição de dominado, as

[7] LGBT+: Lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e + outras identidades de gênero e orientações sexuais que não se encaixam no padrão cis-heteronormativo, mas que não aparecem em destaque antes da sigla.

[8] Inclusive, os quatro aspectos decorrentes do uso da categoria analítica de gênero de Joan Scott, segundo ela, podem ser tranquilamente aplicados à raça: "O esboço que propus do processo de construção das relações de gênero poderia ser utilizado para examinar a classe, a raça, a etnia ou, por assim dizer, qualquer processo social. Meu objetivo era o de clarificar e especificar como é preciso pensar o efeito de gênero nas relações sociais e institucionais, porque essa reflexão é geralmente feita de forma precisa e sistemática." (Scott, 2019, p. 69).

demais expressões raciais ou de cor de pele de não brancos, como os negros, os amarelos e os indígenas. Para a presente investigação, consideraram-se apenas os negros, entre todos os "não brancos", tendo em conta a inexpressividade quantitativa de projetos modificativos da Lei do Racismo relacionadas às pessoas indígenas e às pessoas amarelas e a minha vivência do dispositivo de raça como uma mulher negra.

O processo de confecção de uma lei no Brasil, o chamado processo legislativo, é composto de várias etapas formais que demandam, entre outros atos, a discussão dos parlamentares, audiências públicas e a produção de documentos (relatórios, votos, emendas, substitutivos etc.) Ele se inicia com a proposição do projeto de lei e se encerra ou com o seu arquivamento ou com o seu veto ou sanção e promulgação pelo Presidente da República. Essas etapas são previstas na legislação, são objeto do estudo jurídico, e frequentemente documentadas na forma de textos, áudios e vídeos gravados e corporificam parte dos pensamentos, representações sociais e opiniões dos congressistas sobre um determinado tema.

Porém, esse processo formal não esgota toda a dinâmica por trás da atividade de produção legislativa. Subjacente ao procedimento prescrito pelos regimentos e leis, há o que chamo aqui de itinerário legislativo, que é um caminho mais amplo, que abrange também os trâmites do processo legislativo, mas vai além ao analisar as relações sociais por trás dos despachos, dos andamentos e das idas e vindas do projeto de lei em discussão, justificadas por concessões, acordos e interesses sócio-políticos que vão muito além do trâmite burocrático jurídico. Os itinerários legislativos são formados por uma série de atividades de bastidor, como avaliações políticas, negociações, trocas de apoio, pressões e obstruções. O estudo desse itinerário legislativo mais amplo é, portanto, mais árduo do que a simples observação de sua tramitação jurídica-formal, pois raramente essa atividade política é evidenciada de maneira explícita em documentos, mas pode ser rastreada a partir de uma análise minuciosa dos documentos, discursos e mesmo notícias do respectivo período.

É nesse contexto, que se insere outra função do Poder Legislativo. Para além da atividade de confeccionar leis para regular as relações sociais no Brasil e fiscalizar a atividade administrativa dos Poderes Executivos e Judiciário, o Poder Legislativo possui um **fazer** que muitas vezes é negligenciado pelos estudos jurídico-legislativos que se concentram em analisar a forma processo jurídico dos produtos do Congresso Nacional. Assim, a ideia de estudar os itinerários legislativos, a partir de uma perspectiva sociológica do conceito de dispositivo, busca captar as manifestações desse fazer político que vai muito além de aprovar um produto legislativo. Exemplos desse tipo de fazer **é o fomento da discussão pública de**

um tema, testar os limites jurídicos e políticos do sistema de freios e contrapesos entre os poderes, inflar a opinião pública, angariar seguidores nas redes sociais, ganhar fama entre muitas outras dimensões. Muitas vezes, um parlamentar propõe a criação de uma lei já sabendo que se trata de uma lei inconstitucional, ou seja, inviável no processo jurídico legislativo, mas seu objetivo não é aprovar a lei ou aprimorar o sistema legislativo, mas sim conseguir outros capitais políticos benefícios decorrentes do ato de pautar ou se posicionar perante um tema que está sendo discutido pela opinião pública no momento.

Nesse contexto, o conceito do dispositivo apresenta-se como uma ferramenta analítica adequada para compreender os meandros dessas idas e vindas procedimentais de propostas de leis, regulamentos, discursos em plenário, comissões, audiências públicas, negociações, obstruções e priorizações, ou seja, idas e vindas no processo legislativo que, para além do direito, é regido pela política.

Dessa forma, como se trata de uma tarefa complexa, diante dessa dificuldade do exame dos itinerários legislativos das leis, elegeu-se estudar tão somente o itinerário legislativo das duas leis principais e mais conhecidas do país no que se refere à pauta das mulheres e à pauta contra o racismo: a Lei nº 11.340/06, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, e a Lei nº 7.716/89, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. A Lei nº 7.716/89, a Lei do Racismo, foi promulgada em 1989 e a Lei nº 11.340/06, no ano de 2006. Embora o processo legislativo da Lei nº 7.716/89 tenha se encerrado no ano de 1989 e o da Lei nº 11.340/06, em 2006, essas normas, ao longo dos anos, foram e vêm sofrendo alterações em seu conteúdo, com inclusão e retiradas de artigos, conforme o curso das discussões sociais sobre o racismo e a defesa das mulheres no país.

Dessa forma, tendo em conta essas modificações legislativas ao longo dos anos, esta pesquisa abrangeu, além dos itinerários e discursos legislativos dos processos originais das Leis nº 7.716/89 e 11.340/06, também a análise dos discursos dos congressistas para modificá-las.

É preciso, contudo, salientar que, ao longo do processo legislativo, há várias disputas sobre o que deve ou não prevalecer em relação a um tema em uma norma, conforme as posições de cada parlamentar. Assim, nesta pesquisa, classificaram-se em dois grandes grupos as propostas legislativas modificativas das Leis Maria da Penha e do Racismo, a saber: 1) grupo das propostas que percorreram a totalidade do procedimento legislativo e se transformaram em lei para modificar as Leis Maria da Penha e do Racismo ao longo dos anos;

2) grupo das propostas cujo itinerário legislativo não culminaram nessa transformação em lei, seja porque seguem em tramitação seja porque foram arquivados.

Quanto ao primeiro grupo, procedeu-se à análise dos discursos presentes em cada uma das leis que tiveram sucesso em modificar as leis objeto de investigação, tanto para examinar a sua configuração simbólica, quanto para buscar indícios dos aspectos menos visíveis de seu itinerário legislativo.

Em relação ao segundo grupo, procedeu-se à análise de conteúdo, para catalogar o objeto de discussão e o perfil do parlamentar que propôs a alteração legislativa. Isso porque, em razão da quantidade de projetos de lei modificativos[9], a análise de discurso de todo esse material ultrapassaria o fôlego desta tese de doutorado.

Quanto à delimitação temporal do recorte do objeto da pesquisa, o início de análise foi diferente para cada lei, já que elas foram aprovadas em anos diferentes. Assim, o começo da análise da Lei do Racismo deu-se em 1987, quando o deputado Carlos Alberto de Oliveira – também conhecido como Caó - protocolou seu projeto de lei, o PL 668/88, e da Lei Maria da Penha, em 2004, quando o Poder Executivo, no primeiro governo Lula, protocolizou o PL 4559/04.

Em relação ao marco final da análise, como dito, a todo momento são propostos novos projetos de lei para modificar tanto a Lei do Racismo quanto a Lei Maria da Penha. Assim, estabeleceu-se como prazo final da coleta dos dados o final do ano de 2022, por dois motivos: 1) 2022 é ano que se encerra, na prática, uma legislatura[10] e, portanto, findam-se mandatos de parlamentares; e 2) 2022 é a data estipulada para a construção do banco legislativo apresentado na defesa de qualificação do projeto de tese.

A partir desse espaço amostral, constituído por discursos dos agentes legislativos e informações sobre os projetos modificativos das duas leis em questão, que foram sistematizadas em dados quantitativos, foi construído o "*corpus"* da pesquisa, cuja análise, tendo como marco teórico a teoria sobre o poder de Foucault, visa à identificação dos impactos dos dispositivos de gênero e raça no debate legislativo em geral e no itinerário legislativo das leis mencionadas, em específico. Dito isso, para Foucault,

[9] Em relação à Lei Maria da Penha, chegou-se a 309 Projetos de Lei para alterá-la de 2006 a 2002 e à Lei do Racismo, 105, de 1989-2002.

[10] Segundo o glossário de termos legislativos do Senado Federal, "Legislatura é o período de funcionamento do Poder Legislativo com duração de quatro anos, que vai da posse dos parlamentares, no dia 1º de fevereiro do ano seguinte à eleição parlamentar, até a posse dos eleitos na eleição subsequente. Cada legislatura contém quatro sessões legislativas ordinárias." https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/legislatura (acesso em 02/05/2024).

> o poder não é visto como atributo, mas como relação. Não é algo que se possui, não é um objeto, mas sim um elemento que se exerce **nas e pelas** relações sociais. Por outro lado, não deve ser visto apenas como repressivo, como aquele que interdita, que diz não. Ele é também criativo, constitui positividades: saberes, práticas, corpos dóceis, verdades etc. (Simioni, 1999, p. 110).

Dito isso, ainda para Foucault, tem-se o dispositivo como uma das principais categorias para analisar o poder que considera e o dispositivo seria caracterizado como

> um conjunto de elementos heterogêneos, composto por discursos, por instituições, por arranjos de arquitetura, por decisões regulamentares, por leis, por medidas administrativas, por enunciados científicos, por proposições filosóficas, morais, filantrópicas, enfim: daquilo que é dito bem como do que não é dito, são os elementos do dispositivo. O dispositivo, por si só, é o resultado que se pode estabelecer entre estes elementos (*apud* Raffnsøe, 2008).

As noções de poder e de dispositivo casam bem com a ideia de itinerário legislativo, pois ele é composto por mais do que por um roteiro formal previsto na lei ou por produtos discursivos estáticos. O itinerário legislativo é composto por uma sucessão de manobras, por meio dos quais os agentes envolvidos buscam realizar os seus objetivos táticos e estratégicos e para quem as regras regimentais ora são limites e ora são instrumentos de sua atuação.

Porém, essas lutas não acontecem em um campo de disputa isolado. Elas estão inseridas em um contexto mais amplo, que, entre outros fatores, é estruturado por relações que distribuem posições de poder, em razão do gênero e da raça dos atores envolvidos. Na sociedade brasileira, essa distribuição ocorre de modo a favorecer o homem branco, em detrimento de mulheres e negros, graças ao funcionamento do dispositivo da branquitude patriarcal, resultado da sinergia entre o dispositivo de gênero e de raça, e que será melhor examinado mais à frente no texto. O funcionamento desses dispositivos tem um impacto relevante na dinâmica do itinerário legislativo, como na prioridade que a agenda feminista e antirracista vai possuir no campo legislativo. O exame dos itinerários da Lei do Racismo e da Lei Maria da Penha provavelmente vai nos ajudar a compreender a forma como essa incidência opera.

Para essa tarefa, entre os dados reunidos, um dos mais importantes são os discursos legislativos, que assumem dois tipos gerais: 1) aqueles referentes às manifestações dos parlamentares durante o processo legislativo de elaboração da versão original e das alterações da Lei Maria da Penha e da Lei do Racismo e 2) aqueles corporificados em projetos de lei que visam ou visaram à alteração da Lei Maria da Penha ou Lei do Racismo, aprovados, em andamento ou arquivados.

Integraram também o *corpus* analítico as entrevistas semiestruturadas feitas com duas parlamentares por relevância e por conveniência, já que participaram da confecção tanto da Lei Maria da Penha quanto da Lei do Racismo e foi facilitado o acesso a elas.

Os dados que constituem o *corpus* analítico têm natureza primária, uma vez que foram coletados, organizados e sistematizados de forma inédita para as finalidades específicas desta pesquisa.

Nesse contexto, este estudo tem relevância acadêmica ao inovar metodologicamente na coleta e análise de dados e itinerários legislativos, bem como ao inovar e acrescentar parâmetros de análise de dispositivos de poder em documentos legislativos. Como relevância social e política, esta tese contribui para a análise genealógica do patriarcado e da branquitude no país, e de como eles se relacionam entre si, por meio dos discursos legislativos de poder. Ademais, o estudo pode servir como parâmetro crítico à atuação dos ativistas sócio-políticos, tanto parlamentares quanto atores sociais na pauta de raça e gênero em relação à Lei Maria da Penha e a Lei do Racismo.

Os métodos e técnicas de pesquisa utilizadas, que serão mais detalhadas no item referente à metodologia, foram: 1) referentes à coleta dos dados: etnografia de documentos, construção e sistematização de bancos de dados e entrevistas semiestruturadas; 2) referentes à análise dos dados: análise de discurso dos discursos parlamentares realizados durante a elaboração e alteração das leis em questão e também para o processamento do conteúdo das entrevistas e, finalmente, análise de conteúdo para a sistematização dos projetos de lei de alteração em andamento ou arquivados das Leis Maria da Penha e do Racismo.

A lógica dissertativa está dividida em cinco capítulos. O **primeiro** é dedicado aos pressupostos metodológicos, que possui um tamanho um pouco maior do que o habitual para teses de doutorado, mas se justifica pelo fato de inovar na metodologia de sistematizar o estudo de leis e projetos de leis, a partir do conceito de dispositivo desenvolvido por Foucault, no caso, vinculado aos dispositivos de gênero e de raça. Contudo, essa metodologia pode ser replicada para outros objetos e produtos legislativos como etnografar os discursos dos parlamentares nas leis sobre segurança pública no Brasil, por exemplo. Nesse capítulo, portanto, são apresentados os conceitos de dispositivo, dispositivo de gênero, dispositivo de raça, dispositivo jurídico, bem como os métodos de coleta, sistematização e análise dos dados.

O **segundo** capítulo é destinado ao dispositivo de gênero, no qual se apresenta, inicialmente, um breve estudo genealógico das agendas dos movimentos feministas no Brasil, que é importante para oferecer o contexto para as etapas subsequentes de análise: a etnografia

documental e análise de discurso da LMP e as suas leis modificativas subsequentes e a análise de conteúdo dos projetos de lei que tentam e tentaram alterá-la desde 2006 até 2022.

De estrutura similar, o **terceiro** capítulo é destinado ao dispositivo de raça. Para tanto, é realizado um breve exame da genealogia das pautas dos movimentos negros[11], que desaguaram na edição da Lei do Racismo (LR), para, na sequência, realizar a etnografia documental do seu itinerário legislativo, bem como das suas leis modificativas, realizando a análise dos discursos dos parlamentares envolvidos e, por fim, a análise de conteúdo dos projetos de lei que tentam ou tentaram modificá-la desde 1987 até 2022.

Por sua vez, no **quarto** capítulo, são estabelecidos paralelos e diferenças entre as Leis Maria da Penha e Lei do Racismo, assim como das suas leis modificativas, a partir das diversas dimensões de análise realizadas. A partir desse exame, são apresentadas sugestões de novos elementos para compor o dispositivo de gênero e de raça e, por fim, a proposição da categoria analítica do dispositivo da branquitude patriarcal, como forma de compreender as complexidades sociais do Brasil a partir da junção e a simbiose entre os sistemas da branquitude e do patriarcado.

Finalmente, nas considerações finais, é realizado um apanhado da pesquisa, com os principais achados, bem como traçadas novas perspectivas de pesquisas futuras.

Ao final dos capítulos referentes à Lei Maria da Penha e à Lei do Racismo, há um resumo dos principais achados em forma de infográficos e nos anexos da pesquisa, encontra-se uma linha do tempo com os principais fatos sobre as pautas feministas e raciais no Brasil, elaborado como um direcionamento e contextualização histórica às análises realizadas na pesquisa.

[11] Nesse trabalho serão utilizados os termos "movimentos feministas" e "movimentos negros", para evidenciar a pluralidade de trajetórias e perspectivas dos agrupamentos que fazem parte desses conjuntos, que, ao longo da história, nunca são uma estrutura unificada em ação e visões de mundo, mas que confluem e divergem constantemente.

1. Pressupostos teórico-metodológicos

1.1. Categorias analíticas

1.1.1. Conceito de Dispositivo

Para responder à pergunta da pesquisa – como os dispositivos de raça e de gênero operam nos itinerários legislativos no parlamento brasileiro? – foi necessário traçar um caminho metodológico. Como dito, o marco teórico desta investigação parte dos seguintes pressupostos: 1) da teoria foucaultiana de que o exercício do poder é resultado de interações sociais[12]; e 2) que a raça e o gênero, temas e termos que serão explorados mais adiante, são manifestações de estruturas de poder presentes nas relações sociais, destinadas a submeter a mulher e o negro a posições sociais inferiores.

Adotando a concepção de Foucault de poder, tem-se aqui como pressuposto de que o poder seria um

> conjunto de instituições e aparelhos garantidores da sujeição dos cidadãos em um Estado determinado, ou como um "modo de sujeição que, por oposição à violência, tenha a forma de regra", que são apenas suas "formas terminais", mas, sobretudo, o poder como "a multiplicidade de correlações de força imanentes ao domínio onde se exercem e constitutivas de sua organização" o jogo que, através de lutas e afrontamentos incessantes as transforma, reforça, inverte; os apoios que tais correlações de força encontram umas nas outras, formando cadeias ou sistemas ou ao contrário, as defasagens e contradições que as isolam entre si; enfim, as estratégias em que se originam e cujo esboço geral ou cristalização institucional **toma corpo nos aparelhos estatais, na formulação da lei, nas hegemonias sociais** (Foucault, 1998, p. 88-89).

Ou seja, o poder, essa forma de sujeição, é um fenômeno múltiplo, se manifesta em todas as relações sociais, sejam elas estatais, pessoais, familiares, afetivas, por meio de lutas, resistências e disputas discursivas, de forma abertamente violenta ou não, que se corporificam em estruturas de visão de mundo, de regras, de normas e de hegemonias sociais.

A fim de identificar essas duas grandes estruturas de poder - raça e gênero - nas relações sociais no Brasil, procedeu-se ao recorte espacial[13] referente ao Parlamento brasileiro e, mais especificadamente, aos itinerários legislativos da Lei do Racismo e da Lei Maria da Penha,

[12] Na minha pesquisa de mestrado, trabalhei bastante com o conceito de dispositivo de Foucault a fim de construir um dispositivo para a prostituição de rua, na avenida W3 norte, em Brasília, já que o exercício dessa atividade profissional é bastante peculiar em razão das relações sociais travadas entre clientes, prostitutas, policiais militares, policiais civis, comunidade ao redor e a própria arquitetura da cidade modernista.
Para acesso à pesquisa: http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/22494

[13] O termo "espacial" aqui é utilizado para fazer referência ao espaço social onde acontecerão os discursos que serão objetos de análise.

que é materializado em forma de discursos[14], mas também de manobras de poder subjacentes ao seu percurso.

Para adentrar nas entranhas dessas manifestações de dominação e resistência nos sistemas da raça e do gênero, buscaram-se os estudos de Foucault[15] sobre o poder e, especialmente, a sua investigação genealógica[16] sobre as manifestações do poder nas relações sociais e o seu conceito de dispositivo, o qual é utilizado nesta investigação como uma chave de leitura para guiar a análise dos dados colhidos, para constituir a ferramenta de análise de discurso como se verá adiante. Ressalte-se, desde já, que o objetivo não é traçar uma genealogia completa desses dispositivos, mas tão somente sublinhar os elementos desse substrato histórico que são relevantes para a análises dos referidos itinerários legislativos.

Destrinchando o conceito de dispositivo apresentado, bem como tendo por base outros escritos de Foucault e de seus comentaristas, didaticamente, é possível identificar cinco elementos que abrangem o termo dispositivo: 1) uma trança ou um emaranhado de elementos heterogêneos relacionando entre si em torno de um tema (Deleuze, 1992); 2) a determinação da natureza do nexo que pode existir entre esses elementos heterogêneos (Castro, 2009, e Raffnsoe, 2008); 3) uma função estratégica, decorrente, na sua gênese, da necessidade de responder a uma urgência (Castro, 2009); 4) sua definição por meio de sua própria criação estratégica e sua autorreprodução; 5) sua função de verificação, ao constituir uma orientação de comportamento e controle, ao mesmo tempo em que há um "processo de perpétuo preenchimento estratégico" (Castro, 2009).

Merece atenção especial essa ideia de emaranhado de interações simultâneas e de linhas de rupturas, bem como para a necessidade da análise concreta, ou seja, do trabalho de campo. Exatamente esses são pressupostos orientadores desta pesquisa, já que para identificar os dispositivos da raça e do gênero em meio ao discurso legislativo, é necessário se considerar as linhas de visibilidade e invisibilidade, suas rupturas e disputas discursivas.

A natureza específica de cada dispositivo vem do resultado desse emaranhado de relações. O dispositivo não é a interpretação isolada desses elementos em rede, mas é a sua própria interação. Por exemplo, ao analisar o "dispositivo de poder", Michel Foucault não se

[14] De antemão é importante esclarecer que, nesta investigação, os conceitos de textos e discursos são diferentes e que eles exercem uma relação metonímica entre si, na qual os discursos constituem um todo de que os textos são seus conteúdos. Contudo, essa distinção será explicada no tópico referente à análise de discurso.

[15] Michel Foucault (1926-1984) foi um filósofo, historiador das ideias, filólogo, crítico literário e um grande sociólogo contemporâneo francês. Seus principais estudos ressaltam a relação entre poder e conhecimento e como eles são utilizados como forma de controle por meio de instituições sociais, tanto físicas, como prisões, escolas, hospitais e manicômios, como abstratas, família, casamento, linguagem.

[16] As obras de Foucault tiveram períodos distintos: a arqueologia, fase inicial, na qual se dedicou ao estudo do que chamou de *episteme*; e genealogia, fase posterior, na qual desenvolveu o conceito de *dispositivo.*

concentra apenas na interpretação de ações do titular do poder, do objeto da manifestação ou dos sujeitos submissos a essa manifestação de poder, mas da interação simultânea de todos esses fatores, que se condicionam e se determinam entre si, do que resulta um produto final, ao qual nomeou de dispositivo (Raffnsoe, 2008).

Nesse contexto, é importante frisar uma distinção. Não se pretendeu, nesta pesquisa, analisar todos os constituintes do dispositivo de raça e de gênero, mesmo porque essa tarefa é impossível, uma vez que a ideia de dispositivo se relaciona com o exercício do poder nas relações sociais, o que varia com o tempo e o espaço, fato que ressalta as características de descontinuidade e dinamicidade do dispositivo, realçadas por Deleuze.

Dessa forma, não se pode ter a pretensão de abarcar todos os elementos constitutivos dos dispositivos mencionados, já que as experiências sociais e, portanto, as relações sociais nas quais participam mulheres e negros, são vivenciadas diferentemente em vários períodos da História e em diferentes partes do globo. Mesmo no Brasil, a raça e o gênero são vivenciados de formas distintas em cada território e também são e foram experimentados diferentemente ao longo das décadas.

Assim, ressalta-se que, para a análise desta tese, para além do recorte já estabelecido - quanto ao gênero, relações entre homens e mulheres cisgênero e, quanto à raça, relações entre brancos e negros -, utilizando o pressuposto metodológico da ideia de dispositivo de Foucault, pretende-se elaborar parâmetros analíticos dos dispositivos de raça e de gênero, considerando a experiência do Parlamento nacional brasileiro, entre o período de 1987 a 2022, recorte espacial e temporal deste estudo.

A partir desse construto produzido para esta investigação, objetivou-se identificar esses elementos no discurso político do processo legislativo das Leis nº 7.716/89 e 11.340/06. Na sequência, em um movimento circular, buscou-se, a partir dessas observações, retomar a reflexão sobre o dispositivo de gênero e de raça, com o objetivo de contribuir para a sua melhor compreensão. Por fim, como já se adiantou acima, será analisado como a interação sinérgica desses dois dispositivos insere-se na dinâmica de outro dispositivo, o da branquitude patriarcal, e como ele teria impactado no itinerário legislativo dos projetos de lei examinados.

Considerando que a Lei Maria da Penha e a Lei do Racismo constituem os instrumentos formais do Estado de combate à violência contra a mulher e ao racismo, analisar os itinerários legislativos por meio de seus processos de elaboração, modificação e disputa apresentou-se como um caminho para identificar as manifestações dos dispositivos de raça e de gênero nesse contexto.

Assim, realça-se a função estratégica do dispositivo, que se reverte ao mesmo tempo, em sua função de controle e em seu aspecto criativo e autorreprodutivo. O aspecto criativo vem da necessidade de se responder a uma urgência ou a uma situação social (CASTRO, 2009). Ou seja, diante da disputa entre as forças contrárias dentro do dispositivo, pode-se criar algo novo, um novo dispositivo ou uma versão diferente do velho dispositivo.

O dispositivo se delimita com outros elementos de influência e também exerce uma função de controle, de forma que cada efeito positivo e negativo, querido ou não querido, entra em ressonância ou em contradição com outros e exige reajuste, sempre considerando no preenchimento de seu sentido o(s) objetivo(s) estratégico(s). Assim, o dispositivo teria uma "dupla face de Janus"[17], pois, ao mesmo tempo em que possui uma visão criativa, se modificando pelas forças de seus próprios elementos constitutivos, ele também influencia o comportamento e orienta a ação das forças emaranhadas na rede que o delimita (Bussolini, 2010)[18]. E nada impede que essas forças, esses emaranhados específicos de relações estejam estruturados também na forma de um dispositivo, inserido dentro de um dispositivo maior.

Diante das lutas e afrontamentos constantes dos discursos em um mesmo dispositivo, há um efeito importante resultante dessas relações conflitivas ou da referida "dupla face Janus", o efeito transformador da própria correlação de forças entre os atores envolvidos, que pode, por sua vez, reforçar ou mesmo inverter a relação de poder. Por exemplo, dentro da ideia do dispositivo de gênero, a depender da luta dos movimentos feministas, a relação dominante entre homens e mulheres pode ser equalizada, perder a força ou mesmo ser invertida ao longo do tempo.

O conceito de dispositivo é fundamental para a constituição de um saber genealógico sobre o poder para Foucault. Em sua obra "A ordem do discurso", ao ressaltar a importância do discurso principalmente nas áreas da sexualidade e da política, o autor defende a existência de três regras metodológicas baseadas no conceito de dispositivo, a saber, o princípio de descontinuidade, o princípio de especificidade e o princípio de exterioridade.

O princípio de descontinuidade trata os discursos como práticas descontínuas, sem supor que sob os discursos efetivamente pronunciados existe outro discurso ilimitado, silencioso e contínuo, que é reprimido e censurado. Já o princípio de especificidade trata de

[17] Janus, na mitologia romana, é o deus das portas, representado com duas faces, uma virada para o passado e outra para o futuro. A origem do nome do primeiro mês do ano, janeiro, remete ao deus Janus.

[18] "The dispositive has a Janus-faced strategic function as network of power relations allowing a certain confluence and direction of forces, or as conceptual tool allowing at least a provisional analysis of a certain configuration of entities, knowledges, and discourses that discloses points of existing and possible resistance" (Bussolini, 2010).

considerar os discursos como uma violência que fazemos às coisas, na qual não há significações prévias, uma prática que lhes impomos em todo o caso e é nessa prática que os acontecimentos do discurso encontram o princípio de sua regularidade. Por fim, o princípio de exterioridade indica o não fechamento da análise no próprio discurso, mas em suas condições externas de possibilidade e relação com os elementos de sua fronteira, uma série aleatória de acontecimentos diversos (Foucault, 2005A, p. 52-53).

A ideia de dispositivo, portanto, é um poderoso aparato para o estudo de categorias, ao incluir elementos de várias naturezas, normativos, subjetivos, objetivos, temporais, espaciais, discursivos e não discursivos, todos emaranhados entre si, determinando-se e influenciando-se em torno de uma função estratégica.

Em síntese, têm-se como características da ideia em torno de dispositivo: 1) trata-se de uma rede de relações heterogêneas, com elementos objetivos e subjetivos a serem analisados; 2) o dispositivo é o resultante de todas as forças atuantes, ou melhor, a sua própria interação; 3) o dispositivo tem funções estratégicas e de controle, manifestadas em sua capacidade confirmativa, ou seja, de reforçar comportamentos esperados, e em sua capacidade criativa, ao inovar em condutas ("dupla face de Janus") e, nessa medida, o dispositivo é um "fazedor de fazeres"; 4) a ideia de dispositivo remete à descontinuidade, a conceitos e significantes fluídos, semanticamente vagos, porém específicos e localizados no espaço e tempo, e sempre aberto para a influência de elementos externos.

Sendo um "fazedor de fazeres", a utilização do conceito de dispositivo apresentado mostra-se bastante adequada à proposta de estudar os itinerários legislativos, já que, para além dos normativos e regulamentos do processo legislativo, eles abrangem também todo esse emaranhado de relações sociopolíticas, de acordos, desacordos, obstruções, que envolvem o "fazer Legislativo" que vai além de aprovar uma lei, mas, acima de tudo, pautar o debate público.

Uma vez que o objeto da tese é investigar a manifestação dos dispositivos de raça e de gênero nos itinerários legislativos brasileiros, é preciso delimitar seus elementos nesta pesquisa, em suas três grandes formas de manifestação, o dispositivo do gênero, o dispositivo da raça e o dispositivo do discurso jurídico.

1.1.1.1. O dispositivo do gênero

Foucault não tratou especificamente do dispositivo de gênero. Porém, em sua vasta obra[19], a partir de suas análises sobre o dispositivo de sexualidade - o qual trata como as relações sociais são estabelecidas a partir da percepção do sexo - e do dispositivo de aliança - referente à como se dão as relações entre casais e a circulação da economia no que tange à circulação do patrimônio entre as famílias -, bem como de sua teorização sobre as relações de poder (Foucault, 2002), é possível extrair que a relação social entre homens e mulheres é uma relação de poder, no qual o homem exerce o papel dominante, a partir de discursos de poder sobre os discursos decorrentes da relação com o corpo feminino e o corpo masculino.

Nesse contexto, o termo "gênero" estaria inserido em um emaranhado de relações de poder entre homens e mulheres, que não seria característica inata ou biologicamente determinada, mas sim uma construção social e histórica. As normas que regem essas relações de poder entre os gêneros masculino e feminino seriam produzidas e mantidas através de uma série de instituições, práticas e discursos que funcionam como dispositivos de poder. Conforme Patrícia Amigot e Margort Pujal,

> una lectura del género como dispositivo de poder puede permitir un empleo no reificador de esta categoría y aportar una gran potencialidad analítica a partir de la heterogeneidad de situaciones y procesos de dominación de las mujeres, asumiendo que las identidades, de mujeres y varones, y las relaciones entre individuos están producidas y reguladas sociohistóricamente. Ello nos permite evitar una perspectiva esencialista sobre la subjetividad y el sexo pero, además, también nos facilita tomar en consideración la experiencia y los efectos reiterados de dominación, tanto en los niveles macro como en los microsociales (Amigot e Punjal, 2019, p. 120).

Mesmo que o objeto desta tese seja restrito à análise da relação entre homens e mulheres cisgênero, é importante esclarecer que se adota o conceito de gênero não baseado em diferenças biológicas entre homens e mulheres, mas sim no que Foucault chamou de "tecnologia sexual", de forma que seria possível "propor que também o gênero, como representação e como autorrepresentação, fosse produto de diferentes tecnologias sociais,

[19] Inclusive há controvérsias sobre a utilização da teoria de Foucault na teorização de práticas femininas, em razão de ele não ter tratado sobre o gênero, mesmo nas décadas de 70, quando surgiram os primeiros estudos de gênero. Ele nunca examinou especificamente a subordinação das mulheres ou suas fontes de subordinação (Amigot e Punjal, 2019, p. 116), o que faz algumas pessoas defenderem que havia uma "vontade de não saber sobre as mulheres", por parte do filósofo francês (Amigot e Punjal, 2019, p. 116). Contudo, Foucault analisou, de certa forma, essa subordinação das mulheres de forma indireta quando teorizou sobre um dos quatro elementos do dispositivo de sexualidade, a saber "A histerização do corpo da mulher: um triplo processo pelo qual o corpo da mulher foi analisado como integralmente saturado de sexualidade foi integrado ao campo das práticas médicas e, finalmente, **estabeleceu-se sua comunicação orgânica com o corpo social, o espaço familiar e a vida dos filhos**" (Castro, 2009, p. 400) e quando abordou sobre o dispositivo de aliança, o qual traz o dispositivo de sexualidade como um de seus elementos de relações de poder e de controle entre as uniões entre os casais e a transmissão de patrimônio entre famílias (Castro, 2009, p. 401) (grifos nossos).

como o cinema, por exemplo, e de discursos, epistemologias e práticas críticas institucionalizadas, bem como das práticas da vida cotidiana" (Lauretis, 2019, p.43).

Esse é um alerta importante proposto por Tereza Lauretis (2019). Ao usar a ideia da "tecnologia de gênero", como forma de usar a diferenciação entre o masculino e feminino a partir de práticas discursivas e não biológicas, que não deixa de ser semelhante à ideia de "dispositivo de gênero", ora adotada, evita-se a construção de o que ela chama de "espaços gendrados", "marcados por especificidade de gênero, como o quarto de mulheres, os grupos de conscientização, os núcleos de mulheres nas disciplinas, os estudos sobre a mulher, as mídias feministas" (Lauretis, 2019, p.121). A utilização desses "espaços gendrados" levaria à construção de discursos feministas universalizantes, isto é, em que todas as pessoas portadoras do sexo feminino (gônadas, hormônios, aparelho reprodutor feminino), teriam o mesmo "quarto de mulher", seriam representadas na mídia da mesma forma, impedindo estudos que considerem "não apenas um sujeito 'engendrado', baseado na experiência de relações de sexo, mas também nas de raça e de classe: um sujeito, portanto, múltiplo, em vez de único, e contraditório em vez de simplesmente dividido" (Lauretis, 2019, p. 123).

Realizado esse aviso de que se considera nesse estudo articular "as diferenças entre mulheres e Mulher, isto é, as diferenças entre as mulheres ou talvez mais exatamente, as diferenças nas mulheres" (Lauretis, 2019, p. 122), propõe-se uma reflexão sobre os elementos constitutivos desse dispositivo de gênero ou dessa tecnologia do gênero, objetivando amadurecer o marco teórico para a análise dos dados coletados. Dessa forma, ao se discorrer sobre tais elementos, é importante ter em mente que não necessariamente todas as mulheres experimentam os discursos da mesma forma.

Como se viu, têm-se que um dispositivo pode ser composto por uma pluralidade de elementos, como: 1) discursos; 2) instituições; 3) arranjos de arquitetura; 4) decisões regulamentares; 5) leis; 6) medidas administrativas; 7) enunciados científicos; 7) proposições filosóficas, proposições morais, proposições filantrópicas; 8) aquilo que é dito bem como o que é não é dito. Todavia, o dispositivo é caracterizado por sua fluidez e descontinuidade. Assim, é impossível descrever todos os seus elementos, em especial de um dispositivo com uma transversalidade tão grande dentro do espaço social, como o dispositivo de gênero.

Daí a importância de ilustrar o seu funcionamento com alguns exemplos e, uma vez que o objeto de análise da tese foi os discursos legislativos em torno dos itinerários legislativos na elaboração e da modificação das Leis Maria da Penha e do Racismo, importa refletir sobre o funcionamento dos dispositivos de gênero "no fazer fazeres" do próprio Congresso Nacional,

nos discursos, nas disposições arquitetônicas, na representatividade do gênero feminino comparado ao masculino em cargos de poder.

Analisando o elemento "instituições" do dispositivo, verifica-se extrema desigualdade numérica entre representantes mulheres e homens no Poder Legislativo. Dos vereadores eleitos em 2020 nos munícipios brasileiros, apenas 16% eram mulheres. Esse padrão é repetido em outros cargos políticos: entre os 1.790 deputados estaduais eleitos em 2018[20], apenas 16,2 % eram mulheres[21]; por sua vez, entre os 513 deputados federais, 15% são mulheres[22]; e, entre os senadores eleitos em 2014, 5 eram mulheres e, em 2018, com o dobro dos cargos em disputa, apenas 7, num total de 12 senadoras eleitas, o que corresponde a aproximadamente 15% do total. Diante desses números, observa-se que, nas casas legislativas, a representatividade feminina corresponde a entre 15% e 16,2% do total.

Assim, há uma enorme distância entre a representação política feminina e o seu peso na composição do eleitorado brasileiro, do qual 53% são mulheres, de acordo com TSE, nas eleições de 2022[23].

No âmbito do Poder Executivo, o cenário é igualmente ruim. Apenas 12% dos prefeitos eleitos em 2020 são mulheres e somente **uma** das capitais de estado, Palmas, capital de Tocantins, elegeu uma prefeita mulher, Cinthia Ribeiro (PSDB). Pior ainda, em 2018, entre os 27 governadores, somente 1 é mulher, Fátima Bezerra (PT), o que equivale a 3% do total.

No Judiciário, o quadro não é mais esperançoso. Nos tribunais superiores, onde a seleção dos ministros se dá por decisão política, e não por concurso público, em fevereiro de 2024, eram mulheres: no Supremo Tribunal Federal (STF), somente 1 dos 11 ministros (9% do total)[24]; no Superior Tribunal de Justiça (STJ), apenas 6 dos 33 ministros (18% do total)[25]; no Tribunal Superior do Trabalho (TST), 7 dos 27 ministros (25%)[26]; o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) 2 dos 7 ministros efetivos (28%)[27]; o Superior Tribunal Militar (STM) possui

[20] Escolheu-se a eleição de 2018 como referência, porque ela corresponde à última legislatura considerada, a 56ª Legislatura (2019-2023).
[21] Ver: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014 (acesso em 19/02/2024).
[22] Ver: https://www.camara.leg.br/noticias/709211-deputadas-dizem-que-numero-de-mulheres-eleitas-cresceu-pouco-e-defendem-reserva-de-vagas/ (acesso em 19/02/2024).
[23] Ver: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/painel-perfil-eleitorado?clear=17&session=211764836891514 (acesso em 29/05/24).
[24] Ver:http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=sobreStfComposicaoComposicaoPlenariaApresentacao (acesso em 19/02/2024).
[25] Ver:https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/Paginas/Institucional/Arquivo-Cidadao/Linha-Sucessoria-dos-Ministros/linha_sucessoria_ministros.pdf (acesso em 19/02/2024).
[26] Ver: https://www.tst.jus.br/ministros (acesso em 19/02/2024).
[27] Ver: https://www.tse.jus.br/institucional/ministros/apresentacao (acesso em 19/02/2024).

1 ministra mulher, de origem civil, entre os seus 15 membros, na sua maioria oriundos das Forças Armadas (6% do total)[28][29].

Desde quando foi criada em 1967, a Polícia Federal, dos 27 diretores que a instituição já possuiu, todos foram homens, ou seja, nenhuma mulher ocupou o cargo de diretora-geral da Polícia Federal (0% do total)[30].

A Ordem dos Advogados do Brasil, criada em 1930**,** já teve 38 presidentes nacionais, todos homens, nenhuma mulher (0% do total).[31] O Conselho Federal de Medicina, desde quando foi criado em 1957, teve 12 gestões e teve, nelas todas, homens como presidentes, sem qualquer mulher (0% do total)[32]. De igual maneira, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, de quando foi criado em 1934, teve 12 gestões e teve, em todas elas, homens como presidentes, sem qualquer mulher (0% do total)[33].

Dessa forma, no setor público, considerando conjuntamente os cargos de representação política e os mais altos cargos do Poder Político, verifica-se que, na média aritmética, a proporção de participação das mulheres nas instituições públicas não ultrapassa 10,48% do total. O principal argumento mobilizado dentro do dispositivo de gênero para justificar essa situação é o de que não haveria ainda profissionais mulheres com o conhecimento, o talento e a experiência em quantidade suficiente para ocupar todas essas posições. É o que pode ser chamado de argumento meritocrático – que, aliás, aparecerá frequentemente ao longo desta tese – e que é mobilizado frequentemente pelos opositores das políticas antidiscriminatórias, em prol da valorização do "esforço individual" e da "produtividade" das organizações.

Porém, dados referentes à própria realidade social brasileira contradizem essa linha de argumentação. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), referente ao ano de 2019, entre as pessoas com mais de 25 anos, 19,4% das mulheres tinham ensino superior completo, enquanto somente 15,1% dos homens tinham o mesmo nível educacional [34]. Em 2022, as mulheres correspondem a 54,2% dos alunos matriculados em

[28] Ver: https://www.stm.jus.br/o-stm-stm/composicao-corte-2 (acesso em 19/02/24).
[29] Em contrapartida, de acordo com o "Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário", elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2019[29], no total, as mulheres correspondem a 38,8% dos juízes em atividade. A participação feminina é maior na etapa inicial da carreira (juiz substituto), alcançando 45,7%, e menor na última que pode ser alcançada simplesmente por tempo de serviço (desembargador), na qual não ultrapassa 25,7%.
[30] Ver: https://www.gov.br/pf/pt-br/composicao/diretor-geral (acesso em 19/02/2024).
[31] Ver: https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/honorarios (acesso em 19/02/2024).
[32] Ver: https://portal.cfm.org.br/gestao-anterior/ (acesso em 19/02/2024).
[33] Ver: https://www.confea.org.br/sistema-profissional/historia/ex-presidentes (acesso em 19/02/2024).
[34] Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf (acesso em 19/02/2024).

pós-graduação *strictu sensu*[35]. Então, o seu menor acesso a posições de poder, nada tem a ver com a sua capacidade ou preparo técnico.

Aliás, a dinâmica interna do Poder Judiciário ilustra bem o problema em análise e coloca em xeque o argumento meritocrático. Quando o principal fator considerado para o acesso ao cargo é a capacidade técnica, a participação feminina é bem mais próxima da sua participação na composição da sociedade brasileira. Contudo, quando esse acesso depende de aval político, de decisões subjetivas com base no "mérito", de redes de contato e de amizades – quer dizer, do capital social do interessado -, a representatividade feminina é muito menor, como pode ser observado, por exemplo, na baixíssima participação feminina nos tribunais superiores.

Em resumo, o argumento em análise mescla, em termos discursivos, dois aspectos muito distintos: de um lado, o fato de as mulheres terem uma presença diminuta em instituições ou posições de poder e, de outro, a capacidade técnica de elas ocuparem esses espaços. Assim, a menor participação das mulheres nesses espaços parece ter mais a ver com o imaginário social sobre o "lugar da mulher", camuflado pelo discurso da meritocracia, do que com a sua capacidade de estar nesses locais de poder.

Uma chave de reflexão para esse processo de compreensão é a ideia da "divisão do trabalho sexual", da qual decorrem várias proposições morais e filosóficas sobre a manifestação do papel das mulheres nas relações sociais, como a ideia de trabalho doméstico, do cuidado das crianças, das pessoas com deficiência e das pessoas idosas, ou seja, a objetivação da imagem da mulher como o ser que cuida, e não da imagem da mulher como uma atriz importante na arena pública.

A historiadora Silva Federici, em "Calibã e a Bruxa", com uma perspectiva feminista da história, analisou a divisão do trabalho sexual a partir da análise profunda da relação entre o desenvolvimento do capitalismo, a subjugação das mulheres e a caça às bruxas na Europa entre os séculos XVI e XVII. Ela difere da análise do capitalismo de Marx, "que examina a acumulação primitiva do ponto de vista do proletariado assalariado de sexo masculino e do desenvolvimento da produção de mercadorias" (Federici, 2017, p. 26), e propõe o estudo dessas mudanças na posição social das mulheres e na produção da força de trabalho. Assim, Silvia Federici, acrescenta três fenômenos não analisados por Marx no Capital:

> i) O desenvolvimento de uma nova divisão sexual do trabalho; ii) a construção de uma nova ordem patriarcal, baseada na exclusão das mulheres do trabalho

[35] Ver: https://www.gov.br/capes/pt-br/assuntos/noticias/pos-graduacao-brasileira-tem-maioria-feminina#:~:text=No%20Brasil%2C%20elas%20representam%2054,matriculados%20em%20cursos%20stricto%20sensu. (acesso em20/02/2024).

> assalariado e em sua subordinação aos homens; iii) a mecanização do corpo proletário e sua transformação, no caso das mulheres, em uma máquina de produção de novos trabalhadores (Federici, 2017, p. 26).

Uma das pioneiras do campo de gênero nas ciências sociais no Brasil, Heleith Saffiotti[36], no Brasil, em sua tese de doutorado "A Mulher e a Sociedade de Classe", defendida em 1967, discute como as atividades produtivas e reprodutivas são distribuídas de maneira desigual entre os gêneros, com as mulheres frequentemente relegadas a trabalhos domésticos não remunerados e a ocupações de menor prestígio e remuneração no mercado de trabalho formal. Ademais, ela defende que essa divisão do trabalho afeta a autonomia econômica das mulheres e contribui para a reprodução das desigualdades de gênero e de classe:

> Assim é que o sexo, fator de há muito selecionado como fonte de inferiorização social da mulher, passa a interferir, de modo positivo para a atualização da sociedade competitiva, na constituição das classes sociais. A elaboração social do fator natural *sexo,* enquanto determinação comum que é, assume, na nova sociedade, uma feição inédita e determinada pelo sistema de produção social. Aparentemente, no entanto, são as deficiências físicas e mentais dos membros da categoria *sexo feminino* que determinam a imperfeição das realizações empíricas das sociedades competitivas. A mulher faz, portanto, a figura do elemento obstrutor do desenvolvimento social, quando, na verdade, é a sociedade que coloca obstáculos à realização plena da mulher (Saffioti, 1976, pp. 35 e 36)

Observe-se que as supostas deficiências físicas e mentais das mulheres foram utilizadas historicamente utilizadas para negar os seus direitos políticos.

Assim, no mesmo sentido de Silvia Federici, Saffiotti também atribui à lógica do capitalismo a subordinação das mulheres no mercado de trabalho, onde o trabalho feminino é frequentemente desvalorizado. No contexto da divisão sexual do trabalho, as mulheres são tradicionalmente responsáveis pelo cuidado das crianças, pessoas com deficiência e pessoas idosas (atividades reprodutivas) enquanto os homens são direcionados para atividades

[36] Nascida em 1934, na zona rural de São Paulo, filha de uma costureira e um marceneiro, Heleith Saffiotti foi alfabetizada por tias professoras e teve que morar na casa de diversos parentes para concluir os estudos na escola normal. Morreu em 2014. Ingressou, em 1956, no curso de Ciências Sociais na Universidade de São Paulo (USP). Nesse período, iniciavam as primeiras pesquisas sobre as condições sociais da mulher no Brasil. Em 1967, defendeu a sua tese de livre-docência na Universidade Estadual de São Paulo (UNESP), que teve como título "A mulher na sociedade de classe: mito e realidade", sob a orientação de Florestan Fernandes. A tese foi publicada como livro em 1969 e, posteriormente, foi republicado em 1976 pela Editora Vozes, então sob o comando de Rose Marie Muraro (Schumaher, 2000, p. 256). Heleith Saffiotti foi a responsável por trazer o debate sobre a opressão da mulher para dentro do campo intelectual marxista, que, até a publicação da sua tese, não o admitia (Pinto, 2003, p. 86). Sua obra pode ser dividida em dois momentos: no período entre 1960 e o início da década de 1980, dedicou-se ao estudo do trabalho feminino, em continuidade à sua tese de livre docência; posteriormente, no período entre o final da década de 1980 e a sua morte em 2010, concentrou as suas pesquisas no tema da violência doméstica contra a mulher. Foi professora na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), na UFRJ e na própria UNESP. Seu pensamento teve grande repercussão entre os movimentos feministas desde o seu ressurgimento na década de 1970.

remuneradas e consideradas mais “produtivas” e “relevantes”. São as mulheres da família, as irmãs, as mães, as filhas que são responsáveis “naturais” pelo cuidado dos mais vulneráveis em todas as famílias, o que constitui a chamada “economia do cuidado”, um trabalho invisível, subvalorizado e não remunerado, mas que garante o êxito da atividade econômica dos homens, que não necessitam se preocupar com os desafios do trabalho doméstico e lidar com as questões familiares.

Essa divisão do trabalho sexual reforça os estereótipos de gênero, contribuindo ainda mais para dependência econômica e exclusão das mulheres do mercado de trabalho formal, além de ter sérios impactos negativos na saúde física e mental das mulheres, limitando sua autonomia e seu acesso a oportunidades educacionais e profissionais, levando muitas vezes à exaustão.

Patrícia Amigot e Margot Punjal trazem o conceito de “histerilização do corpo da mulher” em Foucault para demonstrar a manifestação do poder disciplinar sobre o sexo feminino estampado em seu corpo, do qual decorrem relações sociais condicionadas ao espaço privado, à responsabilidade pelo cuidado das crianças, da família e da “saúde da sociedade”:

> Los cuerpos femeninos han sido y son objeto de técnicas corporales normalizadoras que varían en función de los contextos. Como señalamos en otro lugar, en la situación de la dictadura franquista en el Estado español, por ejemplo, la cotidianeidad de las mujeres estaba estrictamente regulada en el uso de tiempos y espacios, configurando un tipo de encierro, el doméstico, con características particulares y al que Foucault no atendió en su análisis de las instituciones. Una de las principales lagunas del modelo disciplinario es que acepta subrepticiamente la división entre la esfera pública y la privada, minimizando a la segunda para hacer de ella un mero reflejo de la primera. Un análisis de las disciplinas, espacios y movilidades corporales puede ser muy fructífero para la visibilización de los mecanismos que regulan gestos, posturas, apariencias físicas, cirugías, etcétera: control, vigilancia e intervenciones sobre el cuerpo para hacerlo femeninamente adecuado. (...) Es lo que Foucault denomina histerización del cuerpo de la mujer. A la patologización del cuerpo femenino se la vincula con la responsabilidad exigida a las mujeres de velar por la salud de los niños, la solidez de la institución familiar y la salud de la sociedad (Foucault, 1976), control relacionado con la producción social de la “división sexual del trabajo”, señalada desde los análisis feministas (Amigot e Punjal, 2019, p. 123 e 129).

A reprodução dessas práticas de subalternização da mulher em razão da divisão sexual do trabalho também encontra guarida por meio de proposições morais e expressões populares como “lugar de mulher”, “trabalho de mulher”, “coisa de mulher”, “mulher sexo frágil”, “a rainha do lar” que foram cristalizadas no imaginário social. Além disso, esses estereótipos são ainda mais multiplicados por meio de piadas e do humor hostil, que acabam por ancorar e objetivar a ideia da desigualdade de gêneros na sociedade brasileira, reforçando uma cultura

misógina. Adilson Moreira aborda a função do humor na construção de expressões públicas de desprezo, na forma de discriminações recreativas:

> O humor possui, então, finalidades psicológicas e sociológicas importantes. Para Freud, o humor de caráter hostil ou derrogatório procura atacar uma pessoa ou um grupo de pessoas vistas como diferentes ou inferiores. Ao representar o outro como um ser de menor estatura moral, como uma pessoa desprezível ou como um personagem cômico, nós alcançamos satisfação psicológica. O humor hostil encobre nossa agressividade em relação aos outro, o que é uma forma de superar inibições sociais que condenam expressões públicas de desprezo e ódio. (Moreira, 2019, p.74)

Também integra o conteúdo de dispositivo, os arranjos de arquitetura social, como espaços de manifestação de poder que, no caso do dispositivo de gênero, é possível identificar uma série de elementos arquitetônicos que desfavorecem a igualdade entre mulheres e homens, contribuindo para a reprodução de hierarquias e discriminações de gênero.

Um dos aspectos mais evidentes é a falta de acessibilidade e segurança nos espaços públicos, especialmente para mulheres. Ruas mal iluminadas, calçadas estreitas e malconservadas, a ausência de transporte público acessível e seguros para desestimular crimes sexuais são apenas um exemplo de como a infraestrutura urbana pode criar ambientes hostis e inseguros, limitando a mobilidade e a participação das mulheres na vida pública.

Além disso, a distribuição desigual de equipamentos e serviços públicos também reflete e reforça disparidades de gênero. A escassez de creches e de escolas de educação infantil, por exemplo, sobrecarrega as mulheres com responsabilidades domésticas e cuidados com os filhos, dificultando sua participação no mercado de trabalho e sua autonomia financeira. Da mesma forma, a falta de banheiros públicos femininos adequados e acessíveis pode restringir a presença das mulheres em espaços públicos, limitando sua liberdade de movimento.

Um fato marcante sobre a manifestação do dispositivo de gênero na infraestrutura arquitetônica do próprio Poder Legislativo foi a construção do primeiro banheiro feminino no Plenário do Senado Federal apenas em 2016[37], depois de 55 anos da inauguração do Congresso Nacional, em 1960, quando foi inaugurada a planejada Capital Federal, Brasília.

Finalmente, quando aos elementos referentes às leis, medidas administrativas e regulamentares, como o objeto dessa pesquisa são a análise dos discursos e itinerários legislativos em torno das Leis Maria da Penha e do Racismo, esses temas serão tratados nos próximos capítulos.

[37] Ver: https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/01/plenario-do-senado-tera-banheiro-feminino-55-anos-apos-inauguracao.html (acesso em 22/02/2024)

1.1.1.2. O dispositivo da raça

Igualmente ao que acontece com o dispositivo de gênero, Foucault também não tratou diretamente sobre o dispositivo de raça. Mas, como visto, a estrutura do dispositivo pode ser aplicada também à ideia de raça, quando se considera que há uma relação de poder entre os brancos, na posição de dominantes, e dos não brancos, os outros, na posição de dominado.

O dispositivo de gênero e de raça guardam semelhanças. O dispositivo de gênero é relacionado, em um primeiro momento, ao corpo, a fatores biológicos, especificamente o sexo, e, em segundo momento, às relações ou aos papéis sociais significantes a esse corpo. Ocorre a mesma coisa com o dispositivo de raça, em que também há um apelo ao corpo, mas no conjunto de elementos fenotípicos desse corpo, como a concentração de pigmentos, formato de traços faciais e cabelo, seguida pela articulação de um conjunto de relações sociais de poder em torno desse corpo. Assim, nos dois dispositivos em análise, o corpo é um ponto central de entrelaçamento de relações de poder.

Ressalte-se que o conceito de raça não tem guarida no atual discurso biológico genético, uma vez que todos os seres humanos integram a mesma espécie, *homo sapiens sapiens.* O que determina o conceito de "espécie" é a capacidade de cruzamento entre indivíduos com a possibilidade de gerar descendentes férteis. Assim, independentemente da concentração de pigmentos na pele, formato do cabelo e traços faciais, o cruzamento entre indígenas, negros, brancos e amarelos gera descendentes férteis.

O conceito de raça só faz sentido como uma categoria analítica para os estudos sociológicos, isto é, aqueles que se dedicam à análise das relações sociais entres esses grupos. A ideia de raças refere-se a uma construção social e deve ser estudada pelas ciências sociais, porque relacionadas a identidades sociais, ligadas ao campo da cultura e do simbólico, baseada em fatos e conjunturas históricas (Guimarães, 2003, p. 96). No entanto, essa ideia não é encontrada isoladamente no espaço social. Ela está inserida em relações de poder, estruturadas em torno da ideia de raça: o dispositivo de raça.

Por sua vez, o dispositivo de raça tem, entre os seus elementos fundamentais, os discursos racialistas, que é todo discurso que tem como eixo central o termo "raça". Os discursos racistas são uma espécie de discurso racialista e buscam hierarquizar as pessoas com base em características percebidas, como cor da pele, origem étnica e características culturais. Eles "afirmam a superioridade racial de um grupo sobre os outros, pregando em particular, o confinamento dos inferiores numa parte do país (segregação espacial), ou em uma parte da sociedade (segregação social), ou em um conjunto de características preconcebidas àquele

grupo (segregação moral)" (Santos, 2005, p. 10). Por outro lado, os movimentos negros contemporâneos adotam um discurso racialista para construir identidades positivas para a população negra. Assim, a categoria "raça" não é neutra, mas sim carregada de significado e poder, influenciando não apenas como as pessoas são vistas e tratadas pela sociedade, mas também suas oportunidades de vida, acesso a recursos e experiências de injustiça e discriminação.

Dito isso, o objeto do presente estudo é especificamente um segmento do dispositivo de raça: as relações de poder entre os brancos e os negros na sociedade brasileira, na forma como elas se manifestam principalmente nos debates legislativos dos itinerários legislativos da Lei do Racismo e de suas leis modificativas.

Mas antes de tudo, importa abordar quem é negro, preto ou pardo no Brasil, ou seja, os sistemas de classificação racial, já que "há muitas ambiguidades enfrentadas pelos brasileiros ao navegar pelas categorias raciais em uma sociedade na qual a cor da pele, a ancestralidade, a percepção social e as experiências individuais se entrelaçam de maneiras complexas e, às vezes, contraditórias" (Nascimento *et al*., 2023, p. 133).

Edward Telles identificou três sistemas de classificação racial existentes no Brasil: 1) os censos com as três categorias ao longo dos tempos ("branco", "pardo" e "preto"); 2) o "discurso popular" que utiliza categorias múltiplas, incluindo o termo ambíguo "moreno"; e 3) o sistema do movimento negro, que utiliza não somente os termos "negro" e "branco" (Telles, 2003, p. 105).

O primeiro critério é o do IBGE, responsável pela confecção dos censos populacionais, e desde 1950, o IBGE aplica as categorias de "branco", "pardo", "preto" e "amarelo", e, em 1991 e 2000, incluiu a categoria "indígena", categorias que permanecem até os dias atuais (Telles, 2003, p.106)[38].

O segundo critério decorre das representações do imaginário social, que dependem do período histórico e também do local onde se encontram no país. Assim, termos como "moreno", "escurinho", "chocolate", "moreno-claro", "moreninho" são comuns para a autodeclaração e heteroidentificação pelo discurso popular.[39]

[38] A pergunta sobre a raça só não foi realizada no Censo de 1970, no esforço da Ditadura Militar de apagar a ideia de "raça" como uma categoria social relevante e, nessa medida, reforçar o discurso oficial da "democracia racial".

[39] Telles (2003) recuperou uma pesquisa feita pelo Datafolha em 1995, com questões abertas, da qual a categoria "branco" foi a mais escolhida, 42% dos entrevistados, seguidas por "moreno" 32%, "pardo" 7%, "moreno-claro" 6%, "preto" 5%, "negro" 3%, "claro" 2% e "outros".

O último critério de classificação racial identificado é o utilizado pelo movimento negro, que tem como "objetivo reduzir a ambiguidade da classificação racial no Brasil a duas categorias: brancos e negros" (Nascimento et al., 2023, p. 139). Segundo Telles (2003, p. 110), esse é chamado de "sistema político, uma vez que é amplamente utilizado pelo governo, pela mídia, em artigos acadêmicos e pelo movimento negro, mas raramente é usado pelo discurso popular". Apesar de ser um sistema utilizado pelo governo, é importante notar que o IBGE nunca utilizou nem o termo negro e nem o termo moreno como categoria de pergunta em seus formulários, havendo apenas branco, pardo, preto, amarelo e indígena. Contudo, em razão da pressão dos movimentos negros, materializada especialmente na Marcha Zumbi dos Palmares de 1995, em 1996, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, no 1º Programa Nacional de Direitos Humanos, determinou que o IBGE adotasse o critério que considere mulatos, pardos e pretos como membros da população negra (Brasil, 1996, p.30)[40].

Além disso, cabe também trazer à discussão sobre os conceitos sobre a classificação racial no Brasil, a excelente sistematização trazida por Wendy Roth (2016), tendo em vista como eles são vivenciados e percebidos individual e socialmente na manifestação do dispositivo de raça. São eles:

1- Identidade racial – é a identificação subjetiva da pessoa, como ela se vê e ela é detectada em questões abertas de pesquisas qualitativas e não por meio de questões fechadas com categorias raciais previamente dadas.
2- Autoclassificação – é a categoria racial previamente dada em que a pessoa se identifica, a partir de uma pesquisa com questões fechadas, que pode ou não ser coincidente com a identidade racial.
3- Raça observada – é a categoria racial a qual os outros classificam aquela pessoa, o que vai depender do observador, localizado em um tempo e em um espaço.
4- Raça refletida – é a categoria racial na qual a pessoa acredita que os outros lhe atribuem, como a pessoa acha que ela é vista na sociedade.
5- Fenótipo – refere-se às características físicas apreendidas por meio da aparência da pessoa, como cor da pele, textura do cabelo, formato dos traços faciais, geralmente associados à raça.
6- Ancestralidade racial – refere-se à raça dos antepassados da pessoa (Roth, 2016, pp. 5-8).

A noção dos conceitos acima será bem importante para analisar os discursos legislativos presentes desde a confecção da Lei do Racismo, as modificações realizadas e ainda as tentadas na Lei nº 7.716/89, mesmo porque essas categorias são confundidas inconscientemente ou mesmo conscientemente como manifestação do dispositivo de raça.

Dessa forma, nesta pesquisa, será adotada a classificação do sistema político, utilizada pela academia, pelos movimentos negros e pelos dados oficiais do Estado Brasileiro que considera duas categorias: brancos e negros, nessa última, incluindo pretos e pardos. É

[40] Ver: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/programa-nacional-de-direitos-humanos-1996.pdf (acesso em 27/02/2024).

interessante lembrar como o significado dos termos linguísticos utilizados varia no tempo, de modo que, em anos passados, o termo negro era "considerado altamente ofensivo, mas atualmente vem se tornando símbolo de identificação e de orgulho étnico", para desestigmatizar a negritude (Telles, 2003, p. 110).

Dito isso, é importante estudar alguns exemplos de incidência do dispositivo de raça, para que essas observações preliminares sirvam como ponto de partida para o estudo da forma como ele tem se manifestado no itinerário legislativo principalmente da Lei do Racismo e de suas leis modificativas.

Se a ideia de raça se refere às relações sociais manifestadas por meio de identidades sociais, ligadas ao campo da cultura e do simbólico, baseados em fatos e conjunturas históricas, o que definiu as relações de dominação entre os brancos e os negros no Brasil foi a sua experiência com a escravidão. É assim que o negro sai da história para entrar nas ciências, a passagem da escravidão para a libertação representou a passagem de objeto de trabalho para objeto de pesquisa (Carneiro, 2023, p. 40).

Sueli Carneiro, inclusive, defendeu em sua tese de doutorado, a construção de um dispositivo de racialidade, explorando que o discurso da ideia de raça foi historicamente construído no Brasil e utilizado para justificar a exploração e a marginalização dos negros em benefício dos brancos, desde a época da escravidão até os dias atuais.

> A racialidade é compreendida como noção produtora de um campo ontológico, um campo epistemológico e um campo de poder, conformando, portanto, saberes, poderes e modos de subjetivação cuja articulação institui um dispositivo de poder. Para compreender como isso se dá no Brasil, é preciso lembrar que a escravidão corrompeu o valor do trabalho: compulsório para o escravo, não tinha como ser considerado positivo pelo senhor branco. Este, liberado de trabalhar pela existência do escravo, foi viciado no ócio. O trabalho manual foi estigmatizado pela tradição, igualmente estigmatizadora, da escravidão. A abolição seria, nesse contexto, o momento da emergência do negro na nova ordem disciplinar que se instaura no Brasil, na passagem de uma economia baseada no trabalho escravo para o livre. É esse novo status que o dispositivo de racialidade, enquanto dispositivo do poder disciplinar emergente, haverá de demarcar em ações teóricas de assujeitamento, semelhantes ao que é denominado por Muniz Sodré, em outra situação, de "uma espécie de símbolo ontológico das classes econômica e politicamente subalternas" (Carneiro, 2023, p. 39-40).

De fato, a escravidão no Brasil foi um evento histórico estruturante. A começar pelo fato de que o Brasil foi o último país da América Latina a aboli-la em 13/05/1888 – há apenas 136 anos. Durante os anos de 1500 e 1856, o Brasil recebeu como residentes cerca de 3,6 milhões de pessoas negras escravizadas vindas do continente africano como residentes forçados, de um total de cerca de 4,8 milhões de pessoas negras escravizadas no fluxo de

tráfico de pessoas, uma representação de 75% de todos os destinos do mundo[41] dentro do período entre 1500 e 1900.

A escravidão foi a transformação de gente em mercadoria e constituiu o principal pilar da economia brasileira, em todos os seus ciclos econômicos, desde o ciclo do pau-brasil, ainda no século XVI até o ciclo do café no século XIX. Todos utilizaram predominantemente a mão-de-obra de cativos, mãos negras, mãos escravizadas. De acordo com Rogero (2020)[42]:

> Não houve setor da economia brasileira que não tenha tido trabalho escravo. Não teve. Do comerciante ao grande latifundiário. Do industrial ao médico. Desde sempre foram mãos e mentes negras que enriqueceram famílias brancas que até hoje se beneficiam dessa riqueza. Na empresa Brasil, o trabalho é negro e o lucro é branco.

Submetidos ao trabalho exaustivo, sem acesso à saúde, educação, aos bens de consumo, à propriedade, os 4,8 milhões de africanos sequestrados e escravizados no Brasil formaram ativamente a economia e a sociedade brasileira, deixando descendentes que também foram alijados de qualquer acesso ao "lucro", ao patrimônio, às oportunidades e aos benefícios na "empresa Brasil", que têm seus destinos marcados, no nascimento, pela quantidade de pigmentos que possuem ou pelo formato do rosto ou do cabelo ou dos lábios. Apenas por isso. Nesse sentido

> o estudo internacional publicado, em 2018, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresentou o fenômeno denominado de "elevador social quebrado", revelando que, na maior parte dos países demora entre quatro e cinco gerações para que os descendentes de uma família situada entre os 10% de menor rendimento alcancem a renda média do seu país. O Brasil obteve o segundo pior resultado em termos de mobilidade social – ficando atrás apenas da Colômbia -, sendo necessárias nove gerações para que integrantes das famílias mais pobres atinjam a renda média da população brasileira. No que se refere à transferência de rendimentos intergeracionais, o estudo estimou que, no contexto brasileiro, cerca de 70% dos rendimentos de uma geração são herdados das gerações anteriores. Esses dados demonstram uma baixíssima mobilidade social, indicando que, na verdade, as posições e recompensas mais valorizadas não estão abertas a todos os grupos sociais, não dependem apenas do empenho e da competência – como seria de se esperar numa sociedade fundada no mérito. Na realidade, elas "resultam de condições herdadas ou da discriminação racial, de gênero, orientação sexual, étnica ou de outros tipos de preconceito, enfim, de sua origem social" (Fundação João Pinheiro, 2018, p. 4 *apud* VAZ, 2023, p. 61-62).

[41] Pesquisa realizada sob a supervisão de David Elis, da Universidade de Emory, Atlanta, Estados Unidos, disponível em https://slavevoyages.org/ (acesso em 24/02/24)

[42] Essa história é contada no "Podcast" Projeto Querino, da Radio Novelo, cujo idealizador é o jornalista Tiago Rogero, que, inspirado no "Podcast" 1619, do Jornal New York, dos Estados Unidos, busca reproduzir a história da população negra no Brasil. No episódio 3, intitulado de "O pecado original", por meio de várias entrevistas de historiadores, o apresentador Tiago Rogero narra a história do Comendador Joaquim de Sousa Breves[42], o homem mais rico do Brasil no século XIX, conhecido como o "Rei do Café", que, na verdade, foi o maior traficante de gente de todos os tempos no país.

Considerando que o objeto de análise da tese são os discursos legislativos em torno dos itinerários na elaboração e da modificação das Leis Maria da Penha e do Racismo, importa refletir sobre os dispositivos de raça no próprio Congresso Nacional, nos discursos, nas disposições arquitetônicas, na representatividade da população negra comparado à população branca em cargos de poder.

Analisando o elemento "instituições" do dispositivo, verifica-se extrema desigualdade numérica entre representantes negros no Poder Legislativo. Diferentemente do caso das mulheres, cuja identificação de gênero sempre apareceu nos formulários de candidaturas, a informação quanto à raça, no Brasil, depende da autodeclaração e somente passou a constar nos dados da Justiça Eleitoral, a partir das eleições de 2014.

Contudo, é possível, mesmo assim, constatar a baixa representatividade da população negra no Poder Legislativo brasileiro. Dos deputados federais eleitos em 2022 para a Câmara dos Deputados, apenas 26% são negros. Esse padrão foi repetido, por exemplo, na eleição de 2022, em outros cargos políticos: entre os 27 senadores eleitos, apenas 6 (22%) são negros; dos 1536 Deputados Estaduais e Distritais em todo país eleitos, apenas 24% são negros. Diante desses números, observa-se que, nas casas legislativas, a representatividade da população negra está entre 22% a 26%[43].

No âmbito do Poder Executivo, o cenário é igualmente ruim. Apenas 33% dos 27 governadores eleitos em 2022 são negros. Já entre os 5594 prefeitos dos municípios brasileiros, apenas 31% são negros.[44]

No Judiciário, o quadro não é mais esperançoso. Informações raciais em dados cadastrais dos juízes são muito escassas ainda. Para se ter uma ideia, no Relatório do Conselho Nacional de Justiça, "Diagnóstico Étnico-Racial no Poder Judiciário, lançado no ano de 2023, a raça não foi informada por: 14,5% dos magistrados; 29,1% dos servidores e em 45,2% dos estagiários. Das informações coletadas:

> Os(as) magistrados(as) compõem uma maioria branca de 83,9%; enquanto 14,5% se declararam negros(as), sendo 1,7% pretos(as) e 12,8% pardos(as). A maioria dos(as) servidores(as) também é composta de pessoas brancas (68,3%) e que 29,1% responderam que são negras, sendo 4,6% pretas e 24,5% pardas. Dentre os(as) estagiários(as), também há uma maioria branca de 56,9%; as pessoas negras somam 41%, sendo 10,3% de autodeclaração preta e 30,7% de autodeclaração parda (CNJ, 2023, p.30).

[43] Ver: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/estatisticas-eleicao?session=112201110125120 (acesso em 24/02/2024).
[44] Ver: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/estatisticas-eleicao?session=112201110125120 (acesso em 24/02/2024).

Interessante observar que a presença de negros vai diminuindo conforme aumenta a importância e o poder do cargo referente: enquanto 41% dos estagiários se autodeclaram negros, apenas 14,5% dos Magistrados se declaram negros.

Nos tribunais superiores, onde a seleção dos ministros se dá por decisão política, e não por concurso público, segundo o mesmo diagnóstico do CNJ, eram negros: no Supremo Tribunal Federal (STF) 18% dos 11 ministros; no Superior Tribunal de Justiça (STJ), 14,7% dos 33 ministros; no Tribunal Superior do Trabalho (TST), 5% dos 27 ministros; e, no Superior Tribunal Militar (STM), 12,5% dos 15 membros (CNJ, 2023, p. 34).

Tendo em conta que a informação sobre raça depende de autodeclaração, não foi possível encontrar informações sobre a raça dos 27 homens que presidiram a Polícia Federal desde 1967. De igual forma, também não consta informação da raça dos 38 homens que já foram os presidentes nacionais da Ordem dos Advogados do Brasil desde 1930, o que se repete com os 12 presidentes homens do Conselho Federal de Medicina, desde 1957, e com os 12 presidentes homens do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, criado em 1934.

Dessa forma, no setor público, considerando conjuntamente os cargos de representação política e os mais altos cargos do Poder Político, verifica-se que, na média aritmética, a proporção de participação de pessoas negras nas instituições públicas não passa dos 22%. Assim, há uma enorme distância entre a representação política negra e o seu peso na composição da população brasileira, do qual 55,5% são negros (45,3% pardos e 10,2% pretos), de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, censo de 2022[45].

Esse dado escancara a manifestação da força do dispositivo de raça no Brasil por meio da discriminação sistemática contra a população negra. Moreira (2023) elucida questão por meio da chamada teoria discriminação organizacional que

> Se a discriminação direta pressupõe a existência da intencionalidade, a teoria da discriminação organizacional considera o papel de processos inconscientes e da cultura institucional na discriminação de certas classes de indivíduos no mercado de trabalho. Seus elaboradores afirmam que as normas antidiscriminatórias fundadas nas noções de grupos minoritários de forma satisfatória. Elas permitem a proteção dessas parcelas da população contra diferentes maneiras de discriminação direta, mas características como raça e sexo ainda continuam a influenciar a tomada de decisões nas empresas de forma encoberta. Aqueles que ocupam posições de comando ainda são motivados por preconceitos inconscientes, pois essas pessoas vivem uma cultura que reproduz estereótipos negativos sobre minorias cotidianamente. (Moreira, 2023, p. 489).

Tanto é assim que, no extremo oposto, os postos mais precários de trabalho formal e informal são ocupados, não por acidente, por pessoas negras. Mário Theodoro ressalta que no

[45] Ver: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/ (aceso em 24/02/2024).

começo do século XXI, o contingente de empregadas domésticas era de cerca de 5,5 milhões no Brasil, sendo 56% de mulheres negras (Theodoro, 2022, P. 149). Ele ainda continua destacando também a desigualdade de renda entre pessoas brancas e pessoas negras perpassa toda a sociedade:

> De concreto, há a perpetuação das diferenças, com fortes sinais de recrudescência. Segundo publicação do IBGE, em 2018, 75% dos brasileiros na faixa dos 10% mais pobres eram negros. Do mesmo modo, entre os 10% de maior renda, os negros representavam tão somente 27,7% do total, contra 70,6% de brancos. No que tange ao rendimento domiciliar per capita, os 1.846,00 reais da população branca são quase o dobro dos 943,00 reais dos negros. Quanto à desocupação, os negros responderam por cerca de dois terços do total de trabalhadores nessa condição, e, dos ocupados, quase metade dos trabalhadores negros estavam na informalidade: 47,3% contra 34,6% brancos. No caso da subutilização da mão de obra, 66,1% do total era negros. Para citar apenas um dado relativo à inserção nas empresas, 68,6% dos cargos gerenciais eram preenchidos por brancos. (Theodoro, 2022, p.165).

Semelhante à questão de gênero em que se usa como chave de reflexão para esse processo de compreensão de desigualdade a ideia da "divisão sexual do trabalho", também é possível utilizar a "divisão racial do trabalho", da qual decorrem várias proposições morais e filosóficas sobre a manifestação do papel das pessoas negras nas relações sociais brasileiras, como a ideia também do trabalho doméstico, de trabalho operário e de profissões que não tenham remunerações valorizadas. "A história do mercado de trabalho no Brasil esteve sempre permeada pela inclusão subalterna e pela exclusão da população afrodescendente, cuja faceta mais problemática emerge na segunda metade do século XX, como aceleração do processo de urbanização" (Theodoro, 2022, p. 167).

Segundo Mário Theodoro, a população negra enfrentou quatro obstáculos que proporcionaram a clara divisão racial do trabalho no Brasil atual, sendo que o Estado assumiu diretamente uma posição de corresponsabilidade nessa relação desigual, como se fosse o fiador do "contrato racial", referente ao projeto de manutenção da pobreza, do desemprego e da informalidade da mão de obra negra.

O primeiro obstáculo foi as próprias condições subumanas de trabalho e de existência, com castigos e completa desintegração familiar, em que foram submetidos os escravizados, que tinham como expectativa de vida 35 anos. O segundo obstáculo refere-se à ação do Estado em considerar a escravidão como um regime legal, sustentando o caráter massivamente repressivo do regime, com chibatadas em praça pública e penas de morte, de forma a se naturalizar e legitimar a violência contra a população negra como uma ação típica de Estado. O terceiro obstáculo, por sua vez, corresponde ao conjunto de políticas que retiraram do negro de sua condição de centro da economia brasileira com as leis de incentivo à migração de brancos, em razão do projeto de embranquecimento da população brasileira.

Assim, “os trabalhadores negros perderam acesso ao patrimônio e oportunidades, caindo em grande número na economia e na informalidade” (Theodoro, 2022, p. 168).

Finalmente, o último obstáculo, citado por Mário Theodoro, já corresponde ao século XX, quando “a consolidação do mercado de trabalho se dá sob a égide do racismo, do preconceito, da discriminação e da branquitude”, de forma que as ações decorrentes dos chamados “contrato racial” ou o “pacto da branquitude” insistem em afastar a presença do negro em ocupações qualificadas como visto acima.

Charles Mills (1997), filósofo londrino/jamaicano, a partir da obra de Carol Pateman “O Contrato Sexual”, escreve o livro “O Contrato Racial”, utilizando a mesma crítica aos filósofos contratualistas ocidentais e a sua fundamentação para o surgimento e legitimação do Estado. Segundo Mills, o contrato racial foi definido a partir da ideia da supremacia branca, “um sistema político não nomeado que fez do mundo moderno o que ele é hoje” (Mills, 1997, p. 27). Para ele, esse contrato racial é um contrato de exploração em três dimensões - política, moral e epistemológica -, no qual o status de brancos e não brancos é claramente demarcado, de modo a manter a ordem racial estabelecida. (Mills, 1997, p.39).

Nesse mesmo contexto, Cida Bento trata do “pacto narcísico da branquitude”, o qual, seja por meio da política ou da violência, pretende manter a posição do contrato racial, refere-se ao sentimento de autopreservação, como se o “diferente ameaçasse o normal, o universal. Esse sentimento de ameaça e medo está na essência do preconceito, da representação que é feita do outro e da forma que reagimos a ele”. (Bento, 2022, p. 18). Como se verá adiante, essa tensão entre identidade “universal” e identidade “diferente” foi observado, no estudo da trajetória das pautas dos movimentos negros, na tensão entre “identidade nacional” (brasileiro) e “identidade negra”, no contexto da hegemonia do discurso oficial da “democracia racial”. Dito isso, em razão desse pacto de autopreservação, há, por um lado,

> o privilégio branco, que é “entendido como um estado passivo, uma estrutura de facilidades que os brancos têm, queiram eles ou não, algo presente na vida de todos os brancos, sejam eles pobres e antirracistas. Há um lugar simbólico e concreto de privilégio construído socialmente para o grupo banco. Por sua vez, há o conceito de prerrogativa branca, que diz respeito a uma posição ativa, na qual brancos buscam, exercitam e aproveitam a dominação racial e os privilégios da branquitude.” (Bento, 2022, p. 64).

Essa divisão do trabalho racial, decorrente do contrato racial, reforça os estereótipos de raça, contribuindo ainda mais para dependência econômica e exclusão da população negra do mercado de trabalho formal, além de ter sérios impactos negativos na saúde física e mental dos negros, limitando sua autonomia e seu acesso a oportunidades educacionais e

profissionais, levando muitas vezes à exaustão. Está presente também na sobrerepresentação da população negra nas prisões brasileiras.

A reprodução dessas práticas de subalternização da população negra em razão desse pacto da branquitude e da divisão do trabalho racial também encontra guarida por meio de proposições morais e expressões populares como “lugar de negro”, “trabalho de negro”, “coisa de preto” que foram cristalizadas no imaginário social, paralelamente à articulação das categorias “lugar de mulher”, “trabalho de mulher” e “coisa de mulher”, apesar das diferenças, inclusive genealógicas, dos dispositivos de raça e de gênero.

Além disso, esses estereótipos são ainda mais multiplicados por meio de piadas e do humor hostil, que acabam por ancorar e objetivar a ideia da desigualdade de raça na sociedade brasileira, reforçando uma cultura racista. Adilson Moreira aborda, inclusive, o conceito de racismo recreativo “como um projeto de dominação que procura promover a reproduções de relação de assimétricas de poder entre grupos raciais por meio de uma política cultural baseada na utilização do humor como expressão e encobrimento de hostilidade racial” (Moreira, 2019, p.148)

Os arranjos de arquitetura social, como espaços de manifestação de poder, também integram o conceito de dispositivo e, no caso do dispositivo de raça, é possível identificar uma série de arranjos no espaço urbano e na arquitetura das cidades que desfavorecem a igualdade entre brancos e negros, contribuindo para a reprodução de hierarquias e discriminações raciais.

Quilombos, favelas, alagados, palafitas, periferias e prisões são locais onde há uma concentração sócio-histórica de pessoas negras em razão da manifestação do poder do dispositivo de raça.

Houve vários quilombos e mocambos como forma de resistência à escravidão no Brasil em todo o território brasileiro, onde há, ainda hoje, as populações remanescentes dele. O quilombo foi um espaço importante de resistência, onde se tratavam discursões de resistência à dominação dos brancos e da cultura branca, um tensionamento no vetor do dispositivo de raça, um espaço vital de soberania, autodeterminação e autonomia econômica da população negra. Embora o primeiro registro de um quilombo no Brasil seja em 1575, o Quilombo de Palmares, apenas 413 anos depois houve a previsão no Ato das Disposições

Transitórias da Constituição Federal (ADCT) de 1988 de reconhecimento da propriedade das terras remanescentes de quilombos aos descendentes dos então ocupantes[46].

Apenas 15 anos depois, em 2003, por meio do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, foi regulamentado esse artigo do ADCT e criado um procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação e titulação da garantia de propriedade. Contudo, como esclarece Mário Theodoro:

> Dados mais recentes apontam que existem 5972 comunidades quilombolas em todo o país, das quais 2847 já certificadas pelo Estado, segundo informações da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, a Conaq. Entretanto, são poucas as comunidades que receberam o certificado definitivo de posse da sua terra. Cerca de duzentas foram contempladas com os títulos, o que representa menos de 7% das áreas reconhecidas. O universo de comunidades remanescentes de quilombos abriga hoje um total estimado da ordem de 2,5 milhões a 3 milhões de pessoas. (Theodoro, 2022, p. 237).

Por sua vez, favelas, alagados e palafitas, são sinônimos de periferia, onde se encontra um verdadeiro apartheid social da população negra no Brasil. Segundo a Pesquisa Nacional Anual de Domicílios (PNAD) do IBGE de 2018, 12,5% da população negra reside em habitações desprovidas de coleta direta ou indireta de lixo, contra 6% da população branca. 17,9% dos negros têm falta de abastecimento de água contra 11,5% dos brancos e quase o dobro da população negra (42,8%) não dispõe de esgotamento sanitário, quando comparados a 26,5% dos brancos[47].

A disparidade desses números quando comparada a cor das pessoas submetidas a essas difíceis condições de moradia suscita a utilização do conceito chamado de racismo ambiental, o qual se desenvolveu a partir da ideia de justiça social ambiental, originada nos Estados Unidos, na década de 70.[48] Lays Helena, utilizando o conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro, destaca que não só a população negra sofre as consequências da injustiça ambiental, mas ela reconhece que, no Brasil, os negros, considerando sua participação no contingente populacional, são os que mais sofrem o racismo ambiental.

> No Brasil, os negros representam uma parcela significativa da população e assim, de entre os grupos étnicos vulnerabilizados, acabam por ser os mais atingidos pelas

[46] Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

[47] Ver: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=34420&t=resultados Acesso em 26/02/24.

[48] "A origem do movimento por justiça ambiental remonta ao final da década de 70, quando, em 1978, se tornava público o caso *Love Canal*, ocorrido na cidade de Búfalo no Estado de Nova Iorque/EUA. Esta era uma população de operários, predominantemente branca, que se descobriu a viver sobre um canal coberto que havia sido utilizado como local de despejo de uma grande quantidade de resíduos tóxicos. Estes, em consequência de chuvas fortes, começaram a aflorar ao redor das casas e da escola da cidade mais de vinte anos após a cobertura do canal (Levine, 1982). Este caso suscitou ampla mobilização social, porém, sem considerar diretamente as questões raciais e de classe presentes na injusta distribuição dos benefícios e danos ambientais." (SILVA, 2012) Disponível em: https://journals.openedition.org/eces/1123#quotation acesso em 26/02/2024.

> práticas de racismo ambiental, compreendido não somente como a prática de ações que tenham uma intenção racista, mas igualmente de ações que, independentemente da intenção que lhes tenha dado origem, possuam algum impacto racial (SILVA, 2012).

Exemplos de fatos que compõe os elementos do chamado racismo ambiental são a poluição do ar em bairros urbanos predominantemente negros, por falta de equipamentos públicos de urbanização como calçadas, parques, arborização; despejo de resíduos tóxicos em comunidades negras, como lixões e usinas de materiais recicláveis, facilitando a proliferação de animais peçonhentos e a contaminação de água potável; a falta de estrutura de engenharia em favelas, encostas e morros que resultam em impactos desproporcionais de desastres naturais.

Infelizmente, outro local onde há predomínio da população negra no Brasil são as prisões. Segundo as informações da Secretaria Nacional de Políticas Penais, por meio da Diretoria de Inteligência Penitenciária, contido no relatório 14º ciclo do SISDEPEN, no período entre janeiro e junho de 2023, a população carcerária em todo país foi de 604.658 pessoas presas, dos quais a população negra (pardos e pretos) representa 397.427 (65,7%) dos presos e a população branca, 181.414 (30%) dos presos.[49]

Abaixo, quadro sistematizado por raças, gênero e quantidade de presos no Brasil.

Quadro 1 – População carcerária do Brasil em 2023, por raça e gênero

	Brancos	**Amarelos**	**Indígenas**	**Pretos**	**Pardos**	**Negros**	**Não informado**	**Total**
Masculino	172.949 **29,8%**	6.180 **1%**	1.147 **0,19%**	96.324 **16,6%**	284.830 **49,19%**	381.154 **65,82%**	17.571 **12,6%**	579.001
Feminino	8.465 **33%**	166 **0,6%**	79 **0,3%**	3.488 **13,5%**	12.785 **49,8%**	16.273 **63,4%**	674 **2,6%**	25.657
Total	181.414 **30%**	6.346 **1,0%**	1.226 **0,2%**	99.812 **16,5%**	297.615 **49,2%**	397.427 **65,7%**	18245 **3,0%**	604.658

Dados: Relatório 14º Ciclo do SISDEPEN
Elaboração própria

Tanto para homens quanto para mulheres, a população de pessoas negras representa duas vezes mais a população de pessoas brancas na população carcerária, o que demonstra que o dispositivo de raça também demonstra sua força dominante em detrimento da população negra, reforçando ainda mais as desigualdades raciais no Brasil.

[49] Ver https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-lanca-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referentes-ao-primeiro-semestre-de-2023/relipen (Acesso em 26/02/2024)

> O racismo que permeia a sociedade desigual não poupa o sistema judiciário. Pelo contrário, a Justiça ganha centralidade na produção e reprodução da desigualdade, ao mesmo tempo em que realimenta todo um aparato de ideias e preconceitos que marca a visão sobre o negro na sociedade brasileira. Assim, o produto da Justiça é também a desigualdade em seus diversos matizes, e ela se transfere de forma ainda mais virulenta ao sistema prisional. O estereótipo associado à raça muitas vezes induz a denúncia, que se agrava menos em função da ocorrência e mais pela aparência dos indivíduos. De igual maneira, a cor influencia a pena e as condições de seu cumprimento, ampliando a estigmatização e a vulnerabilidade da população negra. (Theodoro, 2022, p. 309).

Finalmente, quanto aos elementos referentes às leis, medidas administrativas e regulamentares, que integram também a ideia de dispositivo de raça, como o objeto desta pesquisa são as análises dos discursos legislativos em torno das Leis Maria da Penha e do Racismo, esses temas serão tratados nos próximos capítulos.

1.1.1.3. O dispositivo do discurso jurídico

Uma vez que o objeto dessa investigação é a análise dos itinerários e discursos legislativos referentes à confecção e modificações bem-sucedidas e tentadas das Leis Maria da Penha e do Racismo, é importante fazer alguns apontamentos também sobre o chamado "dispositivo jurídico". Inicialmente, observa-se que ele é composto pelo conjunto das instituições do sistema de justiça, leis, instituições, linguagens, práticas, tecnologias que são articuladas para regular e moldar as relações sociais com base na ideia central de controle sobre indivíduos e sociedades.

A principal característica do discurso jurídico é sua origem, o Estado, aquilo que lhe dá legitimidade ou presunção de veracidade. As leis são válidas, têm vigência, são coercitivas pela força de uma entidade, uma ficção chamada Estado, que, segundo as definições modernas, exerce poder soberano em um determinado território e sobre uma determinada população.

> As práticas judiciárias – a maneira pela qual, entre os homens, se arbitram os danos e as responsabilidades, o modo pelo qual, na história do Ocidente, se concebeu e se definiu a maneira como os homens podiam ser julgados em função dos erros que haviam cometido, a maneira como se impôs a determinados indivíduos a reparação de algumas de suas ações e a punição de outras, todas essas regras ou, se quiserem, todas essas práticas regulares, é claro, mas também modificadas sem cessar através da história – me parecem uma das formas pelas quais nossa sociedade definiu tipos de subjetividade, formas de saber e, por conseguinte, relações entre o homem e a verdade que merecem ser estudadas (Foucault, 2005, p. 11).

No caso dessa pesquisa, o objeto de análise são discursos legislativos que compuseram e ainda compõem duas leis, a Lei Maria da Penha e a Lei do Racismo, as quais, nos termos do

discurso jurídico têm presunção de legitimidade[50], são coercitivas, são gerais e são aplicáveis a todo Estado Brasileiro, ou seja, a todo território e população nacional[51].

Contudo, apesar de a forma e a linguagem do discurso jurídico, consubstanciados por meio de atos decorrentes do poder estatal, como decisões judiciais, decisões administrativas e produtos legislativos (leis, constituições, decretos etc.), terem suas características específicas, típicas do jargão jurídico, seu conteúdo é resultado do conflito da manifestação de diversos dispositivos de poder, como o dispositivo de gênero e de raça, que se intenta observar, nos itinerários legislativos das Leis Maria da Penha e na Lei do Racismo. Isso porque, mesmo que haja uma forma própria do dispositivo jurídico, os produtos estatais também são resultados das disputas das microfísicas sociais onde se manifestam várias formas de poder.

> A razão é que o aparelho do estado é um instrumento específico de um sistema de poderes que não se encontra unicamente nele localizado, mas o ultrapassa e complementa. O que me parece, inclusive, apontar para uma consequência política contida em suas análises, que, evidentemente, não têm apenas como objetivo dissecar, esquadrinhar teoricamente as relações de poder, mas servir como um instrumento de luta, articulado com outros instrumentos, contra essas mesmas relações de poder. É que nem o controle, nem a destruição do aparelho de Estado, como muitas vezes se pensa – embora, talvez cada vez menos – é suficiente para fazer desaparecer ou para transformar, em suas características fundamentais, a rede de poderes que impera em uma sociedade (Machado, 2002, p. 13).

Para além do Estado, como bem colocou Foucault, várias instituições também são responsáveis por regular os comportamentos sociais como a escola, igreja, família, manicômios, mas o discurso jurídico se especializa no controle social a partir dos conceitos de crime, culpa, responsabilidade e castigo, disciplinando coercitivamente sobre corpos e comportamentos dos indivíduos, sob a ameaça de punição, resposta ou responsabilidade.

O dispositivo jurídico manifesta-se por meio das instituições legais, como tribunais, leis, códigos, procedimentos judiciais e práticas de punição. Estas estruturas não apenas definem o que é legal e ilegal, mas também moldam as percepções de justiça, moralidade e legitimidade dentro da sociedade. Por sua vez, essa força não se limita apenas à aplicação direta da lei, mas também se estende à internalização dessas normas pelos próprios sujeitos, que passam a regular seus comportamentos de acordo com as expectativas sociais e legais.

Além disso, o dispositivo jurídico desempenha um papel fundamental na produção e manutenção das relações de poder dentro da sociedade. As leis e os sistemas judiciais muitas vezes refletem e perpetuam as desigualdades de classe, gênero, raça e outras formas de

[50] Isto é, têm presunção de legalidade, que cabe ao interessado afastar por meio das medidas jurisdicionais e administrativas cabíveis. Assim, por exemplo, os comandos de uma lei são obrigatórios até que se decida por sua inconstitucionalidade.

[51] Há casos excepcionais de aplicação extraterritorial das leis brasileiras, ou seja, aplicação fora do território brasileiro.

opressão, ao mesmo tempo em que legitimam essas hierarquias por meio de discursos de justiça e de igualdade perante a lei.

Por outro lado, e, ao mesmo tempo, o dispositivo jurídico também pode ser compreendido como um campo de luta e resistência, onde diferentes grupos sociais buscam contestar e subverter as formas dominantes de poder e controle. Movimentos sociais, ativistas e operadores progressistas dessa linguagem frequentemente utilizam as leis e os tribunais como ferramentas como campo para as suas disputas de força. Conquistar um direito, em termos de discurso jurídico, é relevante para os movimentos de resistência às formas hegemônicas de poder, em razão da autoridade simbólica da lei. Em geral, representa uma modificação, ainda que mínima, do dispositivo de poder.

Nesse contexto de disputas discursivas no Poder Legislativo, é que se intenta observar a interação dos dispositivos de raça e gênero na Lei do Racismo e na Lei Maria da Penha. Contudo, para compreender a dinâmica das manifestações dessas formas de poder nos discursos jurídicos utilizados na confecção dessas leis é fundamental abordar noções sobre o mecanismo de como são fabricadas juridicamente as leis no Brasil, ou seja, o chamado processo legislativo.

Não se pretende neste tópico realizar uma abordagem profunda de todos os meandros e mecanismos do processo legislativo federal, mas apenas apresentar sua visão panorâmica, conforme os escopos dos objetos de pesquisa.

As Leis do Racismo e a Lei Maria da Penha são leis federais, ou seja, produzidas pelo Poder Legislativo federal, composto por três órgãos independentes e de diferentes atribuições e competências, a saber: o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

A criação, as atribuições e competências do Poder Legislativo federal estão previstas na Constituição Federal de 1988 e, basicamente, o Congresso Nacional é a reunião de todos os parlamentares, senadores e deputados federais, que decidem e legislam matérias como, por exemplo, autorização do Presidente da República para declarar guerra, celebrar paz, aprovar intervenção federal, estado de defesa, derrubadas de vetos presidenciais, entre várias outras previstas no art. 49 da Constituição Federal.

Existem vários produtos resultantes da atividade legislativa federal como: leis ordinárias, leis complementares, leis orçamentárias, emendas constitucionais, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções etc. Como as Leis Maria da Penha e do Racismo são leis federais de natureza ordinária, abordar-se-á apenas o processo de confecção dessa modalidade.

Para a confecção de uma lei federal de natureza ordinária é necessário um processo bicameral, ou seja, a produção se dá a duas mãos entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Cada uma dessas casas legislativas pode ser a casa iniciadora do procedimento, mas como as duas leis objeto de análise iniciaram na Câmara dos Deputados, descrever-se-á o procedimento a partir desta última casa iniciadora.

Basicamente, o procedimento formal de confecção ou de modificação de uma lei ordinária federal, com a casa iniciadora na Câmara dos Deputados, segue o itinerário, resumidamente, previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

> **Na Câmara dos Deputados**:
> 1) iniciativa; 2) tramitação nas comissões; 3) discussão em plenário; 4) votação; 5) envio ao Senado Federal;
> **No Senado Federal:**
> 6) tramitação nas comissões; 7) discussão em plenário; 8) votação; 9) sanção ou veto presidencial; 10) promulgação.

Figura 2 – Procedimento legislativo no Congresso Nacional – Lei Ordinária Federal

Elaboração própria, 2024.

O projeto de lei pode ser de iniciativa dos deputados federais, dos senadores, do Presidente da República e de iniciativa popular, bem como de outros atores em temáticas estritamente relacionadas com a sua atuação. No caso da Lei Maria da Penha, como se verá adiante com detalhes, a iniciativa se deu pela Presidência da República. Já a Lei do Racismo foi de iniciativa do Deputado Federal Carlos Alberto Oliveira, cujas iniciais do nome batizaram-na de Lei Caó.

Protocolizado o projeto de lei ordinária, na Câmara dos Deputados, ele segue para análise do Presidente da Casa, para proceder à sua distribuição para uma ou mais de suas comissões temáticas, compostas por um conjunto de deputados eleitos para esses cargos e destinadas a discutir temas reunidos conforme o assunto. No caso, por exemplo, da Lei Maria da Penha, Comissões como a de Direitos da Mulher, Seguridade Social e Família, Segurança

Pública e Combate ao Crime Organizado são constantes nos projetos de lei a ela relacionados. Quando o projeto de lei prevê a construção de algum equipamento público, que demandará gasto orçamentário, ele deve passar, em geral, pela Comissão de Orçamento. Por previsão legal e regimental, todos os projetos de lei do Congresso Nacional deveriam passar pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) de cada casa legislativa, para haver o chamado controle prévio de legalidade e de constitucionalidade, que consiste na análise de adequabilidade com o projeto de lei com o vigente sistema jurídico e a Constituição Federal.

As discussões nas comissões temáticas dos projetos de lei tendem a ser bem mais profundas que as discussões que antecedem a votação no plenário, mesmo porque os parlamentares que as integram são supostamente mais familiarizados com os temas lá debatidos. Ademais, quando um projeto de lei é distribuído para uma comissão, o presidente desta, determina sua distribuição para algum parlamentar, que será seu relator e ficará responsável por analisar o projeto de lei tanto relativo ao aspecto formal, quanto ao aspecto de conteúdo.

A passagem do projeto de lei (PL) pelas comissões temáticas costuma ser cadencial, ou seja, o PL passa em uma comissão, é discutido, votado e vai para outra comissão até chegar ao plenário da casa legislativa para que todos os parlamentares votem. Contudo, há casos em que a tramitação do PL pode ter sua urgência declarada, de modo que sua passagem pelas comissões será simultânea, isto é, serão feitas cópias do PL, enviadas a cada comissão, onde serão nomeados relatores próprios – por vezes, o mesmo parlamentar - que farão os pareceres das comissões pela aprovação ou não do PL, os quais serão votados simultaneamente no plenário da casa legislativa. Esse regime de urgência dos PLs é especialmente importante porque em muitos casos analisados neste estudo referentes a PLs modificativos das Leis do Racismo e da Lei Maria da Penha foi declarada a urgência na tramitação. Aliás, esse expediente tem se tornado cada vez mais comum, com a redução, por consequência, do espaço para os debates nas comissões.

Passado pelas comissões de forma cadenciada ou simultânea, o projeto de lei com parecer favorável ou contrário à sua aprovação das comissões vai ao plenário, onde será discutido e votado por todos os parlamentares presentes. Para a aprovação de uma lei ordinária é necessária maioria simples de cada casa legislativa, o que quer dizer 50% mais 1 dos parlamentares presentes na sessão deliberativa.

No Plenário, o inteiro teor do PL é lido, com sua respectiva justificação, também são lidos os pareceres dos relatores das comissões e abre-se para a discussão, na qual qualquer

parlamentar pode se inscrever. Geralmente, os projetos de lei que entram em pauta são objetos de acordos políticos nos bastidores tanto para a aprovação ou para a rejeição, de forma que, dificilmente, se presenciou nos dados ora colhidos, alguma discussão acalorada entre os parlamentares no Plenário. Em geral, quando a tendência é de rejeição, o projeto sequer é colocado em votação. Essas negociações e avaliações fazem parte do itinerário legislativo dos projetos de lei, embora não previstas nas formalidades do processo legislativo jurídico.

Aprovado o projeto de lei na Câmara dos Deputados, ele é enviado ao Senado Federal, onde, praticamente, o procedimento se repete, passando pelas comissões temáticas, com a nomeação do relator, parecer para aprovação ou rejeição do PLs, e envio para o Plenário.

Se aprovado no Senado, o projeto vai à sanção presidencial, ou seja, deixa o Poder Legislativo e é encaminhado para análise jurídica e política do Presidente da República, que pode vetar ou sancionar a lei, indicando, no primeiro caso, os motivos jurídicos para tanto, seja alguma inconstitucionalidade ou ilegalidade ou mesmo motivos políticos.

Sancionado o PL, ele vai à promulgação e se transforma em lei ordinária federal, com vigência em todo território nacional.

Em caso de veto presidencial, o PL volta ao Poder Legislativo, especificamente, para o Congresso Nacional, para que juntas as casas legislativas, em processo específico, possam deliberar sobre a manutenção ou derrubada do veto do Presidente da República. Se derrubado o veto, o PL vai para a sanção obrigatória e posterior promulgação e se transforma em lei.

Finalmente, é importante esclarecer que há dois momentos distintos nos processos legislativos quando se quer observar as forças sociais que levam à discussão de um tema para o parlamento: 1) a apresentação de um projeto para se criar ou modicar uma lei; 2) a confluência de poderes e forças para que esse projeto tramite e seja aprovado.

Conforme a regra do processo legislativo, qualquer parlamentar, sozinho ou em coautoria, pode propor uma lei, desde que respeite as normas de competência, temática e, principalmente, a Constituição Federal. Assim, a correlação de forças para se conseguir um parlamentar para apresentar um projeto de lei é muito menor quando se compara à correlação de forças necessárias confluentes para que esse projeto seja aprovado.

Naturalmente, uma lei aprovada por um parlamentar tem maior status político do que uma mera proposição de projeto de lei, mas para a base eleitoral, principalmente nas redes sociais dos congressistas, a propositura de um projeto de lei, ainda que em conjunto com vários outros parlamentares, já atinge o objetivo de mobilizar as bases. Eis a função do Poder Legislativo federal de pautar o debate público nacional.

1.2. Métodos de coleta de dados

Visando dar maior rigor científico a esse estudo de natureza qualitativa, já que procura compreender, analisar e descrever um determinado fenômeno e não medi-lo ou quantificá-lo (SANTOS et ali, 2020, p. 656), utilizou-se a estratégia da triangulação de dados, que visa assegurar "transparência, metodicidade e fidelidade às evidências, garantindo o refinamento dos dados produzidos, bem como a credibilidade e confiabilidade durante o planejamento e realização dessa metodologia investigativa" (Santos *et ali*, 2020, p. 656).

A triangulação de dados provém das ciências exatas, da navegação e topografia, e começou a ser utilizada nas ciências da saúde e depois nas ciências humanas e sociais, utilizando testes múltiplos de análise de um mesmo objeto com intuito de obter resultados convergentes. Isso porque, para o estudo de fenômenos complexos, como a presente pesquisa,

> o uso de apenas uma perspectiva metodológica não seria suficiente para tornar empiricamente compreensível em um evento complexo, sendo, portanto, a abordagem da triangulação extremamente importante nesse processo, pois esta permite a consideração dos diferentes níveis de profundidade que o desvelamento de um fenômeno exige (Santos *et ali*, 2020, p. 657).

Há basicamente quatro tipos de triangulação de dados a saber: utilização de diferentes fontes de dados; utilização de diferentes investigadores para mesma análise de dados; utilização de diferentes marcos teóricos para análise dos dados; e, finalmente, utilização de diferentes métodos de análise. No caso dessa pesquisa, serão utilizados dois tipos de triangulação de dados, a diversificação das fontes de dados e a utilização de diferentes métodos ou técnicas de análise dos dados, referentes à análise de discurso e análise de conteúdo.

São três os tipos de dados analisados neste estudo: aqueles obtidos nos sítios eletrônicos das Casas Legislativas brasileiras correspondentes aos dados dos procedimentos legislativos, especialmente os discursos legislativos, e os respectivos metadados da LMP, da LR e suas leis modificativas, bem como as entrevistas realizadas com parlamentares diretamente envolvidos na confecção dessas leis.

Todos têm natureza primária, ou seja, embora coletados de fontes públicas, como é o caso daqueles obtidos nos sítios eletrônicos das Casas Legislativas brasileiras, eles foram organizados e sistematizados para as finalidades exclusivas deste estudo e adquirem, portanto, nesse formato, um caráter inédito.

Acerca da coleta desses dados, apresentam-se, nos tópicos seguintes, as técnicas/abordagem de coleta utilizadas.

1.2.1. Etnografia dos documentos

Uma vez que o objeto dessa tese foi a análise dos processos legislativos que levaram à criação e à modificação das Leis do Racismo e da Lei Maria da Penha, as quais foram promulgadas respectivamente nos anos 1989 e 2006, ou seja, há pelo menos 35 anos, o *corpus* da pesquisa foi a análise dos documentos, registros, vídeos onde foram registrados esses procedimentos ao longo dos anos.

Nesse contexto, os preceitos da etnografia documental foram mobilizados porque representam uma abordagem metodológica que envolve a análise e interpretação de documentos, sejam eles textuais, visuais ou outros tipos de registros, como uma forma de compreender contextos culturais, sociais e históricos.

Como ensina Geertz (2013, p. 4), a prática etnográfica vai muito além do que contam "os livros-textos", que dizem que "praticar etnografia é estabelecer relações, selecionar informantes, transcrever textos, levantar genealogias, mapear campos, manter um diário", mas o que define a etnografia é o "esforço intelectual para um risco elaborado para uma descrição densa". Para ele, a descrição densa abrange uma "hierarquia estratificada de estruturas significantes dos fatos observados, de como são percebidos, produzidos e interpretados, e sem os quais eles de fato não existiriam" (Geertz, 2013, p. 5).

A prática do método etnográfico foi historicamente representada como uma observação participante ou não de outras culturas consideradas "exóticas". Assim, "a tarefa de etnografar documentos pode parecer ainda estranha e obscura para a maioria dos etnógrafos[52], em contraste com a suposta auto evidência da expressão "observação participante". (Ferreira e Lowenkron, 2020, p. 20). Afinal, como observar um suposto documento estático, produzido em outro contexto histórico, muitas vezes sem saber sua autoria?

Contudo, a etnografia de documentos pode ser sim realizada, uma vez que "eles não apenas registram realidades pré-existentes, mas também constituem tecnologias centrais na produção e fabricação das realidades que governam, sejam elas corpos, territórios e relações." (Ferreira e Lowenkron, 2020, p. 9). Documentos como, por exemplo, os itinerários legislativos nas elaborações e modificações posteriores das Leis do Racismo e da Lei Maria da Penha são o resultado de disputas discursivas em vários espaços sociais, assim como

[52] "Documentos foram um dos artefatos etnográficos historicamente mais negligenciados pela disciplina (Riles, 2006; Hull, 2012). Por isso, encontramos pouco suporte na bibliografia clássica sobre etnografia para entender o significado da tarefa de lidar com registros, tecnologias e peças documentais, que, cada vez mais, é parte importante das atividades realizadas por antropólogos quando estão em "campo"." (Ferreira, Letícia e Lowenkron, Laura, 2020, p. 6).

constituíram e constituem ainda hoje novas realidades a partir de novos avanços e rupturas discursivas.

Naturalmente, etnografar documentos, ou ainda, proceder à "descrição densa" de documentos, leva à necessidade de técnicas diferentes da etnografia de fatos dinâmicos, como por exemplo, a descrição de culturas ou comportamentos. O campo da etnografia documental considera diferentes aspectos ou elementos dos documentos que são objeto de análise, como, por exemplo, a dimensão material estética dos documentos, ou seja, como eles são produzidos, com que materiais e a forma como eles se apresentam; a forma de organização, manipulação, o arquivamento e a circulação por diferentes espaços; as relações afetivas ou oficiais produzidas a partir desses documentos; ou ainda "o acionamento de documentos como instrumentos basilares de disputas e demandas colocadas por determinados sujeitos e coletividades diante de agentes e agências de Estado", sendo impossível separar a forma do conteúdo[53]. (Ferreira e Lowenkron, 2020, p. 8).

Para os fins desta tese, adotou-se o último aspecto da etnografia documental, referente ao estudo do conteúdo dos documentos, no que tange às disputas e demandas relacionadas ao dispositivo de raça e de gênero nos processos legislativos da Lei do Racismo e da Lei Maria da Penha. Nesse sentido, foram adotadas também duas estratégias metodológicas para lidar com documentos sugeridas por Ferreira e Lowenkron (2020, p. 21), a saber: 1) leitura de arquivos na contracorrente, que consiste em identificar silêncios ou "agências subjugadas" não contidas à primeira vista no documento, de forma a subverter a linearidade proposta para a leitura do documento; 2) leitura do documento na corrente, ou seja, considerá-lo como um artefato cultural, ou seja, entender "a perspectiva e as preocupações de seus artífices", considerando as convenções do que pode ou não se registrado, "as repetições, os esquecimentos, as diferentes modalidades de não ditos e as hierarquias de credibilidade que delimitam saberes qualificados e desqualificados." (Ferreira e Lowenkron, 2020, p. 21).

No mais, como em toda etnografia, dedicou-se especial atenção à posição da pesquisadora na sua relação com o fenômeno observado, em especial à sua posição de mulher negra realizando um estudo sobre duas das principais legislações de enfrentamento à discriminação de gênero e de raça: a Lei Maria da Penha e à Lei do Racismo. A etnografia reconhece que o observador é parte do processo de construção de conhecimento, não um mero

[53] O modo mais clássico de lidar com documentos é justamente olhar através deles, e não tanto para eles, de modo a produzir narrativas etnográficas sobre cenas, discursos e eventos que não foram presenciados diretamente pelo pesquisador, isto é, que não foram registrados em primeira mão em seu caderno de campo, mas, sim, já lhe chegaram previamente documentados por outros. (Ferreira, Letícia e Lowenkron, Laura, 2020, p. 21).

receptor passivo de dados. Assim, a reflexão sobre a posição do pesquisador em face do fenômeno estudado, é uma importante fonte de informações, desde que haja um esforço pelo distanciamento crítico, em relação a essas vivências.

Além dessas estratégias ou pressupostos metodológicos e considerando que tais processos legislativos foram registrados por meio de imagens, textos, documentos, áudios e vídeos, os quais estão todos publicamente disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foram mobilizadas, basicamente as técnicas de análise de discurso e análise de conteúdo, as quais serão abordadas adiante, para a leitura e "descrição densa" desses documentos.

1.2.2. Construção dos bancos de dados

Considerando os pressupostos acima descritos da etnografia dos documentos, foram coletadas duas grandes espécies dados que serão objetos de análise nesse estudo: 1) discursos dos parlamentares na confecção e na alteração das Leis Maria da Penha e Lei do Racismo; 2) metadados referentes aos projetos de lei (PL) que tentaram ou ainda tentam (em andamento) modificá-las.

Quanto ao primeiro conjunto, construíram-se dois grandes bancos de dados referentes a cada uma das leis, LMP e LR. A construção desses bancos de dados foi feita por meio da coleta dos dados disponibilizados publicamente nos sítios eletrônicos da Câmara e do Senado Federal, referentes aos processos de elaboração e alteração das leis em questão. Assim, para sistematizar os dados colhidos, foram feitas duas grandes tabelas, uma para cada lei ou tema, contendo 5 colunas, indicando o tipo do produto legislativo analisado (se o PL original da LMP ou LR, ou se PLs que conseguiram modificar), a data do andamento das tramitações, o assunto referente ao andamento ou ação legislativa, o autor dessa ação legislativa, e o link para o inteiro teor do documento do processo legislativo, onde contém o discurso.

Abaixo, um exemplo do banco referente à LMP, que é similar ao banco construído com os discursos legislativos da LR.

Figura 3 – Banco de dados de discursos legislativos da LMP

ITINERÁRIO LEGISLATIVO DA LEI 11.340/06

Tipo	Data	Assunto /despacho	Autor	Link
Origem MSC 782/2004				
Projeto de Lei PL **4559/2004** Apensados PL 4958/2005 PL 5335/2005	03/12/04	Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8o do art. 226 da Constituição Federal, e dá outras providências.	Poder Executivo	Inteiro teor
	13/12/04	Às Comissões de **Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação** (Art. 54 RICD) e **Constituição e Justiça e de Cidadania** (Mérito e Art. 54, RICD)	**Mesa Diretora (MESA)**	Inteiro teor
	15/12/04	Encaminhada à publicação. Publicação Inicial DCD 16/12/04, PAG 55175.	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)	Inteiro teor
	16/12/04	Recebimento pela CSSF.	Comissão de Seguridade	

Elaboração própria, 2024.

Em relação à segunda espécie de banco de dados, aqueles referentes aos projetos de lei que tentaram ou tentam ainda modificar a LMP e a LR, foram também construídos dois bancos de dados contendo colunas referentes aos dados do PL como ano de propositura, número, ementa, tema, categoria (na qual ele foi classificado nesta pesquisa), autor, gênero do autor, cor do autor, casa legislativa de origem do autor, partido do autor, estado de origem do autor, situação do PL na data da consulta, conforme o quadro abaixo, referente a um extrato do banco de dados da LMP.

Figura 4- Extrato do Banco de dados de PLs que tentam ou tentaram modificar a LMP

ANO	NÚMERO	EMENTA	TEMA	AGLUTINADOR	RELAÇÃO DIRETA COM 11.340/06?	AUTOR	CASA LEGISLATIVA	GÊNERO	PARTIDO	UF
2020	PL 4973/2020 – Inteiro teor	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer que os órgãos de segurança pública deverão publicar mensalmente os dados relativos à violência doméstica e familiar contra a mulher.	Ações Estruturantes - campanha de divulgação de serviços - publicação mensal de dados da violencia doméstica	Ações Estruturantes - campanha de divulgação de serviços	sim	Senado Federal - Rose de Freitas -	Senado	Feminino	MDB	ES
2021	PL 741/2021 – Inteiro teor	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, e a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre medidas de combate à violência contra a mulher, e cria o Programa de Cooperação "Sinal Vermelho Contra a Violência Doméstica". NOVA EMENTA: Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional; e altera	Ações Estruturantes - campanha de divulgação de serviços - Sinal vermelho contra a violência doméstica	Ações Estruturantes - campanha de divulgação de serviços	sim	Margarete Coelho Soraya Santos Greyce Elias	Câmara	Feminino	PP PL AVANTE	PI RJ MG
2019	PL 3154/2019 –	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre campanhas de conscientização e prevenção da violência doméstica	Ações Estruturantes - capacitação social -	Ações Estruturantes - capacitação social	sim	Senado Federal - Nelsinho Trad	Senado	Masculino	PSDB	MS

Elaboração própria, 2024.

1.2.3. Entrevistas de amostra por relevância

Buscando a utilização da triangulação de métodos e de dados (Santos *et ali.*, 2020) a fim de dar maior validade a esse estudo, foram realizadas entrevistas com roteiros semiestruturados, os quais estão disponibilizados nos anexos, a 4 parlamentares que participaram ativamente no processo de elaboração e alteração da LMP e da LR.

A amostra dos entrevistados justifica-se tanto pela relevância do ativismo sociopolítico de cada um deles nas pautas das mulheres e das pessoas negras quanto também pela conveniência da pesquisadora no acessá-los.

Assim, inicialmente, foram eleitas para a pauta das mulheres as hoje deputadas federais Jandira Feghali[54] (PC do B/RJ) e Érika Kokay[55] (PT/DF) e para a pauta das pessoas negras o hoje senador Paulo Paim[56] (PT/RS) e a deputada Benedita da Silva[57] (PT/RJ).

[54] A deputada Jandira Feghali nasceu em Curitiba/PR, mas construiu sua vida política no Rio de Janeiro, onde se filiou ao PC do B, em 1981. Além de deputada federal, ela é médica e videasta. Seu primeiro mandato foi como deputada estadual em 1987/1991, depois foi eleita deputada federal em 1990, onde foi reeleita por diversas vezes e se encontra até hoje. Jandira atua em defesa da pauta das mulheres, foi autora da lei que garante cirurgia reparadora mamária em casos de câncer e da emenda constitucional que permite o duplo vínculo dos profissionais de saúde. Foi relatora da Lei Maria da Penha e da lei que concede licença maternidade à mãe adotante e também coordenadora da bancada feminista no Congresso Nacional de 1998 a 2004.

[55] A deputada Érika Jucá Kokay é cearense e construiu sua carreira política em Brasília/DF, onde se filiou ao PT desde 1989. Sua primeira eleição foi como deputada distrital, em 2002. Além de estar no quarto mandato como deputada federal, ela também foi bancária, sindicalista e psicóloga. Érika atua também em defesa da pauta das mulheres, da segurança pública do Distrito Federal, das populações minorizadas como pessoas negras, pessoas com deficiência, pessoas idosas e pessoas LGBT+.

Infelizmente, não foi possível, até a conclusão desta tese, entrevistar nem a deputada Jandira Feghali, quanto o senador Paulo Paim que, em razão de sua atribulada agenda comprometida com a crise das mudanças climáticas que resultou nas enchentes no Estado do Rio Grande do Sul, seu local de origem. Contudo, devido à sua importância na pauta racial no Congresso Nacional, buscaram-se entrevistas, manifestações públicas e livros por ele escritos para complementar esta pesquisa.

1.3. Métodos de análise dos dados coletados

1.3.1 Análise do Discurso

O objeto desta tese é o estudo dos itinerários legislativos dos projetos de lei que culminaram na Lei nº 11.340/06, na Lei nº 7.716/89 e nas suas leis modificativas. Por consequência, será necessária a mobilização de duas técnicas de pesquisa para proceder à análise dos dados coletados: a análise do discurso e a análise de conteúdo.

O itinerário legislativo é dinâmico, permeado de várias disputas discursivas, de ideias convergentes e divergentes, de modo que o produto, a lei, é resultado desses embates, amiúde, calorosos. Não é à toa que há registros de projetos de lei que tramitam anos no Poder Legislativo até chegar à sanção presidencial. Nesse contexto, a coleta dos dados para esse estudo considerou dois grandes grupos de projetos de lei, a saber: 1) o grupo dos projetos de lei aprovados, a Lei Maria da Penha e a Lei do Racismo, bem como as leis que lhes

[56] O senador Paulo Renato Paim é gaúcho de Caxias do Sul/RS, onde foi criado com seus 10 irmãos em uma família humilde e por isso trabalhou desde a infância e adolescência para ajudar os pais. Formou-se como metalúrgico pelo SENAI e em 1981 tornou-se um sindicalista atuante, sendo vice-presidente nacional da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Em 1985, filiou-se ao PT e em 1986 já foi eleito como deputado federal e deputado constituinte. Atuou contra o regime do *apartheid* na África do Sul ao lado da deputada Benedita da Silva e dos deputados Domingos Leoneli, João Herrman Neto e Carlos Alberto Caó de Oliveira. Foi reeleito deputado federal várias vezes e chegou ao Senado em 2002, onde ocupa o cargo até hoje. Paim foi autor do Estatuto da Pessoa Idosa, do Estatuto da Pessoa com Deficiência, do Estatuto da Igualdade Racial. Ele atua em defesa das pautas sociais, raciais e previdenciárias.

[57] A deputada federal Benedita da Silva é carioca, foi criada na favela Chapéu-Mangueira juntamente com seus 14 irmãos. Teve uma infância pobre, trabalhou na infância e adolescência para ajudar os pais. Foi faxineira, vendedora, servidora pública, professora, auxiliar de enfermagem, assistente social e filiou-se ao PT, em 1980, quando começou sua carreira política. Foi vereadora em 1982, constituinte, a única mulher negra eleita para a Assembleia Constituinte, a primeira senadora negra do Brasil, governadora do Rio de Janeiro e atualmente é deputada federal. Benedita atua na defesa da pauta das mulheres, das pessoas negras, das populações minorizadas, das empregadas domésticas e do movimento negro. Militou ativamente contra o regime do *apartheid* na África do Sul, defendendo inclusive o rompimento de relações diplomáticas com esse país durante a Assembleia Constituinte. É de sua autoria o projeto que inscreveu Zumbi dos Palmares como herói da Pátria, o que instituiu o dia 20 de novembro como Dia Nacional da Consciência Negra, bem como vários PLs para cotas raciais na educação e no mercado de trabalho brasileiro.

modificaram posteriormente; 2) grupo das propostas que não foram aprovados e transformados em lei, seja por seu arquivamento seja pela continuidade da sua tramitação.

Para proceder à análise dos dados referentes ao primeiro grupo, utilizou-se a técnica de pesquisa qualitativa da análise de discurso, que busca examinar a estrutura da produção, enunciação, manifestação dos discursos, em especial as formas como eles adquirem sentido simbólico.

Considerando o mesmo pressuposto metodológico da teoria do poder foucaultiana, a qual "procura ver os discursos não como epifenômenos da estrutura social, reflexos enganosos do real, mas como fatos linguísticos imbuídos de força, inclusive política, portanto, como instauradores de realidades." (Simioni, 1999, p. 112), adotou-se a abordagem de análise de discurso que considera que o discurso como um curso, um movimento, um itinerário, uma prática de linguagem, que "procura compreender a língua fazendo sentido, enquanto trabalho simbólico, parte do trabalho social geral, constitutivo do homem e da sua história." (Orlandi, 2005, p. 15).

Esse ato de procurar compreender a língua fazendo sentido, conforme Orlandi, tem três elementos fundamentais de áreas do conhecimento dos quais a análise do discurso é herdeira: a ideia da intenção ou subjetividade, referente à psicanálise; a forma, ou seja, a maneira com o qual o discurso é manifestado, tocante à linguística; e o simbólico, corresponde à história, isto é, os sentidos aos quais se atribuem aquele discurso (Orlandi, 2005, p. 20).

Intenção é relacionada ao sujeito do discurso, que, para Orlandi, não deve necessariamente ser confundido com o seu autor. Isso porque é preciso diferenciar o texto, o que é materializado em períodos e parágrafos, do discurso contido no texto, ou seja, o resultado da análise da forma, da intenção e da história. Assim, o sujeito do texto é o resultado dessa análise desses três elementos e pode ser até mesmo secular, ou seja, em alguns casos, o sentido dado aquele discurso vem sendo reproduzido por séculos, por diferentes autores de textos, com diferentes formas, mas o sentido vem sendo o mesmo (Orlandi, 2005, p.73).

A forma do discurso, por sua vez, pode ser por meio de textos, falas, gestuais, imagens, e até o silêncio, pois sua análise depende das condições de produção do discurso. Isso implica investigar os fatores sociais, políticos, ideológicos e institucionais que influenciam a produção e circulação dos discursos, incluindo quem fala, para quem, em que contexto e com que intenções (Orlandi, 2005, p. 43).

Eni Orlandi[58] sistematiza um método de análise de discurso em duas grandes etapas, as quais ela nomeia de "dispositivo teórico de interpretação" e "dispositivo analítico" (Orlandi, 2005, p. 26). Importante notar que o sentido atribuído ao termo dispositivo aqui não é mesmo utilizado como pressuposto metodológico para essa pesquisa, mas sim, como uma ferramenta. Assim, para não haver confusão entre termos, adotar-se-ão ferramenta teórica e ferramenta analítica.

A ferramenta analítica é relacionada diretamente ao sentido e ela é construída pelo analista a cada análise, conforme sua pergunta de pesquisa. Assim, por exemplo, nesta pesquisa, quando se busca examinar os discursos legislativos da Lei Maria da Penha, será necessário construir a ferramenta analítica referente às ideias do dispositivo de gênero já trabalhadas, considerar os acontecimentos históricos da pauta dos movimentos feministas, manejando, indo e vindo, o texto, os discursos sobre as mulheres no Brasil.

Já a ferramenta teórica da análise de discurso é constituída de pressupostos e técnicas de análise do discurso, as quais são semelhantes em todos os tipos de pesquisas que adotam a análise de discurso.

Em síntese, Orlandi propõe algumas etapas-chave para construir essa ferramenta teórica de interpretação, as quais serão úteis na análise dos discursos nesta tese (2005):

> **Identificação do corpus:** refere-se à escolha do material discursivo a ser analisado, seja ele um texto escrito, discurso oral, material visual, ou mesmo conteúdo digital. (Orlandi, 2005, p.62);
> **Leitura atenta e interpretação**: considera o sujeito falante/escritor, interlocutores, contexto de produção e circulação do discurso (Orlandi, 2005, p. 26);
> **Identificação e mapeamento do interdiscurso**: o interdiscurso é todo conjunto de formulações feitas e já esquecidas que determina o que dizemos, ou seja, os sentidos históricos dados aos termos. (Orlandi, 2005, p. 33);
> **Análise da materialidade do discurso:** abrange a forma como o discurso se apresenta, seja nos aspectos linguísticos, gramaticais, retóricos, visuais, ou em outros elementos que compõem a materialidade discursiva, considerando também a conjuntura sócio-histórica dada em que o termo pode ser dito. Por exemplo, o termo "terra" pode ter sentidos diferentes para o indígena e o agricultor. (Orlandi, 2005, p.43);
> **Exploração das contradições e lacunas:** atenta-se na identificação de possíveis contradições, lacunas no discurso, e compreenda como esses elementos podem revelar tensões ou disputas dentro do próprio discurso (Orlandi, 2005, p. 83);
> **Situação e condições de produção:** observa as condições sociais, históricas e culturais que envolveram a produção do discurso, e como esses fatores influenciam ou são refletidos no texto (Orlandi, 2005, p. 30).

A partir das duas etapas da análise do discurso propostas pela Eni Orlandi, as ferramentas teóricas acima descritas e tendo como pressuposto os parâmetros desenvolvidos

[58] Eni Orlandi, linguista brasileira, professora de Análise do Discurso, apresenta uma abordagem teórico-metodológica que foi influenciada pela tradição da Análise do Discurso Francesa, especialmente pelos trabalhos de Michel Pêcheux e Michel Foucault, buscando um método capaz de desvelar as relações de poder e processos ideológicos presentes no discurso, o que está em sintonia com o objetivo dessa investigação.

nos tópicos referentes aos dispositivos de raça e gênero, que constituirão as ferramentas analíticas, pretende-se analisar o discurso dos parlamentares nos itinerários legislativos de produção e modificação da Lei Maria da Penha e do Racismo.

Considerando que a abordagem teórico-metodológica da análise de discurso adotada é intrinsecamente crítica, ou seja, que "o discurso não é neutro: ele sempre traz efeitos de sentido que refletem as relações de poder em jogo" (Orlandi, 2005, p. 102), o resultado da análise do *corpus* também trará reverberações de reproduções de hierarquias sociais, dominação e exclusão, ao mesmo tempo em que explorará formas de resistência e contestação discursiva.

1.3.2. Análise de Conteúdo

Tendo em conta a dinamicidade do processo legislativo, como visto, o *corpus* analítico da pesquisa foi dividido em dois grandes grupos, o dos projetos de lei que tiveram sucesso e se transformaram nas Leis Maria da Penha e Lei do Racismo e suas alterações posteriores, cuja metodologia de estudo será a análise do discurso, e o segundo grupo, o dos projetos de lei que não tiveram sucesso ou ainda estão em tramitação no Congresso Nacional destinados a alterar as duas leis objeto desta tese.

Quanto ao segundo grupo, são 309 projetos de lei referentes à LMP e 105 projetos de lei para modificar a LR, de forma que analisar os discursos dos parlamentares em todos esses produtos legislativos, utilizando a técnica da análise de discurso, ultrapassaria o fôlego desta pesquisa.

Assim, a análise desse grupo desses projetos de lei utilizará a técnica de análise de conteúdo, que tem como ponto de partida o sentido da mensagem que é transmitido pelo texto, “sentido que não pode ser considerado um ato isolado, pois os diferentes modos pelos quais o sujeito se inscreve no texto correspondem a diferentes representações que tem de si como sujeito e do controle que tem dos processos discursivos textuais com que está lidando quando fala ou escreve” (Franco, 2008, p. 19)

A técnica da análise de conteúdo se difere da análise de discurso quanto ao objeto de análise. Enquanto a análise de discurso se preocupa em analisar como o discurso é feito, ou seja, os elementos além do texto, conforme a intenção, forma e história do discurso ali representado, a análise de conteúdo objetiva identificar o conteúdo do discurso, do texto, ou

seja, o que está sendo dito[59] (Orlandi, 2005, p.16). A partir da identificação do conteúdo do discurso é possível elaborar indicadores, grupos de sentido, proceder a comparações e inferências sobre um conjunto de textos.

A teoria de análise de conteúdo desenvolvida por Laurence Bardin e Maria Laura Franco é uma abordagem metodológica amplamente utilizada nas ciências sociais, especialmente na pesquisa qualitativa. Essa teoria oferece um conjunto de técnicas e procedimentos sistemáticos para analisar o conteúdo de diferentes tipos de materiais textuais, como entrevistas, documentos, artigos, discursos, entre outros.

A análise de conteúdo permite aos pesquisadores explorarem e compreenderem as mensagens subjacentes nos dados, identificar padrões, temas e significados emergentes, e interpretar o contexto social e cultural em que os textos foram produzidos. Laurence Bardin define a análise de conteúdo da seguinte forma:

> um conjunto de técnicas de análises de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e de recepção das mensagens, inferência esta que recorre a indicadores (qualitativos, ou não). (Franco, 2008, p. 24).

Bardin enfatiza a importância de uma abordagem indutiva, na qual as categorias e os temas emergem dos dados de forma orgânica, em vez de serem impostos pelo pesquisador de antemão. Ela destaca a necessidade de um processo interativo e reflexivo, no qual o pesquisador revisa constantemente suas interpretações à luz dos novos *insights* e evidências.

Franco, por sua vez, enfatiza a importância da validade e da confiabilidade na análise de conteúdo, destacando a necessidade de critérios claros e objetivos para a codificação e a interpretação dos dados. Ela destaca a necessidade de considerar o contexto histórico, cultural e institucional na análise de conteúdo, reconhecendo que os significados e as interpretações podem variar de acordo com o contexto em que os textos foram produzidos (Franco, 2008).

Além disso, Bardin e Franco enfatizam a importância da transparência e da justificação dos procedimentos metodológicos na análise de conteúdo. Elas defendem a documentação cuidadosa de todas as etapas do processo de análise, desde a seleção dos dados até a

[59] "A análise de conteúdo, como sabemos, procura extrair sentidos dos textos, respondendo à questão: o que este texto quer dizer? Diferentemente da análise de conteúdo, a análise de discurso considera que a linguagem não é transparente. Desse modo ela não procura atravessar o texto para encontrar um sentido do outro lado. A questão que ela coloca é: como este texto significa? Há aí um deslocamento, já prenunciado pelos formalistas russos, onde a questão a ser respondida não é "o quê", mas o "como". Para responder, ela não trabalha como ilustração ou como documento de algo que já está sabido em outro lugar e que o texto exemplifica. Ela produz conhecimento a partir do próprio texto, porque o vê como tendo uma materialidade simbólica própria e significativa, como tendo uma espessura semântica: ela o concebe em sua discursividade". (Orlandi, 2005, p. 18).

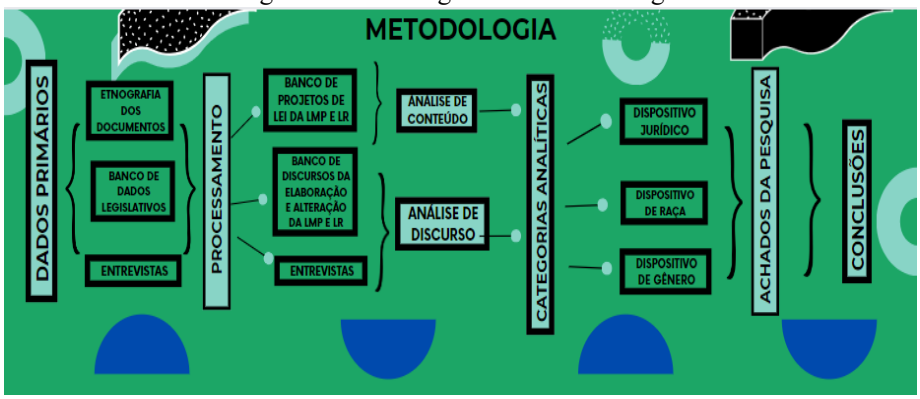
interpretação dos resultados, a fim de garantir a replicabilidade e a validade dos achados. Nesse contexto, em síntese, transcreve-se a sistematização do método nas seguintes etapas (Franco, 2008, pp. 52 e ss.):

> **Fase Pré-Análise:** Abrange: 1) a "leitura flutuante", referente ao primeiro contato com os documentos, a fim de se observar suas características e possibilidades; 2) a "escolha dos documentos", que é baseada em três regras básicas, a da exaustividade, da representatividade e da homogeneidade"; 3) a "formulação da hipótese" e 4) a "elaboração de indicadores";
> **Fase Análise:** Inclui: 1) o "agrupamento de categorias", que pode ser por critério semântico, temporal, origem, *a priori* ou nativas ou *a posteriori*, definidas pelo pesquisador etc., e que constitui o ponto "crucial da análise de conteúdo" (Franco, 2008, p. 59). Os principais requisitos para criação das categorias são as regras da: exclusão mútua, pertinência, objetividade e fidedignidade; 2) Análise e comparação dos resultados.

A partir das diretrizes acima citadas, construíram-se dois grandes bancos de dados com base nas informações disponíveis do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, de onde se extraiu, após a limpeza dos dados, 309 projetos de Lei modificativos da Lei Maria da Penha e 105 projetos de Lei modificativos da Lei do Racismo. Esse enorme banco de dados foi sistematizado em duas grandes planilhas de Excel, por meio da elaboração de categorias ou grupos de sentido, as quais são disponibilizadas, explicitadas e analisadas nos capítulos posteriores.

1.4. Síntese gráfica da metodologia

Figura 5 – Síntese gráfica da metodologia



Elaboração própria, 2024.

2. Em briga de marido e mulher, o Estado vai sim meter a colher! - Lei Maria da Penha

"Cadê meu celular? Eu vou ligar proum oito zero
Vou entregar teu nome e explicar meu endereço
Aqui você não entra mais
Eu digo que não te conheço
E jogo água fervendo se você se aventurar
Eu solto o cachorro
E, apontando pra você
Eu grito péguix
Eu quero ver você pular, você correr
Na frente dos vizinhos
'Cê vai se arrepender de levantar a mão pra mim"

Letra de Maria da Vila Matilde
Compositor: Douglas Germano

A cantora Elza Soares[60], mulher negra, um dos ícones da música e do feminismo brasileiro, eternizou a letra de Douglas Germano, em sua voz rouca e mais que legítima para denunciar a violência doméstica contra a mulher brasileira, na letra de "Maria da Vila Matilde", já que sua vida pessoal foi permeada de violências em razão de seu gênero e cor de pele.

O "um oito zero", mencionado na música é o Disque 180, a Central de Atendimento à Mulher, criada pelo Decreto Federal nº 7.393/10, com autorização da Lei Federal nº 10.714/03. Em 2015, ano de lançamento da canção da "Maria da Vila Matilde", a Lei "Maria da Penha" comemorava 9 anos de vigência, e a referência da "Maria da Vila Matilde" é uma citação direta à história de Maria da Penha Maia Fernandes[61], que acabou por batizar a Lei nº 11.340/06, que "cria mecanismos para coibir 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 Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados

[60] Elza Soares (1937-2022), "nasceu no Rio de Janeiro. Filha de lavadeira e de operário, foi criada na favela de Água Santa, subúrbio de Engenho de Dentro. Cantava desde criança com a voz rouca e ritmo de sambistas de morro. Aos 12 anos, casou-se e teve três filhos. Contudo, o marido morreu de tuberculose quando Elza tinha apenas 21 anos." Ao longo de 60 anos de carreira, teve inúmeras canções no topo das listas de sucesso. (...) "No início do ano 2000, foi eleita pela BBC de Londres a cantora do milênio" (Schumaher, Schuma e Brazil, Érico Vital, 2000). Cantou diversos gêneros musicais como samba, jazz, samba-jazz, sambalanço, bossa nova, MPB, soul, rock e música eletrônica. Seu álbum "A mulher do fim do mundo" de 2015, o qual contém a música "Maria da Vila Matilde", foi o vencedor de melhor álbum do Grammy Latino de 2016.

[61] "Maria da Penha Maia Fernandes, nascida em Fortaleza, em 1945, Maria da Penha como é mais conhecida, é uma farmacêutica brasileira que foi vítima de violência doméstica, perpetuada por seu então marido, e cuja luta por justiça e pela condenação do agressor se tornou um símbolo para o ativismo feminista no país. Seu nome acompanha a Lei 11.340, promulgada em 2006, que tem como objetivos prevenir e punir todas as formas de violência doméstica e familiar contra mulheres. Em 1983, Maria da Penha sofreu duas tentativas de assassinato. Em uma delas levou um tiro e passou a ser cadeirante. A ausência de punições ao seu agressor fez Maria da Penha denunciar o Brasil em órgãos internacionais, causando a sanção que obrigou o Estado brasileiro a criar mecanismos específicos para lidar com esse tipo de violência contra a mulher" (Mccann, 2019, p. 125).

de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências."

Isoladamente, uma lei é apenas um documento produzido Poder Legislativo, que tem a pretensão normativa de regular as relações sociais. Contudo, para que essa pretensão se concretize e, de fato, seja interiorizada na prática social é preciso que esse produto legislativo se torne um fato social, ou seja, no tradicional conceito de Émile Durkheim, que ele adquira as características de generalidade, externalidade e coercitividade.[62] Considerar que uma lei faz parte materialmente do cotidiano da população é dizer que "a lei pegou", mesmo que ela tenha sido elaborada por "representantes do povo" e que muitos brasileiros não sejam capazes sequer de lembrar em quem votou na última eleição.

Esse é o caso da Lei nº 11.340/06, conhecida como "Lei Maria da Penha", que "pegou" na música, na linguagem cotidiana, como categoria nativa, tornou-se uma locução adverbial "Vou te colocar na Lei Maria da Penha"[63] ou até mesmo sinônimo de doença "Eu estou com uma Maria da Penha", "Eu tenho Maria da Penha". Pode-se dizer então, que a LMP se tornou um fato social. "A Maria da Penha, mais do que uma Lei, é quase que uma 'entidade' protetora que é acionada no discurso de mulheres em risco de violência como forma de dissuadir o agressor e reinscrever seu poder na relação em questão" (Severi, 2017, p.140).

O objetivo deste capítulo é descrever parte desse processo de como a Lei Maria da Penha, um produto do Poder Legislativo, tornou-se um "fato social" no Brasil e passou a ser um objeto de disputa discursiva no Congresso Nacional. Para tanto, a estrutura narrativa é composta pela 1) história das pautas feministas no Brasil; 2) a etnografia documental dos itinerários legislativos da LMP e suas modificações até 2022; 3) o levantamento e análise de

[62] Influenciado pelas ideais do positivismo de August Comte e do darwinismo social de Herbert Spencer, Émile Durkheim concentrou boa parte de suas obras na construção e consolidação da Sociologia. Ele escreveu as "Regras do Método Sociológico" (2003), onde definiu o objeto da sociologia como sendo o fato social, cujas características, basicamente, são: exterioridade, coercitividade e sua independência em relação às manifestações individuais. Em suas próprias palavras: "Fato social é toda a maneira de fazer, fixada ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior: ou então, que é geral no âmbito de uma dada sociedade tendo, ao mesmo tempo, uma existência própria, independente das suas manifestações individuais". (Durkheim, 2003, p. 40). O fato social estaria na sociedade, é vivido, criado e também influencia os próprios indivíduos ao mesmo tempo, mas deles se distingue. Imagine, por exemplo, um bolo de chocolate. Ele é feito de farinha, fermento, leite, manteiga e chocolate. Cada um desses ingredientes, separadamente, tem características distintas entre eles, mas juntos eles formam outra coisa, o bolo de chocolate, que não se pode dizer que é apenas leite ou manteiga, mas a união de todos os ingredientes. Juntos, eles formam algo de características, odor e textura própria. Assim seria a sociedade, um todo com textura, cor e sabor diferente dos ingredientes que a compõe, os indivíduos. Enquanto a sociedade seria objeto de estudo da sociologia, segundo Durkheim, os indivíduos seriam objetos da psicologia.

[63] No mesmo sentido, Cavalcante Filho, disse que "a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06) inaugurou uma nova era de proteção da mulher nas relações familiares, e caiu na boca do povo, num exemplo claro de lei de impulsão" (Cavalcante Filho, 2020, p. 23).

todos os projetos de lei que tentaram e tentam modificar a LMP e 4) entrevistas com parlamentares-chaves na história da LMP.

2.1. As pautas do feminismo no Brasil (1889-1964)

A LMP é fruto da luta dos movimentos feministas, principalmente a partir da década de 1970. Porém, para a compreensão da trajetória específica dessa lei, é necessário recuar no tempo e examinar, ainda que brevemente, as idas e vindas da agenda pública do movimento feminista no Brasil. Muitas dessas lutas dialogam diretamente com os debates travados nos itinerários legislativos que1 culminaram tanto na Lei nº 11.340/06 quanto nos PLs que posteriormente lhe modificaram ou tentaram modificar.

Antes de começar, no entanto, é necessária uma distinção: os movimentos feministas não devem ser confundidos com os movimentos de mulheres. Os dois são movimentos sociais, isto é, "grupos articulados em conexões formais e informais entre ativistas e organizações, em torno de um tema ou de uma pauta de reivindicações que, por meio de ações coordenadas, buscam alcançar seus objetivos de transformação da realidade social" (Silva, Bronzo e Brasil, 2024, p. 3). Porém, a agenda dos movimentos feministas é a luta pelos direitos das mulheres, principalmente diante da situação de opressão que lhe é imposta pelo patriarcado. Já os movimentos de mulheres são movimentos formados por mulheres, mas que podem ter qualquer pauta (Pinto, 2003, p. 43), inclusive contrária aos direitos das próprias mulheres. É nesse sentido que o termo será utilizado ao longo do texto.

2.1.1. Da Primeira República à República Populista

A primeira grande agenda dos movimentos feministas no Brasil foi a luta pelo voto em um período que vai do final do Império, atravessa toda a Primeira República e se encerra em 1932, quando finalmente é reconhecido o direito de voto às mulheres, o que já manifesta uma reação ao dispositivo de gênero, no qual é dominando pela ideia de patriarcado, ao buscar por mais espaços de poder político de pautar as questões das mulheres.

Nesse primeiro período, existiram diversas organizações feministas inspiradas pelas mais diversas linhagens políticas da época, do liberalismo ao socialismo e anarquismo. Na época, jornalistas feministas denunciaram, em artigos para os jornais, a desigualdade dentro das próprias famílias, em que todo o poder era concentrado na mão do "pai de família", que decidia se a esposa poderia estudar ou não, se poderia trabalhar ou não e até mesmo sobre a

gestão do patrimônio da mulher, que sequer tinha a possibilidade do divórcio (Prado e Franco, 2020, p. 211). Saia do jugo do pai ou do irmão para o jugo do marido, sempre dentro de uma hierarquia formalizada em termos de discurso jurídico, em que cabia à mulher um papel subalterno (Barsted, 1999, p. 17). Essa situação de subalternidade estava presente tanto nas "famílias legítimas", constituídas por "casamentos formais" no marco do Direito de Família, quanto nas famílias "não-legítimas", em geral, mais pobres, constituída fora do circuito de cartórios, igrejas, dotes e demais formalidades. Ou seja, claras manifestações do domínio do patriarcado no dispositivo de gênero.

Na realidade, as preocupações das mulheres mais pobres, principalmente das mulheres negras e pobres, eram bem distintas daquelas das mulheres da burguesia e da oligarquia branca brasileira. O seu problema não era o direito de trabalhar. Elas sempre trabalharam, inclusive como operárias na nascente indústria do país. Assim, inspirado pelo comunismo e o anarquismo, o foco do feminismo operário era as relações de poder e a violência, em casa e no local de trabalho[64]. Nesse contexto, as operárias defendiam a "clara identificação da condição explorada da mulher como decorrência das relações de gênero" e que "o poder dos homens se calcava sobre a exploração das mulheres" (Pinto, 2003, p. 34-36), tanto em casa quanto no trabalho. Elas foram as primeiras a chamar a atenção para a submissão da mulher trabalhadora a uma dupla jornada de trabalho no Brasil. Destacaram que, embora todos os trabalhadores sejam oprimidos, nem todos são oprimidos da mesma forma e que as mulheres trabalhadoras sofrem uma forma específica de opressão, em um raciocínio que antecipou a ideia posterior de opressões cruzadas. Essas posições não eram unânimes dentro do movimento operário da época, especialmente porque muitos resistiam em considerar a luta das mulheres como algo distinto da luta de classes, uma visão que prosseguiria hegemônica entre as esquerdas, pelo menos até a década de 1970 e que sobrevive até os dias atuais.

Porém, entre esses movimentos, a Federação Brasileira para o Progresso Feminino (FBPF) talvez tenha sido aquela com maior repercussão política. Fundada em 1922 e liderada pela bióloga Bertha Lutz[65], a FBPF era composta principalmente pelas filhas intelectuais da

[64] Essa dinâmica ocorre num contexto de rápida urbanização e industrialização do país, em que havia a crescente incorporação das mulheres no mercado de trabalho. Aliás, na indústria têxtil do período, as mulheres compunham a maior parte da força de trabalho (Costa, 2005, p. 3).

[65] Filha de uma enfermeira inglesa e de Adolfo Lutz, aclamado cientista brasileiro da época, Bertha Lutz nasceu, em 1894, no coração da elite econômica e intelectual do Brasil. Estudou em Paris, onde se formou em biologia pela Sorbonne. Ao retornar ao Brasil, em 1918, foi admitida por concurso público como bióloga do Museu Nacional. Em 1933, formou-se também direito (Schmaher e Brazil, 2000, p. 106). Nesse contexto, a sua militância esteve, desde o começo, influenciada pelos movimentos sufragistas nos países do Atlântico Norte, como França, Inglaterra e EUA. O conjunto das suas circunstâncias específicas possibilitou que Bertha Lutz "tinha reconhecimento e trânsito na elite política da época" e, ao mesmo tempo em que "lutava pelos direitos

oligarquia do período e a sua estratégia era obter o voto feminino por meio da articulação dentro dos salões do poder, e não por meio do debate público ou da mobilização popular. Logo, a Federação "nunca define a posição da mulher como decorrência da posição de poder do homem. A luta pela inclusão não se apresenta como alteração das relações de gênero, mas como um complemento para o bom andamento da sociedade, ou seja, sem mexer com a posição do homem, as mulheres lutavam para ser incluídas como cidadãs" (Pinto, 2003, p. 14-15). Era uma luta de mulheres brancas, ricas e educadas em prol do voto de mulheres brancas, ricas e educadas, sob uma casca de luta por direitos universais para as mulheres. Nota-se, um movimento de reação das mulheres no jogo do dispositivo de gênero, mas ainda não acompanhado de mesma reação em relação ao dispositivo de raça, dominado pela ideia de branquitude.

Finalmente, o direito a votar e ser votada pelas mulheres foi reconhecido nacionalmente pelo Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076/32), editado unilateralmente pelo governo Vargas (Schumacher e Brazil, 2000, p. 107). A Constituição de 1934 foi a primeira a prever esse direito, que, no entanto, foi reconhecido tão somente para as mulheres alfabetizadas e, por consequência, majoritariamente brancas. Somente em 1985, com a Emenda Constitucional nº 25/85 foi reconhecido o direito ao voto a homens e mulheres analfabetos[66].

Porém, o golpe civil-militar de 1937 calou a maioria dos movimentos feministas, bem como os demais movimentos sociais (Pinto, 2003, p. 28). Algumas organizações, como a FBPF, continuaram existindo, em razão do capital social e político de suas integrantes, mas sem a influência de outrora[67].

Na República Populista (1945-1964), o foco passa para a luta pela "igualdade formal" de direitos entre homens e mulheres dentro da sua própria família. A luta travada nesse período foi importante, pois muitas das condutas que hoje são classificadas como violência patrimonial e psicológica eram, naquele período, direitos do homem dominante na vida da mulher, seja ele o pai, o irmão ou o marido. Assim, em termos de discurso jurídico, se um marido proibia a esposa de trabalhar, ele estava exercitando um direito, e não praticando um crime. O campo de batalha dessa luta foi o Direito de Família nos contornos do Código Civil de 1916. A sua desconstrução e reconstrução em termos mais igualitários foi muito importante, a fim de desnormalizar a opressão das mulheres, abrindo caminhos para a

---

negados à mulher pelo Estado Brasileiro", era "representante desse mesmo Estado em conferências internacionais" (Pinto, 2003, p. 23).

[66] Nessa altura, a quantidade de analfabetos no Brasil era muito menor do que em 1932.

[67] O arrefecimento dos movimentos feministas após a conquista do direito ao voto ocorreu em diversos países europeus e latino-americanos, bem como nos EUA (Costa, 2005, p. 3).

posterior ascensão do combate à violência doméstica como uma das principais agendas dos movimentos feministas já no final da década de 1970.

Nesse contexto, a mais importante mudança legislativa do período foi o Estatuto da Mulher Casada (Lei nº 4.121/62), produto da atuação de organizações feministas nos bastidores do poder, na linha da estratégia da FBPF, entre elas, do Conselho Nacional das Mulheres do Brasil, liderado pela advogada Romy Medeiros[68], uma das coautoras do projeto que culminou na referida lei.

Proposto pelo então deputado federal Nelson Carneiro (PSD/BA) em 1951, o Estatuto da Mulher Casada tramitou por 10 anos até a sua aprovação em 1962. Entre as mudanças, destacam-se as seguintes: a mulher passou a ser "auxiliar" do marido no exercício do "pátrio poder", isto é, na criação dos seus filhos, pois antes nem isso lhe era reconhecido pelo Direito de Família; além disso, não perdia essa função, mesmo na hipótese de se casar novamente; por fim, a mulher passou a poder gerir os seus próprios negócios, e a não mais precisar pedir autorização do marido para trabalhar. Antes disso, era direito do homem condenar a mulher à dependência econômica, ainda que a mulher possuísse patrimônio próprio.

Porém, toda essa dinâmica social, na prática, desapareceu com o Golpe Militar de 1964, que foi antecedido por grande mobilização de grupos de mulheres de classe média e alta em marchas "com Deus, pela pátria e pela família". Esses eventos foram utilizados e continuam a ser utilizados para tentar legitimar o Golpe de 1964.

2.1.2. Ditadura Militar e a agenda dos novos movimentos feministas (1964 – 1985)

Nos anos iniciais da Ditadura Militar, os movimentos feministas e os movimentos sociais em geral entraram em fase de hibernação, diante da repressão e do exílio de muitas das suas lideranças para o exterior.

[68] Romy Medeiros da Fonseca nasceu em 1921 e formou-se na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro e especializou-se em Direito de Família. A partir de 1949, quando proferiu palestra a condição da mulher brasileira no VII Congresso de Direitos Civis nos EUA, passou a militar pelos direitos das mulheres, especialmente dentro de suas próprias famílias. No mesmo ano, juntou-se o Conselho Nacional das Mulheres, cuja principal tarefa era a luta institucional em prol das mulheres, principalmente junto ao Congresso Nacional, na mesma linha da FBPF. Nessa linha, ela foi coautora intelectual dos projetos de lei que resultaram tanto no "Estatuto da Mulher Casada" quanto da "Lei do Divórcio", no esforço de reformar o Código Civil de 1916. O anteprojeto do futuro "Estatuto da Mulher Casada" foi apresentado, em 1950, originalmente na Comissão Interamericana de Mulheres, em Santiago no Chile, mas, para viajar, Romy Medeiros teve que pedir permissão para viajar para seu marido, um professor catedrático de Direito Civil da Faculdade de Direito Civil da UFRJ, e ele só aceitou depois de o irmão de Romy concordar em acompanhá-la (Schumaher e Brazil, 2000, p. 483). Isso ilustra a situação da mulher na época. A partir da década de 1970, passou a se dedicar especialmente à agenda dos direitos sexuais, reprodutivos e da saúde da mulher. Em 1982, na IX Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, defendeu a legalização do aborto, causa em que militou até a sua morte em 2013.

Porém, organizações feministas cujas integrantes tinham relações mais estreitas com a elite política e econômica conseguiram continuar a funcionar. Foi o caso, por exemplo, do Conselho Nacional da Mulher Brasileira de Romy Medeiros, numa repetição do que aconteceu com a FBPF durante o Estado Novo.

Outras lideranças feministas não tiveram a mesma sorte e buscaram refúgio em outros países, inclusive nos EUA e na Europa Ocidental, onde encontraram um cenário político e cultural em ebulição. A Guerra do Vietnã (1955-1975) e a Primavera de Praga (1968) cobraram um alto preço em termos de credibilidade das utopias estabelecidas no período pós-guerra, em especial a democracia ocidental e o comunismo soviético, o que abriu o caminho para novas utopias, como os movimentos da contracultura, como o *beatnik*[69], o *hippie*[70] e o Maio de 1968 em Paris (Pinto, 2003, p. 42). Eles desafiavam as hierarquias tradicionais no espaço tanto público quanto privado, sob o mote de que o "pessoal é político". Era uma ruptura com o pensamento político tradicional, para o qual o político era identificado com as instituições, a economia e o Estado, mas não com a esfera das relações íntimas das pessoas (Costa, 2015, p. 2). Para Carole Pateman (1996, p. 47), a bandeira do "pessoal é político":

> (...) chamou a atenção das mulheres sobre a maneira como somos levadas a contemplar a vida social em termos pessoais, como se tratasse de uma questão de capacidade ou de sorte individual (...). As feministas fizeram finca-pé em mostrar como as circunstâncias pessoais estão estruturadas por fatores públicos, por leis sobre o estupro e o aborto, pelo status de "esposa", por políticas relativas ao cuidado das crianças, pela definição de subsídios próprios do estado de bem-estar e pela divisão sexual do trabalho no lar e fora dele. Portanto, os problemas "pessoais" só podem ser resolvidos através dos meios e das ações políticas.

Assim, um bom exemplo de como o "pessoal é político" eram as regras de Direito de Família, que impunham à mulher a condição de subalternidade, manifestação clara do patriarcado.

---

[69] O movimento *beat* ou geração *beat* foi um grupo de jovens intelectuais estadunidenses (escritores, poetas, dramaturgos e boêmios em geral), que entre meados das décadas de 40 e 50 do século XX, cansados da monotonia da vida ordenada e da idolatria à vida suburbana nos EUA do pós-guerra, resolveram, em meio à inspiração de ambientes permeados pelo jazz, drogas, sexo livre e o conceito de "pé na estrada", (ou seja, a exploração física do território estadunidense) fazer sua própria revolução cultural por meio da literatura. Os *beatnik* tinham como meta constituir uma literatura que estivesse mais perto da realidade, uma poesia mais urbana e um estilo de escrever exclusivo, diferente de qualquer outro já criado. Fonte: https://www.infoescola.com/literatura/movimento-beat/ (acesso em 03/05/24).

[70] Surgiu em 1966, nos EUA, o movimento hippie, que tinha maior concentração de jovens em São Francisco, estadunidenses de classe média, alguns de família abastada, a maioria entre 17 e 25 anos, que resolveram contestar os valores que seus pais acreditavam. A origem do nome hippie não é exata, pode ser derivada de *hip* (quadril), em referência às blusas que usavam amarradas na cintura. Contrários aos ideais da sociedade daquela época, os hippies tinham uma filosofia orientada por mestres espirituais, cultuavam a natureza, viviam em comunidade e apreciavam a utilização de drogas como LSD, maconha e mescalina. Eram contra a propriedade privada, sempre vistos viajando em trailers ou vivendo em conjunto com seus iguais. Pregavam a inexistência de nações ou fronteiras separando os países. Para eles, o mundo seria de todos e cada um deveria buscar sua própria paz espiritual. Fonte: https://www.infoescola.com/cultura/hippies/ (acesso em 03/05/24).

Contudo, a situação política brasileira era outra. A Ditadura Militar reduziu o espaço público a uma farsa, em que retirou os direitos políticos de parte das lideranças políticas do país e, depois, para manter a aparência de democracia, a partir de 1966, permitiu a existência tão somente de dois partidos políticos: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido de apoio à Ditadura, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o partido da oposição autorizada. Isso porque a ideia de "legalidade" era muito importante para o discurso de justificação do Governo Militar, construído largamente em termos de discurso jurídico. ARENA e MDB disputavam entre si assentos na maioria dos parlamentos brasileiros[71], mas as eleições eram conduzidas de modo a resultar em maiorias para os apoiadores dos militares. As eleições para prefeito foram restauradas em 1972, exceto nas capitais, e para governador, tão somente em 1982. Além disso, o regime autoritário utilizou amplamente a censura, em pautas políticas e de costumes, o que contribuía para um fechamento ainda maior do espaço público (PINTO, 2003, p. 43). Dessa forma, enquanto nos EUA e na Europa Ocidental, o clima era de revolução dos costumes, no Brasil, o clima era de repressão, silêncio e morte.

Essas circunstâncias marcaram fortemente a maneira como os movimentos feministas se reorganizaram dentro e fora do país. Entre as mulheres que permaneceram no país, essa mobilização foi discreta, para evitar o olhar da repressão, já empoderada pelo Ato Institucional nº 5, e ganhou força a partir de 1972. Elas assumiram a forma de "grupos de reflexão", reuniões em espaços domésticos que, em geral, mulheres (brancas) de boa formação educacional se reuniram para discutir temáticas relativas à situação da mulher, inclusive as novas ideias vindas dos EUA e da Europa Ocidental, em parte, com base em materiais contrabandeados para o Brasil por ativistas feministas no exílio. Esses grupos discutiam assuntos como anistia dos exilados, reabertura política, sexualidade, corpo e a posição da mulher na sociedade brasileira. Na palavra de uma das fundadoras desses grupos de reflexão, "a impossibilidade do exercício político, que todo o mundo tinha tido antes, nos levou a procurar alguma coisa para fazer que não fosse só individual, alguma coisa coletiva – reflexão coletiva" (Pinto, 2003, p. 50). Porém, o debate de temas relacionados exclusivamente com a pauta feminista era marcado pelo signo da culpa, pois muitas participantes sentiam que, diante do cenário político brasileiro, deveriam concentrar esforços em temas supostamente mais relevantes (Pinto, 2003, p. 51). Assim, os novos movimentos feministas surgem, na década de 1970, sob o signo da culpa.

[71] As eleições para senador foram restauradas tão somente em 1972.

É interessante notar que a atuação desses grupos não era inteiramente apartada do trabalho das organizações feministas de elite. Em 1972, Romy Medeiros organizou o Congresso do Conselho Nacional da Mulher com a ajuda de Rose Marie Muraro[72], que era vinculada à Igreja Católica, e Heleith Saffiotti, uma das maiores estudiosas sobre a opressão da mulher dentro do campo intelectual brasileiro. No evento, empresários, integrantes do alto clero e ativistas feministas misturavam-se para discutir temas variados como planejamento familiar e a "problemática das babás", tudo sob o olhar desconfiado do aparato de repressão da Ditadura Militar, que relutou em até mesmo autorizá-lo, submetendo Romy Medeiros a diversas inquirições por órgãos da polícia política. Esse evento tem um simbolismo importante, pois demonstrou que o feminismo possui uma grande transversalidade política, quando se considera a divisão tradicional entre direita e esquerda, apesar de ser uma agenda progressista, já que se opõe a um dos pilares da sociedade brasileira de então e de hoje: o patriarcado. Aliás, no Brasil, os movimentos feministas nasceram plurais, como mostram as diferenças entre as sufragistas e as trabalhadoras anarquistas na Primeira República.

Já entre as mulheres exiladas, essa mobilização assumiu outra dinâmica. Muitas dessas mulheres ou integravam partidos marxistas ou mantinham relacionamento com integrantes desses partidos, que, na época, eram estruturados de maneira altamente hierarquizada e disciplinada. Para esse grupo, "a luta de classe era palavra de ordem e tudo que se afastasse dela tinha a cor da traição" (Pinto, 2003, p. 52). Um grande número desses soldados da revolução buscou refúgio na Paris do final da década de 1960, onde encontraram um quadro cultural que desafiava a sua visão de mundo. Como se viu, a confiança no internacionalismo proletário liderado pela União Soviética estava em crise. As tradicionais posições de poder masculino eram questionadas, não só no espaço público, como nos partidos e grupos de esquerda, como também na esfera privada, isto é, dentro das próprias famílias desses militantes exilados. O feminismo encontrava-se em um local central entre essas ideias ameaçadoras, principalmente porque muitas das mulheres exiladas começaram a frequentar

[72] Considerada a Patrona do Feminismo Nacional, pela Lei nº 11.261/05, Rose Marie Muraro nasceu no Rio de Janeiro em 1930, diplomada em física pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, nunca exerceu a profissão. Desde jovem, escrevia para jornais estudantis e, em 1961 foi trabalhar na Editora Vozes, como responsável do catálogo nacional, publicando inúmeros títulos progressistas. Em 1970, publicou *Libertação sexual da mulher.* A palavra e os escritos de Muraro reacenderam a chama da luta pela igualdade de direitos da mulher no país. Em 1975, Rose Marie foi membra fundadora do Centro da Mulher Brasileira (CMB), entidade pioneira do novo feminismo no Brasil. Em 1983, publicou o livro *A sexualidade da mulher brasileira: corpo e classe social no Brasil,* que ficou durante 6 meses na lista dos mais vendidos no Brasil. Em 1985, foi nomeada uma das conselheiras do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, e junto com outros teólogos, escreveu *Sexualidade, libertação e fé: por uma erótica cristã.* No ano seguinte, juntamente com frei Ludovico de Castro e frei Leonardo Boff, foi expulsa da Editora Vozes, devido a suas posições avançadas sobre política e sexualidade. (Schumaher, 2000, pp 489-490).

reuniões de grupos feministas. Assim, esses homens marxistas viam "no feminismo uma dupla ameaça: à unidade da luta do proletário para derrotar o capitalismo e ao próprio poder que os homens exerciam dentro dessas organizações e em suas relações pessoais" (Pinto, 2003, p. 53). Dessa forma, para contra-atacar, esses militantes argumentavam que os grupos feministas "eram pequenos grupos de pequeno-burguesas desorientadas, desconectadas da realidade do continente, que havia adotado uma moda e faziam o jogo do imperialismo norte-americano" (Costa, 2005, p. 4). A tensão entre os marxistas tradicionais e as feministas chegou a tal intensidade, que a Frente de Brasileiros no Exílio ameaçou deixar de apoiar financeiramente as famílias cujas mulheres frequentassem reuniões feministas, sob a acusação de esses grupos serem apolíticos e de nada contribuir para a luta contra a Ditadura Militar.

Nesse cenário, nota-se que os grupos feministas eram vistos com desconfiança pelos homens tanto da Ditadura Militar quanto da oposição ao regime autoritário. Por sua vez, as feministas vivenciavam sentimentos de insegurança e culpa em relação à posição da luta pelos direitos das mulheres dentro do esforço mais amplo de enfrentamento contra o regime autoritário brasileiro. Essa situação levou a parte dessas ativistas a se filiar a movimentos feministas autônomos, pois viam a "luta de classes e a luta pela liberação das mulheres como duas questões distintas, que não podiam ser subsumidas uma à outra" (Pinto, 2003, p. 54). Porém, outras permaneceram nas organizações tradicionais de esquerda, o que levou a uma tensão interna dentro do próprio campo feminista.

A Ditadura alcançou o seu auge no período dos "Anos de Chumbo" (1968-1973). Sob a sombra do AI-5, a esquerda revolucionária foi caçada e dizimada. Em 1973, Ditaduras Militares foram instaladas também no Chile e no Uruguai, que se articularam com a Ditadura Militar brasileira e, a partir de 1976, com a Junta Militar argentina na "Operação Condor", de modo a eliminar a esquerda revolucionária de toda a região. Assim, a luta armada deixou de sua uma opção viável de enfrentamento desses regimes autoritários, inclusive para fazer cessar os desaparecimentos, torturas e assassinatos promovidos pelos seus aparelhos de repressão (Moyn, 2010, p. 142).

Nesse contexto, desenvolveu-se uma nova estratégia de resistência: a denúncia internacional do terrorismo estatal desses regimes autoritários com base no discurso dos "direitos humanos", com o apoio de entidades como a Anistia Internacional[73] (Moyn, 2010, p.

[73] A Anistia Internacional (AI) é fundada, em 1961, pelo advogado britânico Peter Benenson e focou os seus esforços iniciais na defesa da "liberdade religiosa" e na "liberdade de consciência" especialmente no contexto do bloco soviético (Moyn, 2010, p. 131). Sua estratégia inovadora foi a atuação voltada a casos individuais, com apelo emocional perante a sociedade em geral, ao invés de focar as suas energias em *advocacy* perante as Nações unidas ou governos estatais. Isso possibilitou a sua transformação em um movimento de base com a participação

142). O discurso dos "direitos humanos" vinha ganhando força desde o início da década 1970[74], na medida em que os demais discursos utópicos perdiam força, inclusive os movimentos de contracultura, processo que ganhou força com as crises econômicas decorrentes do choque do preço do petróleo (1973). No entanto, persistia o desejo por uma utopia, por um mundo melhor do que o atual. O discurso dos "direitos humanos" oferecia uma utopia minimalista, centrado no apelo moral a normas humanitárias gerais, abstratas e de pretensões universalistas, decorrentes simplesmente da "condição humana" ou da "dignidade humana" (Arifa, 2018, p. 148). Ele funcionava em uma lógica dicotômica de "certo" e "errado", como mecanismo para a construção de um mundo gradativamente melhor, por meio da limitação moral da atuação política do Estado. Aliás, os movimentos de "direitos humanos" colocavam grande ênfase nesse contraste entre a "pureza" da moral e o "cinismo" da política (Moyn, 2010, p. 146) e rapidamente esse discurso ganhou ares de "nobreza" e "autoridade" nos debates públicos de diversos países (Arifa, 2018, p. 161).

Inicialmente, o discurso dos "direitos humanos" foi mobilizado para apoiar os dissidentes do bloco soviético, mas, a partir aproximadamente de 1972, começou a ser utilizado também contra o terrorismo estatal dos regimes autoritários da América Sul, não só pela Anistia Internacional, mas também por movimentos locais. Porém, essa estratégia dependia que esses movimentos locais tomassem distância da luta armada e de pautas revolucionárias, para viabilizar um maior apoio internacional às denúncias de violações de "direitos humanos", uma vez que o contexto era ainda de Guerra Fria. Daí porque o foco inicial foi o terrorismo estatal e a anistia dos presos políticos e exilados da Ditadura Militar, e não na transformação socioeconômica desses países (Moyn, 2010, p. 142).

Esse é o momento fundamental em que o termo "direitos humanos" entra no vocabulário político brasileiro, como "língua franca" das diversas oposições ao Governo

---

ampla de ativistas. O objetivo declarado da AI era "salvar o mundo, uma pessoa por vez" (Moyn, 2010, p. 132). Na década de 1970, passou a atuar em resistência ao terrorismo estatal das ditaduras da América do Sul. Em 1972, a organização lançou o seu trabalho investigativo sobre "direitos humanos", precisamente sobre os casos de tortura no Brasil, do que resultou em um relatório distribuído internacionalmente. A ideia era mostrar aos regimes autoritários que o "mundo estava olhando". Em resposta, a Ditadura Militar proibiu que a imprensa e os órgãos do governo sequer mencionassem o nome da organização. Em 1973, a Anistia Internacional capitaneou uma bem-sucedida campanha internacional pela libertação do professor de história Luiz Basílio Rossi, que tinha sido preso e torturado pelo regime autoritário. O seu trabalho foi inspiração para diversos movimentos de resistência aos governos autoritários da região. Foi um dos grandes responsáveis pela explosão de alcance do discurso dos "direitos humanos" na segunda metade da década de 1970 e, por tudo isso, em 1977, recebeu o Prêmio Nobel da Paz. Até hoje continua a ser uma das principais organizações internacionais de "direitos humanos".

[74] O termo "direitos humanos" já existia desde a década de 1940 e foi formalizado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Porém, a sua utilização corrente era limitada principalmente à burocracia das Nações Unidas e às organizações não governamentais que atuavam junto a ela, principalmente na defesa de grupos específicos, como as mulheres e os judeus (Moyn, 2010, p. 124).

Militar, que incluía desde grupos marxistas à ala mais progressista da Igreja Católica, a qual, desde a encíclica "Pacem in Terris", fazia uma ligação expressa entre catolicismo e "direitos humanos". Excluída a pauta socioeconômica, as oposições liberal, social-democrata e comunista tinham uma plataforma comum para fazer frente à Ditadura Militar.

Nesse contexto, em 1975, foi fundado, por Terezinha Zerbini[75], o Movimento Feminino pela Anistia, voltado para a luta em defesa dos presos políticos, pelo retorno dos exilados e por uma anistia ampla e irrestrita. Esse movimento de mulheres foi a primeira organização pública de enfrentamento à Ditadura Militar (Costa, 2005, p. 5), no contexto do Governo Geisel (1974-1979), com a sua promessa de "lenta e gradual" abertura política. É relevante notar que, apesar de nascer no contexto global de ascensão dos movimentos de "direitos humanos", o discurso de justificação do Movimento Feminino pela Anistia é centrado na ideia de "cidadania". Porém, esse discurso utiliza a sintaxe que era própria do discurso dos "direitos humanos", como a referência à moralidade, a normas abstratas e universais, como plataforma para unir os diversos segmentos da oposição à Ditadura Militar (Duarte, 2019). Assim, fica claro que, desde o começo, os termos "cidadania" e "direitos humanos" estavam estreitamente imbricados na semântica política brasileira. Tanto é assim que, em 1979, com a edição da Lei da Anistia, o Movimento Feminino pela Anistia transformou-se no Movimento Feminino pelos Direitos Humanos (Duarte, 2019). Note-se que, embora, em um primeiro momento, o uso do termo "cidadania" fosse mais comum do que o de "direitos humanos", isso foi mudando conforme a referência a arenas e normas internacionais progressivamente ganharam espaço nos debates políticos brasileiros[76].

Na medida em que o movimento pela "anistia ampla, geral e irrestrita" ganhou força, outros movimentos aproximaram-se para fazer uso desse prestígio para avançar a sua pauta, entre eles, o movimento feminista. Nesse contexto, o Movimento Feminino pela Anistia lançou a revista "Brasil Mulher", uma publicação abertamente feminista, que se tornaria um dos principais porta-vozes do movimento feminista brasileiro (Costa, 2005, p. 5).

Aliás, o ano de 1975 foi também declarado pelas Nações Unidas como o "Ano Internacional da Mulher", o primeiro da "Década da Mulher" (1975-1985). Nesse quadro, a ONU resolveu realizar, em 1975, um evento denominado "O papel e o comportamento da

[75] Terezinha Zerbini foi uma advogada e casada com um general resistente ao Golpe Militar de 1964. Juntamente com Dilma Rousseff, foi presa pela Operação Bandeirantes, por terem colaborado na realização de um congresso clandestino da União Nacional dos Estudantes em 1968. A própria Dilma Rousseff também colaborou com o Movimento Feminino pela Anistia (Duarte, 2019).

[76] Interessante observar que, atualmente, o Ministério encarregado dessa pauta é designado por Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC).

mulher na realidade brasileira" na cidade do Rio de Janeiro. O termo "comportamento da mulher na realidade brasileira" foi utilizado pelas organizadoras para não falar em "feminismo", que, como se viu, causava medo a muitas pessoas à direita e à esquerda do espectro político. A organização do evento ficou sob a responsabilidade de integrantes de dois grupos de reflexão feminista, que, aliás, tinham sido as responsáveis pela própria escolha do Rio de Janeiro para sediar o evento, por meio de relações pessoais e manobras de bastidores no âmbito da ONU (Pinto, 2003, p. 57).

O encontro teve grande impacto na valorização da agenda feminista tanto entre conservadores quanto entre progressistas, que usualmente tratavam o tema como uma questão secundária. Pouco a pouco, os movimentos feministas saíram da clandestinidade e começaram a se institucionalizar (Pinto, 2003, p. 56). A criação do Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira, na esteira do evento da ONU, é exemplo desse processo e a leitura da sua proposta de criação ajuda a compreender pelo menos parte do pensamento feminista da época:

> Propomos a criação de um centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira que obedecerá à seguinte estrutura: a) um centro de estudo, reflexão, pesquisa e análise; b) um departamento de ação comunitária para tratar concretamente e em nível local dos problemas da mulher. O objetivo principal do centro será combater a alienação da mulher em todas as suas camadas sociais para que ela possa exercer o seu papel insubstituível e até agora não assumido no processo de desenvolvimento.

Essa proposta traz alguns pontos interessantes. Em primeiro lugar, apresentava o Centro como algo a mais do que um local de estudos sobre o problema da dominação masculina na sociedade brasileira. Era também um espaço de mobilização social, inclusive das mulheres das classes baixas, num claro contraste com o modelo Bertha Lutz e de Romy Medeiros, que concentravam a sua luta por direitos para as mulheres nos corredores do poder, embora essa linha de atuação tenha continuado viva.

Com a saída da clandestinidade, as diferenças entre os grupos feministas começaram a ficar mais evidentes. A principal linha de separação colocava as feministas liberais e marxistas de um lado e as feministas radicais, de outro. Para o primeiro grupo, a luta feminista deveria ser em prol das outras mulheres, principalmente das mulheres operárias. Elas careciam de casa, comida e instrução, enquanto a maioria das militantes feministas eram mulheres intelectualizadas e de classe média ou alta, que, por consequência, não precisavam de nada. Viviam bem, felizes e aparentemente em um estado de elevada dissonância com a opressão da qual elas eram também submetidas em razão do patriarcado. Aliás, esses problemas nem existiam e admitir a sua existência constituiria um "sério desvio pequeno burguês". Só os outros tinham problemas (Pontes, 2003, p. 59). Dessa forma, elas possuíam uma visão de feminismo fortemente caracterizada pelo assistencialismo e pelo sentimento de culpa. As

feministas radicais ofereceram resistência a esse pensamento. Para elas, a pauta central dos movimentos feministas deveria ser as questões específicas da mulher, como sexualidade, corpo, aborto e contracepção. As marxistas e as liberais tinham uma abordagem mais coletivista. As marxistas tendiam a reduzir a luta das mulheres à luta de classes e pela revolução e as liberais, à luta por direitos individuais e pela democracia. As radicais eram as únicas que colocavam a sua própria condição de mulher no centro da discussão.

De qualquer forma, as feministas estavam de volta ao espaço público e, pouco a pouco, essas discussões começaram a se expandir para além de um pequeno circuito de mulheres intelectualizadas. Em 1977, já se observava a presença de temas da agenda feministas em debates em sindicatos e outros movimentos de trabalhadoras. Com o passar dos anos, o feminismo chegou até mesmo a programas de televisão, que, além de dar dicas de culinária, moda e educação dos filhos, passaram a abordar também de temas como sexualidade, anticoncepção e violência doméstica (Costa, 2005, p. 5).

Dito isso, é relevante que, também em 1977, foi editada a Lei do Divórcio (Lei nº 6.515/1977), a partir de um projeto dos senadores Nelson Carneiro (MDB/RJ) e Accioly Filho (ARENA/PR). Nota-se que Nelson Carneiro foi o autor também do projeto de lei que culminou no Estatuto da Mulher Casada, que permitiu a dissolução definitiva do vínculo jurídico entre os cônjuges. Antes disso, era possível tão somente o "desquite", que mantinha a relação entre o marido e a esposa, embora já separados de fato.

A aprovação da Lei do Divórcio foi possível tão somente, em razão da aprovação prévia de uma emenda constitucional, de autoria dos mesmos parlamentares, para retirar indissolubilidade do casamento do texto constitucional, prevista em todas as Constituições desde a de 1934, a mesma Constituição que aprovou o voto feminino. Por sua vez, a aprovação dessa emenda constitucional só foi possível por uma mudança transitória de quórum para ajustes no texto constitucional, promovido pelo governo Geisel, que caiu de dois terços dos parlamentares para metade mais um, graças ao "Pacote de Abril"[77]. Merece destaque que, em 1975, um projeto similar foi a votação e foi derrotado, precisamente por não ter alcançado o quórum de dois terços para modificações no texto constitucional. Afinal, a lei enfrentava grande resistência entre as lideranças católicas e os movimentos antidivorcistas,

[77] O "Pacote de Abril" foi um conjunto de medidas unilaterais e ditatoriais tomadas pelo Governo Geisel, com base no AI-5, para garantir a sua vantagem nas eleições de 1978 e reverter a sua derrota eleitoral nas eleições de 1974. O pacote incluiu o fechamento temporário do Congresso Nacional e a criação de mais um senador por Estado, que seria escolhido pelas respectivas assembleias legislativas, na época, dominadas, na sua maioria, pela ARENA. Eram os chamados "senadores biônicos" e eram, na sua maioria, filiados à ARENA. Como mencionado, o "Pacote de Abril" incluía também a redução do quórum para a aprovação de emendas constitucionais.

que convocavam os seus integrantes para lutar contra "a destruição da família brasileira" e, por consequência, da sociedade brasileira, pois incentivaria o "amor livre", o aborto, a delinquência juvenil, o abandono de menores, o suicídio, o surgimento de hippies, a prostituição dos jovens e o alcoolismo (Beltrão, 2017). O relator do projeto, Ruy Santos (ARENA/BA), pedia a rejeição do projeto, que chamou de "antipatriótico" e "antinacional" e praguejou: "não se esqueçam das mulheres de que não é todo homem que se dispõe a unir-se de verdade, casando-se, com uma mulher que já pertenceu a outro". Porém, a emenda constitucional e a lei acabaram por ser aprovadas[78].

Com a Lei do Divórcio, deixou de ser obrigatória a adoção pela esposa do sobrenome do marido por ocasião do casamento, como se fosse uma marca de propriedade do marido sobre a esposa. Além disso, diminuiu o papel da "culpa" na definição da guarda dos filhos e do dever de pagar alimentos, em razão da separação. Tradicionalmente, a categoria "culpa" era utilizada para punir a mulher no caso de acusação de adultério. Os casos de "traição" por parte do marido recebiam tratamento mais condescendente pelo Poder Judiciário, então composto quase que exclusivamente por homens brancos.

No entanto, o assassinato da socialite Ângela Diniz foi provavelmente o fato mais marcante do debate público para o feminismo do período e tem relação direta com o debate da violência doméstica no país. Em resumo, em dezembro de 1976, Ângela Diniz foi assassinada por seu companheiro, Raul "Doca" Street. Ângela queria terminar o relacionamento, e Doca Street não queria. Diante desse impasse, ele deu 4 tiros nela: 3 no rosto e 1 na nuca. O julgamento aconteceu em 1979 e ele foi condenado tão somente pelo crime de "homicídio privilegiado" à reduzida pena de 18 meses de privação de liberdade pela morte de Ângela e 6 meses por fugir do sistema de justiça. Por fim, foi beneficiado pela suspensão condicional da sua pena[79] e saiu livre do tribunal do júri.

O homicídio privilegiado está presente quando a pessoa mata outra pessoa por motivo de "relevante valor social ou moral" (art. 121, §1º, do Código Penal). A defesa de Doca Street, conduzida pelo advogado e ex-Ministro do STF Evandro Lins e Silva[80], centrou-se no

[78] O Governo Geisel não tomou posição expressamente acerca da votação. Parte dos seus apoiadores votou contra a proposta, mas, por exemplo, o então vice-líder do governo, Jarbas Passarinho (ARENA-PA) votou a favor (Beltrão, 2017).

[79] A suspensão condicional da pena é um benefício oferecido logo depois de o acusado ser condenado e consiste num acordo, em que é previsto obrigações e um período de prova para o réu, que, uma vez cumpridos, resultam na extinção do processo, sem que tenha que ser cumprida a pena privativa de liberdade (arts. 77-80 do CP).

[80] Evandro Lins e Silva, nascido em 1912, no Piauí, foi um magistrado, jornalista, professor, procurador-geral da república, ex-ministro do STF (1963-1969) aposentado compulsoriamente pelo AI-5, quando se tornou advogado criminalista e assumiu a defesa de Raul (Doca) Street, conseguindo absolvê-lo, ao argumento da legítima defesa da honra e desmoralização da vítima, Ângela Diniz, no Tribunal do Júri de Cabo Frio/RJ em 1979. Contudo,

assassinato moral de Ângela. Explorou o fato de ela ser desquitada – a Lei do Divórcio não existia ainda - e a sua vida particular, especialmente a sua vida sexual. Retratou-a como uma mulher sem princípios e o ato do assassino, como "um ato de desespero, uma explosão incontida de um homem ofendido na sua dignidade". Assim, Ângela seria "culpada" pela própria morte. É o exemplo mais famoso do que, no discurso jurídico, é chamado de argumento da "legítima defesa da honra", embora ele não tenha sido o seu inventor, um dito típico do dispositivo de gênero, consubstanciado no patriarcado.

A estrutura desse argumento buscava retratar o feminicídio como um "crime de amor", causado pelo comportamento da vítima, retratada a partir de "expressões e adjetivações humilhantes, como adúlteras, traidoras, messalinas, diabólicas, relapsas no cuidado com a família e com os filhos, (...), agentes provocadoras de homens honestos, bons chefes de família, trabalhadores que, sem alternativa, praticavam o crime" (Barsted, 2023, p. 397), isto é, retrata a mulher como uma força corruptora, altamente reminiscente da bruxa do Martelo das Feiticeiras (*Malleus Maleficarum)*. Esse raciocínio foi utilizado muitas vezes, antes e depois desse julgamento, por advogados de defesa na busca de absolver os seus clientes. Revelava uma cultura fortemente patriarcal, simbolizada pelo Código Civil de 1916, que "legitimava o poder do marido sobre a mulher e permitia a manutenção de uma cultura de violência nas relações entre os cônjuges, naturalizada como um simples conflito familiar a ser tratado na esfera estritamente privada" (Barsted, 2023, p. 397).

Dito isso, a quase absolvição do assassino de Ângela Diniz[81] causou um furor entre os movimentos feministas, que iniciaram a campanha "Quem ama não mata", que tinha como pauta a realização de um novo julgamento de Doca Street. Foi um dos marcos iniciais da luta do movimento feminista contra a violência doméstica contra a mulher (Calazans e Cortes, 2011, p. 39). O movimento foi vitorioso, o primeiro julgamento foi anulado e, em um segundo júri, ele foi condenado a 15 anos de prisão em um dia de vitória para as feministas. Mas demorou muito tempo para que esses "crimes de amor" fosse ressignificados como "crimes de ódio" e o argumento da "legítima defesa da honra", proibido pelo Supremo Tribunal Federal

---

Doca foi levado a novo Júri em 1981, dessa vez defendido por Humberto Teles, e levou 15 anos de prisão. Participou ativamente da fundação do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e também do impeachment do Presidente Fernando Collor. Chegou a ser cogitado para vice-presidente de Luiz Inácio Lula da Silva para as eleições de 1994, mas "suspeitou-se que setores feministas do Partido dos Trabalhadores (PT), teriam vetado seu nome por ter sido advogado de Doca Street" (Abreu, 2001, V, p. 3230-3232).

[81] Apesar de ser o mais notório, o feminicídio de Ângela Diniz não foi o único lembrado pela campanha. Eram lembrados também os assassinatos de Heloisa Ballesteros, morta em 1976, de Maria Regina Souza Rocha, morta em 1980, de Cristhel Arvid Johnston, morta em 1978, e de Eliane de Grammont, morta em 1981. Em todos esses casos, os assassinos foram absolvidos ou receberam condenações leves, graças ao argumento da "legítima defesa da honra" (Barsted, 2023, p. 397).

no julgamento, em 2023, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 779. Mais recentemente, em 2024, o STF proibiu também a desqualificação da mulher vítima de crimes sexuais ou de violência, por seu histórico de vida sexual ou estilo de vida, em audiências judiciais e investigações no julgamento da ADPF nº 1107. Aliás, a necessidade, em 2024, de o STF se manifestar sobre esse assunto mostra que infelizmente o "Martelo das Feiticeiras"[82] continua vivo no dispositivo de gênero da sociedade brasileira e principalmente na mão dos magistrados[83].

2.1.3. Redemocratização (1985 – 1988)

Em 1976, Jimmy Carter foi eleito Presidente dos EUA e, logo na sua fala inaugural, em 20/01/77, colocou o discurso dos "direitos humanos" no centro da sua estratégia de política externa com ares de cruzada moral. O endosso pelo líder de uma das superpotências mundiais deu um impulso explosivo no alcance do discurso dos "direitos humanos", que, a partir de então, adentrou a semântica política de muitos governos e organizações (Moyn, 2010, p. 218). O assunto virou moda e ganhou força perante a opinião pública pelo menos das democracias ocidentais. Nos EUA, os movimentos de "direitos humanos" careciam das pretensões de mudança socioeconômica que caracterizou o Movimento pelos Direitos Civis nas décadas de 1950 e 1960 e, por consequência, sofreu menos resistência dos grupos conservadores[84] (Moyn, 2010, p. 159).

Nota-se que esse posicionamento do governo Carter (1977-1981) teve repercussões práticas, pois ele adotou uma postura crítica em relação às ditaduras da América do Sul, entre elas, a do Brasil, o que contribuiu para o enfraquecimento desses regimes e a aceleração dos seus processos de redemocratização. Nas visitas tanto da primeira-dama Rosalynn Carter

[82] O livro "Martelo das Feiticeiras" (Malleus Maleficarum, no original, em latim) foi escrito por dois religiosos alemães e católicos no contexto da Contrarreforma e da Santa Inquisição, que transformou a figura da mulher no "outro" por excelência, ao lado de outros grupos estigmatizados, como os leprosos e os judeus. Nesse período da história da Igreja Católica, era muito forte a ideia de "contenção e eliminação de um mal que ameaçava a existência da humanidade, primeiro como heresia e depois como bruxaria (o mal cósmico do Maligno)" (Zaffaroni e Batista, 2003, p. 277-278). De acordo com a intelectual feminista e católica Rose Marie Muraro, "a partir desse texto, a mulher é vista como a tentadora do homem, aquela que perturba a sua relação com a transcendência e também aquela que conflitua as relações entre os homens" (MURARO, 2015, p. 16).

[83] Em 14/03/23, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), aprovou a adoção do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, no qual "tribunais brasileiros deverão levar em conta, em julgamentos, as especificidades das pessoas envolvidas, a fim de evitar preconceitos e discriminação por gênero e outras características". Fonte: www.cnj.jus.br (acesso em 03/05/24).

[84] Isso não impediu que os movimentos LBGT incorporassem os "direitos humanos" no seu vocabulário de luta política, como se extrai dos discursos do ativista Harvey Milk, primeira pessoa abertamente gay a ser eleita a um cargo público nos EUA em 1977 (Moyn, 2010, p. 174). Foi assassinado em 1978 e o seu assassino, Dan White, foi condenado tão somente por homicídio culposo pelo tribunal do júri.

(1977) quanto do próprio Jimmy Carter (1978), a oposição aproveitou a oportunidade para denunciar as torturas, torturas e assassinatos do regime militar.

Nesse cenário, em 1979, no governo Figueiredo (1979-1985), foi promulgada a Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979). No mesmo ano, houve o retorno do pluripartidarismo e, em 1982, a retomada das eleições diretas para governador. Apesar de ter perdoado os crimes dos agentes e dos arquitetos do terror estatal da Ditadura Militar, a Lei de Anistia permitiu o retorno das lideranças exiladas, o que fortaleceu intensamente a oposição à Ditadura Militar. Esses líderes retornaram com novas ideias, por vezes, surpreendentes para os seus apoiadores em território nacional. Em muitos dos países onde residiam esses exilados, ganhava força o discurso dos "direitos humanos", no rastro da desilusão com o comunismo revolucionário[85].

Paralelamente, com o recuo da repressão, o espaço público tornou-se mais aberto a uma variedade maior de manifestações, inclusive relacionadas à agenda feminista. Para muitas ativistas, com a redemocratização a caminho, havia finalmente chegado o momento de falar de outros problemas, até porque o Brasil tinha mudado muito no período da Ditadura Militar.

Entre 1960 e 1980, a população urbana do Brasil passou de 44,7% para 67,6% da população total, isto é, deixou de ser um país majoritariamente rural para ser majoritariamente urbano. (Carvalho, 2018, p. 173). Esse processo trouxe amplas mudanças sociais, como a maior integração das mulheres ao mercado de trabalho e o seu maior acesso à educação. Essas circunstâncias influenciaram a maior difusão de novas ideias na sociedade brasileira das décadas de 1970 e 1980 (Costa, 2005, p. 4). Uma nova agenda de sociedade passou a ser discutida. Ganharam força as pautas dos movimentos feministas, negros, ambientalistas, bem como os novos movimentos urbanos, preocupados com o direito à cidade, à moradia e serviços públicos de qualidade (Dagnino, 2004, p. 104).

Nesse contexto, o sentido do termo "cidadania" começou a ser alterado. Ele não tinha mais uma abrangência minimalista e individual, voltado apenas os "direitos civis e políticos", mas uma ambição maximalista, preocupado em enfrentar todas as causas do sofrimento humano. Assim, ele passou a incluir os "direitos sociais", de ordem coletiva e dependentes de prestações positivas por parte do Estado, como o direito ao meio-ambiente saudável, o direito à cidade e o direito à moradia (Cardoso, 2004, p. 90). A nova "cidadania" passou a ser vista como o "direito a ter direitos", de imaginar, lutar por e concretizar novos direitos, por meio de uma participação mais direta e ampliada na gestão máquina pública (Dagnino, 2004, p. 108).

[85] São exemplos desse movimento em direção ao discurso dos "direitos humanos", os filósofos e intelectuais públicos André Glucksmann e Henry Levy, muito impactos pelos relatos do escritor russo Alexander Soljenítsin, que, em sua obra "Arquipélago Gulag", Prêmio Nobel de Literatura de 1970, denunciou as condições de vida nos "gulags", campos de concentração com trabalhos forçados na antiga União Soviética.

Ao menos, essa era a perspectiva dos ativistas da época, engajados em finalmente colocar fim à Ditadura Militar e em construir uma sociedade melhor.

Com o tempo, os termos "cidadania" e "direitos humanos" passaram a ser referências simbólicas importantes na construção de discursos voltados para a construção dessa "nova sociedade". Essa dinâmica não foi exclusiva do Brasil. Ao longo da década de 1980, sensibilizada principalmente pelas cenas de fome extrema na África, a opinião pública das democracias ocidentais passou a sentir que a luta pelos "direitos humanos" deveria ir além de limitar a atuação violenta de Estados contras seus próprios cidadãos, mas deveria garantir os seus "direitos fundamentais" à existência (Moyn, 2010, p. 222-223)[86].

Esse processo teve um impacto na semântica do discurso dos "direitos humanos". Ficou cada vez mais difícil delimitar o seu conteúdo, sempre descrito com referência a termos igualmente vagos, como "dignidade da pessoa humana". Tal circunstância tem causado apreensão entre os juristas, que prefeririam um conceito mais claro e unívoco, para diminuir a abertura para que os operadores do direito insiram, nesse conceito, os seus próprios padrões morais (Arifa, 2018, p. 159) ou mesmo para evitar a "banalização" pela sua instrumentalização nas lutas políticas, nacionais e internacionais (Arifa, 2018, p. 149). Essas preocupações alimentam-se das pretensões de racionalidade, completude e pureza do discurso jurídico, que sonham com o quase fechamento do campo jurídico em relação com outros campos sociais, limitando os pontos de contato a portas previamente delimitadas, manifestação do próprio dispositivo jurídico como visto no capítulo 1. São autoilusões, já que o campo jurídico é constantemente condicionado pelas dimensões política, social, econômica, moral e religiosa da sociedade onde está inserido (Arifa, 2018, p. 155).

Porém, essa abertura de sentido do discurso dos "direitos humanos" contribuiu para uma maior diversificação da agenda dos movimentos feministas. Afinal, mesmo com os avanços trazidos pelo Estatuto da Mulher Casada, pela Lei do Divórcio e pelo maior alcance dos discursos feministas, o homem ainda detinha uma posição de dominação social sobre a mulher, inclusive amparado pela lei e pelo discurso jurídico. Ele seguia como a voz de "mando na casa em relação tanto à mulher como aos filhos, e os atos de violência contra a mulher e os filhos eram vistos com questões de foro privado em que o Estado e a lei não deveriam interferir" (Pinto, 2003, p. 80). Seguia valendo a tese da legítima defesa da honra

[86] Porém, o campo jurídico dos EUA e de outros países da Europa ocidental, em geral, nunca admitiram essa expansão do conceito de direitos humanos. Por exemplo, os EUA nunca assinaram o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Na realidade, a resistência é à ideia de deveres positivos decorrentes do discurso dos "direitos humanos", deveres de "ajudar e proteger quiser seres humanos que de outra forma sofreriam graves privações" (Arifa, 2018, p. 157). O poder não gosta de limites.

utilizada por Evandro Lins e Silva no caso Ângela Diniz. Além disso, principalmente as feministas liberais e marxistas, tinham uma preocupação intensa com a melhoria dos serviços públicos, como a saúde e as creches, cuja ausência impacta sobremaneira as mulheres pobres.

Nesse cenário, ganha força slogans como o "pessoal é político", com o fim de chamar a atenção para a opressão que as mulheres sofriam e ainda sofrem no âmbito privado, incluindo aí a vida familiar e a sexual (Gregori, 2017, p. 57). Esses movimentos "que foram os mediadores dessa redefinição do espaço público e do espaço privado trouxeram a questão da esfera privada como uma questão política e de politização" (Cardoso, 2004, p. 88). Finalmente, ganham relevo questões, como os direitos reprodutivos – inclusive o aborto - e a liberdade sexual, que já eram discutidas nos EUA e na Europa Ocidental desde a década de 1960, mas cuja discussão mais ampla, em território brasileiro, era ofuscada pelas tensões políticas que atravessavam a sociedade brasileira em razão da Ditadura Militar.

Nesse quadro geral, a eleição de 1982 foi importante para o desenvolvimento do movimento feminista, porque a oposição à Ditadura Militar venceu em muitos estados importantes, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Parte da militância feminista foi chamada a participar desses governos e, diante da maior abertura política, mesmo os grupos que não ingressaram na máquina pública, intensificaram a sua pressão por políticas públicas voltadas especificamente para as necessidades das mulheres (Cardoso, 2004, p. 83).

Um dos principais mecanismos dessa participação foram os conselhos da mulher. O primeiro Conselho da Condição da Mulher foi criado em 1983 pelo Governo de São Paulo. Depois, em 1985, o governo Sarney criou o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher[87] (CNDM), que foi um articulador muito importante da agenda feminista na Assembleia Constituinte de 1987-1988. Observa-se que esses conselhos impuseram aprendizados a ambos os lados: os movimentos sociais tiveram que aprender a formular e negociar a sua agenda em termos práticos e os gestores estatais tiveram que aprender a ouvir e a levar em consideração a sociedade civil no seu processo de tomada de decisão (Cardoso, 2004, p. 88-89).

Além disso, nesse período, foram criadas as primeiras Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM), inicialmente no âmbito da Polícia Civil de São Paulo, governada por Franco Montoro (PMDB/SP). Surgiam também, nesse período, as primeiras casas abrigo para mulheres em situação de risco de vida (Barsted, 2023, p. 400). Em 1992, já

[87] Na sua composição original, o CNDM contava com nomes como Maria Ruth dos Santos, Eunice Mafalda Michiles, Leila de Almeida Gonzáles, Ruth Cardoso, Jacqueline Pitanguy, Rose Marie Gebara Muraro, Marina Colassanti, Tizuko Yamazaki, Maria da Conceição Tavares, Maria Elvira Salles Ferreira, Cristina Tavares, Benedita da Silva, Irondi Pugliesi, Nair Goulart, Leila de Abreu, Nair Guedes e Ana Montenegro.

eram 141 Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher espalhadas pelo Brasil. Gradativamente, essa faceta violenta da dominação masculina ia se desnormalizando.

Também em 1984, o Brasil assinou a "Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher", aprovada, 1979, pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Porém, fez reservas ao seu art. 16[88], pois ele tratava da igualdade de direitos entre marido e esposa e, mesmo após o Estatuto da Mulher Casada e a Lei do Divórcio, a legislação brasileira ainda concedia ao homem a chefia da sociedade conjugal. Essa situação somente seria superada com a Constituição Federal de 1988, que acabou por incorporar muitas das propostas da Convenção, por influência e luta dos movimentos feministas.

2.1.4. Assembleia Constituinte e Constituição (1987 – 1988)

Em 1987, foram realizadas eleições para uma nova Assembleia Constituinte, que elaborou a Constituição de 1988, ponto culminante do processo de redemocratização. Pela primeira vez na história brasileira, a transição de regime não resultava de um golpe militar, mas da mobilização da sociedade civil, de pressões internacionais, como a do governo Jimmy Carter, e pelo dissenso interno dentro das próprias Forças Armadas, já que parte dela resistia de maneira violenta à abertura do regime, recorrendo inclusive a métodos terroristas.

Os deputados federais e senadores eleitos para a legislatura, que foi de 1986 a 1990, receberam também a tarefa de atuar como integrantes da Assembleia Nacional Constituinte.

No entanto, entre os 559 constituintes, havia apenas 26 deputadas federais mulheres e nenhuma senadora. Entre elas, talvez apenas Benedita da Silva tivesse histórico de luta nos movimentos feministas. Assim, no geral, a eleição dessas mulheres não tinha a ver com os movimentos feministas, mas com os elementos clássicos de recrutamento político: "famílias

[88] Artigo 16. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra a mulher em todos os assuntos relativos ao casamento e às ralações familiares e, em particular, com base na igualdade entre homens e mulheres, assegurarão: a) O mesmo direito de contrair matrimônio; b) O mesmo direito de escolher livremente o cônjuge e de contrair matrimônio somente com livre e pleno consentimento; c) Os mesmos direitos e responsabilidades durante o casamento e por ocasião de sua dissolução; d) Os mesmos direitos e responsabilidades como pais, qualquer que seja seu estado civil, em matérias pertinentes aos filhos. Em todos os casos, os interesses dos filhos serão a consideração primordial; e) Os mesmos direitos de decidir livre a responsavelmente sobre o número de seus filhos e sobre o intervalo entre os nascimentos e a ter acesso à informação, à educação e aos meios que lhes permitam exercer esses direitos; f) Os mesmos direitos e responsabilidades com respeito à tutela, curatela, guarda e adoção dos filhos, ou institutos análogos, quando esses conceitos existirem na legislação nacional. Em todos os casos os interesses dos filhos serão a consideração primordial; g) Os mesmos direitos pessoais como marido e mulher, inclusive o direito de escolher sobrenome, profissão e ocupação; h) Os mesmos direitos a ambos os cônjuges em matéria de propriedade, aquisição, gestão, administração, gozo e disposição dos bens, tanto a título gratuito quanto a título oneroso.

de políticos, popularidade adquirida nos meios de comunicação e história partidária, mas não a partir de organizações de mulheres dentro ou fora dos partidos" (Pinto, 2003, p. 73).

Porém, uma vez empossadas, essas deputadas federais abraçaram a agenda feminista e constituíram o que elas mesmas chamaram de "Bancada Feminina". Foi a primeira iniciativa dessa espécie na história legislativa do país e se tornou um agrupamento permanente dentro do Congresso Nacional. Atualmente, ela foi inclusive formalizada dentro tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal[89]. A Bancada Feminina apresentou 30 emendas sobre direitos das mulheres ao longo dos trabalhos da Assembleia Constituinte. Essas emendas abrangiam a quase totalidade da agenda feminista da época.

Essa articulação tão rápida e tão intensa da Bancada Feminina decorreu, em parte, da existência do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que trabalhou intensamente na articulação dos movimentos feministas, para viabilizar uma atuação constante junto aos constituintes, principalmente junto à Bancada Feminina. Era o que a imprensa, na época, chamava de "*Lobby* do Batom". A sua atuação era inovadora, pois acontecia por fora dos canais tradicionais da participação política, isto é, dos partidos políticos (Costa, 2005, p. 8), modelo que seria seguido, muitos anos depois, pelo consórcio de organizações feministas responsável pela proposta inicial da Lei Maria da Penha. O Conselho e os movimentos feministas participaram formalmente das reuniões de muitas comissões e organizaram um grupo de especialistas para avaliar e sugerir alternativas a toda emenda ou substitutivo relacionado aos direitos das mulheres.

O trabalho do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, coordenado por Jaqueline Pitanguy[90], não se limitou aos corredores do poder, apostou na mobilização social e lançou a campanha "Constituinte para valer tem que ter direitos da mulher!". Em conjunto com os movimentos feministas, fez reuniões com mulheres nas grandes cidades e nos rincões do país, para mobilizá-las, debater as suas necessidades e expectativas sobre a Constituição e distribuir

[89] A Bancada Feminina é formada por deputadas federais de todos os partidos. Sua importância histórica na defesa dos direitos das mulheres tem origem na Assembleia Nacional Constituinte (1986-1988), quando foi chamada de "Bancada do Batom". Em 1995, foi institucionalizada pela primeira vez a Bancada Feminina da Câmara e do Senado, com regimento próprio e eleição da coordenação. Em 2013, foi oficializada a partir da criação da Secretaria da Mulher da Câmara. Para a coordenação, as deputadas elegem, a cada dois anos, uma Coordenadora-Geral e três Coordenadoras-Adjuntas (de partidos distintos). As reuniões ocorrem mensalmente, de forma ordinária, e extraordinariamente sempre que uma parlamentar solicita que o Colegiado delibere sobre determinado assunto. Fonte: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/o-que-e-a-secretaria-da-mulher Acesso em 03/05/24.

[90] Jaqueline Pitanguy é socióloga, cientista política e coordenadora executiva da ONG CEPIA - Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação. Integra o Conselho Diretor da organização Women's Learning Partnership (WLP) do Diálogo Inter Americano e do Conselho Editorial da revista Health and Human Rights da Escola de Saúde Pública da Universidade de Harvard. Foi presidenta do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher entre 1986-1989.

uma carta modelo para as mulheres enviassem elas mesmas para os seus parlamentares, cobrando o seu apoio à agenda feminista. A partir dessas contribuições, foi elaborada a "Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes", que norteou a atuação do "*Lobby* do Batom".

A Carta abre com um preâmbulo, em que relaciona "exercício pleno da cidadania", "direito à representação" e "dignidade da vida cotidiana" com demandas por serviços públicos (educação, saúde, segurança etc.), bem como por uma "vida civil não autoritária" e uma "vivência familiar sem traumas", isto é, sem violência doméstica. Trouxe ainda um apelo contra toda discriminação por "sexo, raça, cor, classe, orientação sexual, credo político ou religioso, condição física ou idade" (CNDM, 1987, p. 2), incorporando a ideia de frente ampla pela construção de uma "nova sociedade".

Por sua vez, as suas propostas são divididas em: família, trabalho, saúde, educação e cultura, violência e questões nacionais e internacionais, com demandas tanto gerais quanto específicas das mulheres, como parte de um movimento mais amplo por uma "nova sociedade". Entre outras propostas, a Carta das Mulheres sugeriu que a nova Constituição:

> a) estabelecesse que a afronta ao princípio da igualdade constituirá crime inafiançável; b) acate, sem reservas, as convenções e tratados internacionais de que o país é signatário, no que diz respeito à eliminação de todas as formas de discriminação; c) a plena igualdade entre os cônjuges no que diz respeito aos direitos e deveres quanto à direção da sociedade conjugal, à administração dos bens do casal, à responsabilidade em relação aos filhos, à fixação do domicílio da família, ao pátrio poder; d) a educação dará ênfase à igualdade dos sexos, à luta contra o racismo e todas as formas de discriminação, afirmando as características multiculturais e multirraciais do povo brasileiro; e) criminalização de quaisquer atos que envolvam agressões físicas, psicológicas ou sexuais à mulher, fora e dentro do lar; f) consideração do crime sexual como "crime contra a pessoa" e não como "crime contra os costumes", independentemente de sexo, orientação sexual, raça, idade, credo religioso, ocupação, condição física ou mental ou convicção política; g) considerar como estupro qualquer ato ou relação sexual forçada, independentemente do relacionamento do agressor com a vítima, de ser esta última virgem ou não e do local onde ocorra; h) será responsabilidade do Estado a criação e manutenção de albergues para mulheres ameaçadas de morte, bem como o auxílio à sua subsistência e de seus filhos; i) a mulher terá plena autonomia para registrar queixas, independentemente da autorização do marido; j) criação de delegacias especializadas no atendimento à mulher em todos os municípios do país, mesmo naqueles nos quais não se disponha de uma delegacia da mulher.

A Carta foi inovadora por ser um dos primeiros documentos de maior repercussão no debate político a tratar do problema da violência, física e psíquica, contra a mulher.

Além da atuação do Conselho e da Bancada Feminina, os movimentos feministas apresentaram 3 emendas populares à Constituinte, que serviram de importante ponto de partida para as discussões sobre a incorporação dos direitos das mulheres no texto constitucional, que juntas somavam 243.068 assinaturas, um enorme feito antes da Revolução Digital (Pinto, 2003, p. 74-76).

Uma das emendas trazia a proposta de aposentadoria da dona de casa, a partir da visão de que o trabalho doméstico contribuía para a renda familiar e o benefício seria uma compensação pelas atividades profissionais não exercidas pela mulher. Infelizmente, a proposta não foi abraçada pela Bancada Feminina e, por consequência, não foi incorporada à Constituição de 1988. A segunda emenda abrangia uma variedade de temas. Entre outras, trouxe propostas sobre saúde da mulher, igualdade na sociedade conjugal, assistência médica e psicológica à mulher vítima de violência sexual, liberdade para o planejamento familiar, direito de posse e propriedade da terra pela mulher. Por fim, a terceira emenda trata da legalização do aborto, que, no entanto, não teve repercussão na Constituinte.

O texto final da Constituição Federal de 1988 incorporou muito da agenda feminista da época. Em especial, o art. 226, §5º, da nova Constituição previu que: "os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher". Em tese, esse dispositivo revogou quase todo segmento de Direito de Família do Código Civil de 1916, ainda repleto de discriminações contra a mulher, apesar das vitórias feministas nas décadas anteriores. Passou a ser necessária a elaboração de um novo Direito de Família, construído a partir da ideia de igualdade entre os cônjuges (Barsted, 1999, p. 16), o que veio apenas com o Código Civil de 2002, quase 15 anos depois.

Nessa linha, o art. 226, §6º, ampliou a possibilidade do divórcio, ao exigir tão somente a separação de fato por 2 anos entre os cônjuges, o que tornou a legislação brasileira uma das mais progressistas no direito comparado da época (Rodrigues, 1995, p. 245). Hoje nem mesmo esses requisitos persistem, bastando a vontade de uma das partes.

Por fim, o art. 226, §8º, previu que o "Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações". Uma das principais lutas dos movimentos feministas nas décadas subsequentes foi tirar esse dispositivo do papel, até que finalmente foi editada a Lei Maria da Penha em 2006, ou seja, quase 20 anos depois da promulgação da Constituição de 1988.

Todos esses avanços, no entanto, não ocorreram sem resistências. O discurso jurídico era acionado, a todo o momento, em prol de uma Constituição "mais enxuta", como forma de maquiar o domínio do dispositivo de gênero, visando à prevalência do patriarcado. Nessa linha, não haveria razão para ela previsse expressamente que a homens e mulheres teriam igualdade de direitos no casamento, pois tal previsão seria decorrência lógica do "princípio da igualdade", segundo o qual todos seriam iguais perante a lei (Pimentel, 2016, p. 61-62). Porém, esse "princípio" estava presente nas constituições anteriores e não foi obstáculo para a

flagrante desigualdade de direitos entre homens e mulheres no contexto do casamento, como se viu anteriormente. Por sua vez, as feministas insistiam nessa "redundância", pois sabiam "e muito bem, que o *locus* da família é o espaço privilegiado de discriminação, desigualdade e violência, próprio de uma sociedade patriarcal e machista" (Pimentel, 2016, p. 62).

É ilustrativo dessa resistência, inclusive das suas razões subterrâneas, o artigo publicado pelo economista e senador constituinte Roberto Campos[91], no jornal "Folha de São Paulo" em 02/06/88, isto é, na reta final da Constituinte. O texto era intitulado "Elas gostam de apanhar" e foi acompanhado de uma caricatura de uma mulher espancada e de olho roxo. O objetivo era criticar o dispositivo constitucional que determinava a criação de mecanismos de combate à violência doméstica, pois seria "uma violação dos direitos humanos, intervir nos conflitos do lar". No fecho, o senador reiterou a conhecida de Nelson Rodrigues de que "toda mulher gosta de apanhar" (Pimentel, 2016, p. 62).

Essa fala de Roberto Campos é relevante não apenas porque mostra claramente as engrenagens do patriarcado funcionando por baixo do fino verniz de discurso jurídico, bem como revela que, na medida em que ele ganha força simbólica, o discurso dos "direitos humanos" passa a ser mobilizados também pelos opressores, para reforçar e manter a sua posição de poder (Arifa, 2018, p. 156). Essa utilização é viabilizada precisamente pelo caráter vago dos termos desse discurso, como já foi examinado anteriormente.

2.1.5. Década de 1990 e início dos anos 2000 (1988 – 2004)

Ao longo da década de 1980 e com mais força a partir dos anos 1990, os movimentos feministas acumularam uma série de aprendizados, referentes tanto ao funcionamento da máquina pública quanto à mobilização social, o que levou à sua progressiva profissionalização. Como parte desse processo, muitos movimentos institucionalizam-se na forma de organizações não governamentais (ONGs), graças, em parte, ao financiamento de instituições internacionais de fomento, como a Fundação Ford, que, desde o governo Carter passou a financiar organizações de "direitos humanos". Esse mesmo processo aconteceu ao redor do mundo (Moyn, 2010, p. 210).

[91] Roberto de Oliveira Campos (1917-2021) foi economista, político, diplomata, presidente do BNDE, deputado federal, senador da República, embaixador nos Estados Unidos e na Inglaterra, ministro de estado dos governos militares, apoiador do Golpe de 1964, anticomunista, grande defensor do liberalismo, sendo um discípulo do economista austríaco Friedrich von Hayek, ele defendia o que o Estado deveria ser o mínimo possível para o cidadão não se tornar servo dele. Segundo, ele " O mundo não será salvo pelos caridosos, mas pelos eficientes". (Abreu, V, 2001, p. 1026-1035). Ele é o avô do atual presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, indicado para o cargo pelo presidente Jair Bolsonaro.

Essa profissionalização veio acompanhada da especialização desses movimentos: uns atuavam nos corredores do poder, para avançar a agenda dos direitos da mulher por meio de ações de *advocacy*[92], inclusive para abrir novos caminhos de interação entre movimentos feministas com organizações públicas nacionais e internacionais (Silva, Bronzo e Brasil, 2024, p. 10); outros atuavam no letramento feminista, empoderamento e mobilização das bases sociais, para além das estruturas partidárias; um terceiro grupo dedicou-se à prestação de serviços especializados às mulheres.

Paralelamente, nesse mesmo período, houve uma maior segmentação dos movimentos feministas, a partir de uma crítica de que os principais movimentos, organizados ao longo das décadas de 1970 e 1980, e que se apresentavam como representantes das mulheres, eram "excessivamente brancos, de classe média, intelectuais e heterossexuais" (Pinto, 2003, p. 97). Nesse contexto, surgem movimentos e organizações centradas nos problemas das mulheres negras, LGBT+, indígenas, camponesas etc.

Por outro lado, enquanto os movimentos feministas se especializavam, muitas de suas temáticas foram incorporadas ao discurso público mais amplo. Inúmeras pessoas hoje sustentam ideias favoráveis aos direitos das mulheres sem consciência de que eles foram inicialmente trazidos para o debate público pelas mãos dos movimentos feministas. Basta observar, por exemplo, o caráter difuso que assumiu com o tempo as pautas da saúde da mulher e do enfrentamento à violência doméstica contra a mulher.

Nesse quadro, durante a década de 1990, os partidos políticos dedicaram cada vez mais espaço à parte menos polêmica da agenda feminista. Havia a "percepção de que este é um tema relevante que pode dar votos, ou seja, existe um feminismo difuso na sociedade, fruto certamente de anos de militância do movimento organizado, que se expressa na presença da luta pelos direitos das mulheres nas campanhas eleitorais" (Pinto, 2003, p. 93). Esse movimento de conversão das ideias feministas em votos para o parlamento ressalta a função do Poder Legislativo de pautar a discussão pública.

Nesse contexto, a década de 1990 trouxe importantes iniciativas no Congresso Nacional. Em 1994, foi aprovada a Lei nº 8.930/94, que caracterizou o estupro e o atentado violento ao pudor como crime hediondo[93]. Em 1996, a Lei nº 9.318/96 tornou mais dura a

[92] As ações de *advocacy* são "iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade" (Libardoni, 2000, p. 2).

[93] A diferença entre esses dois crimes residia basicamente na presença ou não de penetração da mulher pelo homem. Se houvesse, haveria estupro e, do contrário, atentado violento ao pudor, que originalmente tinha uma pena inferior ao do estupro. De qualquer forma, essa diferença deixou de existir com a Lei nº 12.015/2009 e

pena de crime praticado contra criança, pessoa idosa, pessoa doente e mulher grávida. Em 1997, a Lei nº 9.520/97 revogou o art. 35 do Código de Processo Penal, que estabelecia que "a mulher casada não poderá exercer o direito de queixa sem consentimento do marido, salvo quando estiver dele separada ou quando a queixa for contra ele", ressalvada a possibilidade de o juiz – em geral, também um homem branco – suprir esse consentimento. Em 2001, graças ao esforço dos movimentos feministas, o assédio sexual foi transformado em crime, previsto no art. 218-A do Código Penal, por meio da Lei nº 10.224/01. Pouco a pouco, diversos itens da Carta das Mulheres aos Constituintes iam sendo cumpridos e esses esforços, ainda que pontuais, mostram que a pauta da violência contra a mulher tinha efetivamente entrado na agenda do Congresso Nacional.

Essa maior valorização da pauta dos direitos das mulheres não se traduziu, contudo, em um relevante aumento da participação da mulher na vida partidária, que seguiu como um campo majoritariamente masculino, principalmente nas suas posições de mando. Nesse ponto, observa-se que, originada de um projeto da deputada Marta Suplicy (PT/SP), a Lei nº 9.100/95 trouxe a primeira regra de cotas para candidaturas femininas no Brasil. Ela previa que 20% da lista de candidatos deveria ser composta por mulheres. Esse valor foi aumentado para 30% pela Lei nº 9.504/97. Porém, como se verá adiante, o Congresso Nacional continua marcado pela elevada sub-representação política feminina.

Porém, a década de 1990 foi caracterizada também pelo progressivo descrédito dos conselhos da mulher e das instâncias formais de participação dos movimentos feministas, que, por consequência, buscaram espaços alternativos.

Por sorte, a mesma década de 1990 foi conhecida como a "Década das Conferências", num esforço realizado no contexto das ONU, para redesenhar o cenário internacional após a Queda do Muro de Berlim (1989) e o fim da União Soviética (1991). Nessa Década, realizaram-se, por exemplo: a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) (1992); a Conferência de Viena sobre os Direitos Humanos (1993); a Conferência de Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994); a IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Conferência de Beijing) (1995); e, no seu fecho, a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas correlatas de Discriminação (Conferência de Durban) (2001). De cada um desses encontros resultaram declarações e planos de ação, que alcançaram diferentes graus de implementação por seus participantes, mas que até hoje são referências importantíssimas para os seus respectivos temas.

---

atualmente essas duas condutas são classificadas como estupro. Trata-se da mesma lei renomeou o "título" em que o crime de estupro está inserido de "crimes contra os costumes" para "crimes contra a dignidade sexual".

Entre eles, merece destaque a Declaração e o Plano de Ação da Conferência de Beijing, que reconheceu os direitos da mulher como "direitos humanos". Sobre a violência contra a mulher, o Plano de Ação destaca que

> **a violência contra a mulher é uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres e que essa violência é agravada por pressões sociais, como vergonha de denunciar certos atos**; pela falta de acesso da mulher à informação, à assistência e à proteção jurídicas; pela falta de leis que efetivamente proíbam a violência contra a mulher, bem como pela falta de empenho das autoridades públicas na difusão das leis vigentes e no seu cumprimento; e pela ausência de meios educacionais e de outro tipo para combater as causas e as consequências da violência (ONU, 1995, p. 190) (grifo nosso).

Enfatiza também que a superação desse problema depende da "adoção de um enfoque integral e multidisciplinar que permita enfrentar o desafio de criar famílias, comunidades e Estados livres da violência contra a mulher"[94] (ONU, 1995, p. 190). Não é à toa que a Conferência de Beijing foi uma das principais referências para a elaboração da Lei Maria da Penha. Aliás, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, um ano antes (1994), ocorreu a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, realizada em 1994, e cuja convenção (Convenção de Belém do Pará) constituiu outra das principais referências para a elaboração da Lei Maria da Penha.

Note-se que a profissionalização dos movimentos feministas, e o seu financiamento por entidades de fomento, permitiu que eles tivessem ampla participação em muitos desses eventos, em especial na Conferência de Beijing e de Durban, por meio de organização que representavam os mais diferentes segmentos específicos do movimento, como "o feminismo negro, o indígena, o lésbico, o popular, o acadêmico, o ecofeminismo, o das assessoras parlamentares, o das profissionais das ONGs, o das católicas, o das sindicalistas, isto é, mulheres feministas que não limitam suas atividades às organizações do feminismo autônomo" (Costa, 2005, p. 10). A preparação e a participação nessas conferências internacionais foram a consolidação do caráter plural dos movimentos feministas brasileiros e um aprendizado para essas organizações, para a utilização do sistema internacional de proteção dos "direitos humanos", como um recurso estratégico na luta pelos direitos das mulheres.

[94] Ao longo do texto, são listadas algumas dessas medidas transversais, como: "estabelecer estratégias para impedir que as mulheres vítimas da violência voltem a sofrê-la por insensibilidade às questões de gênero das leis, das práticas de sua aplicação ou dos procedimentos judiciais"; e "adotar todas as medidas necessárias, especialmente na área da educação, para modificar os hábitos de conduta sociais e culturais da mulher e do homem, e eliminar os preconceitos e as práticas consuetudinárias e de outro tipo baseadas na ideia da inferioridade ou da superioridade de qualquer dos sexos e em concepções estereotipadas das funções feminina e masculina" (ONU, 1995, p. 192).

Outro documento internacional importante para a elaboração da Lei Maria da Penha foi a já mencionada Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* – CEDAW, em inglês)[95], aprovado em 1979 pelas Nações Unidas, que, entre outras providências, dispunha sobre a obrigatoriedade de os países membros apresentarem relatórios a cada 4 anos sobre o assunto[96]. Em 2002, o Brasil apresentou o primeiro documento sobre o assunto, que elencava as ações realizadas pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário nos últimos 20 anos, isto é, desde 1982. Os movimentos feministas apresentaram um relatório alternativo, prática comum no Comitê sobre a Eliminação da Discriminação da Mulher da ONU (Comitê CEDAW) (Costa, 2005, p. 12), em um exemplo de instrumentalização do sistema internacional de defesa dos direitos humanos em prol da causa feminista.

Graças ao Relatório Alternativo, em julho de 2003, o Comitê CEDAW apresentou uma série de recomendações ao Governo brasileiro para a correção de vários problemas encontrados, como: a defasagem das garantias constitucionais de igualdade entre homens e mulheres; a persistência de dispositivos discriminatórios em relação à mulher no Código Penal; as visões conservadoras e estereotipadas a respeito das mulheres; a violência contra as mulheres; a exploração sexual e o tráfico de mulheres; a sub-representação feminina nas instâncias de poder político; as altas taxas de analfabetismo feminino e de mortalidade materna (Costa, 2005, p. 12). Enfim, o sistema jurídico brasileiro era (e ainda é, em grande medida) dominado por manifestações diretas do patriarcado em seu dispositivo de gênero, que vão influenciar diretamente o itinerário legislativo da Lei Maria da Penha, como será visto a seguir.

É interessante notar que o relatório oficial foi apresentado para o Comitê CEDAW no último ano do governo FHC e as recomendações vieram no primeiro ano do Governo Lula (2003-2011). O novo governo assumiu um compromisso de atender essas recomendações. Esse é o cenário em que vai iniciar, ainda em 2002, a elaboração da Lei da Maria da Penha.

[95] Essa convenção foi promulgada no Brasil em 13/09/02. Porém, foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1979, isto é, 23 anos antes da sua promulgação pelo Brasil.

[96] Artigo 18 1. Os Estados-Partes comprometem-se a submeter ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para exame do Comitê, um relatório sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições desta Convenção e sobre os progressos alcançados a esse respeito: a) No prazo de um ano a partir da entrada em vigor da Convenção para o Estado interessado; e b) Posteriormente, pelo menos cada quatro anos e toda vez que o Comitê a solicitar. 2. Os relatórios poderão indicar fatores e dificuldades que influam no grau de cumprimento das obrigações estabelecidos por esta Convenção.

No entanto, em termos da genealogia dos acontecimentos que levaram até a Lei Maria da Penha, o fato mais importante da década de 1990, foi provavelmente a promulgação da Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/95).

Entre outras providências, essa Lei criou os juizados especiais criminais, responsáveis por processar e julgar os "crimes de menor potencial ofensivo", que inicialmente eram as contravenções e os crimes cuja pena máxima prevista não ultrapassasse 1 ano (art. 61). Depois, a Lei nº 11.313/06 alterou esse limite máximo para 2 anos de privação de liberdade. Nesse contexto, o juizado especial criminal ficou responsável principalmente por delitos de trânsito, conflitos de vizinhos e casos de violência doméstica – notadamente na hipótese de ameaça e de lesão corporal leve -, que eram considerados "crimes menores" (Campos, 2003, p. 3). Os novos juizados eram regidos pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual, celeridade e conciliação dos conflitos, com o fim de acelerar a sua atuação e liberar o restante do sistema de justiça criminal para os "crimes mais graves" (Campos, 2003, p. 3), numa clara hierarquização de importância entre os crimes, em que era a violência doméstica era considerada um "assunto menor".

Antes, esses casos de violência doméstica eram, em tese, processados e julgados em varas criminais comuns. Contudo, na prática, a maioria deles era resolvida nas delegacias de polícia, onde era dado um "susto" no agressor e/ou era celebrado um acordo informal entre ele e a vítima, para que a agressão não fosse repetida. Raramente o caso chegava ao conhecimento do Poder Judiciário. De qualquer forma, tanto na delegacia quanto nas varas, "os agentes jurídicos procuravam desviar o discurso jurídico sobre o crime, a autoria, o modo de cometimento e a gravidade exclusivamente para o comportamento dos envolvidos", de modo a verificar "adequação do acusado ao estereótipo de bom provedor do lar". O importante na condenação ou na absolvição era "a preservação da família e do casamento"[97] (Campos, 2003, p. 5), e não a integridade física ou psicológica da mulher.

Com a Lei nº 9.099/95, esse arranjo foi abalado, porque a lei previa que, no caso de "crimes de menor potencial ofensivo", não haveria instauração de inquérito policial. O relato dos envolvidos seria registrado em um termo circunstanciado e encaminhado imediatamente para o Poder Judiciário, sem maiores apurações (art. 69). Assim, reduziu-se o espaço para a construção de acordos informais na delegacia. Essa nova dinâmica causou um aumento significativo dos casos sob a apreciação dos juízes, porque antes muitos desses "crimes de

[97] Essas observações de Carla Hein de Campos foram extraídas da documentação produzida por Danielle Ardaillon e Guita Frin Debert, que, em 1987, examinaram os autos de diversos processos judiciais que trataram da prática de crimes de lesão corporal leve contra a mulher no contexto de violência doméstica.

menor potencial ofensivo" nem sequer eram objeto de formalização. Por um lado, isso possibilitou o início do dimensionamento desses problemas, inclusive da violência doméstica contra a mulher. Por outro, levou à sobrecarga de trabalho nesses novos juizados, em razão principalmente dos casos de violência doméstica (Campos, 2003, p. 5).

No procedimento da nova lei, o primeiro ato era uma tentativa de conciliação entre as partes (arts. 72-73). A tentativa de acordo que antes era conduzida na delegacia de polícia passou para a mão do Poder Judiciário e, diante da sobrecarga de trabalho, passou a existir muito empenho para que um acordo fosse alcançado na audiência de conciliação, de modo a encerrar o processo no seu nascedouro, principalmente por meio da renúncia da vítima ao seu direito de "representação"[98]. No entanto, diferente, por exemplo, de muitos dos casos de crimes de trânsito, em que os envolvidos poderiam alcançar um arranjo monetário satisfatório, era muito pouco provável que, em uma audiência de conciliação, fossem resolvidas todas as complexidades de uma relação interpessoal tumultuada (Campos, 2003, p. 8). Porém, o objetivo não era resolver problema, mas fazer baixar o número de processos do juizado. Essa estratégia conduziu a um quadro de arquivamento em massa de casos de violência doméstica contra a mulher que chegava a 90% dos casos (Campos, 2003, p. 8). E mesmo que a mulher não renunciasse ao seu "direito de representação", o momento seguinte do procedimento era, em geral, o oferecimento de um acordo para o agressor pelo Ministério Público, chamado de "transação penal" (art. 76), que frequentemente consistia na prestação de serviços à comunidade ou no pagamento de "cestas básicas" em troca da extinção do processo, independentemente da vontade da vítima. Esse quadro levou ao descrédito do sistema de justiça como instância de efetiva resolução desses conflitos, principalmente no âmbito dos movimentos feministas.

Nota-se que o termo "violência doméstica" não integrava a semântica do discurso jurídico e muito menos havia capacitação para os integrantes do sistema de justiça para lidar com as particularidades desse tema, como a reiteração dos atos de agressão e seus impactos, inclusive psicológicos para os envolvidos. Eu mesma não estudei o assunto na minha graduação em direito, na Universidade de Brasília, entre 2000 e 2004, apesar de ter estudado algumas questões sobre populações minorizadas como indígenas e mulheres em disciplinas optativas. Eram aspectos invisibilizados do problema. Tanto que, em larga medida, esses fatos eram rotulados como "crimes de menor potencial ofensivo".

[98] Em alguns crimes, como o crime de lesão corporal leve e de ameaça, a investigação e o respectivo processo criminal somente podem ter início com a autorização da vítima, a "representação". São os chamados crimes de "ação pública condicionada", condicionada à "representação".

Contudo, esse quadro não decorria da falta de debate público sobre o assunto. Como se viu, em 1995, mesmo ano da Lei dos Juizados Especiais, houve a Conferência de Beijing, cuja "Declaração" e "Plano de Ação', em diversos tópicos, trouxeram propostas para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher. No ano seguinte, em 1996, por meio do Decreto nº 1.973/1996, o Congresso Nacional promulgou a "Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher" ("Convenção de Belém do Pará"), celebrada em 1994, que previa mecanismos de proteção à vítima de violência doméstica contra a mulher, tema inteiramente ausente na redação original da Lei nº 9.099/95.

Dessa forma, o problema aparentemente era a alienação do sistema de justiça em relação a essa discussão. E esse fechamento manifestou-se inclusive por meio da aplicação distorcida e seletiva da legislação do período. Os mecanismos de autocomposição da Lei dos Juizados Especiais transformaram-se na linha de produção do arquivamento em massa de casos de violência doméstica. E a Convenção de Belém do Pará foi, em geral, ignorada, apesar de ter sido incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Congresso Nacional.

2.2. Itinerário legislativo da Lei Maria da Penha (LMP) (2004 – 2022)

Considerando a complexidade das idas e vindas dos itinerários legislativos e utilizando a técnica da análise de discurso apresentada anteriormente, será iniciada a análise dos itinerários legislativos referentes à elaboração e alterações da Lei nº 11.340/06, que somente ficou conhecida como Lei Maria da Penha ao final de seu processo. legislativo.

Como a técnica da análise do discurso necessita do contexto histórico dos fatos no qual são proferidos os discursos, é fundamental abordá-lo em relação ao ambiente político sobre a questão da violência contra a mulher, já que o PL 4559, que deu origem à Lei Maria da Penha, iniciou-se em 2004, sendo decorrente de uma mensagem do Poder Executivo a MSC 782/24.

Voltam-se, portanto, dois anos antes: 2002, que foi marcado por duas derrotas para o movimento feminista no debate legislativo sobre a violência doméstica contra as mulheres.

A primeira delas foi em maio de 2002, quando foi aprovada a Lei nº 10.455/02, baseada em um projeto de autoria da deputada Nair de Xavier Lobo (PMDB/GO), destinada a alterar a Lei nº 9.099/95, para que, em caso de violência doméstica, fosse possível a prisão em flagrante e a imposição de fiança ao agressor, ao invés de impor a ele simplesmente a obrigação de comparecimento em juízo, como era e continua a ser o padrão nos "crimes de

menor potencial ofensivo" [99]. Porém, no Plenário, o deputado José Roberto Batochio (PDT/SP) propôs uma emenda que mantinha a dinâmica original da Lei nº 9.099/95, isto é, a liberação sem flagrante ou fiança do agressor, com o simples compromisso de comparecimento em juízo. Em troca, estabeleceu a possibilidade de o juiz posteriormente afastar o agressor do "lar, domicílio ou lugar de convivência com a vítima", uma espécie de primeiro protótipo de "medida protetiva de urgência" em favor da vítima mulher de violência doméstica, ao argumento de que seria "inconstitucional sua prisão imediata sem flagrante segundo a redação do inciso LXI do art. 5º da Carta Maior" [100]. Esse arranjo mantinha a mulher vulnerável no calor dos acontecimentos. Afinal, depois de sua liberação na delegacia, o agressor poderia voltar para casa e, irritado com o acionamento das forças de segurança, retomar as agressões. A eventual ordem de afastamento poderia vir muitos dias ou até semanas depois dos fatos.

Porém, observa-se que o projeto original não propunha que o agressor fosse preso em flagrante em casos em que não houvesse verdadeiramente flagrante, mas tão somente que ele fosse preso em flagrante da mesma maneira que todos os demais autores de crime, sem incidir, nos casos de violência doméstica, a regra mais benéfica da Lei nº 9.099/95, de apenas assinar um termo de compromisso de comparecimento em juízo como forma de afastar a prisão. Isto é, a justificativa da emenda distorce o teor do projeto original, para tornar a sua proposta mais atrativa ou mesmo para ocultar as razões subterrâneas da proposta de modificação, que, por sua vez, permanece um não dito. É o que, no estudo da lógica informal, se chama de "falácia do espantalho"[101] (Walton, 2006, p. 31). No caso, o material de construção desse "espantalho" foi o discurso jurídico, pois baseada numa suposta violação do texto constitucional que, como se viu, não existia no projeto original. Como se verá, trata-se de uma estratégia comum no debate legislativo, como manifestação do patriarcado no contexto do dispositivo de gênero. Por fim, o substitutivo de José Roberto Batochio foi aprovado, em detrimento da proposta original de Nair de Xavier Lobo.

[99] Na sua redação original, o art. 69 da Lei 9.099/95, previa o seguinte: Art. 69. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários. Parágrafo único. Ao autor do fato que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao Juizado ou assumir o compromisso de a ele comparecer, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança.

[100] Art. 5º (...) LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

[101] "A falácia do espantalho ocorre quando a posição de um argumentador é deturpada por ser citada de maneira errada, exagerada ou por sofrer outro tipo de distorção". (Walton, 2006, p. 31)

O outro acontecimento relevante ocorreu em julho de 2002, quando foi integralmente vetado o PL 2.372/00 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP), que tratava do regramento da medida de afastamento do lar no Código de Processo Civil, que então já era retratado no art. 888, VI, do antigo CPC/1973[102]. Originalmente, essa medida podia ser solicitada tão somente pela vítima logo antes ou durante um processo judicial de natureza cível, como um processo de divórcio. De autoria da deputada Jandira Feghali (PC do B/RJ), o projeto de lei estendia a possibilidade de tanto a autoridade policial quanto o Ministério Público solicitar a medida para qualquer juiz, civil e criminal. Deixava claro também que o descumprimento dessa ordem judicial constituiria o crime de desobediência. Em suma, era um protótipo de medidas protetivas de urgências, que posteriormente seriam uma das novidades mais celebradas da Lei Maria da Penha.

Por sua vez, nas razões do veto, o Ministro da Justiça Miguel Reale Júnior (PSDB/SP)[103] argumentou que "os dispositivos constantes no projeto de lei ou repetem regras já observadas no ordenamento jurídico ou criam procedimentos e requisitos nocivos à ordem jurídica e à sociedade, o que, evidentemente, contraria o interesse público". Especificamente, considerou "nociva" a previsão de que o afastamento pudesse ser solicitado ao juiz pela autoridade policial e pelo Ministério Público, pois "em nosso sistema não é possível a essas instituições instaurar um processo entre partes plenamente capazes juridicamente[104], tal como a redação do art. 887-B permite entender". Porém, o projeto de lei não discutia a "capacidade" ou não das mulheres para fazer essa solicitação ao juízo, mas o seu acesso à justiça, que seria facilitado com o apoio de outras instituições do sistema de justiça.

Difícil justificar que o Ministro da Justiça considere essa ampliação de acesso à Justiça como "nociva". Aliás, o Ministro aparentemente esqueceu que o Ministério Público atua em muitos processos de família, principalmente quando há crianças e adolescentes envolvidos, e que o projeto de lei possibilitava a solicitação da medida também no âmbito do processo penal, aspecto que ficou no âmbito do não dito no arrazoado de Miguel Reale Júnior. Por fim, considera que a lei, no art. 330 do CP, já previa que o descumprimento da ordem de afastamento constituiria crime, sem necessidade de reiteração. Provavelmente, ficaria

[102] Art. 888. O juiz poderá ordenar ou autorizar, na pendência da ação principal ou antes de sua propositura: (...). Vl - o afastamento temporário de um dos cônjuges da morada do casal;

[103] Sim, o mesmo jurista autor do pedido de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

[104] No discurso jurídico, uma pessoa é considerada "capaz" quando pode realizar atos da vida jurídica em nome próprio, sem o auxílio de outra pessoa. Por exemplo, os menores de 16 anos são considerados "incapazes" e dependem de outras pessoas para assinar contratos ou realizar outros atos da vida civil (art. 3º do Código Civil de 2003). Essa "incapacidade" nada tem a ver com a necessidade de a pessoa ser auxiliada por um advogado para fazer atuar na maioria dos processos judiciais, pois, nesse caso, a pessoa age em nome próprio, mas com o apoio técnico de um advogado.

surpreendido com as polêmicas futuras acerca do tema e que seriam evitadas com a sanção desse dispositivo, como se verá adiante. Mas é interessante já notar como o discurso jurídico é mobilizado como interdito de aumento de direitos às populações minorizadas, como resultado da manifestação direta da branquitude patriarcal, que domina o dispositivo de gênero e de raça no Brasil, como se verá ao longo do trabalho.

Em resposta a essas duas derrotas, várias organizações feministas constataram a necessidade de uma iniciativa mais forte contra a violência doméstica. Nesse contexto, a organização CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria) [105] apresentou o estudo "Situação dos Projetos de Lei sobre Violência Familiar em Tramitação no Congresso Nacional", que serviria de ponto de partida para a construção de um projeto de lei integral de combate à violência contra a mulher, pois o quadro legislativo então não era animador (Calazans e Cortes, 2011, p. 40-41).

Um dos principais desafios identificados foi a caracterização da maior parte dos atos de violência doméstica como "crime de menor potencial ofensivo". Havia uma percepção generalizada entre os movimentos feministas de que a aplicação da Lei nº 9.099/95 favorecia a impunidade dos agressores. De acordo com estudos, na época, 70% dos casos que chegavam aos JECRIMs eram casos de violência doméstica contra a mulher e 90% desses casos terminavam em arquivamento nas audiências de conciliação sem qualquer resposta efetiva para a violência sofrida para a mulher. Nos poucos casos em que havia condenação, a sanção era simplesmente a entrega de cestas básicas (Calazans e Cortes, 2011, p. 42).

Diante desse desafio, essas várias organizações feministas formaram o Consórcio de ONGs Feministas para Elaboração de Lei Integral de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres. A coordenação do Consórcio ficou com o CFEMEA[106], porque era sediado em Brasília e era uma organização especializada em *advocacy* no Poder Executivo e no Poder Legislativo. O trabalho do Consórcio foi de 2002, desde a elaboração do projeto que foi apresentado ao Congresso em 2004, à promulgação da Lei Maria da Penha em 2006. Para subsidiar os trabalhos, os movimentos buscaram ideias em diversos documentos de organizações internacionais como: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); o "Relatório sobre Violência contra a Mulher, suas

[105] O CFEMEA é uma organização feminista criada no início de 1990, com o objetivo de levar a agenda feminista para o Congresso Nacional. Tem como estratégia o encaminhamento de propostas do movimento por meio da Bancada Feminina ou por deputadas ou deputados de partidos distintos (Costa, 2005, p. 19).

[106] Além do CFEMEA, compunham a Consórcio: a ADVOCACI (Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos), a AGENDE (Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento), a CEPIA (Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informações e Ações), a CLADEM/BR (Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher) e a THEMIS (Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero).

Causas e Consequências" (1985) da Comissão de Direitos Humanos da ONU; na Convenção de Belém do Pará (1994); a Plataforma de Ação da Conferência de Beijing (1995); e estudos da Organização Pan-americana de Saúde (OPAS), apresentados em 2003 (Calazans e Cortes, 2011, p. 43-44). Nota-se que todos esses documentos foram elaborados já dentro do marco do discurso dos "direitos humanos", que, ao longo das décadas de 1980 e 1990, foi abraçada pelas burocracias das entidades mencionadas.

Ao fim dos debates, o projeto elaborado pelo Consórcio[107] continha as seguintes propostas principais (Calazans e Cortes, 2011, p. 44):

- Conceituação da violência doméstica contra a mulher com base na Convenção de Belém do Pará, incluindo violência patrimonial e moral;
- Criação de uma Política Nacional de Combate à Violência contra a Mulher;
- Medidas de proteção e prevenção às vítimas;
- Medidas cautelares referentes aos agressores;
- Criação de serviços públicos de atendimento multidisciplinar;
- Assistência jurídica gratuita para as mulheres;
- Criação de um Juízo Único com competência cível e criminal através de Varas Especializadas, para julgar casos de violência doméstica contra as mulheres e outros relacionados;
- Não aplicação da Lei nº 9.099/95 – Juizados Especiais Criminais – nos casos de violência doméstica contra as mulheres.

Essa proposta foi apresentada, em 2003, em um seminário na Câmara dos Deputados, que contou com a participação da Bancada Feminina do Congresso Nacional e da então Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), Nilcéa Freire, criada já no governo Lula, que iniciou nesse mesmo ano.

O anteprojeto trazia propostas de mudança na estrutura administrativa do Poder Executivo e de criação de despesas, referente às varas e eventuais serviços multidisciplinares oferecidos às mulheres. Diante disso, decidiu-se que o melhor caminho era ele ser encaminhado como projeto de lei pela Presidência da República, pois, em termos de processo legislativo, ele possui iniciativa privativa para projetos de lei que disponham sobre esses temas[108], o que foi acatado pelo governo Lula, inclusive para evitar futuros questionamentos judiciais sobre o tema. Como se verá adiante, infelizmente, essa postura não se repetiu por ocasião da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial. Essa dinâmica revela como a estrutura

[107] O consórcio LMP continua ativo até os dias atuais e funciona como entidade fiscalizadora sobre as ações em geral relacionadas à violência doméstica, como entendimentos do Poder Judiciário, políticas públicas e projetos de lei. https://www.consorcioleimariadapenha.org.br/quem-somos/discussao-e-aprovacao-do-pl-2/ (acesso em 10/04/24).

[108] Art. 61. (...). § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...). II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (...) e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;)

do discurso jurídico cria pontos de tomada de decisão política, em que o agente pode sinalizar um maior ou menor compromisso com a pauta em determinado momento, em razão eventualmente de uma conjuntura política mais ampla.

Nesse contexto, o Poder Executivo então, constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído pelo Decreto nº 5.030/04, para, a partir da proposta dos movimentos feministas, elaborar esse projeto de lei.

Nas reuniões do GTI, houve intensa participação das organizações do Consórcio, que especificaram quais seriam seus pontos essenciais para o projeto, como a proibição da incidência da Lei nº 9.099/95 nos crimes de violência doméstica contra a mulher, pois consideravam inadmissível a sua classificação como "crimes de menor potencial ofensivo". Pelo contrário, buscavam a sua caracterização como "graves violações de direitos humanos" (Calazans e Cortes, 2011, p. 45-46), na linha do que já havia sido decidido pela Declaração da Conferência de Direitos Humanos da ONU em 1993 (Barsted, 2023, p. 400). Afinal, ou algo era uma "grave violação de direitos humanos" ou era um "crime de menor potencial ofensivo".

Outra presença constante nessas discussões foram os juízes que compunham o Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE), que se opunham à retirada dos casos de violência doméstica contra a mulher dos JECRIMs, pois perderiam poder com a perda dessa pauta, que já tinha ganhado relevância no debate nacional. Segundo esses magistrados, "bastaria aperfeiçoar a Lei nº 9.099/95, tornando-a mais efetiva em relação à violência doméstica e deixar a questão como crime de menor potencial ofensivo e não como violação de direitos humanos" (Lavigne, 2011, p. 67). Essa contraposição entre, de um lado, os movimentos feministas e, de outra, o FONAJE persistiu durante toda a tramitação da Lei Maria da Penha.

O projeto de lei foi corporificado por meio da mensagem MSC 782/04, encaminhada pelo Presidente Lula ao Congresso Nacional. Após as duas derrotas para a pauta das mulheres em 2002, o tom adotado da MSC 782/04 foi a cautela, apresentando três estratégias de argumentação acerca da necessidade da nova legislação, como se se "pedisse licença" ao Poder Legislativo (ou ao próprio patriarcado) para propor uma lei que defendesse as mulheres considerando suas desigualdades estruturais em relação aos homens na sociedade brasileira.

A primeira dessas estratégias foi a tentativa de legitimar o debate a partir de um diálogo amplo e democrático entre sociedade civil e governo na construção do projeto de lei. O texto da MSC 782/04 já inicia fazendo menção aos integrantes do grupo de trabalho instaurado Decreto nº 5.030/04, que contou com os seguintes órgãos governamentais: Secretaria Especial

de Políticas para as Mulheres, na condição de coordenadora; 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; e do Ministério da Justiça, especialmente da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Esses órgãos governamentais trabalharam na proposta encaminhada pelo Consórcio, a qual "foi amplamente discutida com representantes da sociedade civil e órgãos diretamente envolvidos na temática, tendo sido objeto de diversas oitivas, debates, seminários e oficinas" (MSC 782/04).

Observa-se também a tentativa de incluir no debate a questão racial, com a participação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, e a rotulação do tema violência contra a mulher como uma questão de "direitos humanos", ao contar com a participação também da Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Assim, a ideia de que o projeto foi fruto de um "debate amplo" preocupado com os "direitos humanos" e com a mulher em sua especificidade e interseccionalidade foram elementos discursivos importantes na estratégia de fortalecimento político e simbólico do projeto.

A segunda lógica argumentativa foi a invocação da força, pelo menos simbólica, dos tratados internacionais referentes à temática da defesa das mulheres que o Brasil se comprometeu a cumprir, precisamente aqueles utilizados como ponto de partida pelo Consórcio para a elaboração de seu projeto, bem como outros instrumentos de "direitos humanos", o que reforça o papel que essa categoria já tinha nos discursos feministas naquela altura. Ao longo do texto, também foi citada a condenação do Brasil ao não cumprir o art. 7º da Convenção de Belém do Pará e nos arts. 1º, 8º, e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos pelo caso de Maria da Penha Maia Fernandes, que acabou por dar nome à Lei:

> Em abril de 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, órgão responsável pelo recebimento de denúncias de violação aos direitos previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e na Convenção de Belém do Pará, atendendo denúncia do Centro pela Justiça pelo Direito Internacional (CEJIL) e do Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), publicou o Relatório nº 54, o qual estabeleceu recomendações ao Estado Brasileiro no caso Maria da Penha Maia Fernandes. A Comissão concluiu que o Estado Brasileiro não cumpriu o previsto no artigo 7º da Convenção de Belém do Pará e nos artigos 1º, 8º e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Recomendou o prosseguimento e intensificação do processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra a mulher no Brasil e, em especial recomendou "simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias do devido processo" e "o estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às consequências penais que gera. (**MSC 782/04).**

Por sua vez, a terceira lógica argumentativa foi o uso de argumentos teóricos e dados referentes à realidade da distância social entre mulheres e homens no Brasil, como forma de justificar a necessidade de imposição de ações afirmativas legislativas capazes de propor a verdadeira igualdade entre os gêneros:

> O projeto delimita o atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, por entender que a lógica da hierarquia de poder em nossa sociedade não privilegia as mulheres. Assim, busca atender aos princípios de ação afirmativa que têm por objetivo implementar "ações direcionadas a segmentos sociais, historicamente discriminados, como as mulheres, visando a corrigir desigualdades e a promover a inclusão social por meio de políticas públicas específicas, dando a estes grupos um tratamento diferenciado que possibilite compensar as desvantagens sociais oriundas da situação de discriminação e exclusão a que foram expostas". As iniciativas de ações afirmativas visam "corrigir a defasagem entre o ideal igualitário predominante e/ou legitimado nas sociedades democráticas modernas e um sistema de relações sociais marcado pela desigualdade e hierarquia". Tal fórmula tem abrigo em diversos dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro precisamente por constituir um corolário ao princípio da igualdade. (...) Ao longo dos últimos anos, a visibilidade da violência doméstica vem ultrapassando o espaço privado e adquirindo dimensões públicas. Pesquisa da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar - PNAD do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no final da década de 1980, constatou que 63% das agressões físicas contra as mulheres acontecem nos espaços domésticos e são praticadas por pessoas com relações pessoais e afetivas com as vítimas. (...) É contra as relações desiguais que se impõem os direitos humanos das mulheres. O respeito à igualdade está a exigir, portanto, uma lei específica que dê proteção e dignidade às mulheres vítimas de violência doméstica. Não haverá democracia efetiva e igualdade real enquanto o problema da violência doméstica não for devidamente considerado. Os direitos à vida, à saúde e à integridade física das mulheres são violados quando um membro da família tira vantagem de sua força física ou posição de autoridade para infringir maus tratos físicos, sexuais, morais e psicológicos. A violência doméstica fornece as bases para que se estruturem outras formas de violência, produzindo experiências de brutalidades na infância e na adolescência, geradoras de condutas violentas e desvios psíquicos graves. (...) As desigualdades de gênero entre homens e mulheres advêm de uma construção sociocultural que não encontra respaldo nas diferenças biológicas dadas pela natureza. Um sistema de dominação passa a considerar natural uma desigualdade socialmente construída, campo fértil para atos de discriminação e violência que se "naturalizam" e se incorporam ao cotidiano de milhares de mulheres. **(MSC 782/04)**

Finalmente, a última parte da MSC 782/84 apresenta os pontos inovadores do projeto, resultado do grupo de trabalho. Em primeiro lugar, ele limitou a abrangência da aplicação do projeto apenas para a violência física, sexual ou psicológica contra a mulher no âmbito familiar, ou seja, ocorrida no contexto privado, o que já constituía um grande avanço, pois, como se viu, o âmbito privado era considerado fora do alcance para esse tipo de intervenção estatal. Nessa linha, o economista Roberto Campos chegou a falar em "direito humano" à não intervenção nos conflitos do lar, ou seja, outra falácia do espantalho para garantir a impunidade de homens que violentam mulheres. Contudo, é importante reconhecer essa inovação da Mensagem, como resultado das lutas dos movimentos feministas, abordados na parte histórica da pesquisa, como propulsores de um início de mudança da cultura que "entre

briga de marido e mulher sim, se mete a colher". Porém, a Mensagem destaca que a "Convenção de Belém do Pará" possui objeto mais amplo, considerando a violência ocorrida no âmbito público e privado.

A mensagem enfatiza também o reforço do escopo da lei baseada na relação de gênero, expressada nas "dinâmicas de poder e afeto, nas quais estão presentes relações de subordinação e dominação", isto é, no dispositivo de gênero.

Outro ponto destacado foi a qualificação da violência doméstica contra a mulher como violação de "direitos humanos", o que passou a ser um elemento simbólico muito importante na configuração dos discursos antidiscriminatórios. Nessa linha, o art. 6º do projeto – e que permaneceu na sua versão final – afirma que "a violência doméstica contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos", em uma vitória dos movimentos feministas contra os juízes do FONAJE.

O projeto do Poder Executivo estabeleceu também diretrizes para ações integradas para garantir acesso a serviços e direitos às mulheres vítimas de violência doméstica. Nessa linha, o art. 8º do projeto trazia "diretrizes das políticas públicas e ações integradas para a prevenção e erradicação da violência doméstica contra as mulheres", como a "implementação de serviços interinstitucionais", "de centros de atendimento multidisciplinar, delegacias especializadas, casa abrigo", "campanhas educativas" e "capacitação permanente dos integrantes dos órgãos envolvidos na questão".

Além disso, a proposta de lei criava um procedimento específico no âmbito da Lei nº 9.099/95 para os casos de violência doméstica contra a mulher, que inicialmente permaneceriam no âmbito dos JECRIMs, até que fossem criadas as Varas Especializadas de Violência Doméstica, ao argumento de que elas seriam mais ágeis em comparação à vara criminal comum. Essas foram duas vitórias do FONAJE[109], em comparação com a visão original do Consórcio, que, por exemplo, preferiam que esses casos fossem julgados pela vara criminal comum até a instalação das varas especializadas e que a aplicação da Lei nº 9.099/95 fosse inteiramente afastada. O referido procedimento específico previa a instauração de inquérito policial, ao invés de termo circunstanciado, nos crimes de violência doméstica contra a mulher, mesmo com pena máximo menor do que 2 anos; o comparecimento da

[109] "A força política que o mencionado grupo de juízes representou, traduzida em oposição ao projeto desenhado pelo consórcio feminista, provocou impasse junto ao GTI, e ocasionou mudança de conteúdo na proposta do Executivo que passou a se distanciar da original apresentada. Embora inúmeros estudos acadêmicos, bem como informes produzidos por vários grupos feministas tenham coincidido na conclusão de que a aplicação da Lei nº 9.099/95 aos casos de violência doméstica reavivava a banalização dessas condutas, a Secretaria de Políticas Públicas Especiais para as Mulheres – SPM cedeu ao *lobby* dos Juízes e acolheu as objeções apresentadas pelo FONAJE. (Lavigne, 2011, p. 79)

autoridade policial ou agente no local do crime, para a colheita de provas imediatas; a criação de equipe multidisciplinar com psicólogos, assistentes sociais e médicos, para acolhimento da vítima; audiência da vítima com o juiz, como requisito para a desistência da ação; a vedação de tentativa de conciliação – que, por vezes, era obtida por pressão do juiz dos JECRIMs -, bem como da transação penal e da suspensão condicional do processo[110]; garantia de assistência integral e gratuita às vítimas de violência doméstica, inclusive assistência jurídica fora da esfera do sistema de justiça criminal; e a proibição de concessão de cestas básicas.

Por fim, o projeto previu as medidas protetivas de urgência, medidas cautelares contra o agressor. Chama a atenção, em primeiro lugar, o nome escolhido para essas medidas cautelares: medida protetiva, para indicar que a prioridade da lei não era a punição do agressor – que era sim importante -, mas a proteção da mulher agredida. Aqui, houve a repetição da mesma medida de proibição de aproximação da vítima pelo agressor, prevista no PL 2.372/00 e vetada pelo governo FHC, e cuja distância específica seria decidida caso a caso. O projeto previu também "proibição de aproximação ou comunicação do agressor com a vítima, com testemunhas e familiares, a restrição de visitas aos dependentes menores e a prestação de alimentos provisionais[111]", bem como o encaminhamento da vítima a "programas e serviços de proteção às mulheres" e do agressor a "programa de acompanhamento psicossocial". Traz ainda medidas de natureza patrimonial, como "revogação das procurações conferidas pela mulher ao agressor, a garantia do ressarcimento de bens e a indenização pelos danos e prejuízos causados".

Encaminhada a proposta de lei ao Congresso Nacional, por meio da MSC 782/04, no dia 03/12/04, ela recebeu o número de PL 4.556/04 e, no mesmo dia, houve o despacho inicial da Mesa da Câmara dos Deputados[112] determinando o envio do PL "Às Comissões de

[110] Transação penal e suspensão condicional do processo são as chamadas ferramentas despenalizadoras do procedimento dos juizados especiais criminais, que visam a não aplicação da pena privativa de liberdade. A transação penal é mais benéfica ao réu porque trata de um acordo com o Ministério Público de não oferecimento do processo criminal, desde que se cumpra algumas "penas" como multa, prestação de serviços comunitários. A suspensão condicional do processo, por sua vez, ocorre para os casos em que não cabe a transação e o processo criminal já foi instaurado, mas ele é suspenso por um período até que o réu cumpra algumas medidas impostas pelo juiz, como pagamento de multa ou penas alternativas à pena privativa de liberdade. Se o agressor cumpre tais medidas, não há processo criminal. .

[111] Em geral, os alimentos são valores fixados na proporção das necessidades do requerente e das possibilidades do requerido, com o objetivo de garantir as condições econômicas necessárias para que o requerente viva de modo compatível com a sua condição social (art. 1.694 do Código Civil de 2003). São devidos reciprocamente entre os cônjuges, de modo que, em caso de separação, inclusive em razão de violência doméstica, o juiz pode determinar que o agressor pague um valor mensal para a vítima, de modo a manter o seu padrão de vida.

[112] Segundo o processo legislativo, quando se trata de proposta de lei vinda do Poder Executivo, a casa iniciadora é a Câmara dos Deputados e a casa revisora é o Senado Federal.

Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD)".

Nesse ponto, é relevante observar o aspecto simbólico da escolha das comissões que integrariam o itinerário legislativo da Lei Maria da Penha, que incluía a Comissão de Seguridade Social e Família, mas não a de Segurança Pública ou de Direitos Humanos. A Comissão de Seguridade Social e Família cuida, entre outros temas, de "assuntos relativos à saúde, previdência e assistência social em geral", de "matérias relativas à família, à mulher, ao nascituro, à criança, ao adolescente, ao idoso e à pessoa com deficiência" e "direito de família e do menor" (art. 32, XVII). Porém, a "mulher", a "criança", o "adolescente", a "pessoa idosa", a "pessoa com deficiência" não aparecem no título da comissão. Fala-se apenas de "família", do qual todas essas pessoas seriam integrantes. Somente em 2016 a Câmara dos Deputados criou a Comissão de Defesa da Mulher.

Dito isso, a escolha desse itinerário legislativo reflete uma escolha política de não prolongar excessivamente a tramitação do projeto pelo acréscimo de mais comissões temáticas e também a forma como, naquela altura, a Mesa Diretora percebia o problema, de modo a encaminhar o projeto de lei para uma comissão voltada para legislação sobre a "mulher", a "família" e políticas públicas do cuidado, como previdência, saúde e assistência social. Observa-se que são ideias que costumam aparecer articuladas dentro do dispositivo de gênero.

Nota-se que a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) não foi incluída nesse itinerário, embora posteriormente tenha se tornado uma parada quase obrigatória para os projetos que pretenderam modificar a LMP. Também não foi mencionada a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), apesar de o projeto de lei caracterizar a violência doméstica contra a mulher como "violação aos direitos humanos". Na época, a CDHM, por meio de sua a presidenta, a deputada Maria do Rosário (PT/RS), até tentou tomar parte no debate legislativo da LMP, ao argumento de que "a pauta dos direitos das mulheres e o que tange a violência cometida sobre esta, é uma questão de direitos humanos". Porém, a Mesa Diretora da Câmara indeferiu o requerimento. Como se verá, nenhuma das leis posteriores que tiveram sucesso em alterar a LMP passaram pela CDHM.

Encaminhado o projeto de lei para a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), em 15/02/05, a deputada Jandira Feghali (PC do B/RJ) foi escolhida como relatora, em parte, em razão de ela ter sido a relatora do PL 2.372/00, integralmente vetado pelo governo FHC em 2002. Essa escolha foi uma vitória para o Consórcio e movimentos feministas e seria

essencial para reverter as vitórias do FONAJE, de modo a excluir inteiramente a violência doméstica contra a mulher do âmbito dos Juizados Especiais Criminais e da Lei nº 9.099/95.

Ao longo de sua tramitação, foram apensados ao PL 4.559/04: o PL 4958/05, que propunha a "Criação do Programa de Combate à Violência contra a Mulher e dá outras providências"; e o PL 5335/05, que propunha a "Criação do Programa especial de atendimento, para fins de renda e emprego, às mulheres vítimas de violência conjugal". Não houve a apresentação de propostas de emendas, possivelmente em razão de um acordo de bastidor, o que já demonstra a força do consórcio nos corredores do Congresso. Paralelamente, a relatora Jandira Feghali iniciou uma estratégia para ampliar a mobilização e o apoio em torno do projeto, por meio da realização de audiências públicas tanto na Câmara dos Deputados[113] quanto nos estados, com o assessoramento e o apoio do Consórcio e demais movimentos feministas. Nota-se que, embora tenha havido o indeferimento da inserção da Comissão de Direitos Humanos e Minorias no itinerário legislativo, ela foi convidada para participar de todos esses seminários, juntamente com a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, a de Constituição e Justiça e a de Finanças e Tributação. A ideia era realizar todos esses debates conjuntamente, inclusive para acelerar a posterior tramitação do projeto nessas duas últimas comissões.

No Ceará, a audiência pública contou com a presença de Maria da Penha Maia Fernandes, que posteriormente emprestou o seu nome para a lei, em razão da sua trágica experiência como vítima de violência doméstica. Nesses encontros, ganhou ainda mais força a ideia de que a Lei nº 9.099/95 constituía uma das causas da impunidade dos agressores. Debateram-se também a questão da "desistência" da mulher após a sua denúncia inicial, o alcance da lei para proteger mulheres lésbicas, as mulheres empregadas domésticas, as mulheres com deficiência e as mulheres idosas. A própria relatora preferiu aguardar esse debate público antes de colocar o projeto em votação. Daí porque ele permaneceu na Comissão de Seguridade Social e Família de novembro de 2004 a agosto de 2005.

Em 23/08/05, a deputada Jandira Feghali apresentou substitutivo ao PL original proposto o qual foi aprovado pela Comissão e houve também rejeição dos PLs apensados ao PL principal. Durante seu voto, a Relatora buscou fundamentá-lo com dados colhidos nas audiências públicas, literatura especializada na área e dados sobre a violência doméstica

[113] Para a primeira audiência pública realizada na Câmara dos Deputados, foram convidadas: Nilcea Freire, Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Leila Linhares Barsted, da Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA) – RJ, Silvia Pimentel, do Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) – SP, Ela Wiecko de Castilho, Subprocuradora-Geral da República do Ministério Público Federal.

contra a mulher no Brasil – componente importante do dispositivo de gênero -, para fundamentar a necessidade de se criar uma legislação afirmativa em favor das mulheres:

> A violência contra a mulher, portanto, se insere em um quadro muito mais amplo de "déficit de reconhecimento" sofrido por esse segmento da população. Iris Marion Young, professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de Chicago, define muito bem cinco situações de desigualdade, vividas em nível grupal ou pessoal, geradoras desse déficit: a) o benefício e a energia despendida no trabalho são apropriados por terceiros; b) exclusão das atividades sociais mais relevantes; c) baixa autonomia pessoal e dependência da autoridade alheia; d) sofrem violência; e) não possuem canais para expressar suas experiências pessoais. Assim, são as situações de desigualdade estrutural, de opressão e de falta de acesso a recursos sociais básicos, além da cultura abertamente machista – características de nossa sociedade - que propiciam o ambiente no qual o agressor se sentirá encorajado a praticar atos de violência contra a mulher: violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral, como bem define o projeto de lei em tela **(Relatora deputada Jandira Feghali).**

A relatora enfatizou a participação de vários segmentos governamentais e não-governamentais na confecção do substitutivo e que a versão apresentada era a 20ª versão do documento, bem como que incorporou todas as sugestões dos envolvidos. Isto é, mais uma vez, reitera-se a estratégia política e simbólica de retratar o projeto como o produto coletivo de reflexões e contribuições de um grande conjunto de indivíduos e grupos. Mais do que isso, a deputada Jandira Feghali referiu-se a um acordo de bastidor, para que a redação apresentada fosse aprovada pelo menos na CCJ sem maiores modificações.

Na sua fala, a parlamentar enfatizou ainda o ineditismo de um projeto de lei voltado ao combate sistemático da violência doméstica contra a mulher. Observe-se que, no seu discurso, a relatora sinaliza que as mulheres fariam parte de um conjunto mais amplo, que incluiria crianças, adolescentes e pessoas idosas, que atualmente são chamados de grupos minorizados. Nessa linha, destaque-se que, paralelamente à tramitação da Lei Maria da Penha, tramitava o Estatuto da Igualdade Racial, que, como se verá adiante, tinha pretensões semelhantes, porém um grau de articulação muito menor e distinto na sua tramitação legislativa.

Destacou também que o projeto de lei inovaria por priorizar a proteção da mulher e de sua família em comparação com a punição do agressor, o que indica uma ruptura com uma configuração hegemônica no dispositivo jurídico, em especial no dispositivo jurídico penal, no qual a principal responsabilidade do Estado seria punir o agressor, que, por sua vez, é a figura central do processo, sendo que a vítima é negligenciada à posição de mera colaboradora da persecução penal. Por sua importância, vale a transcrição da fala da relatora nesse sentido:

> Primeiro lugar, quando uma mulher é agredida, da forma que for, o primeiro sentimento que ela tem é a proteção de si própria e da família. Não é a preocupação de punir. O primeiro sentimento é como é que eu me distancio da agressão e como é que eu protejo a minha família. Essa é a primeira demanda. Segundo é a possibilidade nessa proteção de que haja um procedimento célere de decisão de

> mecanismo de proteção, que hoje, sinceramente, são quase que inexistentes na realidade atual. E depois ela pensa, bom, diante disso, alguma coisa tem que acontecer com quem me agrediu. Mas nunca é o primeiro pensamento. Isso é unânime onde nós percorremos, esse é um sentimento confirmado pelo conjunto das pessoas que participaram das audiências públicas e que foram profundamente representativas essas audiências. Não só a bancada federal, principalmente das mulheres, participou, mas também o Poder Judiciário, sociedade civil, Ministério Público, gestores locais. Foram audiências muito amplas e representativas. E audiências públicas nas Assembleias Legislativas, tudo como manda o devido figurino. **(Relatora deputada Jandira Feghali).**

Outra característica importante do relatório foi o afastamento total da aplicação da Lei nº 9.099/95 para os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, em uma vitória dos movimentos feministas, articulados com a relatora, em detrimento do *lobby* dos juízes do FONAJE. Na argumentação da relatora, verifica-se o cuidado com a utilização de várias linhas de argumentação, para dar força à proposta: uso de pesquisas e pareceres de especialistas acadêmicas em violência doméstica, a colheita do sentimento das mulheres vítimas de violência nas audiências públicas e dados estatísticos, tudo isso para convencer os pares contra o intenso *lobby* dos juízes do FONAJE.

Note-se que a aprovação do substitutivo decorreu, em grande medida, da inteligência tática da relatora. Por exemplo, diante das reiteradas falas de preocupação com a possibilidade de a mulher simular ou inventar agressões, a relatora argumentou que o afastamento da Lei nº 9.099/95 e adoção de um procedimento própria traria mais garantias para os acusados e dessa maneira mobilizou esses temores contra a pressão do lobby dos juízes do FONAJE. É o que se pode extrair, por exemplo, do seguinte trecho da fala da relatora:

> Hoje você tem uma denúncia à Autoridade Policial, você vai para a delegacia e denuncia, que não faz o inquérito, não é inquérito policial, **portanto não há nem amplo direito de defesa do acusado e nem o contraditório com a ofendida, não é?** E encaminha diretamente ao chamado Juizado Especial Criminal, que, pela Lei nº 9.099/95, não tem competência civil sobre o direito de família, não pode julgar e processar direito de família, e na competência criminal, ele só tem a competência para julgar os chamados crimes de menor potencial ofensivo. Quer dizer, o Juizado Especial Criminal é uma conquista da sociedade, sem dúvida, porque, todas as varas são muito abarrotadas e alguns crimes que podem ter soluções rápidas podem ser resolvidos ali. Só que no caso, briga de esquina, batida de carro, ou o furto da fruta da casa do vizinho é julgado do mesmo jeito que se julga o espancamento da mulher dentro de casa. Então qual é o resultado obtido nesse processo? É que 70% dos casos que chegam aos Juizados acabam sendo de violência doméstica, que é o encaminhamento dado pela polícia e, no mais de 90% dos casos ele é arquivado ou aplicada a chamada transação penal, que é a cesta básica, é a multa. Ficou barato bater em mulher de fato. Você paga uma cesta básica ou então meio fogão, quando é comprado a prazo, ou meia geladeira e fica por isso mesmo e vai embora. Sequer você tem o registro como réu primário e esse processo não tem continuidade e nem sempre essa pena é cumprida, porque às vezes o cidadão é desempregado e quem paga a cesta básica é a família. Quer dizer, a própria agredida acaba pagando a multa ou a cesta básica. **(Relatora deputada Jandira Feghali).**

Com o inquérito policial, um procedimento formal, com controle do Ministério Público e do Poder Judiciário, o direito ao contraditório e à ampla defesa dos homens agressores é garantido, "afinal, não se pode confiar em mulheres". E esse temor de "mulheres manipuladoras e mentirosas" está no imaginário social do dispositivo de gênero, como bem lembrou a matrona do feminismo brasileiro, Rose Marie Muraro, na introdução do clássico "O Martelo das Feiticeiras", remonta a Eva, ao tentar Adão:

> (...) a mulher é vista como tentadora do homem, aquela que perturba a sua relação com a transcendência e aquela que conflitua as relações entre os homens. Ela é ligada à natureza, à carne, ao sexo e ao prazer, domínios que devem ser rigorosamente normatizados: a serpente, que nas eras matricêntricas era o símbolo da fertilidade e tida na mais alta estima como símbolo máximo da sabedoria, se transforma no Demônio, no tentador, na fonte de todo pecado. E ao Demônio é alocado o pecado por excelência, o pecado da carne. Coloca-se no sexo o pecado supremo e, assim, o poder fica imune à crítica (MURARO, 2015, p. 16).

Outro exemplo de atuação estratégica da relatora foi a utilização do argumento de que a violência contra a mulher desestrutura a família, como forma de sensibilizar seus interlocutores homens à causa, já que a defesa da família como um todo é mais palatável do que a ideia de defender a mulher só porque ela é titular de direitos. Ou seja, verifica-se a mobilização da ambiguidade entre "proteção da mulher" e "proteção da família", como um recurso retórico e político para mobilizar apoios para a aprovação do projeto. Essa estratégia é exemplificada no seguinte trecho da fala da relatora:

> A violência doméstica e familiar contra a mulher tem repercussões diretas sobre estas, sobre seus filhos, sobre sua família. Leva a desestruturação da mulher, muitas vezes à sua incapacidade e morte. **Desestrutura, também, o núcleo familiar, perpetua comportamentos violentos e desajustes das crianças e adolescentes que vivem em lares violentos. Interrompe um processo saudável de formação, gera insuficiência de aprendizado e, não raras vezes, evasão escolar.** Muitas vezes a agredida é a menina violentada sexualmente, a adolescente ou jovem ameaçada, agredida ou morta pelo namorado ou companheiro. Sem falar nas mulheres idosas que também aumentam as estatísticas de vítimas de violência ou, ainda, a empregada doméstica agredida pelos patrões das mais variadas formas. **(Relatora Jandira Feghali)** (grifo nosso).

A relatora abordou ainda a interseccionalidade das opressões às quais está submetida a mulher vítima de violência doméstica, referindo-se, de **maneira ilustrativa**, à mulher negra, à menina, à adolescente, à mulher idosa, à mulher lésbica e à mulher empregada doméstica. Aliás, o art. 2º do substitutivo, mantido na redação final da Lei Maria da Penha, dispunha que

> 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. **(Relatora deputada Jandira Feghali).**

Nesse sentido, foram também as falas da relatora Jandira Feghali:

> A dificuldade de acesso às instituições, bem como, isso surgiu em várias audiências, se uma mulher branca de classe média, ela chega numa delegacia, ela é tratada de um jeito, se for uma empregada doméstica, negra e pobre, o acolhimento é outro. Então nisso aí, nós tratamos, como o projeto previa a capacitação dos profissionais na questão de gênero, para o atendimento desses casos, nós incluímos o recorte social e étnico, a questão de etnia e classe social, e incluímos outras forças na capacitação, não apenas as que já havia no projeto original. **(Relatora deputada Jandira Feghali).**

> Reafirmamos a aplicação da Lei independente de orientação sexual, porque a mulher pode ser agredida pela companheira. Se hoje uma mulher chega na delegacia e diz que apanhou do marido já é discriminada imagina ela dizer apanhei da minha companheira. O tratamento não só será discricionário como também vão achar que a lei não se aplica. Então nós realçamos no parágrafo único da Lei que essa Lei se aplica independente de orientação sexual, porque é nas relações de afeto, nas relações desiguais de poder, e ela se aplica explicitamente na violência conta a mulher, seja quem for o agressor ou agressora. **(Relatora deputada Jandira Feghali).**

Os trechos transcritos não só enfatizam a questão das "opressões cruzadas" no combate à violência doméstica contra a mulher, como sinalizam que o reconhecimento dessa interseccionalidade é indispensável para a garantia dos seus "direitos humanos". Nesse mesmo sentido, acrescenta-se também a ideia de colonialidade do poder que incide sobre a condição do trabalho feminino doméstico remunerado:

> Verifica-se como a colonialidade do poder e a noção de interseccionalidade permitem aprofundar o entendimento do sistema hierárquico e as desigualdades vivenciadas pelas trabalhadoras domésticas. Não somente permitem entender uma naturalização – ou até mesmo um aprisionamento do corpo e da imagem da mulher negra a uma posição no sistema de estratificação social brasileiro (que não é simplesmente uma **herança** do nosso passado colonial, mas um fenômeno retroalimentado pelas práticas cotidianas atuais), como também permitem perceber como alguns eixos de poder – raça, classe, gênero, idade – sobrepõem-se e se cruzam, gerando e reforçando opressões. (Bernardino-Costa, 2015, p. 155). (grifo nosso).

Porém, nem o substitutivo nem a redação final da lei traz ações específicas para o enfrentamento da violência doméstica dentro da especificidade de cada uma dessas formas de articulação de discriminações.

Observe-se, por exemplo, como ficou, na redação final, a situação da empregada doméstica, que entra no âmbito de proteção da lei, em razão do seu art. 5º, I:

> Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura-se violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão, baseada no gênero, que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, ou dano moral e patrimonial ocorrida:
> I - **no âmbito da unidade doméstica, compreendida como espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;** (grifo nosso).

Quando se menciona "no âmbito da unidade doméstica, compreendida como espaço de convívio permanente de pessoas, com ou **sem vínculo familiar, inclusive as**

esporadicamente agregadas", inclui-se a possibilidade de aplicação da LMP às empregadas domésticas, caso sejam agredidas por algum morador daquela unidade doméstica. E essa possibilidade é confirmada pela fala da relatora:

> A lei se aplica no âmbito da unidade familiar, pertencentes ou não à família que convivem ou não, até esporadicamente. **Isso dá cobertura à empregada doméstica que às vezes é agredida mesmo pela patroa, pelo patrão, às vezes segura os bens dela até que determinada situação seja cedida**. **(Relatora deputada Jandira Feghali).** (grifo nosso).

Trata-se do único caso de aplicação da Lei nº 11.340/06 a relações profissionais, mas não há qualquer adaptação dos mecanismos da lei para essa situação específica. Por exemplo, em caso de violência praticada por seus patrões, qual medida protetiva de urgência seria aplicável para preservar os direitos dessa mulher, inclusive o seu direito a trabalho e renda? Falta previsão de ações concretas que possam oferecer suporte a essas mulheres. Como dito na introdução desta pesquisa, atuei 9 anos em plantões policiais e minha atividade, em grande maioria, era aplicar a LMP, mas nunca tive a oportunidade de utilizar a LMP em favor de empregadas domésticas. Mas é importante também a reflexão: quem são as empregadas domésticas?[114] A grande maioria delas mulheres pobres, negras e periféricas (Teixeira, 2021, p. 20). As mesmas mulheres negras também negligenciadas na ausência de instrumentos práticos na redação final da LMP e políticas públicas para garantirem as suas experiências de mulheridades. Para elas, a LMP não "pegou".

Convém lembrar que, naquela época, a própria Constituição Federal limitava os direitos trabalhistas das empregadas domésticas, em comparação com aqueles reconhecidos aos demais trabalhadores. Por exemplo, as empregadas domésticas não possuíam jornada de trabalho definida, bem como direito a hora extra a adicional noturno, numa clara reminiscência da cultura escravocrata que ainda permeia a percepção dessa profissão, exercida majoritariamente por mulheres negras (65%)[115]. Essa situação somente mudou com a Emenda Constitucional nº 72/12, que reconheceu a igualdade de direitos entre as empregadas domésticas e os demais trabalhadores formais.

Tanto no substitutivo quanto na redação final da Lei Maria da Penha há disposição específica para deixar claro que a lei é aplicável "independentemente de orientação sexual"

[114] "O trabalho doméstico é quase que em sua totalidade desempenhado por mulheres (97%), sendo que a maior parte dos homens nessa ocupação desenvolvem atividades fora do âmbito doméstico fechado, como as de caseiro e jardineiro. Essa maioria feminina é resultado da construção social que estabelece que as atividades domésticas sejam biologicamente ligadas às mulheres." (Teixeira, 2021, p. 20)

[115] Segundo o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos DIESE, dados da Pesquisa Nacional de Domicílios do IBGE de 2019, revelam que mulheres representam 92% das pessoas ocupadas no trabalho doméstico remunerado, das quais 65% eram negras. https://www.dieese.org.br/infografico/2022/trabalhoDomestico.html Acesso em 04/05/24.

(art. 5º, parágrafo único). Nesse ponto, é importante notar que no período de tramitação da referida lei (2004-2006), a discussão referente à orientação sexual não era um interdito no Congresso Nacional, como se tornou anos depois, graças à grande aliança entre as diversas bancadas de direita articulada pelo deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), como descreveu a deputada Erika Kokay (PT/DF) em sua entrevista:

> Eles têm uma um roteiro, uma bula e sobre os temas que você pode. Então você tem o feminicídio, por exemplo, não tem a palavra gênero, porque senão a gente não aprovava. Mudou. A Lei Maria da Penha, em 2006, ela não tinha essa questão. Tem uma diferença depois da gestão do Cunha aqui. O que é que o Cunha fez? Ele unificou os fundamentalismos. Então, ele fez uma aliança entre os fundamentalistas. Veja que a pauta ruralista é uma pauta defendida pelos membros da bancada fundamentalista religiosa. A pauta punitivista também é aprovada. Então ele fez uma unidade entre os fundamentalismos, a gestão do Cunha foi em 2015, né. Ele unificou os fundamentalismos. Eles criaram um nível de atuação, de formulação de conteúdos e rede de difusão. Eles são muito organizados **(Deputada Érika Kokay,** entrevista para essa pesquisa realizada em 29/04/24).

Isto é, somente a partir de 2015, os termos "gênero" e "orientação sexual" passaram a integrar um index de palavras interditadas por esse grupo político, que, na prática, impossibilitou o avanço de qualquer legislação sobre o tema dos direitos das pessoas LGBT+ nos anos posteriores. Porém, na época da tramitação da Lei Maria da Penha, essa interdição não tinha ainda acontecido, tanto que ela falava em "gênero" e "orientação sexual".

Outro aspecto relevante abordado pela relatora é o tema do estupro intraconjugal. Tradicionalmente, entendia-se que a mulher tinha a obrigação de manter relações sexuais com o marido, o chamado "débito conjugal", que, nessa visão, seria uma decorrência do dever de coabitação entre os cônjuges (art. 1.576 do Código Civil de 2003). Esse "débito conjugal" era utilizado como fundamento para impor a relação sexual à força contra a mulher, o que, sem dúvida, consiste numa forma de estupro acobertado pelo discurso jurídico. Nas palavras do penalista Nelson Hungria, ex-ministro do STF e autor do atual Código Penal (1940):

> Questiona-se sobre se o marido pode ser, ou não, considerado réu no estupro, quando, mediante violência, constrange a esposa à prestação sexual. A solução justa é no sentido negativo. O estupro pressupõe a cópola ilícita (fora do casamento). A cópola *intra matrimonium* é recíproco dever dos cônjuges. O próprio *Codex Juris Canonici* reconhece-o explicitamente (cân. 1.013, §1º): "*Matrimonii finis primarius est procreatio atque educaio prolis; secundarium mutuum adjutorium est remedium concupiscentiae*". O marido violentador, salvo excesso inescusável, ficará isento até mesmo da pena correspondente à violência física em si mesma (excluído o crime de exercício arbitrário das próprias razões, por que a prestação corpórea não é exigível judicialmente), pois é lícita a violência necessária para o exercício regular de um direito (art. 19, º. III) (Hungria, 1981, p. 114 e 115) [116].

[116] Nelson Hungria não está isolado nessa posição. Entre os clássicos do Direito Penal brasileiro, Magalhães Noronha sustentava que "a violência por parte do marido não constituirá, em princípio, crime de estupro, desde que a razão da esposa para não aceder à união sexual seja mero capricho ou fútil motivo" (Noronha, 2009, p. 70).

Em suma, o "estupro marital" não era uma prática subterrânea, mas um direito amplamente reconhecido e exaltado por juristas (homens). Porém, a LMP tratou expressamente o "estupro marital", como uma forma de violência doméstica. Trata-se de mais uma etapa na jornada de transformação do Direito de Família, que se iniciou com o Estatuto da Mulher Casada. Porém, chama a atenção que o legislador não utilizou o Código Civil de 2003, promulgado no ano anterior à LMP, para eliminar definitivamente esse entendimento sobre o "débito conjugal". Sobre o tema, a relatora Jandira Feghali sustentou que:

> A agressão vai se dando num corte etário de crianças e adolescentes, que crianças e adolescentes têm aumentado as estatísticas da violência sexual pelo próprio pai biológico. (...) E tem um corte também na terceira idade, porque isso foi trazido inclusive por uma sociedade que existe na audiência do Rio Grande do Sul, onde as mulheres quando vão atingindo uma certa idade, até por questões hormonais, muitas vezes ela reduz a libido, e o homem achando que ela tem obrigação da relação sexual, ele agride. Ainda mais na época do viagra, né? Então muitas mulheres idosas têm denunciado a agressão a elas em função de limites hormonais e que são agredidas porque não "cumprem a função de mulher junto a seu marido". Tem os cortes da criança e do adolescente, da terceira idade, além dos cortes no campo da fertilidade, que o homem obriga o aborto ou impede que ela use um método contraceptivo por preconceito, o uso da camisinha, tem uma série de limites nos direitos sexuais, ou seja, há estrupo entre marido e mulher casados, que levou muito tempo para conceituar que marido pode estuprar mulher casada com ele, na medida em que é forçada uma relação sexual não desejada **(Relatora deputada Jandira Feghali).**

Outro ponto relevante foi a manutenção da categorização de que a violência contra as mulheres é violação aos "direitos humanos", que, como se viu, dificultava o seu enquadramento como "crime de menor potencial ofensivo" e, por consequência, reforçava o movimento pela aplicação da Lei nº 9.099/95 nesses casos. É importante notar também que, já no seu primeiro artigo, o substitutivo e especialmente a versão final da lei menciona inúmeros documentos de direito internacional, que lhe serviram de inspiração, de modo a atrair para si a autoridade do discurso dos "direitos humanos", com o objetivo de, em tese, dar maior força de convencimento aos dispositivos da lei e demonstrar que a violência doméstica contra a mulher não era um problema "secundário":

> Art. 1º 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.

Por sua vez, o substitutivo inverteu a lógica do projeto do Poder Executivo, que originalmente manteve os casos de violência doméstica nos Juizados Especiais Criminais, até que eventualmente cada tribunal criasse as suas Varas de Violência Doméstica contra a

Mulher, que, aliás, eram previstas em um artigo localizado topograficamente no final do texto. O substitutivo traz os Juizados de Violência Doméstica contra a Mulher para o centro dos artigos que tratam das tarefas do Poder Judiciário, com a previsão de que, até a sua respectiva criação, a sua competência seria exercida pelas Varas Criminais (art. 39), e não pelos Juizados Especiais Criminais, em mais uma derrota para o FONAJE. A lei prevê ainda que essas varas terão competência civil e criminal, bem como procedimentos específicos e ajustados às particularidades desse tipo de casos, como a regra de que a vítima somente poderá desistir da acusação em audiência com a presença do juiz (art. 18).

Foi prevista também pelo substitutivo, a cobertura assistencial e de saúde no caso de violência sexual contra a mulher e acesso à contracepção de emergência. Por mais que seja óbvio o direito da mulher à profilaxia quando da violência sexual, de acordo com a relatora, "nós aproveitamos para colocar na lei". Isso porque, mesmo àquela época, em 2006, quando a questão de gênero não suscitava grandes polêmicas, o tema do aborto já era áspero no Congresso Nacional. Colocar na lei significou, no caso, dar uma maior estabilidade e status a esse direito da mulher.

Outra questão trazida pelo substitutivo foi a obrigação, por parte do Poder Público, de criação de centros de atendimento multidisciplinar psicossocial e jurídico, casa abrigo, delegacias especializadas, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde, centro especializados de perícias médico-legais, centro de educação e reabilitação de agressores. Outro ponto importantíssimo para proporcionar a efetividade da Lei Maria da Penha foi a criação da rede de suporte à vítima ao longo do processo criminal, os quais demandaram tempo e até hoje estão em fase de implantação em muitos estados.

Após a longa apresentação do substitutivo, a Comissão de Seguridade Social e Família começou a discuti-lo e o deputado Mário Heringer (PDT/MG) trouxe um importante contexto social da época: a exibição da novela Mulheres Apaixonadas[117], na Rede Globo, no horário nobre, que expôs vários tipos de violência doméstica e familiar em relações conjugais, contra pessoas idosas e contra empregadas domésticas. Essa novela teve ampla repercussão porque ressaltou o problema da aplicação das cestas básicas em casos de extrema violência com a mulher, de modo a mobilizar a opinião pública pela necessidade de mudanças legislativas. Inclusive, os atores Helena Ranaldi e Dan Stulbach, que protagonizaram o casal, respectivamente vítima e agressor de violência doméstica, foram à Brasília, a convite do

[117] A telenovela Mulheres Apaixonada foi exibida entre fevereiro a outubro de 2023, escrita por Manoel Carlos. O título é dado em razão à pluralidade de personagens femininas relacionando-se com parceiros e familiares, em torno de sentimentos afetivos.

presidente Lula para o lançamento do Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher em 2012. A mesma trama televisiva também influenciou diretamente à tramitação do Estatuto da Pessoa Idosa, que foi promulgado no ano de 2003. Já as empregadas domésticas, como se viu, foram incluídas na Lei Maria da Penha, porém de forma discreta, sem que o termo "empregada doméstica" fosse utilizado.

O substitutivo foi votado e aprovado de forma unânime e muito aclamado pelos membros da Comissão de Seguridade Social e Família. Na sequência, o Projeto foi encaminhado para a Comissão de Finanças e Tributação, onde foi aprovado por unanimidade em 23/11/05. A Relatora na Comissão, Deputada Federal Yeda Crucius (PSDB-RS) comentou, na oportunidade, que "nessa discussão desaparece a questão de 'governo e oposição' para que todos os parlamentares se unam com a finalidade da aprovação do projeto", a indicar a aparente transversalidade política do tema naquele momento.

Essa unanimidade política chama atenção, uma vez que 3 anos antes, em 2002, o governo FHC tinha vetado o PL do afastamento do agressor da vítima, da autoria da mesma relatora do projeto da Lei Maria da Penha, ao argumento de as mudanças seriam "nocivas" ao interesse público. O que mudou, nesse período, no debate político e na sociedade brasileira, para provocar essa "união de governo e oposição" no combate, pelo menos discursivo, à violência contra a mulher? A mobilização dos movimentos feministas no Consórcio? A atuação da relatora, deputada Jandira Feghali? A exibição da novela Mulheres Apaixonadas? A própria insistência dos juízes dos JECRIMs de manter o tema sob o seu controle, demonstra que ele já tinha um valor simbólico importante e positivo, a ensejar a disputa acima descrita.

Com um ano de envio do Projeto original pelo Poder Executivo, em 25/11/05, o PL 4.559/04 foi recebido pela Comissão de Constituição e Justiça, onde, por decisão do Colégio de Líderes[118], começou a tramitar com urgência, sendo nomeada como relatora a deputada Iriny Lopes (PT/ES). Na CCJ, o substitutivo da relatora trouxe apenas pequenas mudanças do texto para a sua melhor adequação ao discurso jurídico e ele foi, por fim, aprovado.

Contudo, durante os debates, houve diversos questionamentos ao projeto, em termos de discurso jurídico, levantados por deputados que eram também juristas, como o ex-promotor de justiça Antônio Carlos Biscaia (PT/RJ) e os advogados Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP) e Michel Temer (MDB/SP). Entre elas, estava a possibilidade de o Poder Executivo ou do Poder Legislativo tomar iniciativa para a criação, por meio de lei, de Juizados Especiais de

[118] Colégio de Líderes é o grupo de parlamentares formado por líderes da Maioria, da Minoria dos partidos, dos blocos parlamentares e do Governo. Uma de suas atribuições é organizar a pauta das matérias que serão levadas à votação em Plenário.

Violência Doméstica, já que o tema seria de iniciativa privativa do Poder Judiciário. A questão foi resolvida com a substituição do vocábulo "criarão" para "poderão criar", assim como vários outros pormenores jurídicos no PL. Porém, foram necessárias duas sessões deliberativas para tanto e também a intervenção da deputada Jandira Feghali na discussão da CCJ, que ressaltou a legitimidade do processo de elaboração do substitutivo:

> Satisfação em ver que a CCJ não está questionando o mérito. Porque eu não sou operadora do direito, sou médica, mas participante ativa da luta dos direitos humanos das mulheres. É a primeira vez que o Brasil vai ter uma lei para defender as mulheres. Fizemos 11 audiências públicas, seminários, pode ter escapado várias coisas e fizemos um esforço enorme para não ferir normas, fizemos consulta ao Supremo, juízes, advogados. Acho fundamental aprovarmos a lei logo e ano que vem é ano eleitoral e as mulheres morrem no espaço privado e não no espaço público.

A deputada Jandira Feghali não integrava a CCJ e foi chamada em razão do rumo da discussão para modificar o substitutivo que ela havia apresentado. O deputado e procurador federal[119] Carlos Mota (PSB/MG) disse que a comissão tinha sido acometida pela "síndrome do Cebolinha", porque o presidente da CCJ, então deputado Antônio Biscaia, apesar de discordar do projeto de lei, estava fazendo concessões, porque tinha medo da "Mônica", uma vez que o PL 4.559/04 era, na sua percepção, inconsistente e redundante, sendo que ele deveria ser revisto em vários pontos, porque ele representaria uma "Constituição Paralela". Complementou, porém, que era um "defensor dos direitos das mulheres".

Vários aspectos chamam a atenção nessa fala do deputado Carlos Mota. Inicialmente, a referência aqui aos personagens infantis de Maurício de Souza remete à comparação de que a pressão das mulheres parlamentares, do Consórcio Feminista, da opinião pública e da própria relatora Jandira Feghali funcionaria como a "Mônica", uma personagem conhecida por sua força e valentia perante o seu antagonista "Cebolinha" que sempre tinha um plano infalível para furtar seu coelho de pelúcia Sansão, mas que se acovardava diante da ameaça de violência da "Mônica". Assim, dentro do discurso do patriarcado, Cebolinha não era "homem".

É relevante ainda que o deputado Carlos Mota repetiu parte dos argumentos articulados por Miguel Reale Júnior, para vetar o PL do afastamento do agressor da vítima, ao argumentar, utilizando a "falácia do espantalho", que o projeto de lei em discussão era "redundante", "contraditório" e uma "Constituição Paralela", sem especificar quais seriam os dispositivos problemáticos. Isso mostra que, nos bastidores, a unanimidade não era tão plena quanto pareceria em uma primeira aproximação. É importante também que, ao mesmo tempo

[119] O procurador federal é o advogado público da administração indireta da União, isto é, cuida da assistência e defesa jurídica das suas autarquias, fundações etc.

em que buscava desqualificar o projeto da Lei Maria da Penha, o deputado Carlos Mota tomou o cuidado de se autodeclarar um "defensor dos direitos das mulheres", a indicar o valor simbólico desse rótulo, graças, em parte, à difusão da pauta feminista, a partir da década de 1980, pela sociedade em geral.

Além disso, houve ainda uma discussão levantada pelo deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP) que defendia a preservação da aplicação das penas alternativas no caso de violência doméstica, porque segundo ele "há uma contradição em um projeto progressista como esse ir contra as conquistas das penas alternativas, contra as penas corporais". Em suma, em termos repressivos, ele propõe manter tudo como está, em um raciocínio não muito diferente do que tinha sido utilizada para enfraquecer o projeto inicial da Lei do Racismo em 1988, como se verá adiante[120]. Mais uma vez, verifica-se que havia sim vozes dissonantes acerca da aprovação da LMP.

Essa posição foi, no entanto, duramente rechaçada pela deputada relatora Iriny Lopes (PT/ES) com as seguintes palavras:

> Estamos tratando aqui de uma violência praticada, física, moral, sexual contra um ser humano. Não estamos tratando aqui de um roubo de bicicleta ou de alguma depredação patrimonial. Nós estamos tratando de ser humano, com sentimentos, e essa é dificuldade. Tem uma parte da violência praticada contra a mulher que ela não é visível, ela não tem visibilidade, porque ela não deixa marcas na pele. Ela deixa a mulher marcada psicologicamente, do ponto de vista de seus sentimentos feridos. Então nós não devemos tratar de maneira igual. Então eu compreendo, deputado Greenhalgh, mas nós precisamos evitar a reincidência. **Parte das pessoas acha "natural" que maridos, pais, irmãos tenham ascendência sobre a mulher, e quando não conseguem o convencimento no verbo ou na palavra, é legítima a coação. Vocês homens não tem noção do que é isso.** Talvez se vocês pensarem bastante, puxarem bem na memória, vocês vão lembrar do tempo de criança, da pré-adolescência, mas vocês adultos nunca foram submetidos a esse tipo de coisa dentro do seu ambiente doméstico. Nós não estamos tratando aqui de uma briga de rua, não é isso que nós estamos tratando. Nós estamos tratando da convivência diária, do café-da-manhã a tudo que se faz dentro de casa. Então, nós não podemos nos conformar com esse tipo de pena alternativa considerar pena alternativa, que é muito salutar em outros casos, mas não contra nós. Então, eu quero deixar isso claro, porque, acho que nenhuma de nós, que estão dentro dessa sala ou que não estão dentro dessa sala, quer recuos no que nós consideramos avanços nas penas alternativas em todos os aspectos, mas nessa questão de uma agressão permanente, e talvez a gente tenha que ser um pouco mais duro para fazer uma interrupção nessa cultura e constituir uma nova cultura. Então eu acolho todas as outras contribuições do deputado Greenghalgh, mas com a manutenção do art. 17.

[120] Essa fala de Greenhalgh parece estar alinhada ao discurso de crítica à chamada "esquerda punitiva", adotado por um segmento da parte mais à esquerda do campo jurídico. A partir da perspectiva da chamada "criminologia crítica", esse discurso partia da ideia de que, em uma sociedade capitalista, o discurso jurídico-penal era sempre um instrumento de opressão das camadas subalternas da população e, por consequência, a luta deveria ser pela sua minimização ou, no extremo, a sua eliminação. Por consequência, esses integrantes do campo jurídico opunham-se, por exemplo, à criminalização de condutas discriminatórias proposta pelos movimentos feministas e negros (Karam, 1996).

Depois da manifestação da relatora, todos os deputados então concordaram com a manutenção da vedação de aplicação das penas alternativas. Percebeu-se, pelos debates, que houve um sério esforço de não modificar muito o substitutivo vindo da CSSF, de forma que, de fato, como disse a deputada Yeda Crucius, parece que houve um acordo suprapartidário para a votação do PL 4.559/04, e o parecer da deputada Iriny Lopes foi aprovado com unanimidade, em 13/12/05.

Em razão do recesso e férias dos parlamentares, o PL 4.559/04 seguiu apenas em 17/03/06 para o Plenário da Câmara dos Deputados, onde foi aprovado, 5 dias depois, em 22/03/06, por unanimidade, sem maiores modificações do Projeto, após voto da Deputada Luísa Erundina (PSB-SP), designada relatora para Plenário.

Em 31/03/06, o PL 4.559/04 foi enviado à casa revisora, o Senado Federal, onde recebeu outra numeração, PLC nº 37, de 2006, sendo direcionado para a Comissão de Constituição e Justiça, onde a senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO) foi designada relatora. Ela também formou um grupo de trabalho para examinar o projeto e fazer as mudanças necessárias, do qual participou o Consórcio, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e o gabinete da senadora Serys Slhessarenko (PT/MT). Por fim, a Senadora Lúcia Vânia apresentou relatório com pequenas mudanças redacionais, que foi aprovado pela CCJ do Senado e encaminhado para o Plenário com pedido de urgência na sua apreciação, com um grande acordo, em que ninguém se manifestou contrariamente no Plenário. O Projeto é aprovado pelo Senado em 04/07/06 e encaminhado para sanção presidencial. A sua redação final ficou muito próxima da proposta da deputada Jandira Feghali, a demonstrar o sucesso da articulação política para a construção de seu substitutivo.

O presidente Lula sancionou a Lei nº 11.340/06 em 07/08/06, que foi publicada no Diário Oficial da União em 08/08/06, dois anos depois do envio do PL pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, sem qualquer veto presidencial.

A promulgação da lei serviu como uma das respostas do Estado brasileiro à sua condenação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no caso de Maria da Penha Fernandes. Um dos dispositivos da sentença da CIDH foi que o Estado brasileiro deveria editar uma lei específica sobre violência doméstica contra a mulher. Daí surge a decisão de denominar a Lei nº 11.340/06 de Lei Maria da Penha.

Mesmo após a sua promulgação, houve muita resistência à LMP dentro do Poder Judiciário, principalmente por parte de juízes conservadores ao se recusarem a aceitá-la como

um instrumento de ação afirmativa em razão das desigualdades e discriminações sociais contra as mulheres.

Um caso emblemático foi o de um juiz Edilson Rumbelsperger Rodrigues, da comarca de Sete Lagoas (MG) que, em novembro de 2007, recusou-se a aplicar a LMP em diversas ações em que homens agrediam mulheres aos argumentos de que a Lei nº 11.340/06 era "um conjunto de regras diabólicas", "a desgraça humana começou por causa da mulher" e que "o mundo é masculino e assim deve permanecer"[121] (Lavigne, 2011, p.83).

Em resumo, alguns juízes utilizavam um ou mais dos seguintes argumentos, para negar aplicação à Lei Maria da Penha, por sua suposta inconstitucionalidade: "a) violação do princípio da igualdade; b) violação da competência dos tribunais com a criação da dupla jurisdição (civil e criminal) nos juizados especializados de violência doméstica e familiar; c) violação do direito ao réu a uma pena mais branda face à proibição da aplicação da Lei 9.099/95" (Campos e Gianezini, 2019, p. 253).

Diante disso, em 2007, o governo Lula decidiu ajuizar uma ação declaratória de constitucionalidade (ADC nº 19 de 2007), para que o STF se manifestasse sobre a constitucionalidade da lei. O objetivo era obter uma decisão da Corte Constitucional de que a Lei Maria da Penha não violava o princípio da igualdade entre homens e mulheres, para, em tese, apaziguar o debate no âmbito do Poder Judiciário, que ameaçava a efetividade da lei.

Paralelamente, enquanto tramitava a referida ação constitucional, o FONAJE, representante dos juízes dos Juizados Especiais, não se deu por vencido. Mesmo após aprovada a LMP com o afastamento da aplicação da Lei nº 9.099/95, vários juízes e promotores de justiça não concordaram em aplica-la. E como bem citou a profe. Lourdes Bandeira (2009, p. 423), remetendo à fala do promotor de justiça do Rio de Janeiro Lessa Bastos:

> [...] não por culpa do legislador, ressalva-se, mas, sem dúvida, por culpa do operador do Juizado, leiam-se, **Juízes e Promotores de Justiça – que, sem a menor cerimônia, colocaram em prática uma série de enunciados firmados sem o menor compromisso doutrinário e ao arrepio de qualquer norma jurídica vigente, transmitindo a impressão de que tudo se fez e se faz com um pragmatismo encomendado simplesmente e tão-somente para diminuir o volume de trabalho dos Juizados Especiais Criminais**. E o pior: não satisfeitos com isto e alheios ao autêntico "cartão vermelho" imposto aos Juizados Especiais Criminais pela Lei Maria da Penha, Juízes do Estado do Rio de Janeiro, reunidos em Búzios este mês de setembro, reafirmaram aqueles enunciados, agregando outros decorrentes da "análise" da Lei Maria da Penha – que, em resumo, poderiam ser

[121] O Magistrado foi condenado ao afastamento por dois anos de sua comarca pelo Conselho Nacional de Justiça. https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2011/02/juiz-que-comparou-lei-maria-da-penha-regras-diabolicas-tenta-voltar.html#:~:text=O%20juiz%20Edilson%20Rumbelsperger%20Rodrigues,)%2C%20para%20anular%20a%20decis%C3%A3o. (acesso em 13/04/24)

> sintetizados no seguinte: "considerando que não nos agradou, fica revogada a Lei nº 11.340/06". (grifo nosso).

De fato, em 2009, como se verifica no documento decorrente do XXV Encontro do FONAJE[122], ao mencionado "arrepio de qualquer norma vigente", o FONAJE mantinha em seu rol de enunciados, que são direcionamentos decisórios para os juízes dos Juizados Especiais, entendimentos contrários à expressa previsão na Lei Maria da Penha:

> **Enunciado 38 (Substitui o Enunciado 4) -** A renúncia ou retratação colhida em sede policial será encaminhada ao Juizado Especial criminal e, **nos casos de violência doméstica, deve ser designada audiência para sua ratificação**.
> **Enunciado 39 -** Nos casos de retratação ou renúncia do direito de representação que **envolvam violência doméstica, o Juiz ou o conciliador deverá ouvir os envolvidos separadamente**.
> **Enunciado 40 -** Nos casos de violência doméstica, recomenda-se que as partes sejam encaminhadas a atendimento por grupo de trabalho habilitado, inclusive como medida preparatória preliminar, visando à solução do conflito subjacente à questão penal e à eficácia da solução pactuada. (grifo nosso).

Isto é, o FONAJE teimava que, na falta de juizado especial de violência doméstica, os casos deveriam ser encaminhados para o juizado especial criminal e a mulher agredida, submetida às suas estratégias de "conciliação", em contradição clara e expressa da Lei Maria da Penha, que, como se viu, proibia a incidência da Lei 9.099/95 nos casos de violência doméstica contra a mulher, graças à luta dos movimentos feministas.

Bandeira (2009, p. 427) argumenta que a dificuldade de implementar a LMP nos seus anos iniciais por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público decorreu de inúmeros fatores, seja por causa da ausência nos programas das faculdades de Direito de qualquer educação baseada na perspectiva de gênero, seja pela cultura do país que impõe à mulher a denunciar a violência apenas quando beira à barreira do insuportável, temendo represálias e também a culpabilização por romper, com denúncia, a harmonia familiar.

> Essas representações – que sustentam a harmonia familiar – estão presentes na aplicação da justiça, interferem nos autos de defesa da integridade física da mulher e a favor de seus direitos individuais. Evidentemente, para os operadores do direito – juízes e promotores e os outros agentes públicos – essa lógica está associada à ideia de que interferir na vida privada e na intimidade das pessoas não seria parte de sua função judicial, o que permite compreender, em boa medida, a manutenção dessa racionalidade *familista* e de suas implicações para as relações sociais de gênero. (Bandeira, 2009, 427).

Além disso, mesmo os juízes menos radicais, que nem consideravam a Lei Maria da Penha inconstitucional e nem buscavam manter os casos de violência doméstica contra a mulher nos juizados especiais criminais, criavam outras estratégias para afastar os segmentos da lei, com a qual não concordavam. Para tanto, sustentavam uma interpretação da Lei Maria

[122] Ver: Enunciados FONAJE 2009 (tjmt.jus.br) Acesso: 05/05/24.

da Penha, de que ela não vedava a integralidade da Lei nº 9.099/95, mas tão somente as suas disposições relativas aos juizados especiais criminais. Assim, por exemplo, consideram que o crime de lesões corporais leves, mesmo nos casos de violência doméstica, dependeria de prévia "representação" da vítima para que o agressor fosse investigado, processado e sentenciado, em razão da incidência de um artigo da Lei nº 9.099/95, afastando a regra do Código Penal, que dispunha que essa "representação" era desnecessária (Campos e Gianezini, 2019, p. 257).

Tal interpretação era relevante, pois, se o caso dependia da "representação" da vítima, havia espaço para prosseguir com a cultura do arquivamento em massa nesses casos, por meio de "conciliações", agora no âmbito do juizado especial de violência doméstica, em que a vítima renunciava ao seu direito de "representação". Diversamente, se a investigação e processo fossem independentes dessa autorização prévia da vítima, não haveria espaço para essa negociação com impactos relevantes na quantidade de trabalho do juizado.

Na mesma linha, entendiam possível a "suspensão condicional do processo" nesses casos, também por aplicação de uma parte da Lei nº 9.099/95, que não tinha a ver necessariamente com os juizados especiais criminais. Na "suspensão condicional do processo", o Ministério Público oferece contra o agressor uma acusação formal, mas simultaneamente propõe para o juiz a suspensão do processo, mediante a aceitação prévia pelo acusado de um acordo, cujo cumprimento de suas cláusulas, como a prestação de serviços à comunidade, implicaria a extinção do processo. Assim, mesmo se a vítima insistisse em ver o seu agressor responsabilizado, haveria outra ferramenta para evitar a efetiva instauração do processo.

Nesse quadro, em 2010, a Procuradoria-Geral da República ajuizou uma ação declaratória de inconstitucionalidade (ADI nº 4.424), para que fosse declarado pelo STF que a Lei nº 9.099/95 nunca seria aplicada nos casos de violência doméstica contra a mulher, nem mesmo os seus dispositivos não relacionados com o procedimento dos juizados especiais criminais, o que já era, aliás, objeto de vedação expressa pela Lei Maria da Penha. Em razão da similaridade de matérias entre a ADC nº 19 e a ADI nº 4.424, as duas ações foram julgadas em conjunto, em 09/02/12, e contaram com a participação ativa de entidades feministas como *amicus curiae,* "amigos da Corte", para advogar favoravelmente à aplicação da LMP. Ou seja, quase 6 anos depois da Lei Maria da Penha, inconformado com a derrota no Congresso Nacional, parte do Poder Judiciário ainda insistia em aplicar a Lei dos Juizados Especiais nos casos de violência doméstica contra a mulher, apesar da vedação expressa da LMP.

Porém, essa decisão do Supremo Tribunal Federal não foi o capítulo final dessa novela, pois parte dos integrantes do sistema de justiça insistiram em condicionar a investigação, processo e julgamento dos casos de lesão corporal grave em sede de violência doméstica contra a mulher à "representação da vítima" e na possibilidade da suspensão condicional do processo. Tanto é assim que o Superior Tribunal de Justiça teve que editar, em 10/06/15, a sua súmula de jurisprudência nº 536, a qual dizia que: "A suspensão condicional do processo e a transação penal não se aplicam na hipótese de delitos sujeitos ao rito da Lei Maria da Penha". E, em 26/08/15, editou a súmula de jurisprudência nº 542, nos seguintes termos: "A ação penal relativa ao crime de lesão corporal resultante de violência doméstica contra a mulher é pública incondicionada". Isso demonstra que, mesmo da decisão do STF, parte do sistema de justiça insistia em ignorar a Lei Maria da Penha e continuar a aplicar a lógica da "conciliação" da Lei nº 9.099/95. E essa situação provavelmente prosseguiu mesmo depois das súmulas do STF. Afinal, se o juiz decidisse, o Ministério Público não recorresse, o caso muito dificilmente chegaria ao conhecimento do STJ e do STF, para que eles pudessem fazer valer as suas decisões e a literalidade da lei.

Nota-se também que a referida insistência na "cultura da conciliação" não era exclusiva dos juizados e dos tribunais de justiça locais. No período da presidência da ministra Carmem Lúcia (2016-2018), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu a campanha "Justiça pela Paz em Casa", que consistia basicamente em mutirões para o julgamento de processos relacionados à Lei Maria da Penha, como incentivo a aplicar técnicas de "justiça restaurativa" e de "constelação familiar" nesses casos (Campos e Gianezini, 2019, p. 259).

Nesse período, em evento com a presença da presidenta do CNJ, o Tribunal de Justiça da Bahia anunciou a troca de nome das varas de violência doméstica contra a mulher, para "vara da justiça pela paz em casa". Sai a mulher do centro das preocupações, e entra a "casa", isto é, a família. Além de consistir em (mais) uma afronta o texto da Lei Maria da Penha, a providência gerou muitas críticas, o que fez o referido tribunal de justiça recuar dessa mudança de nome (Campos e Gianezini, 2019, p. 259).

As medidas protetivas de urgência foram outra frente de resistência dentro do sistema de justiça, diante da insistência de juízes de que seriam necessárias provas testemunhais e materiais do fato para o seu deferimento. A palavra da vítima não era suficiente, o que acabava por desvirtuar "o caráter urgente da medida e a centralidade conferida à mulher e não ao réu" (Campos e Gianezini, 2019, p. 259). Aliás, em pesquisa realizada, entre 2006 e 2012, no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, observou-se que, em 48% dos casos

de violência doméstica contra a mulher, as medidas protetivas de urgência foram negadas, ao argumento de falta de informações para a análise do requerimento (Diniz e Gumieri, 2016). Assim, considerando as medidas de afastamento do lar e a proibição de contato e comunicação com a vítima, o valor "liberdade" do agressor (homem) pesava mais do que os valores "integridade física", "integridade psicológica" e vida da vítima (mulher).

Por fim, houve diversas outras tentativas de limitar a incidência da Lei Maria da Penha, como afirmar que ela só seria aplicável a mulheres "vulneráveis" e não a mulheres "empoderadas", isto é, não submetidas a relações específicas e comprovadas de dominação. Houve também esforços, para afastá-la nos casos em que a agressora fosse mulher, como nas hipóteses em que as partes fossem mães e filhas ou que duas mulheres estivessem em um relacionamento amoroso. Isso sem falar das resistências a aplicar a LMP às agressões contra as mulheres trans (Campos e Gianezini, 2019, p. 260-264).

Enfim, ao longo dos anos, o sistema de justiça buscou caminhos para boicotar a aplicação da Lei Maria da Penha, o que, por sua vez, continuou a gerar pressões por parte de movimentos feministas e de parte da opinião pública. Em reação, alguns parlamentares captaram a onda das pressões sociais de modo a propor vários projetos de lei para modificar a Lei Maria da Penha e, pelo menos em parte, tentar restabelecer seu sentido original e melhorá-la em defesa do direito das mulheres, como se verá no próximo segmento.

2.3. Projetos de Lei que modificaram a Lei Maria da Penha

No período entre a promulgação da LMP em 2006 e 2012, quando houve o referido julgamento pelo STF, não foram propostos projetos para a modificação da lei. Apenas em 2013, surgiram os dois primeiros projetos nesse sentido, já depois de 7 anos de aplicação da LMP pelos órgãos estatais.

Até a data recorte desta pesquisa, 31/12/22, a Lei Maria da Penha sofreu 15 modificações legislativas e, como será visto no próximo tópico, foram mais de 300 projetos de lei que tentaram e ainda tentam modificá-la. Abaixo, quadro panorâmico sobre os PLs que modificaram a Lei Maria da Penha, indicando o número do PL, da lei aprovada, do autor, do gênero e partido do autor e do tempo de tramitação do PL aproximado até se tornar lei.

Quadro 2. Panorama das modificações da LMP

PL	Lei aprovada	Autora/Autor	Gênero	Partido	Tempo
PL 36/15	Lei nº 13505/17	Sérgio Vidigal	M	PDT/ES	2 anos
PL 173/15	Lei nº 13641/18	Alceu Moreira	M	PMDB/RS	3 anos
PL 5555/13	Lei nº 13772/18	João Arruda	M	PMDB/PR	6 anos
PL 6433/13	Lei nº 13827/19	Bernardo Santana	M	PR/MG	6 anos

PL 347/15	Lei nº 13836/19	Rosângela Gomes	F	PRB/RJ	4 anos
PL 2438/19	Lei nº 13871/19	Rafael Motta Mariana Carvalho	M F	PSB/RN PSDB/RO	1 ano
PL 17/19	Lei nº 13880/19	Alessandro Molon Aliel Machado Luciano Ducci	M M M	PSB/RJ PSB/PR PSB/PR	1 ano
PL 1619/19	Lei nº 13882/19	Geovania de Sá	F	PSDB/SC	1 ano
PL 510/19	Lei nº 13894/19	Luiz Lima	M	PSL/RJ	1 ano
PL 5001/16	Lei nº 13984/20	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal			4 anos
PL 6298/19	Lei nº 14149/21	Elcione Barbalho	F	MDB/PA	2 anos
PL 741/21	Lei nº 14188/21	Margarete Coelho Soraya Santos Greyce Elias	F F F	PP/PI PL/RJ AVA/MG	1 ano
PL 976/19	Lei nº 14310/22	Flávia Morais	F	PDT/GO	3 anos
PL 1604/22	Lei nº 14550/23	Senadora Simone Tebet	F	MDB/MS	1 ano
PL 4875/20	Lei nº 14674/23	Marina Santos Rejane Dias Bosco Saraiva	F F M	SOLI/PI PT/PI SOLI/AM	3 anos

Elaboração própria, 2024

Cabe esclarecer aqui que os PL 1604/22 e PL 4875/20, embora tenham modificado a Lei Maria da Penha, por meio da Lei nº 14.550/23 e da Lei nº 14.674/23 respectivamente, tiveram suas discussões no Parlamento estendidas para após o ano de 2022, o que ultrapassou o corte temporal desta pesquisa, já que, para este segmento, foi tomado como referência o momento de apresentação do projeto de lei.

1) PL 36/15 - Lei nº 13.505/17

Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino.

O PL 36/15 foi proposto pelo deputado Sérgio Vidigal (PDT/ES), visando acrescentar o art. 12-A à Lei nº 11.340/06, para garantir às mulheres vítimas de violência o acolhimento por "servidor habilitado e preferencialmente do sexo feminino". A justificativa do projeto centrou-se na necessidade de não revitimização da ofendida:

> Entendemos que essa é uma evolução necessária do atendimento à vítima de violência doméstica. Sob o ponto de vista psicológico, a vítima se sentirá mais segura em narrar o seu caso para outra mulher. Na prática, essa tão singela alteração administrativa pode significar a não revitimização, pois há relatos de mulheres que são ridicularizadas pelos policiais quando tentam registrar a ocorrência. Nossa proposta vem ao encontro da solução para esse problema quando exige a devida qualificação de todos os policiais que atenderão essa mulher, bem como de sugerir que esse profissional também seja do sexo feminino. **(Justificativa do PL 36/15)**

A Lei Maria da Penha, na sua redação original, já previa a capacitação permanente das forças policiais e assistenciais quanto às questões de gênero, raça e etnia, mas foi necessário um projeto de lei específico para deixar claro na lei a vedação de revitimização.

Mais uma vez, o despacho de tramitação das comissões da Mesa Diretora não incluiu a Comissão de Direitos Humanos e Minorias, mesmo que a LMP reconheça expressamente a violência doméstica como uma violação de "direitos humanos". Como já mencionado, essa exclusão foi recorrente em todos os projetos de lei que conseguiram modificar a LMP. Isso evidencia que, apesar de a violência doméstica contra a mulher ser formalmente reconhecida como uma grave violação de direitos humanos, tanto pela legislação quanto pelo imaginário social, essa concepção ainda não está plenamente consolidada no próprio Poder Legislativo.

Porém, dessa vez, além da Comissão de Seguridade Social e Família, incluiu-se a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado no itinerário legislativo, a par da CCJ.

Não houve emendas ao projeto. No dia 29/03/16, as 3 comissões mencionadas realizaram sessão conjunta para a discussão do projeto, com o objetivo de acelerar a sua tramitação. Porém, a maior parte do debate na sessão não foi sobre o conteúdo do projeto, mas sobre a conjuntura política subjacente, já que, nesse mesmo dia, o PMDB, partido do então vice-presidente Michel Temer, deixava a base do governo Dilma, em meio ao processo de impeachment da presidenta, que culminaria com o seu impedimento em 31/08/16.

A deputada Flávia Morais (PDT/GO) foi a relatora do PL na CSSF e, em seu relatório, argumentou que “é impossível prever o horário em que a mulher sofrerá a violência e é direito da mulher o atendimento especializado”. Além disso, apresentou um substitutivo, para incluir, no projeto de lei, a obrigatoriedade aos Estados e ao Distrito Federal de criação de DEAMs, núcleos investigativos de feminicídio e equipes especializadas para o atendimento e investigação das violências graves contra a mulher, bem como para possibilitar a concessão das medidas protetivas de urgência pelo delegado de polícia, em caso de risco atual ou iminente. As 3 comissões reunidas votaram pela aprovação do substitutivo da relatora.

Aberta a discussão do PL em Plenário, mais uma vez, em razão do clima político do impeachment, vários deputados pediram a palavra não para discutir o conteúdo do projeto, mas para expressar suas ideias e opiniões sobre o cenário político do país. Interessante notar que os deputados de origem das forças policiais como o deputado Cabo Sabino (AVANTE/CE) e deputado Alberto Fraga (PL/DF) (ambos policiais militares) votaram pela aprovação do substitutivo, mas defenderam que as medidas protetivas deveriam ser

concedidas não apenas pelos juízes ou pelos delegados de polícia, nos termos do parecer da relatora, mas sim pela "autoridade policial", a fim de, aproveitando a polissemia desse termo, abrir caminho para que elas pudessem ser impostas pelos policiais militares, a partir de um posterior esforço argumentativo e político, principalmente junto ao sistema de justiça. Esse debate assemelhou-se aos embates entre os movimentos feministas, em prol dos direitos da mulher, e as preocupações corporativistas do FONAJE, ao longo da tramitação da Lei Maria da Penha. Nesse ponto, convém reproduzir os argumentos dos parlamentares favoráveis à referida mudança, que foi inclusive acolhida pela relatora:

> Parabenizar pelo projeto, ele vem em boa hora para garantir a vida das mulheres. As autoridades policiais recebem essas vítimas de violência e ficam de mãos atadas e encaminham ao judiciário a execução dessas medidas e esperam um mês, dois meses e até quatro meses para sair uma medida protetiva. E nesse prazo, muitas mulheres têm morrido e isso poderia ser evitado **se os policiais tivessem o poder de aplicar as medidas protetivas de urgência (fala do deputado Cabo Sabino)** (grifo nosso).
>
> Esse projeto é meritoso e merece a aprovação. O projeto foi aperfeiçoado. Poderão ser feitos núcleos investigativos específicos. Conhecemos a realidade das cadeias e delegacias são pocilgas. **Agradeço a emenda o aperfeiçoamento não apenas o delegado de polícia, mas a autoridade policial para conceder medida protetiva de urgência (fala do deputado Alberto Fraga)** (grifo nosso).

Nota-se que, nesse processo, tanto a Polícia Civil quanto a Polícia Militar movimentaram-se, por meio dos parlamentares vinculados às respectivas corporações, para ocupar um espaço deixado vazio pelo Poder Judiciário, em razão da sua resistência à LMP e à demora, muitas vezes excessiva e desarrazoada, na concessão das medidas protetivas de urgência, quase 10 anos depois da promulgação da Lei Maria da Penha.

Apesar do clima conturbado da sessão plenária em razão do impeachment, o deputado Edmilson Rodrigues (PSOL/PA) apresentou um discurso com dados e especificidades sobre a realidade da violência contra a mulher, considerando, inclusive a interseccionalidade:

> Uma pesquisa da FACSLO feita em mais de 180 países mostra que a violência por homicídio de mulheres, como o feminicídio, tem se mantido elevado apesar dos dez anos da Lei Maria da Penha. O sexismo ganha proporções mais assustadoras quando se trata de mulheres negras, basta dizer que o aumento de 2003 para 2013 foi de 54% de mulheres negras assassinadas pulando de cerca de 1.800 para quase 2.300 mulheres. Houve uma queda no índice de homicídio a mulheres brancas, ainda sim a soma de mulheres brancas e negras é bastante elevada. Anualmente se mata, em relação a 2003, quase 900 mulheres a mais. Então é um problema sério que o projeto do Vidigal e os apensados devem prosperar. O Deputado Fraga levantou questão importante, porque a lei pode virar letra morta se depois não vierem políticas complementares de investimentos desde a qualificação profissionais até mesmo nas condições de trabalho do sistema de segurança. Mas esse é um debate que o Brasil exige. **Merecemos aprofundar uma promessa da Dilma que ficou na campanha da criação do SUSP para articular as várias forças de segurança para compartilhar responsabilidades de forma mais clara.** Porque é fundamental – as mulheres violentadas têm medos de denunciar. Essa pesquisa da FLACSO mostra que mais de 50% da violência contra as mulheres é dentro da família e mais de 1/3 é do próprio companheiro e do ex-companheiro. As mulheres têm razão para temer

> que o primeiro, segundo e terceiro ato de violência se mantenha, ou seja, perpetrado depois como o momento do assassinato. O teor principal é de pensar políticas permanentes de assistência e acompanhamento as mulheres vítimas de violência. Porque denunciar o marido, namorado, ex-esposo é muitas vezes assinar o assassinato. Parabéns pela iniciativa. Vamos avançando aos poucos **(fala do deputado Edmilson Rodrigues)** (grifo nosso).

Observe-se que o parlamentar do PSOL não se opõe às pretensões da Polícia Civil e da Polícia Militar, mas sugere que essa discussão fosse feita no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, de modo que a distribuição de responsabilidades entre as forças de segurança fosse mais clara.

Por fim, o projeto foi aprovado, com a substituição do termo "delegado de polícia" por "autoridade policial" e, na sequência, encaminhado ao Senado Federal, onde foi aprovado sem nenhuma modificação. Porém, o governo Temer (2016-2018) vetou o art. 12-B, que previa a possiblidade de concessão de medidas protetivas de urgência pela "autoridade policial", ao argumento de inconstitucionalidade material "ao invadirem competência afeta ao Poder Judiciário e buscarem estabelecer competência não prevista para as polícias civis."

Essa disputa, quanto à possibilidade de concessão de medidas protetivas de urgência, entre Polícia Civil, Polícia Militar e Poder Judiciário será repetida em novos projetos de lei que tentaram e modificaram a LMP, a demonstrar que o "combate à violência doméstica contra a mulher" tinha se tornado um elemento simbólico valioso, a ser incorporado nos discursos de valorização das referidas instituições.

2) PL 173/15 - Lei nº 13.641/18

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência.

O PL 173/15 foi proposto pelo deputado Alceu Moreira (PMDB/RS), visando tipificar como crime o descumprimento de medida protetiva de urgência concedida judicialmente com detenção de 30 dias a 2 anos. É importante esclarecer que, até então, a LMP não contava com qualquer tipo penal definido em seu texto. As condutas criminosas praticadas no contexto da violência doméstica eram tipificadas em outras leis como o Código Penal ou Leis Penais Especiais, só se aplicando a LMP para o processamento e julgamento desses crimes.

A justificativa do PL 173/15 decorreu da resistência do Poder Judiciário em reconhecer que o descumprimento da medida protetiva de urgência configurava o crime de desobediência, cuja descrição é a seguinte: "desobedecer à ordem legal de funcionário público" (art. 330 do CP). O argumento era de que "o crime de desobediência apenas se

configurava quando, desrespeitada ordem judicial, não existir previsão de outra sanção em lei específica" (STJ, HC 338.613/SC). E no caso do descumprimento da medida protetiva de urgência, qual seria essa sanção específica? A possibilidade de o juiz decretar a prisão preventiva do agressor com base no art. 313, III, do Código de Processo Penal (CPP)[123]. Porém, afastada a caracterização do crime de desobediência, tornou-se impossível a prisão em flagrante do agressor que descumprisse a medida protetiva de urgência. Então, pela interpretação do Poder Judiciário, uma norma que veio reforçar a proteção da mulher – a possibilidade de prisão preventiva nos crimes de violência doméstica contra a mulher -, na realidade, tornou o sistema de proteção muito mais frágil, em razão da impossibilidade de prisão em flagrante no momento do descumprimento de medida protetiva.

Diante disso, o projeto de lei foi necessário para afastar essa interpretação e "deixar claro" que é crime, passível de prisão em flagrante, descumprir medida protetiva de urgência:

> Este projeto se destina a dirimir c**ontrovérsia instalada no sistema de Justiça acerca da tipicidade da desobediência na hipótese de descumprimento das medidas protetivas estabelecidas no artigo 22 da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).** As medidas protetivas estabelecidas no supracitado dispositivo integram o sistema de proteção estabelecido pela Lei Maria da Penha, **visando contribuir para a efetivação dos direitos humanos das mulheres**. As sucessivas interpretações jurisprudenciais acerca da configuração ou não do crime de desobediência em caso de descumprimento da ordem judicial emanada em medidas protetivas da Lei Maria da Penha resultaram em interpretações divergentes entre os Tribunais Estaduais. Atualmente, por meio de decisões monocráticas de Ministros de ambas as Turmas Criminais do Superior Tribunal de Justiça, consolidou-se o entendimento no sentido da atipicidade. Entretanto, o posicionamento jurídico consolidado é incompatível com o espírito da Lei Maria da Penha, cujo propósito é ampliar e não restringir as hipóteses protetivas. (...) O percurso é exaustivo e contribui para o desestímulo da mulher na denúncia das violências e diminui demais a confiança no sistema de justiça. De muito maior gravidade, é ainda a situação de flagrância de descumprimento, uma vez que o entendimento jurisprudencial impede a ação imediata da Polícia Militar. Ao detectar o descumprimento da medida protetiva e aproximação do agressor ou seu retorno ao lar depois de judicialmente afastado, a mulher em situação de violência aciona o serviço 190 da Polícia Militar, mas somente poderá obter a ação policial efetiva se tiver sofrido nova ameaça ou agressão física. Por certo se trata de um imenso absurdo, que demanda correção imediata da lacuna legislativa. **É inconcebível esperar que a mulher deva, no calor dos fatos, submeter-se a mais um episódio de violência para obter a proteção estatal, mas é exatamente o que ocorre uma vez que a desobediência, por si, é interpretada pelos Tribunais como fato atípico, o que impede a autuação em flagrante do agressor. (Justificativa do PL 173/15)** (grifo nosso).

A Mesa Diretora determinou a tramitação do PL pelas comissões de Seguridade Social e Família e de Constituição e Justiça. Na CSSF, o deputado Célio Silveira (PSDB-GO) foi

[123] Art. 313. Nos termos do art. 312 deste Código, será admitida a decretação da prisão preventiva:
(...). III - se o crime envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência;

escolhido como relator e votou pela aprovação sem modificações do projeto, no que foi acompanhado pelos demais integrantes do colegiado. No seu relatório, ressaltou a situação complexa causada pela ausência de resposta estatal quando do descumprimento da medida protetiva de urgência, em que as forças policiais não podem agir, por falta de previsão legal, apenas se houver nova agressão contra a mulher.

Na CCJ, designou-se a deputada Gorete Pereira (PR/CE) como relatora. Ela ofereceu substitutivo, em que acrescentou disposição no sentido de que, no caso de prisão em flagrante do crime de descumprimento de medida protetiva de urgência, apenas a autoridade judicial poderia arbitrar fiança, além também de incluir que o crime se configura independentemente da competência civil ou criminal que deferiu as medidas e que a ele também deve ser aplicado o rito da Lei nº 11.340/16. Essas modificações foram respostas a entendimentos de alguns juízes de que os Juizados Especiais Criminais teriam competência para o julgamento desses casos de descumprimento, mesmo que eles tenham ocorrido num contexto mais amplo de violência doméstica contra a mulher, ao argumento de que a vítima no crime de desobediência era o Estado, e não a mulher, cuja medida de proteção foi violada por seu agressor. Novamente a insistência do Poder Judiciário a aplicar a Lei dos Juizados Especiais Criminais a casos de violência doméstica contra a mulher. Conforme a relatora Gorete Pereira:

> Esse entendimento esvaziou muito da efetividade da Lei Maria da Penha, pois no caso de flagrante de desobediência à ordem judicial a autoridade policial não poderá realizar a prisão em flagrante, pois se trata de fato atípico, cabendo-lhe tão somente documentar a situação e representar pela posterior prisão preventiva, o que usualmente demorará vários dias, deixando a mulher em situação de absoluta desproteção. Nesse contexto, torna-se imperiosa a tipificação específica da conduta de descumprimento da ordem judicial que defere medidas protetivas de urgência. (...) **Portanto, é essencial esclarecer que o crime se configura mesmo que o juiz de Vara de Família ou Cível defira as medidas, ou ainda que o juiz do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher as defira independentemente do procedimento criminal, ou ainda mesmo que tenham sido previstas na decisão judicial outras sanções. Muitas decisões, anteriores à decisão do STJ, entendiam que o crime de desobediência à ordem judicial de deferimento de medidas protetivas de urgência seria de competência do Juizado Especial Criminal, pois a vítima seria tão somente o Estado. Todavia, esse entendimento desconsidera que a mulher é vítima de violência psicológica com o ato de perseguição que configura a desobediência à ordem judicial, bem como esvazia de sentido a Lei n. 11.340/2006, pois é essencial que a comunicação da prática desse crime seja endereçada ao Juiz do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, para que tome as novas medidas necessárias (relatório da deputada Gorete Pereira).** (grifo nosso).

Na sessão deliberativa extraordinária, do dia 23/03/16, a relatora Gorete não estava presente e foi substituída para leitura de seu parecer pela deputada Josi Nunes (PMDB/TO), a qual sustentou o substitutivo e reforçou os argumentos de que o Brasil constitui uma sociedade machista e patriarcal:

> **A Lei Maria da Penha é uma legislação importantíssima para proteger as mulheres. Mesmo sendo bastante avançada, essa lei ainda tem algumas lacunas, que precisam ser preenchidas. E este projeto de lei, ao tipificar como crime o descumprimento de medidas protetivas, enriquece a Lei Maria da Penha. O que acontece?** Há muitas controvérsias e divergências com relação à interpretação do crime de desobediência – e acabou não se considerando como crime a desobediência às medidas protetivas. Por falta dessa tipificação, muitas mulheres são agredidas, mortas, mesmo com a medida protetiva. O homem vai à casa da ex-mulher para agredi-la e aos filhos, e nada se pode fazer em relação a esse agressor, porque falta uma legislação que garanta uma proteção maior à mulher. **Então, o objetivo dessa lei é sanar essas controvérsias e fazer com que a desobediência, no caso de descumprimento de medidas protetivas, seja considerada crime. De acordo com esse projeto, aquele que descumprir a medida protetiva terá uma pena de detenção de 3 meses a 2 anos (fala da deputada Josi Nunes).** (grifo nosso).

Novamente diversos deputados utilizaram o seu tempo para comentar a cena política, uma vez que o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff estava ainda em curso. A deputada Moema Gramacho (PT/BA), por sua vez, também defendeu a LMP e disse que é preciso cautela para modificá-la, mas que no caso do PL, a medida é fundamental para que a Lei seja aplicada:

> Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, nós somos a favor desta matéria, principalmente porque a Lei Maria da Penha, que foi uma grande conquista **das mulheres e das famílias brasileiras**, foi sancionada pelo nosso ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Só Lula, com a sua sensibilidade feminina, conseguiu ouvir o grito das mulheres, das marias da penha e de tantas outras marias que sofriam violência, que eram espancadas, agredidas e assassinadas pelos seus companheiros ou por outros. **Nós não podemos abrir precedentes para modificar a Lei Maria da Penha, mas, neste caso específico, é preciso que o agressor não encontre brechas para continuar pra- ticando essas agressões.** Por isso somos favoráveis a este projeto **(fala da deputada Moema Gramacho na CCJ).** (grifo nosso).

Essa fala é relevante, porque destaca a preocupação dos movimentos feministas com a alteração da Lei Maria da Penha.

Representantes de todos os espectros políticos se manifestaram favoravelmente ao substitutivo do PL e ele foi aprovado em regime de tramitação terminativa (sem necessidade de ser encaminhado ao plenário da Câmara dos Deputados) e ele foi encaminhado ao Senado Federal, como casa revisora. De lá, sem qualquer alteração, foi encaminhado para a sanção presidencial e, promulgado como Lei nº 13.641/18, sem qualquer veto.

3) **PL 5555/13 - Lei nº 13.772/18**

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para reconhecer que a violação da intimidade da mulher configura violência doméstica e familiar e para criminalizar o registro não autorizado de conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado.

O PL 5555/13 foi proposto pelo então deputado João Arruda (PMDB/PR), visando ao acréscimo de artigos na LMP para garantir às mulheres proteção quanto à violação de sua

intimidade, entendida como a "divulgação por meio da Internet, sem seu expresso consentimento, de imagens, informações, dados pessoais, vídeos, áudios, montagens ou fotocomposições da mulher, obtidos no âmbito das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade". O objetivo do projeto era preencher uma lacuna ainda não tratada na LMP, referente à defesa da intimidade das mulheres, como se verifica na sua justificação:

> Entretanto, há uma dimensão da violência doméstica contra a mulher que ainda não foi abordada por nenhuma política pública ou legislação, que é a violação da intimidade da mulher na forma da divulgação na Internet de vídeos, áudios, imagens, dados e informações pessoais da mulher sem o seu expresso consentimento. Essa conduta é praticada por cônjuges ou ex-cônjuges que se valem da condição de coabitação ou de hospitalidade para obter tais registros, divulgando-os em redes sociais como forma de constrangimento à mulher. Esse tipo de violência se torna progressivamente mais danoso quanto mais disseminado e universalizado, do ponto de vista social e geográfico, está o acesso à Internet no Brasil. Sendo assim, estamos propondo alterações na Lei Maria da Penha com o intuito de estabelecer a violação da intimidade da mulher como forma de violência doméstica e familiar, o que permitirá que se aplique todo o arcabouço processual e civil do marco legal já instituído também nesse tipo de conduta. **(Justificativa do PL 5555/13)**

A Mesa Diretora determinou a tramitação do projeto pelas comissões de Seguridade Social e Família e Constituição e Justiça. A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado solicitou a sua inclusão no itinerário legislativo, mas o pedido foi indeferido. A Mesa Diretora apensou ao projeto de lei original: o PL nº 5.822/13, que incluía a violação da intimidade da mulher na internet entre as formas de violência doméstica e familiar constantes na LMP; e o PL nº 6.630/23, que acrescentava ao Código Penal, a conduta de divulgar fotos ou vídeos com cena de nudez ou ato sexual sem autorização da vítima, por se tratar de matérias correlatas. Isso aumentou o escopo discursivo para além da Lei Maria da Penha, pois incluiu a possibilidade modificação do Código Penal e de homens e mulheres não em situação de violência doméstica e familiar serem vítimas.

Na CSSF, o relator, o deputado Dr. Rosinha (PT/PR), votou pela aprovação tanto do PL nº 5.555/13 quanto dos apensos, isto é, de modificações tanto da LMP quanto do Código Penal. No seu voto, o relator destacou o seguinte:

> As proposições em tela pretendem punir os autores e defender as vítimas da "pornografia de revanche" ou "pornografia de vingança", modalidade de crime eletrônico que consiste em expor para grupos ou de forma massiva, sem autorização da vítima, imagens ou demais informações íntimas, tomadas em confiança, em geral durante fase em que o autor do crime e a vítima mantinham relação afetiva; ou, de forma ainda mais violenta, expor imagens de atos perpetrados contra a vítima, muitas vezes estupros coletivos, tendo o autor do crime eletrônico participado ou assistido ao evento criminoso. (...)
>
> No Brasil e em vários outros países, o resultado da exposição da intimidade das vítimas pela Internet tem sido, infelizmente, o suicídio dos ofendidos. As poucas vítimas que conseguiram suportar o assédio – que decorre da exposição descontrolada de sua intimidade e vida sexual pela rede mundial de computadores e por aplicativos de dispositivos móveis – relatam uma sobrevida mutilada.

> **As vítimas precisam esconder-se e adotar novas identidades. Passam a viver reclusas e desenvolvem sintomas severos de depressão, pânico e ansiedade. A verdade é que o crime virtual tem consequências reais devastadoras sobre as vítimas e seus familiares e amigos, bem como para os seus demais relacionamentos profissionais e sociais. (...)**
> **Atente-se que, apesar de se tratar de crime cometido usualmente contra mulheres e adolescentes do sexo feminino, nada há que impeça sua perpetração contra homens e adolescentes do sexo masculino, e mesmo contra crianças, como bem definido pelo PL 6713/2013.**
> As propostas de alteração da Lei Maria da Penha, previstas nos PLs 5555/2013 e 5822/2013 ficam, portanto, superadas, para que sejam alcançados pela nova proteção legal pessoas de todos os gêneros e faixas etárias. (**Relator Deputado Dr. Rosinha)** (grifo nosso).

Na conclusão de seu voto, o relator Dr. Rosinha, não previu a modificação da LMP, mas apenas do Código Penal, incluindo novos crimes referentes à exposição de imagem de pessoas na sua intimidade física ou sexual, com penas de 1 a 3 anos de reclusão, com agravamento para 2 a 6 anos se a exposição se der em meio de comunicação de massa, como a Internet.

Na reunião deliberativa ordinária da CSSF, no dia 16/07/14, para discutir o voto do relator, o deputado Mandetta (DEM/MS) pediu vista ao argumento de que seria difícil saber se a vítima consentiu ou não a exposição de sua imagem:

> Isso é uma discussão de noventa mil vieses de como colocar esse mundo virtual dentro do Código Penal. Se há um consentimento enquanto casal e se aquilo vá para internet porque quer que vá e depois ele não quer mais? Haverá que haver um termo? Tô dizendo adultos, porque criança está pacificado. Mas uma parte alegará que será que foi sem consentimento. Como será o consentimento? É uma dúvida que tenho. Será que ter o consentimento formal de todas as pessoas que estão participando daquilo. Parece que os sites mais acessados no mundo são os sites de material pornográfico. Como é que a gente formaliza isso? O material que já tá existente e que a partir da lei não tem data temporal então ele continua. O caso da Cicareli na praia na Espanha. Aquilo ali estaria tipificado nessa legislação? Se ela estava em um espaço público, em uma praia com mais duzentas pessoas na praia. Como eu disse, nós ainda somos ainda muito verdes, não sabemos muito como lidar. Antes a gente tinha um jornal, jornalista nome de tal, você entrava com uma ação contra o jornal. Agora isso virou uma coisa sem tempo, sem local. Eu só queria atentar para isso para que isso não seja transformado em uma grande indústria advocatícia. Entendo a questão da vingança íntima. Confesso a minha ignorância virtual e acho que a gente precisaria de alguns experts, alguma coisa, **impacto disso na família**, no âmbito da comissão. Confesso minha incapacidade de emitir um voto sobre isso. Vou pedir vistas para dar um tempo. Acho que era bom a gente entender experts em família para entender comportamento sexual, para votar um projeto para proteger a mulher, pra mim existe até estupro virtual. **(Deputado Mandetta)** (grifo nosso).

A fala do deputado Mandetta chama a atenção por duas razões. Em primeiro lugar, por sua preocupação com o falso problema do consentimento e da "mulher manipuladora". Se houve consentimento ou não na divulgação, isso será objeto de prova ao longo da investigação e do processo criminal, como acontece em boa parte dos crimes então denominados de "crimes contra a honra". Então, ele invoca um problema inexistente, um

“espantalho”, para fundamentar o seu pedido de vista. Em segundo lugar, nota-se que ele considera importante convocar especialistas para entender o impacto dessas condutas na família, e não na mulher, que é a verdadeira vítima da exposição. Nota-se claramente manifestações do patriarcado, no contexto do dispositivo de gênero.

Na sessão seguinte da CSSF, no dia 05/11/14, o relatório e voto do relator Dr. Rosinha foi aprovado sem maiores discussões. Na CCJ, a deputada Tia Eron foi escolhida como relatora e, após ouvir especialistas e do apensamento de mais um projeto de lei - o PL nº 4.527/16, que tratava da mesma matéria de exposição da intimidade sexual na Internet -, apresentou relatório e substitutivo para a votação no colegiado. Esse substitutivo trazia modificações tanto no Código Penal quanto na LMP, retomando a proposta original do deputado João Arruda.

A partir de sugestões de especialistas e dos movimentos feministas, Tia Eron sugeriu também a modificação da classificação dos crimes previstos no projeto de “crimes contra a honra” para “crimes contra a dignidade sexual”, na linha do que já tinha sido alterado, no Código Penal, em 2009, em razão também da luta dos movimentos feministas. Assim, o voto da relatora Tia Eron se posicionou para modificar o projeto também nesse sentido:

> Em nosso entendimento, é necessária uma nova visão em relação ao bem jurídico tutelado, qual seja: ou se tutela a honra subjetiva do indivíduo ou se tutela a liberdade sexual da vítima. (...) Em relação ao bem jurídico tutelado, optamos pelas redações propostas pelos Projetos 6630/13, 6831/13 e 7377/14, que inseriram essa conduta no rol dos “Crimes contra a Dignidade Sexual” divergindo do substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família, que prescreve a conduta como “Dos Crime contra a Honra”. É notório que a exposição não consensual é o dispositivo que interfere em direito relacionados à privacidade, à individualidade e especialmente à sexualidade feminina, e essa sexualidade é diretamente relacionada à dignidade humana. Em uma análise histórica da legislação brasileira, podemos perceber que os crimes de cunho sexual se fundamentavam justamente no controle desse direito à sexualidade, isto é, visava-se muito mais a proteger a moralidade sexual vigente do que a livre expressão da sexualidade do ofendido. Portanto, em uma perspectiva histórica, a evolução do Direito Penal preconiza a tutela à liberdade sexual, que é objetiva, em detrimento da tutela à moralidade, a honra, os valores e os costumes, estritamente subjetiva, porque sabemos que, em uma sociedade ainda com traços “machistas” como a nossa, a tendência é de uma culpabilização das vítimas. Deixar ser registrada em um momento de intimidade e por sentir prazer com isso deve ser um direito vinculado à própria liberdade sexual e não à moralidade e honra de quem é deixado se filmar. Inserir este crime no capítulo dos crimes contra a honra daria ensejo a frases do tipo “quem mandou ela se deixar filmar?” (**Deputada Tia Eron**) (grifo nosso).

Trata-se de uma substituição importante, pois a “honra” mencionada na categoria “crime contra a honra”, não é necessariamente a “honra da mulher”. Mais frequentemente, essa “honra” refere-se à “honra da família”, abalada por a sua integrante mulher ter sido vítima de um crime sexual, num arranjo simbólico em que a “dignidade sexual” da mulher está condicionada à sua inserção em uma família, especialmente em uma “família legítima”,

composta por pai, mãe e filhos. Daí porque há maior tolerância, em geral, com crimes sexuais praticados no contexto da família ou em cenário em que não há expectativa de repercussão para a família, como no caso dos crimes sexuais praticados contra prostitutas. Aliás, a prostituta é um personagem não dito, pela LMP, apesar de sabidamente, em muitos casos, manter uma relação de afeto com os seus clientes (Silva, 2016), o que fundamenta em si a aplicação da Lei Maria da Penha.

No dia 15/12/16, Tia Eron leu o seu voto na CCJ, mas não houve votação, em razão do início da ordem do dia. Posteriormente, o projeto de lei e seus apensos foram levados diretamente para o Plenário. Em 21/02/2017, houve a sua discussão, em que vários deputados se manifestaram sobre o assunto, tanto com preocupações de aumento de crimes no ordenamento jurídico quando com discursos para aumento da repressão penal. O afloramento do minimalismo penal sempre que se discute a criminalização de condutas discriminatórias ou o endurecimento de suas penas foi uma constante entre os projetos de lei examinados. Porém, houve a resistência de deputadas mulheres e, por fim, o substitutivo de Tia Eron foi aprovado. Seguem abaixo trechos de algumas falas dessas parlamentares:

> Quero reafirmar uma consideração que é inquestionável que a mulher tem propriedade para falar como a sociedade como o todo, somos mais da metade, temos a necessidade de sermos discutidas de outra forma, na criminalização dessa vulnerabilidade. É uma responsabilidade do parlamento brasileira, uma vez que nós não temos essa segurança. O **PSDB mais uma vez a favor da família brasileira, das mulheres e mães de família e que lutam diariamente para garantir o pão**. Seremos sempre a favor do direito da mulher brasileira **(Deputada Shéridan, PSDB/RR)** (grifo nosso).
>
> Ao lado das deputadas Benedita da Silva e Erika Kokay, quero dizer que as mulheres que alcançaram proteção com a Lei Maria da Penha, agora ampliam garantia dos seus direitos pelo projeto do deputado João Arruda e o relatório da deputada Laura Carneiro. Tem nosso voto favorável. Na internet passamos a um território do ódio. E sobretudo as mulheres são atacadas na internet e aqui o que a deputada Laura quer enfrentar é a intimidade da vida de um ser humano é exposta para o mundo. Temos casos conhecidos de pessoas que chegaram ao suicídio a partir de circunstâncias assim. Estamos salvando dignidade, honra, sobretudo a vida das pessoas **(Deputada Maria do Rosário, PT/RS)** (grifo nosso).
>
> Vota sim contra o crime de ódio conta as maledicências daqueles que se escondem atrás das redes sociais. As mulheres precisam ser protegidas porque são vítimas preferenciais **(Deputada Alice Portugal, PC do B/BA)** (grifo nosso).

É relevante notar nessas falas duas circunstâncias. Em primeiro lugar, a centralidade da "família brasileira" na fala da deputada Shéridan, categoria essa que, aliás, esteve muito presente na sessão de admissibilidade do processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 17/04/2016. Por sua vez, nas falas das deputadas Maria do Rosário e Alice Portugal, observa-se a entrada do termo "ódio" na semântica do debate político sobre o tema da discriminação em geral e da violência doméstica contra a mulher em específico.

Na sequência, o projeto foi encaminhado para o Senado Federal, que fez pequenas modificações de redação, o que ocasionou o seu retorno para a Câmara dos Deputados. Porém, como essas discussões adicionais referem-se a mudanças no Código Penal, elas não serão abordadas neste trabalho. Por fim, a Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo modificado e ele foi sancionado pelo governo Temer em 20/12/18, transformando-se na Lei 13.771/18.

4) PL 6433/13 - Lei nº 13.827/19 - Vide ADI nº 6.138/2019.

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para autorizar, nas hipóteses que especifica, a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou a seus dependentes, e para determinar o registro da medida protetiva de urgência em banco de dados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça.

O PL 6433/13 foi proposto pelo então deputado Bernardo Santana de Vasconcellos (PR/MG), visando à modificação dos arts. 10 e 12 da Lei nº 11.340/06, para garantir ao delegado de polícia a possibilidade também de conceder medidas protetivas de urgência às mulheres vítimas de violência doméstica, bem como requisitar serviços públicos de saúde, educação e assistência social à agredida, em razão da urgência, sendo que a decisão deverá ser analisada posteriormente pela autoridade judicial. O PL retoma a questão que foi vetada no PL nº 36/2015, sob o argumento de o Poder Legislativo estar invadindo as competências do Poder Judiciário.

Dessa vez, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado foi designada como primeira parada no itinerário legislativo, seguida das comissões de Seguridade Social e Família e de Constituição e Justiça.

Na CSPCCO, foi designado como relator do PL 6433/13 o deputado João Campos (PSDB/GO), que votou pela aprovação do PL com duas emendas, referentes à aplicação de imediato pelo delegado de polícia das medidas protetivas de urgência e da possibilidade de não aplicar a fiança ao agressor em caso de risco à vítima. Ao longo do voto, ele argumentou que:

> Após sete anos da entrada em vigor da Lei Maria da Penha – Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 –, os índices de crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher não tiveram redução significativa, mantendo-se sem grandes alterações, o que tem demonstrado que as medidas trazidas pela novel legislação, embora salutares, ainda não conseguiram dar um resultado positivo efetivo. Não resta dúvida que as mais variadas realidades existentes dentro do Brasil, especialmente nas cidades do interior, têm tornado o procedimento de aplicação das medidas protetivas, que deveriam ser de urgência, em um procedimento moroso e ineficaz sob o ponto de vista da efetiva proteção da vítima. Cotidianamente nos deparamos com reportagens que relatam casos de violência doméstica e não raramente não é a primeira vez que o fato se repete. A regra nesse contexto é a

> mulher procurar a delegacia e sair com um boletim de ocorrência, nada mais. À autoridade policial, segundo a atual redação da lei, cabe apenas, fora da situação flagrancial, apenas o registro do fato e a remessa do requerimento de medida protetiva ao Poder Judiciário para que, só assim, após o transcurso de um tempo muitas vezes fatal para a vítima, esta possa receber uma resposta do Estado, qual seja uma medida protetiva que lhe garanta a integridade física, moral e patrimonial. Em regra, o que tem ocorrido nas delegacias de polícia é que a autoridade policial que recebe a vítima logo após o crime fica de mãos atadas. Uma realidade verdadeiramente paradoxal, já que a lei lhe permite prender um indivíduo em flagrante, mas não lhe autoriza deferir à mulher que está sofrendo risco atual e iminente de vida uma medida que garanta o afastamento do agressor. Essa é de fato uma omissão ainda existente na legislação, que não permite o deferimento imediato de uma medida protetiva de urgência, como o afastamento do agressor, que fica pendente de uma avaliação judicial simples, mas que pode demorar meses. Paralelo a isso, a autoridade policial não tem meios de saber, especialmente fora do expediente forense, se o agressor está descumprindo alguma medida protetiva, pois, por mais incrível que pareça, não tem acesso ao procedimento que tramita nas varas judiciais, embora todo o processo tenha início na atuação rápida e eficiente da autoridade policial. Assim, o agressor mais uma vez se vale das brechas legais, pois sem saber se existem medidas anteriormente deferidas, não se tem condições de autuar o agressor por crime de desobediência, deixando a vítima ainda mais desprotegida. Não se admite ainda hoje que a mulher vítima de violência doméstica saia da delegacia de polícia sem qualquer medida efetiva que lhe garanta o afastamento do agressor. É o mesmo que tornar letra morta todo o trabalho do legislador consubstanciado na Lei nº 11.340/2006, já que o tempo transcorrido entre o registro da ocorrência e a intimação do agressor pelo Poder Judiciário é suficiente para que a mulher seja duplamente vitimizada, uma vez que é dever do Estado lhe prestar uma proteção eficiente imediata, especialmente neste caso. (**Relator Deputado João Campos**).

Assim, a resistência do Poder Judiciário em aplicar a Lei Maria da Penha na sua integralidade, inclusive em termos de efetiva estruturação dos Juizados de Violência Doméstica contra a Mulher, para poder oferecer o deferimento rápido pelo menos de medidas protetivas de urgência, abriu um flanco para que outras instituições chamassem para si essa tarefa, inclusive para se capitalizar social e politicamente pela associação com a pauta do combate à violência doméstica contra a mulher. Chama a atenção ainda a articulação de uma pluralidade de argumentos – empíricos, jurídicos e emocionais – para avançar com a pauta das corporações policiais, em detrimento dos interesses da corporação dos juízes, cuja força já tinha conseguido o veto do governo Temer ao PL 36/15, que foi transformado na Lei 13.505/17. Tal circunstância aponta para a posição de dominância que os juízes ocupam dentro do campo jurídico.

Em 02/04/14, na reunião deliberativa extraordinária da CSPCCO, os deputados Renato Simões (PT/SP) e Rosane Ferreira (PV/PR) pediram vista do PL para melhor exame. Encerrado o prazo de vista, o relator João Campos apresentou acréscimos em seu relatório original para: delimitar o rol de medidas protetivas de urgência que poderiam ser concedidas pelo delegado de polícia; vedar a concessão de fiança quando verificar que a liberdade do agressor pode acarretar severo risco à integridade física ou psicológica da vítima; determinar

o registro da concessão de medidas protetivas de urgência em banco de dados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça, onde as autoridades da segurança pública terão acesso e criar o crime de desobediência do descumprimento de medida protetiva de urgência, apresentando um substitutivo para o projeto original. Note-se que a Lei nº 13.641/18, cujo PL nº 173/15 fora analisado anteriormente, não tinha sido promulgada ainda.

Em 18/11/14, como a Comissão de Direitos Humanos e Minorias não tinha sido chamada a integrar às discussões, ela realizou requerimento para tanto, o que foi negado pela Mesa Diretora. Além disso, foram apensados os PLs nº 8120/14 e 8257/14 ao projeto original por ter similaridade temática com este último.

Quase um ano depois, apenas, o relatório do deputado João Campos foi colocado em pauta para discussão na CSPCCO e, diante da presença de vários ex-integrantes da segurança pública na comissão como policiais militares, policiais civis, delegados de polícia, membros do Ministério Público, a discussão acabou se desvirtuando de defesa das vítimas de violência doméstica para a necessidade de se implantar ou não "ciclo completo das polícias" no país, em mais um exemplo de como, no debate legislativo, não são estanques, mas se influenciam e condicionam mutuamente.

O deputado Major Olimpo (à época PDT/SP) apresentou um voto em separado no qual defendeu que a expressão "delegado de polícia" do projeto deveria ser substituída por "autoridade policial", uma vez que:

> Com base no argumento do Relator, no sentido de que não existe juiz suficiente para apreciar as medidas protetivas, fundamento que concordamos, e uma vez que também não existe a figura do delegado de polícia em todos os municípios do Brasil, há a necessidade de trocar a expressão "delegado de polícia", por "autoridade policial", para que a medida possa produzir o efeito necessário e a mulher tenha a proteção imediata, pela autoridade policial que a atender o seu pedido.
> Outro aspecto, é que estamos avançando para o ciclo completo da ação policial, com a lavratura do termo circunstanciado de ocorrência, nas infrações penais de menor potencial ofensivo, como nos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, e também situações mais amplas, em que vários policiais militares estão sendo nomeados delegados *ad hoc* no Estado do Amazonas, onde exercem a polícia ostensiva preventiva e a polícia judiciária repressiva **(Deputado Major Olímpio).**

Mais uma vez, há a disputa em torno do termo "autoridade policial", que, para os parlamentares vinculados à Polícia Militar, abrangeria tanto delegados de polícia quanto policiais militares, principalmente os oficiais da polícia militar, que não atuam perante o Poder Judiciário. Assim, a questão tornou-se uma disputa em 3 frentes: delegados de polícia, policiais militares e juízes. A discussão tornou-se complexa, com vários policiais militares e delegados de polícia presentes na comissão para acompanhá-la, a indicar que o "combate à violência doméstica" tornou-se uma pauta valorizada no jogo de poder entre as corporações.

Várias foram as manifestações de ambos os lados, que, a todo momento, entrelaçavam a discussão sobre medidas protetivas de urgência com o tema do "ciclo completo de polícia", a indicar que a disputa pela pauta da violência doméstica contra a mulher tinha se tornado parte de um confronto mais amplo:

> O PL é admitido na proteção das mulheres, mas ele admite originalmente tem a autoridade policial, mas o deputado João Campos, que é representante dos delegados, no substitutivo sob o argumento de aperfeiçoamento, substituiu a palavra autoridade policial para delegado de polícia. Isso merece uma reflexão porque não é só nesse projeto que há essa estratégia da autoridade judicial. Ao estabelecer delegado não é o mais adequado para segurança pública. O Major Olímpio traz a inexistência de disponibilidade de delegados em tempo real, como o próprio relator sustenta. Em Minas Gerais, à noite, aos sábados domingo e feriado, só em 59 municípios tem uma delegacia aberta. Portanto, se restringe muito aplicar com eficácia isso. Tem outro aspecto. Há a proposta das audiências de custódia que é uma ação do Poder Judiciário. Essas medidas protetivas de urgência devem ser adotadas pelo juiz na audiência de custódia. Acho que é um equívoco de dar garantia de fato. Não pode restringir a essa figura ao delegado. O texto é ineficaz porque não há delegados suficientes**. Estamos monitorando todos os projetos que querem substituir a expressão autoridade policial por delegado de polícia**. Mesmo que a par de ampliar os benefícios, ela diminui. Quer que volte a autoridade policial **(Deputado Subtenente Gonzaga, PDT/MG)** (grifo nosso).
>
> Eu concordo com a ideia de autoridade policial porque no Maranhão não temos delegacias de polícia suficientes e nem delegados. Temos dois pontos que colocam em xeque todo o projeto. Tem que ter um prazo para uma ação imediata para comunicar o juiz, porque ele não conseguir saber de imediato. A ideia é dar aplicação imediata a aplicação da medida protetiva. As mulheres têm uma luta para a criação do centro de perícias técnicas. Nos hospitais de urgência já tem a documentação do médico, mas é uma questão de compartilhar as informações. Eu queria pedir ao presidente para que a gente retomasse e tirasse de pauta e incluir no relatório do deputado João Campos. Não cabe mais pedido de vista. E vamos ter que continuar a discussão. Quero pedir ao relator as modificações do relatório **(Deputada Eliziane Gama, PPS/MA)**.
>
> Não quero que isso vire um ringue entre PM e Delegado. O pessoal aqui está levando para um campo corporativista. Eu sou mais prático. A doutrina e jurisprudência é clara – autoridade policial é delegado de polícia. Isso é decisivo. O policial militar, o oficial da polícia militar, se torna autoridade policial no caso da Lei 1.002 que foi uma lei que foi criada em plena Ditadura Militar. Daí o comandante do batalhão expede uma portaria e nomeia o oficial presidente do inquérito policial militar que se torna autoridade policial judiciária. Eu não vejo problema nenhum em se mudar para autoridade policial. **Ciclo completo nem votado foi, não tem expectativa de votar. São várias decisões do Supremo inclusive, virou até súmula já, que não cabe a eles fazer o TCO. É o que eles querem a princípio**. No Estado de São Paulo, do major que apresentou o voto em separado, tirou-se da PM o IPM e se passou para o DHPP porque a PM está matando muito, os erros são constantes na investigação. Como foi feito no 2 tribunal do júri todos os IPM para a polícia civil porque a PM estava absolvendo todos os PMs. A cabeleira Maria Eslanie foi assassinada em BH, o mundo inteiro viu o borracheiro descarregando a pistola. Ela tinha 18 medidas protetivas. A polícia ia lá e fazia ocorrência e como não tinha a alternativa para o delegado consultar ele foi lá e matou a mulher. Isso foi mundial. Nós temos que pensar na eficiência da lei e não quem é autoridade e quem deixa de ser autoridade. O importante é população. Se unificar as polícias, acaba com esse problema (**Deputado Delegado Edson, PTN/SP)** (grifo nosso).

> Esse mandato na Câmara Federal na Comissão da Segurança Pública. Nós conseguimos fazer uma bancada aqui para fazer história na segurança pública. **Nós temos que acabar com essa picuinha entre polícia civil e polícia militar. Vamos discutir a unificação das polícias e acabaria com isso tudo e faríamos uma polícia mais forte. Eu sou a favor da unificação**. Apesar da minha instituição, a PCDF não ser a favor. O problema que está acontecendo. Estamos tratando de uma matéria aqui extremamente jurídica. Quem é o capitão aqui? O juiz. Nós estamos tirando prerrogativa do juiz. Nós queremos usurpar uma função do juiz para melhorar uma condição na Lei Maria da Penha. Nós sabemos que a falta de um juiz no final de semana é óbito. Sabemos que no final de semana é o dia da dor de cotovelo, do marido se revoltar contra a mulher. Tá na hora de a gente tomar uma providência. O delegado de polícia é que preside o inquérito policial. Ele tem conhecimento de toda a matéria. Se ele tem conhecimento da matéria, ele tá apto para tomar uma decisão pelo juiz como uma decisão de urgência e comunica o juiz. Nós não podemos abusar do poder que temos aqui de tirar o poder do juiz. A função é do juiz, já estamos usurpando. Não pode tirar para banalizar. Para mim não tinha mais delegado calça curta, se ele fez o inquérito, não sei se ele tem poder, mas se ele fez o inquérito, ele poderia tomar a providência. No Amazonas, tem policiais militares nomeados *ad doc*. Eu quero que a gente faça um trabalho importante para o país. Para que a gente pode tomar o poder do juiz, tem que ser a autoridade que preside o inquérito. Mas se não for o delegado tem que ter uma alternativa dentro da carreira jurídica, para não cometer abusos. A Lei Maria da Penha não é ruim, mas não tá completa ainda e ela precisa de uns remendos. Essa discussão de autoridade policial é o delegado, é o policial militar não podemos discutir isso agora. Nós temos que aprovar o projeto. Eu voto sendo o delegado de carreira jurídica e de preferência o delegado da causa **(Deputado Laerte Bessa, PL/DF)** (grifo nosso).
>
> **Eu fiz um projeto de auto de resistência, onde amplio o conceito de autoridade policial para deixar o caminho aberto para o ciclo completo**. E concordo com a ideia de unificação das polícias. E acho que essa ideia de delegado como carreira jurídica e como carreira policial só existe no Brasil, ninguém entende isso. No meu sentido, apoio o projeto do Major Olímpio de trocar por autoridade policial. **O termo circunstanciado em Santa Catarina já é lavrado pela PM, é um ganho para a sociedade.** A sociedade não quer saber quem vai atendê-la e sim o serviço **(fala do deputado Eduardo Bolsonaro, PSC/SP)** (grifo nosso).
>
> **Eu não sou delegado e nem PM, sou cidadão. Enquanto brigam ambos, a sociedade está em necessidade. A briga não é projeto é briga por espaço. Eu sou contra o adiamento (fala do deputado Arnaldo Faria de Sá, PTB/SP)** (grifo nosso).

É relevante notar que, na fala do deputado Subtenente Gonzaga, ele menciona o acompanhamento de todos os projetos que busquem substituir o termo "autoridade policial" por "delegado de polícia" em um exemplo de acompanhamento da pauta legislativa com base em um index de palavras. Como se viu anteriormente, isso era feito também pela base conservadora articulada por Eduardo Cunha, com outros termos, como "gênero" e "orientação sexual", a indicar que essa era uma estratégia legislativa disseminada no Congresso Nacional[124].

[124] Provavelmente, essa forma de monitoramento legislativo vai se fortalecer ainda mais nos próximos anos, com a utilização de inteligências artificiais de leitura de linguagem natural e de técnicas de processamento e análise de grandes volumes de informação (big data), que tem se tornado cada vez mais acessíveis.

Dito isso, apesar da Comissão de Direitos Humanos e Minorias não ter participado formalmente da discussão, ela mandou um relatório de "Políticas adotadas pelo Poder Executivo", relacionados a medidas de enfrentamento à violência contra as mulheres, no qual, entre outras medidas, propõe a aprovação do PL na sua redação original.

Após as intensas discussões, foi aprovado o adiantamento da votação por duas sessões, para que se buscasse um acordo político em torno do conflito nos bastidores, uma vez que os discursos no parlamento são públicos e mais destinados às bases políticas para as redes sociais que em apresentar argumentos para a discussão ou construir soluções viáveis de aprovação.

Nesse ínterim, foram apensados os PL 4532/16, PL 6145/16, PL 6872/17, PL 8223/17 e PL 9085/17 ao PL original, que tratavam do mesmo assunto. Em razão do último PL apensado, também foi deferida a participação da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher no PL original, que fora então recentemente criada em 2016.

Em 06/03/18, foi aprovado o requerimento de adoção do regime de urgência do projeto, realizado pelo autor do projeto, o deputado Bernardo Santana de Vasconcellos, de forma que o PL original e seus vários apensos foram encaminhados para a discussão diretamente no Plenário da Câmara dos Deputados.

Apenas 7 meses depois, o relatório foi colocado em votação no Plenário da Casa do Povo, no dia 14/08/18, e a matéria já começou a ser discutida com uma questão: "existe um acordo em torno do PL 6423/13. Existe um acordo". Observa-se aqui a costura política nos bastidores do Parlamento. Os termos do acordo não foram discutidos em qualquer documento ou comissão, mas nos corredores do processo legislativo. Os discursos que sobrevieram foram em tom mais calmo e no sentido de agradecer o empenho de todos na elaboração de um consenso. Destacou-se aqui a atuação da deputada Soraya Santos (PL/RJ) da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, para costurar o referido acordo, porque o conflito estava instaurado na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado:

> Parabenizar a todos os partidos e todas a pessoas que se esforçaram para que nós pudéssemos construir um texto. Como mulher, eu gostaria que tivéssemos até um quarto item na lei, que seria qualquer servidor de fé pública porque essa medida visa é a proteção imediata das mulheres e muitas vezes é um simples servidor que não é nem policial e nem autoridade que poderia estar dando. Nós concordamos nessa hierarquia e eu queria parabenizar o deputado João Campos que se empenhou para agregar todas as sugestões no relatório. Entendo ainda que faltam algumas medidas para efetividade dessa medida, mas esse relatório já se avança muito mais, flexibilizando na proteção dessa mulher. Às vezes a delegacia existe, mas ela tá fechada, mas a pergunta que temos que fazer quem é o médico bom se eu estou no meio da selva. É justamente aquele que me socorre. E esse é o princípio e a alma desse projeto **(Deputada Soraya Santos)**.
>
> Pelo PDT, presto homenagem às mulheres, PDT tem histórico posicionamento para avançar na defesa das mulheres e falo como policial militar que sou e falo com

> muita tristeza com o fato de os deputados insistirem em não reconhecer o papel da polícia militar na defesa das mulheres. Quando tá ocorrendo uma troca de tiro, liga o 190, para tomar tiro o policial militar serve, para encaminhar as medidas protetivas para as mulheres ele não serve. Isso é uma tristeza. Mas entendo que a construção feita pela deputada Soraya e João Campos, de todos, é um pequeno avanço e amplia um pouco a efetividade e eficácia que essa lei busca, porque o que se pretende é garantir que nenhuma mulher seja agredida ou espancada e se isso estiver ocorrendo que possa ter proteção imediata. Quem está presente no brasil 24 horas por dia é a polícia militar, e não reconhecer esse papel, é triste. Por que para enfrentar o caixa eletrônico ele serve e por que não pra defender as mulheres? **(Deputado Subtenente Gonzaga)**.

> Nós construímos esse projeto. Ele ainda carrega alguns riscos, que é o abuso da autoridade policial, mas é para medir os riscos. O ideal seria que nós tivéssemos Poder Judiciário, mas não temos. Nós somos o quinto país do mundo em feminicídio e há feminicídio institucional, há também o feminicídio simbólico. Se se nega a liberdade, a condição de sermos donas de nós mesmas é um feminicídio simbólico que sempre precede o feminicídio literal. Ainda temos muitos problemas com o projeto, avançamos muito o que poderíamos a avançar **(Deputada Érika Kokay, PT/DF)**.

A redação final não conservou a expressão delegado de polícia, mas ressaltou que somente ele pode conceder as medidas protetivas de urgência às vítimas de violência doméstica quando o município do caso não for sede de comarca. O projeto também contemplou qualquer policial a concedê-las, quando o município em questão não for sede de comarca e não houver delegacia disponível no momento da denúncia. A solução foi benéfica para a defesa das mulheres que não ficaram desemparadas, sem a possibilidade de medidas protetivas de urgência, diante da ineficiência ou ausência do Estado em todos os municípios do Brasil. Houve também a previsão para o registro das medidas protetivas de urgência concedidas em um banco nacional para acesso às autoridades que lidam com os casos de violência doméstica.

O PL 6433/13 foi aprovado com unanimidade e encaminhado à casa revisora, o Senado Federal, de onde seguiu direto para a sanção presidencial sem qualquer alteração. Em 13/05/2019, o projeto foi sancionado e foi promulgada a Lei nº 13.827/19 pelo governo Bolsonaro (2019-2022), sem vetos, seis anos depois da propositura do PL 6433/13.

Contudo, o acordo realizado no Poder Legislativo e no Poder Executivo não foi acertado com o Poder Judiciário, de modo que a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 13.827/19 (ADI 6138/19), para manter o monopólio do Poder Judiciário sobre as medidas protetivas de urgência, cujo pedido foi julgado improcedente pelo STF em 2022, sendo válida e constitucional a Lei.

5) PL 347/15 - Lei nº 13.836/19

Acrescenta dispositivo ao art. 12 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para tornar obrigatória a informação sobre a condição de pessoa com deficiência da mulher vítima de agressão doméstica ou familiar.

O PL 347/15 foi proposto pela então deputada Rosângela Gomes (PRB/RJ), visando ao acréscimo do §1º, inciso IV, no art. 12, da Lei nº 11.340/06, para tornar obrigatória a informação sobre a condição de a vítima ser pessoa com deficiência e se da violência sofrida resultou deficiência ou agravamento de deficiência pré-existente. Trata-se de uma lei que impõe ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário a produção de informações indispensáveis para o correto diagnóstico do problema da violência doméstica contra a mulher, especialmente da mulher deficiente, e das consequências dessa violência. Sem dados de qualidade, não há diagnóstico dos problemas públicos e, por consequência, políticas públicas efetivas.

Interessante notar que a Lei nº 11.340/16 ficou conhecida como Lei Maria da Penha, em razão da violência sofrida por Maria da Penha Fernandes, que ficou paraplégica em razão da ação de seu agressor e, até o momento da aprovação deste PL, essa condição de deficiência na vítima não tinha sido acolhida na redação da LMP, muito embora a discussão tenha sido enfrentada ao longo da tramitação desta última.

A Mesa Diretora determinou que o PL 347/15 passasse pelas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), Seguridade Social e Família (CSSF) e de Constituição de Justiça (CCJ). Nota-se que, embora não se previsse qualquer tipo penal, o PL iniciou a sua tramitação pela CSPCCO, demonstrando que a pauta da violência doméstica começou a ser disputada pelos parlamentares da segurança pública.

Na CSPCCO, em 19/03/15, o PL 347/15 recebeu como relatora a deputada Moema Gramacho (PT/BA), que apresentou voto, em 23/04/15, pela aprovação do PL na íntegra, sem qualquer modificação:

> Portanto, este Projeto de Lei nº 347, de 2015, reúne condições para ser aprovado, uma vez que, feitos os registros por ele determinados, será possível: delimitar os locais onde mais ocorrem crimes de violência doméstica contra as mulheres; quais os segmentos da população feminina, no que concerne à idade e condição social, são mais vulneráveis; quantas mulheres passam à condição de deficientes em virtude de violência sofrida; quantas mulheres tem problemas físicos agravados em decorrência de violência doméstica etc. Feito o tratamento estatístico das informações obtidas, os órgãos envolvidos na produção de soluções para esse tipo de problema – órgãos de segurança pública e de implementação de políticas voltadas para a proteção e amparo das mulheres –, terão um precioso material para a proposição, criação e implementação de políticas sociais, preventivas e punitivas, que tenham por objetivo específico o combate a essa modalidade de violência. Assim, em face do exposto, VOTO pela APROVAÇÃO deste projeto de Lei nº 347, de 2015. **(Deputada Moema Gramacho)**

Na reunião deliberativa ordinária da CSPCCO, em 20/05/15, o PL 347/15 foi aprovado na comissão, com participação considerável com falas de seus membros, em que é possível observar a tensão entre os parlamentares vinculados à Polícia Civil e à Polícia Militar:

> Eu enxergo nesse projeto que cria uma obrigação aos policiais militares que estão fazendo o policiamento na rua. Eu queria defender esse projeto. É preciso ter dado. A pior coisa para quem quer ajudar alguém e não ter dado para poder ajudar. Apesar de que essa obrigação vai recair sob os policiais militares porque eles são responsáveis pelo primeiro atendimento em 99% dos casos, mas em uma ocorrência a gente já faz tanta pergunta. Pergunta de tudo até se tem tatuagem. É normal o registro tem que ter para várias ações. Eu apoio o projeto **(Deputado Subtenente Gonzaga)**.
>
> Muito bom projeto. Quanto mais informações tiver no boletim de ocorrência, melhor. É claro que a gente sabe que vai alimentar um quadro estatístico geral para as políticas públicas e elaboração de leis **(Delegado Edson Moreira)**.

A Mesa Diretora determinou o apensamento do PL 1507/15, por similaridade temática e, após a CSPCCO, o PL foi encaminhado à CSSF, onde recebeu como relatora a deputada Dâmina Pereira (PMN/MG). Em seu voto, por escrito, ela defendeu a aprovação do PL apenas com um pequeno reparo para substituir a expressão utilizada "pessoa portadora de deficiência" para "pessoa com deficiência", a atual denominação utilizada internacionalmente. Na reunião deliberativa ordinária da CSSF, o PL 347/15 foi aprovado à unanimidade, com as manifestações de diversos parlamentares, inclusive da autora do projeto, deputada Rosângela Gomes:

> Eu estou muito feliz de estar nessa comissão e ser parte. Essa proposta é uma proposta justa. A Lei Maria da Penha foi uma conquista muito grande. Todos os dias vemos casos de mulheres que são agredidas, sempre quando não sai óbito, hoje pela manhã mais uma mulher dava notícia de quanto ela apanhou do companheiro. E ela perguntou por que estava batendo e ele respondeu por que ela merecia. Na minha casa tem uma secretária de muito tempo que nos ajuda, Dulce, que apanhou tanto do marido que teve seu crânio afundado, ficou alguns distúrbios, ela ficou mais lenta. Ela ficou com deficiências. A proposta é justa porque esses atos podem levar a deficiência e podemos tomar outras atitudes para reparar os danos **(fala da deputada Rosângela Gomes)**.

Encaminhado à CCJ, em 27/10/15, foi designada como relatora a deputada Soraya Santos, que também defendeu a aprovação do PL 347/15, com a emenda de redação da CSSF. Na reunião deliberativa ordinária da CCJ, quase dois anos depois, em 27/06/17, o projeto foi aprovado à unanimidade, nos termos do voto da relatora, sendo encaminhado ao Senado Federal, como casa revisora, no dia 29/08/17. Quase dois anos depois, o PL 347/15 foi à sanção presidencial, e, em 04/06/19, já no governo Bolsonaro, transformou-se na Lei Ordinária nº 13.836/19.

6) PL 9691/18 - Lei nº 13.871/19

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar e aos dispositivos de segurança por elas utilizados.

O PL 9691/18 foi fruto de uma proposição em conjunto entre os deputados Rafael Motta (PSB/RN) e a deputada Mariana Carvalho (PSDB/RO), visando ao acréscimo dos §§4º e 5º ao art. 9º da Lei nº 11.340/06, para dispor sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar e aos dispositivos de segurança por elas utilizados. A justificativa do projeto visa à responsabilização civil do agressor de violência doméstica pelos danos causados na sua integralidade:

> O fundamento principal da responsabilidade civil pode ser resumido no princípio que determina que aquele que dá causa a um dano, deve ser responsável pela sua reparação. Obviamente que tal fundamento se aplica aos casos de violência doméstica e familiar, tratados na Lei 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha. O agressor familiar/doméstico precisa responder pelos seus atos de violência contra a mulher, não só na esfera penal, na criminalização de sua conduta. Os danos materiais e morais causados pela sua conduta ilícita precisam ser reparados. Esse tipo de violência quase sempre demanda a atenção integral à saúde da vítima e a adoção de medidas protetivas. São muitos os serviços que podem ser exigidos não só para a recuperação das lesões causadas ao corpo, mas também para o tratamento do dano psicológico e para prevenir que novas agressões e danos de maior gravidade ocorram. Quando os atendimentos são buscados na rede particular de saúde, já está bastante claro que o agressor tem a obrigação jurídica de reparar os gastos que a vítima realizar para reparar as lesões causadas pelos atos de violência dele. No entanto, quando o atendimento é feito pela rede pública de saúde, que é financiado por recursos da sociedade, por meio dos tributos, o agressor que comete os atos ilícitos não é chamado a indenizar esses gastos e acaba recompensado por isso. Entendo que esse tipo de situação não pode persistir. A lei precisa deixar bem clara a responsabilidade dos agressores alcançados pela Lei Maria da Penha em arcar com todos os prejuízos que ele causou. Os gastos do atendimento prestado pelo SUS, pagos com recursos públicos, também precisam ser objeto de reparação, do contrário, quem estará assumindo tal responsabilidade, por um ato ilícito, será a sociedade de uma forma geral. (**Justificativa do PL 9691/18**).

Inicialmente, a Mesa Diretora enviou o projeto para as Comissões de Seguridade Social e Família, de Defesa dos Direitos da Mulher, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça. Porém, em 08/05/18, houve um pedido de urgência na tramitação do projeto, que foi aceito pelo Plenário, em 04/12/18. Dessa forma, o projeto foi avocado para a apreciação direta pelo Plenário, onde a deputada Erika Kokay foi escolhida como relatora em nome das 3 comissões e do Plenário.

Em seu voto, ela defendeu a aprovação do projeto, mas com a inclusão de um parágrafo para proibir qualquer ônus ao patrimônio da mulher na determinação de ressarcimento, uma vez que muitas vezes o regime de bens da união é o da comunhão parcial e a vítima acabaria

sendo penalizada por um crime cometido contra ela. Seguiu-se um debate, em que todos os parlamentares votaram favoravelmente ao projeto, com o acréscimo sugerido pela relatora. Muitos deles também mostraram preocupação de como seria separar o patrimônio do casal para que a despesa não ficasse para a ofendida:

> Eu não vou prejudicar o mérito. Mas eu continuo tendo uma preocupação, vamos lá. Um casal, um homem e uma mulher, casados com comunhão de bens, ele agride a esposa e tem filhos. Como que eu vou separar o patrimônio da mulher até o pagamento da conta do SUS. O agressor precisa sim ter algum tipo de punição. A gente precisa melhorar esse texto do Senado Federal, porque, no meu entendimento, mesmo sendo nos valores da tabela do SUS, a família vai pagar a conta do SUS. O agressor quando ele é casado com comunhão de bens, não tem divisão, é do patrimônio da família. A mulher não tem patrimônio, que seja o patrimônio de herança dela e depende da forma de união desse casal. O agressor precisa pagar. Como o projeto vai para o Senado, vamos ter espaço no Senado para aprimorar o texto. Porque eu não quero que saia do dinheiro da mulher e dos filhos esse dinheiro. Porque quando sair o divórcio essa conta tem que sido paga para o SUS e temos que ter clareza de como sairá essa conta (**Deputada Carmen Zanotto, Cidadania/SC**).

> A preocupação da deputada Carmen é justa, eu levantei essa questão na semana passada ao deputado e a deputada Mariana e o projeto busca corrigir esse problema. Não sei se tá suficiente, mas ele aponta duas correções. Um que esse ressarcimento não atinja a mulher e os dependentes e a outra que não sirva como pena substitutiva as outras penas da agressão. Porque quando eu relatei a Lei Maria da Penha, nós retiramos toda a possibilidade de pena pecuniária, inclusive, a cesta básica e isso também está escrito no texto. A questão do patrimônio pode não estar suficiente, mas como vai ao Senado, pode ter uma melhoria no senado. E lá no Senado a gente aprimora o texto. A gente encaminha sim **(Deputada Jandira Feghali)**.

Após a aprovação do PL nº 9691/18 no Plenário, ele foi encaminhado ao Senado Federal, no mesmo dia. Ao contrário dos projetos anteriormente analisados, esse voltou com alterações da Casa Revisora, de modo a preservar o seu sentido, mas com aprimoramento da redação, para deixar claro que os recursos do ressarcimento ao SUS são exclusivamente provenientes do patrimônio individual do agressor.

Como houve emendas no Senado, o PL foi redistribuído novamente às Comissões da Mulher, de Finanças e Tributação, Seguridade Social e Família e Constituição e Justiça. Na Comissão da Mulher, a deputada Flávia Arruda (PL/DF) foi nomeada como relatora. Em seu longo voto, ela manifestou-se pela rejeição das emendas do Senado, pois considerou elas prejudiciais às vítimas, porque deram a entender que o agressor deve ser condenado na esfera penal primeiro para surgir o direito de reparação na esfera civil, quando essas duas instâncias são independentes.

Na sessão deliberativa da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, em 26/06/19, o parecer da relatora foi aprovado e teve a manifestação dos deputados Rafael Mota (PSB/RN) e Delegado Antônio Furtado (PSL/RJ):

> (...) Esse é o momento de constranger esses criminosos e mostrar que exige legislação. Assim como pensão alimentícia, de quem não vai pagar vai preso, as

> pessoas que agridem mulheres vão ter que pagar sim o SUS. São cirurgias caríssimas, ortopédicas, criminosas, caríssimas, de queimadura. Os criminosos devem ressarcir os cofres públicos do SUS, o órgão mais sensível é o bolso e devemos constranger essas pessoas que se acham donos de mulheres **(Deputado Rafael Motta)**.
>
> Como delegado de polícia que sou há 11 anos no RJ, eu entendo que esse projeto é extremamente importante. Quero parabenizar os autores, a relatora. O que eu percebo, e é meu primeiro mandato. Infelizmente, alguns projetos que são muito importantes, eles se eternizam e a efetividade e a materialização daquilo que é tão importante para a sociedade ela acaba não acontecendo ou acontece a destempo. Um exemplo recente, o parlamento se apequenou diante da demora, aconteceu em relação ao caso do julgamento pelo STF da questão do crime de homofobia e essa casa tem projeto de lei que tramita há anos e o STF acabou definindo o que é o crime de homofobia, tirando a voz da Câmara e do Senado. Precisamos ser mais céleres. Precisamos fazer que a tramitação não fique se eternizando. Esse projeto é brilhante. Não é justo que as pessoas que respeitam a lei, aqui eu falo as pessoas de bem nesse país, não praticamos crimes porque nós temos que pagar essas cirurgias caríssimas. O agressor deve pagar não só com suas liberdades, mas também com seu patrimônio. É uma pena que esse PL já não seja Lei há muito tempo **(Deputado Antônio Furtado)**.

Nenhuma das falas enfrenta o problema de como responsabilizar o agressor pelas despesas do SUS sem onerar o patrimônio da mulher agredida.

O PL 9691/18 seguiu para a CSSF, onde foi nomeado como relator o deputado Luiz Lima (PSL/RJ), que apresentou o relatório no mesmo sentido do da CDDM, pela rejeição das emendas do Senado Federal. O PL foi encaminhado em regime de urgência para o Plenário, onde o relatório da CSSF foi apresentado, juntamente com os relatórios da Comissão de Finanças e Tributação e CCJ, no mesmo sentido da rejeição das emendas do Senado. Todos os relatórios foram aprovados, sem qualquer discussão no plenário, pela rejeição das emendas do Senado. Em 28/08/19, o PL 9691/18 foi encaminhado à sanção presidencial, sendo transformado na Lei nº 13.871/19, sem vetos presidenciais.

7) PL 17/19 - Lei nº 13.880/19

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever a apreensão de arma de fogo sob posse de agressor em casos de violência doméstica, na forma em que especifica.

Já no governo Bolsonaro, no dia 04/02/19, o PL 17/19 foi proposto por um conjunto de deputados de oposição, encabeçado pelo deputado Alessandro Molon (PSB/RJ), visando à apreensão de arma de fogo do agressor de violência doméstica como medida protetiva de urgência, propondo alterações na Lei nº 11.340/06. A justificativa do PL 17/19 se baseia em dados estatísticos de que a arma de fogo foi o meio mais usado para o homicídio de mulheres e de que havia um "enorme número de armas de fogo em circulação em nosso país".

Além disso, a campanha presidencial de 2018 foi marcada por uma forte polarização política e pela valorização por parte do presidente eleito, Jair Bolsonaro, da política armamentista, como resposta aos problemas de segurança pública do país. Assim, com a posse de Bolsonaro, havia a expectativa – depois realizada - de uma flexibilização da legislação existente para o controle e a circulação de armas de fogo.

O despacho inicial da Mesa Diretora inovou ao substituir a Comissão de Seguridade Social e Família, pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, preservando a passagem do PL 17/19 pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e Comissão de Constituição e Justiça, no rito de apreciação conclusiva pelas comissões. Em 25/02/19, foi aprovado o requerimento de urgência ao PL 17/19, de forma que todos os pareceres seriam apresentados de forma simultânea no Plenário da Câmara dos Deputados.

Na sessão deliberativa ordinária do plenário do dia 12/03/19, foi nomeada como relatora do PL a deputada Christiane de Souza Yared (PR/PR) como representante das três comissões. Em seu relatório, ela votou pela aprovação do PL, na forma do seu substitutivo, para excluir a necessidade de comunicação ao Ministério Público, uma vez que era redundante. Ela argumentou sua posição com dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, no sentido de que houve redução do número de feminicídios no ano de 2017, exatamente em razão da luta contra a violência contra a mulher. No plenário, manifestaram-se, além da relatora, os deputados Bibo Nunes (PSL/RS) e Alessandro Molon (PSB/RJ), o primeiro governista e o segundo da oposição. Nota-se que, ambos, apesar de espectros políticos distintos, foram a favor do PL 17/19, o que demonstra certa transversalidade política do assunto:

> Estamos no Mês da Mulher, toda homenagem à mulher é pouco. A mulher foi a maior invenção do homem. Estamos aqui para votar esse projeto que visa entre outros assuntos suspender o registro e porte de armas de agressor de uma mulher. Eu entro com uma emenda de quem agride mulher perca a posse, o registro e a posse da arma de fogo, porque a mulher não pode ser agredida em hipótese alguma. Penalidade na 17ª potência. (...) Mulher não pode ser batida nunca. Todo respeito à mulher é pouco e é isso que eu prego aqui. Não pense vocês que é só a esquerda que defende a justiça. Tive um pequeno incidente, onde vieram tentar me intimidar. Eu tenho sangue gaúcho, sangue espartano, podem vir mil contra mim que não vão me intimidar. A justiça não pode estar nas mãos da esquerda. Vieram com placas e painéis quem mandou matar Marielle. E eu também trago minha placa "Eu também quero saber quem mandou matar Marielle". Lá estão eles na esquerda com a placa e eu também de direita tenho placa e quero saber quem mandou matar Marielle. Porque a Justiça não está nas mãos da Esquerda, muito pelo contrário. A injustiça é que está nas mãos da esquerda que apoia governos totalitários e sanguinários como a Venezuela. Nós estamos aqui a serviço da justiça **(Deputado Bibo Nunes)**.
>
> Eu tenho a hora de ser um dos coautores desse projeto, com a deputada Eliziane, quero cumprimentar a relatora. Agradecer todos os deputados e todo o esforço conjunto para ajudar e sem colocar diferenças partidárias e ideológicas fizemos com que aprovássemos essa lei de extrema importância na defesa das mulheres. Metade

> das mulheres mortas em 2016 foram mortas por arma de fogo. E essa medida simples de apreender a arma salvará a vida de muitas mulheres. Demos a demonstração que o bem-comum pode estar acima das divergências. Viva as mulheres brasileiras. É importante a elucidação do assassinato de Marielle no dia em que dois de seus envolvidos foram presos, resta agora saber quem foram os mandantes **(Deputado Alessandro Molon)**.

Nesse ponto, convém notar como, naquela altura, o debate político sobre o tema da violência contra a mulher já tinha incorporado o assassinato da vereadora Marielle Franco (PSOL/RJ) à sua semântica política, referenciado por parlamentares tanto à esquerda quanto à direita do espectro político.

O PL 17/19 foi aprovado à unanimidade, na forma do substitutivo, sendo enviado ao Senado Federal em 13/03/19. Observe-se que o projeto foi aprovado em pouco mais de um mês na Câmara dos Deputados, o que demonstra a importância do tema na arena política. Em 18/09/19, o Senado Federal encaminha o PL 17/19 à sanção presidencial, o qual foi promulgado em 08/10/19, tornando-se a Lei nº 13.880/19.

8) PL 8599/17 - Lei nº 13.882/19

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para garantir a matrícula dos dependentes da mulher vítima de violência doméstica e familiar em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio.

O PL nº 8599/19 foi proposto, no dia 10/10/17, pela deputada Geovania de Sá (PSDB/SC), para dispor sobre a prioridade da mulher que sofre violência doméstica à vaga para seus filhos nos centros de educação infantil. A justificativa do projeto se dá em razão de que as mulheres vítimas de violência doméstica necessitam se mudar a qualquer tempo e não conseguem vagas para matricular seus filhos:

> Nossa proposta traz uma providência importante para essas pessoas que sofrem abusos a qualquer hora do dia ou da noite: reconhecer como direito da mulher que é vítima de violência doméstica ou familiar a prioridade para que os seus filhos tenham acesso à educação infantil. Nos momentos em que mais a vítima necessita, as matrículas não podem ser negadas. Não raras vezes a mulher que é vítima de violência doméstica não pode matricular seus filhos na escola mais próxima de sua residência. Nesses casos, ter prioridade para escolher o local mais adequado para que seus filhos possam estudar é muito importante e deve compor o rol de medidas emergenciais a que a essas pessoas têm direito. Nunca é demasiado lembrar que, de 1980 até 2013, esse tipo de violência é responsável pela morte de 106 mil mulheres no Brasil, segundo dados do Mapa da Violência 2015. É uma quantidade muito elevada de óbitos, sem contar com uma quantidade ainda maior de mulheres que sofreram lesões corporais. É um problema ainda muito sério e que merece de nós todas as providências necessárias. (**Justificativa do Pl 8599/17**).

Dessa vez, a Mesa Diretora determinou o envio do PL 8599/17 para análise das Comissões de Educação, da Defesa dos Direitos da Mulher e da Comissão de Constituição e

Justiça. Na Comissão de Educação (CE) foi nomeado como relator o deputado Saraiva Felipe (PMDB/MG). No dia 16/06/18, foi apresentado requerimento de urgência ao PL 8599/17, o qual foi aceito pelo Plenário, só em 12/03/19, de forma que o PL foi encaminhado direito ao Plenário para apreciação simultânea de todas as comissões responsáveis por sua análise. Note-se que essa estratégia de levar o projeto diretamente para o Plenário, ao longo dos anos, foi se tornando mais comum, o que tinha o benefício de acelerar a tramitação, mas suprimia a vocação das comissões temáticas como espaço privilegiado de debate e participação social.

Contudo, entre a apresentação e o deferimento do pedido de urgência, o relator Saraiva Felipe apresentou seu relatório na Comissão de Educação, defendendo a aprovação do PL 8599/17, com apenas pequenos ajustes de redação, e seu relatório foi aprovado nessa comissão. Depois, o projeto foi levado para o Plenário, onde a deputada Bruna Furlan (PSDB/SP) foi designada como relatora para as comissões restantes e o Plenário. Ela defendeu a aprovação do PL com uma emenda modificativa para incluir a necessidade de apresentar documentos referentes à situação de violência doméstica sofrida pela vítima, bem como determinar também a possibilidade de transferência imediata de instituição de ensino da educação básica dos dependentes da vítima, independentemente da existência de vaga.

Na sessão deliberativa ordinária do Plenário do dia 19/03/19, o PL 8599/17 foi colocado em pauta e feito o respectivo debate, no qual as manifestações favoráveis de parlamentares dos mais diferentes alinhamentos políticos aponta para a unanimidade que o tema tinha alcançado:

> Mulheres vítimas de violência doméstica no nosso país encontram-se em situação frágil, vulnerável, em que muitas vezes precisam ser afastadas do seu agressor. Ao fazer a denúncia, ficam muito mais frágeis e solicitam simplesmente o que é garantia, o que é direito delas, a educação de seus filhos. No momento em que são agredidas, elas precisam mudar de local onde residem, precisam procurar um trabalho e muitas vezes não encontram próximo a sua moradia um local para os filhos estudarem. É uma situação que os prefeitos não conseguem ter, principalmente na educação infantil, vagas para todos. Mas essas mulheres em uma situação vulnerável elas precisam ter garantia para voltar a uma situação de trabalho, buscando autonomia financeiras. Peço aos colegas deputados que sejam sensíveis a esse tema **(fala da deputada Giovana de Sá, PSDB/SP)**.
>
> Quando uma mulher é vítima de violência doméstica, seus filhos também são e sem dúvidas o estado brasileiro precisa assegurar o direito à escola, à creche, que é um dos direitos mais fundamentais das crianças. Além disso, isso também diz respeito à possibilidade de autonomia e independência financeira das mulheres para que possam voltar ou se estabelecer no mercado de trabalho. É sempre muito importante afirmar o direito às mulheres, mas principalmente nessa conjuntura de aumento dos índices de feminicídio, dos discursos de ódio, de violência, inclusive por parte do governo contra todas as mulheres. Mulheres do PSOL votam sim **(Fala da deputada Sâmia Bonfim, PSOL/SP)**.
>
> Esse projeto destaca várias coisas importantes. Primeiro ele impede a mulher de uma dupla punição, garante o direito fundamento do direito à educação à prole, garante o

> direito da mulher de se desvincular do local da agressão. Um projeto muito importante. Parabéns a relatora **(Fala da deputada Jandira Feghali)**.

Em 20/03/19, o PL 8599/17 foi encaminhado à Casa Revisora, o Senado Federal, onde houve uma modificação, para incluir o §5º, no art. 9º da Lei nº 11.340/06, a fim de garantir sigilo aos dados da ofendida e de seus dependentes matriculados ou transferidos de instituição de ensino, visando oferecer maior proteção às vítimas. Como houve emendas no Senado, o PL foi redistribuído novamente às Comissões de Educação e de Defesa da Mulher e Constituição e Justiça. Em todas as comissões e, na sequência, no Plenário, as mudanças introduzidas pelo Senado foram acolhidas e o projeto aprovado. Em 19/09/19, o PL 8599/17 foi encaminhado à sanção presidencial, sendo transformado na Lei nº 13.882/19 em 09/10/19, sem vetos.

9) **PL 510/19 - Lei nº 13.894/19**

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever a competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para a ação de divórcio, separação, anulação de casamento ou dissolução de união estável nos casos de violência e para tornar obrigatória a informação às vítimas acerca da possibilidade de os serviços de assistência judiciária ajuizarem as ações mencionadas; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para prever a competência do foro do domicílio da vítima de violência doméstica e familiar para a ação de divórcio, separação judicial, anulação de casamento e reconhecimento da união estável a ser dissolvida, para determinar a intervenção obrigatória do Ministério Público nas ações de família em que figure como parte vítima de violência doméstica e familiar, e para estabelecer a prioridade de tramitação dos procedimentos judiciais em que figure como parte vítima de violência doméstica e familiar.

Também no início do governo Bolsonaro, no dia 06/02/19, o PL 510/19 foi proposto pelo então deputado Luiz Lima (PSL/RJ) – do mesmo partido e do mesmo Estado do então presidente da República -, para permitir o divórcio ou rompimento da união estável, a pedido da ofendida, nos casos previstos na Lei nº 11.340/06. Foi mais uma demonstração de que a pauta da violência doméstica também foi abraçada por partidos de direita. O parlamentar justificou da seguinte forma a necessidade do PL:

> A violência doméstica é algo que repugna e que deve ser combatida por todos os meios possíveis. Não se coaduna com os princípios morais, éticos ou quaisquer outros, a prática de agressões no âmbito de um lar. Nossa Constituição Federal em seu artigo 226 determina que a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. Esta proteção especial deve ser direcionada a cada um de seus membros indistintamente. Todavia quando um de seus membros se embrenha nos caminhos nefastos da agressividade, da violência, da falta de respeito e consideração para com o outro, o Estado deve intervir e aplicar as medidas protetivas necessárias, em favor da paz social. Frequentemente, nos dias de hoje, vemos homens agirem de forma truculenta contra membros de sua família, deixando marcas indeléveis em suas capacidades psicológicas. Apesar da Lei da Maria da Penha já criar diversas medidas para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, como o afastamento do agressor, há necessidade de prevermos medidas que facilitem de forma definitiva o encerramento do vínculo da mulher e da família com o agressor. Nesse sentido, a decretação imediata do divórcio ou do rompimento da união estável nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, a pedido da ofendida, é uma medida

> que pode vir a minimizar os efeitos negativos, e muitas vezes catastróficos, para a ofendida, por conta da convivência durante o andamento do processo de divórcio ou dissolução da união estável. (**Justificativa do PL 510/19**).

No segmento acima, o autor abre a sua justificação falando que a Constituição Federal determina que a família é "base da sociedade" e que, nessa medida, deve ter uma "proteção especial" do Estado, direcionada "a cada um dos seus membros indistintamente". Mais adiante, ele fala que "frequentemente, nos dias de hoje, vemos homens agirem de forma truculenta membros da sua família". Somente na frase seguinte aparece, pela primeira vez, o termo "mulher" inserido na expressão "violência doméstica contra a mulher", que é o objeto da Lei Maria da Penha, então, é difícil escapar da sua menção. Porém, ato contínuo, ele fala que "há necessidade de prevermos medidas que facilitem de forma definitiva o encerramento do vínculo da mulher e da família com o agressor". Assim, o autor do projeto retrata a família e não a mulher como centro irradiador de sentido na Lei Maria da Penha, e não a mulher considerada individualmente no seu sentido, dignidade e valor, em uma formação discursiva que já estava presente na própria tramitação da LMP.

Dessa vez, a Mesa Diretora determinou o envio do PL 510/19 apenas para análise da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e da Comissão de Constituição e Justiça. Contudo, novamente, aprovado o requerimento do regime de urgência, ele foi enviado diretamente para o Plenário sem qualquer discussão nas comissões temáticas. No dia 27/03/19, o projeto foi colocado na pauta do Plenário e a deputada Erika Kokay, designada como relatora. Ela manifestou-se pela aprovação do projeto na forma de substitutivo de sua autoria, o qual garantia que a vítima fosse informada sobre a possiblidade de ingresso imediato da ação de divórcio, bem como para fixar a competência dos Juizados de Violência Doméstica para decidir sobre o divórcio, sem necessidade de partilha de bens, garantindo a preferência de tramitação processual. Nas palavras da relatora:

> A mulher ao estar em situação de violência doméstica e ter o direito as medidas protetivas ela também terá a partir do Estado a possiblidade de um rompimento da relação que provoca tanto sofrimento. A violência doméstica, na rua ninguém sabem quem somos, em casas nós somos nós mesmas. E há muitas mulheres no Brasil que não querem voltar para suas casas e serem esvaziadas de si mesmas, muito semelhante a uma situação de tortura porque há uma despersonificação porque há um processo que ela olha para dentro dela e não ficou nada. Ela se transformou no espelho do desejo de hoje. Quando ela tem o direito de proteção, no país que é o 5º do mundo. O feminicídio estatística é precedido pelo feminismo simbólico, pelo sentimento da mulher em se sentir dona do seu próprio corpo, fala, vida **(Deputada Érika Kokay)**.

Percebe-se que, na fala da relatora, a mulher é o elemento simbólico central, e não a família. O projeto foi aprovado nos termos do substitutivo. Depois da votação, o autor do

projeto deputado Luiz Lima, de direita, agradeceu a deputada relatora Érika Kokay, de esquerda, por unir as forças em defesa da pauta da "mulher" e da "família":

> Agradecer a deputada Erika Kokay. Esse PL é muito simbólico no momento da polarização da política nacional. É impossível que tenhamos 100% de divergência nessa casa e esse PL em defesa da mulher no mês de março, no mês da mulher, ele prova que essa casa pode sim ter convergência. Essa alteração na Lei Maria da Penha, que teve como relatora a Jandira Feghali, beneficia e a altera e a torna mais eficaz, ao inserir o art.19-A e autorizar o juiz assim que for a vontade da agredida decretar o divórcio ou o rompimento da união estável. Eu sempre fui a favor da família, mas a gente considera impossível ter algum vínculo de estabilidade familiar, algum vínculo dos seus pais com os filhos, se há violência dentro de casa. Nesse sentido, o juiz da Lei Maria da Penha ganha o direito de além de ter a responsabilidade criminal, ele também tem a responsabilidade civil de decretar o divórcio, acelerando o processo de separação de bens e de pensão. Muitas mulheres tornam a encontrar o agressor várias vezes impondo a ela o risco e aumenta o espaço de tempo. A mulher não quer ver seu agressor preso por esse vínculo familiar, quer sim os seus direitos garantidos. Quero agradecer aos chefes de gabinete da liderança do PSL e do PT que trabalharam juntos para viabilização do projeto de lei. Agradecimento também a Jandira Feghali que relatou a Lei Maria da Penha e abraçou a modificação. Vamos conversar mais e acreditar que podemos ceder e construir e que podemos ser cada vez mais eficaz por nosso país **(Deputado Luiz Lima)**.

Em pouco mais de um mês da propositura do PL 510/19, ele foi enviado ao Senado Federal, como casa revisora, de onde voltou com várias alterações de forma a mencionar, ao lado da ação de divórcio e de dissolução da união estável, a ação de separação judicial e a ação de anulação de casamento; fazer referência ao juízo competente para decidir o feito, quando não o do próprio Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; prever a competência do foro de domicílio da vítima de violência doméstica e familiar para todas essas ações; e determinar a intervenção obrigatória do Ministério Público nas ações de família em que figure como parte vítima de violência doméstica e familiar.

Como houve emendas no Senado, o PL foi redistribuído novamente às Comissões de Defesa da Mulher e Constituição e Justiça, cujos pareceres seriam apresentados em Plenário, em razão do regime de urgência a que estava submetido o PL 510/19. Em 03/10/19, Érika Kokay foi novamente designada relatora e ofereceu manifestação favorável à aprovação do projeto, com a redação alcançada no Senado, com exceção do item referente à possibilidade de anulação de casamento, uma vez que essa medida demandaria procedimentos específicos diferentes das matérias analisadas em processos de dissolução de união estável, separação ou divórcio.

> O que diz esse projeto? (...) Ao se deparar com casos de violência contra as mulheres, a Vara que atende as mulheres vítimas de violência ela também possa proceder à separação, à dissolução da união estável e ao divórcio para que seja desconstruído os vínculos que provocam muito sofrimento na mulher, nas crianças e no conjunto da sociedade. O projeto otimiza ações necessárias para que a mulher possa se desvincular da ação de violência e possa ter o direito a uma existência humana, que pressupõe a condição de sermos sujeitos, inclusive de nossos corpos.

> Os homens nascem donos dos seus corpos, as mulheres lutam todos os dias pelos seus corpos, para que eles não sejam ofertados todos os dias em bandejas. O projeto que volta do Senado é extremamente meritório. A coragem que as mulheres têm para denunciar a violência doméstica ela é construída com muita dificuldade. As pesquisas indicam que as mulheres durante anos sofrem sozinhas, silenciam e muitas vezes se sentem culpadas por serem vítimas de violência. Essa culpa é um profundo instrumento de dominação que corrói a mulher. Se se atribui a vara de violência contra as mulheres para a anulação de vínculos e muitas vezes ela não tem estrutura e sobrecarrega a função dessas varas e acabam por estar fazendo com que elas possam se centrar no foco do combate à violência contra as mulheres. Quando se transformam mãos de crianças em armas e se defende o armamento, nós temos que ter clareza que essas armas têm alvo e esses são os trabalhadores, as populações originárias, as mulheres, é a população LGBTI+, são os jovens negros e pobres. O ferro do grilhão da senzala foi substituído pelo aço da bala que fura o peito da nossa juventude e provoca o extermínio que essa casa já se dedicou a isso, mas precisa dar seguimento às resoluções da CPI do extermínio de jovens negros e pobres desse país. Esse ferro substituído pelo aço das algemas e balas. Combater a violência contra a mulher não é cereja de bolo ou chantili de café é estruturante para a construção de uma sociedade de paz que nós possamos eliminar uma masculinidade tóxica, que mata, eivada pela crueldade, tecida pelos fios do sexismo, do machismo, da própria misoginia tão presente nas relações do Brasil **(Relatora deputada Érika Kokay)**.

Como visto, a mulher carrega a culpa pela obrigação de conciliar os conflitos, para preservar a família, culpa que, como diz a deputada Érika Kokay, tanto na fala acima, como em entrevista para essa pesquisa "corrói a alma". Nesse mesmo sentido, a professora Lourdes Bandeira (2014, p. 457) recupera esse fardo da mulher na manutenção da harmonia familiar:

> A manutenção da lógica familista alia-se aos motivos aparentemente desencadeadores da violência e que são sempre frequentes nas conciliações dos conflitos domésticos e intrafamiliar, cabendo à mulher: reatar a relação afetivo-conjugal, rejeitar o pedido de separação, abdicar-se da independência econômica (mulher em processo de ascensão social), aceitar a violência como expressão de ciúmes, entre outros.

Na sequência, ocorreram os debates, em que cada campo político defendeu a aprovação do projeto à sua maneira:

> Eu que fui delegado nas periferias, a gente sabe a violência que as mulheres sofrem principalmente nas periferias, e elas tinham que conviver com o homem ou enfrentar um processo de divórcio demorado, e que tem um ônus, e a mulher não tem dinheiro, não tem rumo, não tem nada e ela precisa da ajuda do poder público. A Maria da Penha lá em PE devem estar muito orgulhosa de você. Um projeto com a cara desse novo país que a gente quer **(fala do deputado Delegado Waldir, PSL/GO)**.

> É muito legal ver no parlamento o PT e o PSL pelo bem do Brasil, muito obrigado ao deputado Luiz Lima e a deputada Erika, porque ao invés de ficarmos no debate ideológico a gente está trabalhando pelo Brasil. E trabalhar pelo que é bom **(Deputado Paulo Gamine, NOVO/RJ)**.

> Eu penso que temos desde 2006 a Lei Maria da Penha, ela precisa ter a vigilância dessa casa para ter eficiência. (...) Você não casa pensando que vai separar é uma escolha, mas ela não pode efetivar um sofrimento que é um arrancar de si mesma e de repente olha pra dentro de si e não sobrou nada. Estatísticas que doem e que devem levar a reflexão pela dor. Os discursos de desvalorização das mulheres, de

> que estupro é prêmio, muitas vezes emanados pelo próprio presidente da República, de que ter uma filha mulher é própria escorregadela ou coisas assim, são discurso que se transformam em arma e em estatística **(Deputada Érika Kokay)**.

O PL 510/19 foi aprovado à unanimidade no Plenário da Câmara, nos termos da proposta da relatora Érika Kokay. Porém, encaminhado à sanção, ele foi parcialmente vetado pelo presidente Bolsonaro, com base no seguinte raciocínio:

> Os dispositivos propostos, ao permitirem e regularem a possibilidade da propositura de ação de divórcio ou de dissolução de união estável no Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, guardam incompatibilidade com o objetivo desses Juizados, especialmente no que tange à ágil tramitação das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha. Portanto, a alteração proposta é contrária ao interesse público, pois compromete alguns dos princípios que regem a atuação desses juizados, tais como a celeridade, simplicidade, informalidade e economia processual, tendo em vista os inúmeros desdobramentos naturais às ações de Direito de Família. (**Veto do Presidente Jair Bolsonaro**).

Aparentemente, intencionalmente ou não, a assessoria jurídica da Presidência da República confundiu os Juizados Especiais Criminais, regidos pelos princípios mencionados, com os Juizados de Violência Doméstica, que não são regidos por esses princípios e que, já na redação original da LMP, tinham competência tanto civil quanto criminal para decidir sobre casos de violência doméstica contra a mulher. Pelo contrário, a LMP previa expressamente a não aplicação da Lei 9.099/95 nos casos de violência doméstica contra a mulher, comando esse que foi confirmado pela decisão do STF. Assim, difícil discernir se foi mais um caso de utilização da "falácia do espantalho" ou só um erro na avaliação jurídica do caso, até porque a base do governo Bolsonaro votou a favor do projeto.

Nesse quadro, em 26/11/19, o Congresso Nacional derrubou o veto e a Lei nº 13.894/19 passou a ter vigência na sua integralidade.

10) PLS 9/16, PL 5001/16 - Lei nº 13.984/20

Altera o art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial.

O PLS 9/16 teve origem diferente das dos demais PLs que modificaram a Lei nº 11.340/06, pois ao invés de ter sido de iniciativa de parlamentar, foi resultado das sugestões colhidas em uma audiência pública realizada no dia 01/12/15 pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, para debater sobre iniciativas de reeducação de homens autores de violência doméstica e familiar.

Foram ouvidas várias experiências nesse sentido em andamento em todo país como, por exemplo, o projeto "Tempo de Despertar" de São Paulo; o "Grupo Reflexivo de Homens: Por

uma Atitude de Paz" do Rio Grande do Norte; e o projeto "Lá em Casa quem Manda é o Respeito" do Mato Grosso.

Assim, ao final da audiência, os senadores da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, liderados pelo Senador Paulo Paim (PT/RS), propuseram o PLS 9/16, no dia 02/02/16, que prevê como medida protetiva de urgência no caso de violência doméstica e familiar contra a mulher a determinação de frequência a centros de educação e reabilitação para os agressores. A justificativa do projeto foram as experiências exitosas na prática de grupos reflexivos de homens.

Encaminhado ao Plenário, o projeto foi aprovado pelo Senado Federal em 31/03/16 e, já na Câmara dos Deputados, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados atribuiu-lhe um novo número, ao PL 5001/16, e determinou seu envio para as Comissões de Seguridade Social e Família e Constituição e Justiça.

Na Comissão de Seguridade Social e Família, foi nomeada relatora a deputada Laura Carneiro (PMDB/RJ). Contudo, em razão da então recente Resolução nº 15/16, que criou a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e a Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, a Mesa Diretora retirou a matéria da CSSF e a encaminhou para a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, com a manutenção da mesma relatora. Além disso, a Mesa Diretora determinou o apensamento ao PL original dos PLs 5564/16, 7010/17 e 788/15.

Na CDDM, a relatora defendeu a aprovação do projeto, bem como dos seus anexos, apresentando um substitutivo para incluir mais três medidas protetivas de urgência: o acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio; frequência compulsória a curso, atividade, orientação por assistente social e tratamento psicológico a fim de controlar a raiva e agressividade para reestabelecer comportamento socialmente aceitável e de respeito às mulheres; e a frequência a centro de recuperação e reabilitação para drogas e álcool.

No dia 03/05/17, Laura Carneiro leu o relatório e ele foi aprovado por unanimidade seu parecer, que assim defendeu:

> À vista disso, as referidas proposições legislativas têm o propósito de provocar a mudança de comportamento e de evitar a reincidência de homens que cometeram violência doméstica, por meio de mecanismos que obriguem o ofensor a refletirem sobre seus atos, além de promoverem a acompanhamento estatal dos indivíduos, que praticam atos contra a incolumidade física, psíquica e moral das mulheres. Este acompanhamento personalizado, pautado pela vida pregressa de cada agressor, com foco na ressocialização, e em grupos de apoio, são fundamentais para que os ofensores compreendam e assumam a responsabilidade sobre seus atos, tendo o condão de evitar a reincidência. (**Relatora Deputada Laura Carneiro**).

A Mesa Diretora determinou o apensamento também dos PL 8390/17, PL 10593/18 e PL 10945/18 ao PL 5001/16.

No dia 28/11/18, foi designado como relatora a deputada Yeda Crusius (PMDB/RS) como relatora na Comissão de Constituição e Justiça, a qual, em razão da mudança de procedimento para o regime de urgência, proferiu seu parecer em Plenário, pela aprovação do projeto e de seus apensos, na forma do substitutivo, que retirou as duas últimas medidas colocadas no relatório da deputada Laura Carneiro, mantendo apenas "o comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação e o acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio. Na leitura do seu relatório, a deputada Yeda Crucius ressaltou a importância de "tentar mudar a cultura na qual mergulha uma sociedade que faz com que, apesar de todos os esforços para reduzir a violência, essa violência tenha estatisticamente aumentado, e de maneira cruel, tronando-se até banal".

Os deputados tiveram divergência a respeito da obrigação de frequentar cursos e ninguém se manifestou abertamente em sentido contrário nos microfones e sim por meio da construção do acordo nos bastidores, do qual resultado o mencionado substitutivo de Yeda Crucius, que manteve apenas uma das medidas propostas.

Figura 6 – Debate entre deputados federais na discussão do PL 5001/16

Imagem que demonstra a construção do acordo nos bastidores entre deputados de vários espectros políticos.

Depois de aprovado o novo substitutivo, a matéria retornou ao Senado Federal, diante das modificações realizadas na Câmara dos Deputados, foi aprovado em 13/12/18, e de lá foi enviada à sanção presidencial no dia 18/03/20, sendo transformado na Lei nº 13.984/20.

11) PL 6298/19 - Lei nº 14.149/21

Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar.

O PL 6298/19 foi proposto, em 04/12/19, pela então deputada Elcione Barbado (MDB/PA), visando alterar a Lei nº 11.340/06, para determinar a aplicação do Formulário

Nacional de Risco e Proteção à Vida (Formulário FRIDA) no atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica, sob a seguinte justificativa:

> Diante do vertiginoso aumento da violência contra a mulher nos últimos anos, no Brasil, não obstante várias alterações da Lei Maria da Penha, é necessário o contínuo aperfeiçoamento dos procedimentos inerentes ao atendimento qualificado das mulheres vítimas de violência. (...) O FRIDA, que foi estudado e desenvolvido cientificamente pelos peritos Ana Lúcia Teixeira, Manuel Lisboa e Wania Pasinato, indica, de forma objetiva, o grau de risco da vítima em virtude das respostas dadas às perguntas do formulário, o que pode reduzir a probabilidade de uma possível repetição ou ocorrência de um primeiro ato violento contra a mulher no ambiente de violência doméstica. Para que a uniformização do atendimento no tocante à análise de risco é que propusemos a presente alteração na Lei Maria da Penha, de forma a determinar que todos os operadores envolvidos passem a empregar o FRIDA na análise de risco. (**Justificativa do PL 6288/19**).

A Mesa Diretora determinou o envio do PL 6298/19 para análise das Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher e de Constituição e Justiça, bem como apensou a ele o PL 366/20, por se tratar de matéria similar. Porém, mais uma vez, foi apresentado requerimento de urgência e o feito encaminhado para diretamente para o Plenário. Pelo menos no âmbito do debate legislativo sobre violência doméstica contra a mulher, parece que a discussão em comissões temáticas se tornou coisa do passado, em um processo de empoderamento da Mesa Diretora, em detrimento dessas comissões.

Em 18/03/21, em plena pandemia de Covid-19, houve a sessão deliberativa extraordinária de modo misto (presencial e virtual) para tratar do projeto e a deputada Professora Neide (PT/MT) foi designada relatora no Plenário e comissões temáticas. Em seu voto conjunto, ela defendeu a aprovação do PL e do apenso, na forma do substitutivo apresentado, para, ao invés de constar como uma alteração na Lei Maria da Penha, ser uma lei própria, referente ao próprio formulário de avaliação de risco aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar, em função de seu simbolismo. Após a leitura do relatório, vários deputados, novamente, de vários espectros políticos, manifestaram-se na sessão híbrida:

> É importantíssimo esse projeto para que possa ter a aplicação do formulário FRIDA, para fortalecer toda a rede contra a violência contra as mulheres brasileiras. Mais uma vez é uma batalha política que une toda Câmara dos Deputados e que as mulheres dessa casa, independente de posicionamento político dão exemplo para fazer avançar a luta em defesa da vida das mulheres, não a violência doméstica, não à violência contra mulheres **(Deputada Lídice da Mata, PSB/BA)**.
>
> A importância de termos um relatório na porta de entrada de denúncias, esse relatório nos dá condições de poder focar em políticas públicas efetivas e não fugir de qualquer tipo de notificação dessas estatísticas **(Deputada Aline Gurgel, Republicanos/AP)**.
>
> Hoje construímos uma agenda para nos possamos fazer justiça a um país que precisa construir equidade de gênero, precisa assegurar igualdade de direitos para

> que possamos vivenciar a liberdade. Diz Paulo Freire que é impossível construir um país livre se alguém não está livre. A luta pela libertação das mulheres dessa lógica de subalternização, dessa lógica que impõe tantas ditaduras, inclusive as ditaduras da perfeição em que a mulher em todo espaço que ela ocupa tem que ser perfeita, mas o filho não pode adoecer, sua casa tem que estar limpa, a sociedade impõe a mulher uma série de perfeições. Então a culpa é tão caracterizada como um instrumento interno de dominação porque às mulheres é exigida uma perfeição e nós queremos a liberdade. Queremos respirar a humanidade. No momento em que está tão difícil de respirar, inclusive, literalmente nesse país, nos queremos respirar os ares da liberdade para que possamos dizer que a nossa humanidade só reconhecemos na afetividade, na alteridade, quando nos consideramos donas do nosso pensar, do nosso sentir, do nosso querer. Os homens quando nascem, nascem com seus corpos, e as mulheres lutam todos os dias pelos seus corpos. Por isso essa luta tão intensa e que um pouco esse dia de hoje carrega esse fardo. Não pode haver qualquer tipo de subalternização constituída pela lógica patriarcal. Alguns acham que as estatísticas como 5º país em feminicídio, elas são obras de um desajuste individual, elas são construídas pelo patriarcalismo, elas são construídas pelo patrimonialismo, porque no colonialismo os donos da terra também se sentiam donos das mulheres. Esse país já permitiu que as mulheres e as crianças pudessem ser castigadas fisicamente pelos homens, em legislação. Hoje temos a terceira melhor legislação do mundo, a Lei Maria da Penha, que precisa fazer parte da nossa realidade e para isso precisamos ter orçamento. (...) (**Deputada Érika Kokay**).

O PL 6298/19 foi aprovado e foi encaminhado à Casa Revisora, o Senado Federal, que o aprovou sem modificações, motivo pelo qual foi encaminhado à sanção presidencial, sendo transformado na Lei nº 14.149/21.

12) PL 741/16 - Lei nº 14.188/21

Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher.

O PL 741/19 foi proposto, no dia 04/03/21, pelo conjunto de deputadas Margarete Coelho (PP/PI), Soraya Santos (PL/RJ), Greyce Elias (AVANTE/AM) e Carla Dickson (União/RN), visando alterar a Lei nº 11.340/06, para: determinar o afastamento do lar do agressor em caso de violência psicológica, alterando o art. 12-C; tipificar os crimes no Código Penal de violência psicológica, perseguição e perseguição qualificada; impor o cumprimento de pena inicial do feminicídio no regime fechado; tipificar a lesão corporal praticada em razões da condição sexo feminino; considerar o feminicídio como crime hediondo; e instituir a campanha sinal vermelho como forma de denúncia ou pedido de socorro para mulheres sem situação de violência doméstica. A justificativa do projeto apresenta o pacote de medidas em defesa da mulher de nome “Basta”, apoiado ativamente pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB):

> Faz-se, portanto, indispensável a atuação legislativa em prol do avanço de políticas estatais visando ao incremento do combate à violência contra mulheres no país. O "Pacote Basta", ora apresentado, — fruto da idealização da Associação dos Magistrados Brasileiros — AMB, exsurge deste anseio enquanto proposta que congrega diversas alterações normativas orientadas a dar um basta ao assustador e dramático panorama de discriminação e violência sofrido pelas mulheres brasileiras. Sob esse intento, medidas no sentido de reprimir condutas atentatórias contra a saúde psicológica das mulheres e sua liberdade mostram-se essenciais, inclusive em razão do avanço das novas tecnologias e da multiplicidade de formas de cometimento de perseguição às mulheres — como os casos de perseguição e de cyberstalking, que se multiplicam em uma realidade na qual as pessoas estão cada vez mais conectadas. Nesse mesmo sentido, a violência psicológica, por não apresentar marcas físicas visíveis, é uma das formas mais frequentes de agressão à mulher, representando o segundo maior tipo de violência doméstica sofrida, segundo revela pesquisa realizada pelo Senado Federal. Por essas razões, tenciona-se a tipificação do crime de perseguição ("stalking"). Ademais, pretende-se a tipificação do crime de violência psicológica, bem como a previsão de que a possibilidade de ocorrência desta violência seja motivação suficiente a afastar o agressor do local de convivência com a ofendida. Além disso, tenciona-se o tratamento do crime de feminicídio como um tipo penal autônomo, medida que representa singular oportunidade de o Legislativo aperfeiçoar as normas que visam à proteção de mulheres em especial situação de vulnerabilidade. As razões para se promover essa alteração legislativa podem ser sintetizadas em três eixos principais: (i) a existência de elementos fáticos comuns, particulares ao crime de feminicídio; (ii) a urgência no refinamento e na uniformização de estatísticas que envolvem a violência contra a mulher; e (iii) o efeito simbólico da medida. A sensação de impunidade para os crimes cometidos contra a mulher também merece atenção, tanto com vistas a encorajar as vítimas para que busquem as autoridades do Estado para registrar a violência quanto para se dissuadir potenciais agressores. Para tanto, propõem-se o cumprimento da pena por crimes cometidos contra a mulher em razão do sexo feminino em regime inicialmente fechado. A proposta, direcionada ao endurecimento da punição dos crimes, reforça a função preventiva específica da pena, levando em consideração que, pelas regras atuais, geralmente o agressor não será submetido a esse regime quando da condenação. Prevê-se, por fim, a normatização da "Campanha Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica", na forma de um programa de cooperação em nível nacional. Com o objetivo de coibir o aumento da violência contra a mulher no contexto da pandemia do coronavírus, no dia 10 de junho de 2020, a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, lançou referida campanha, que tem como proposta oferecer às mulheres vítimas de violência doméstica um canal silencioso de denúncia. Segundo a iniciativa da campanha, o protocolo básico e mínimo consiste em uma forma de denúncia colocada à disposição da vítima que, ao dirigir-se à farmácia ou à drogaria cadastrada, pode apresentar, ao farmacêutico ou ao atendente, o sinal "X" em vermelho na palma da mão. Esses funcionários, por seu turno, ao visualizarem o pedido de auxílio, devem acionar as Polícias Militares e Civis para acolhimento e assistência da vítima, resguardando-lhe o direito ao sigilo e à privacidade em todo o processo. (**Justificativa do Pl 741/19**).

É interessante notar que parcela dos juízes brasileiros, reunidos no FONAJE, no início da vigência da Lei Maria da Penha foram seus algozes, contrários ao avanço da legislação contra a violência doméstica contra a mulher, insistindo na manutenção desses casos nos Juizados Especiais Criminais, nas "conciliações" e nas "penas alternativas". A mesma Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) chegou a ajuizar ADI contra a aplicação de medidas protetivas de urgência pela autoridade policial quando o fato não ocorresse em

município sede de comarca, ou seja, em municípios onde não houvesse sequer um juiz no seu território.

Porém, em 15 anos depois da promulgação da LMP, em 2021, a AMB encabeçou e apoiou um projeto de extrema importância na defesa da pauta das mulheres: a tipificação dos crimes de perseguição e de violência psicológica. Isso demonstra que, ao longo dos tempos, a pauta da violência doméstica foi assumindo relevância político-estratégica, motivo pelo qual, inclusive, tornou-se objeto de disputa entre corporações e de narrativas na polarização política no país.

Assim, o PL 741/19 não foi sequer despachado pela Mesa Diretora para as comissões temáticas. Já inicia a sua tramitação em regime de urgência, de modo que, no dia 11/03/21, foi encaminhado diretamente ao Plenário, onde teriam participação as Comissões de Defesa da Mulher e de Constituição e Justiça. Os PLs 5552/20, 4196/20 e 5445/20 foram apensados por tratarem de assuntos similares.

Em 02/06/21, houve a sessão deliberativa extraordinária no Plenário e a deputada Perpétua Almeida (PC do B/AC) foi designada relatora pelas comissões temáticas e o Plenário. No seu relatório e voto, ela defendeu a aprovação de substitutivo, que consolidava o projeto original e os apensos, de modo a modificar o texto em partes que não referentes à Lei Maria Penha e que, por consequência, não é objeto dessa pesquisa.

Após a leitura do relatório, vários deputados se manifestaram na sessão híbrida:

> Sr. Presidente, eu queria, nesta noite simbólica, fazer um registro muito importante. É óbvio que o PL vai orientar "sim", junto com toda a base. Mas precisamos fazer alguns destaques neste projeto, que simboliza que quando os Poderes estão unidos para combater o mal, muito embora sejam independentes, através dessa interdependência entre aquele que produz a lei e aqueles que colocam a lei em prática, o resultado é uma tutela tão necessária para a sociedade. Eu queria, Sr. Presidente, dizer da minha alegria em poder subscrever um projeto que veio com a experiência dos magistrados do Brasil, na pessoa da Renata Gil. A Renata Gil é a primeira mulher Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros. E, junto com vários outros juízes e juízas, trouxe dados numéricos do que as mulheres vivem no dia a dia. O Brasil é o quinto país em violência doméstica. Por isso, precisamos desse sinal do basta. (...) Nenhum homem, eu tenho certeza, criou uma filha para ser agredida pelos seus pares. Eu tenho certeza disso. **(Deputada Soraya Santos, PL/RJ)**

> Infelizmente, essa lógica da violência contra a mulher tem origem no patriarcado, na lógica da desigualdade de gênero. O mesmo mecanismo que leva um homem a matar uma mulher leva um homem a agredi-la fisicamente, a violentá-la sexualmente, a gritar com ela, a diminuí-la. Então, são diferentes os tipos de violência que nos atingem todos os dias. Todas nós já fomos vítimas de algum tipo de violência como essas. E é preciso enfrentar esse cenário de forma muito contundente. Nós mulheres somos as maiores vítimas das diferentes formas de violência. O homicídio, que vitima mais os homens, vítima homens negros, filhos de mulheres negras. E, por isso, saúdo a Deputada Rosangela, que nos lembrou aqui da Cláudia, arrastada pelo carro da polícia, o que nos remete ao papel do Estado no fomento à violência contra a mulher. Que bom que esta Casa está dando um passo

> para enfrentar esse mal que nos atinge de forma tão dura! Acho que faltam muitas coisas ainda para mudarmos o cenário do Brasil. Precisamos fortalecer as DEAMs, as Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher, precisamos fortalecer as Casas Abrigo. E, com isso, faremos com que as mulheres tenham de fato acesso às medidas protetivas. Além disso, precisamos de prevenção. Temos que discutir nas escolas, por exemplo, que o corpo da mulher não pode ser tocado sem o consentimento dela, para que nossos meninos no futuro não sejam homens agressores, não sejam homens que acham que podem usar uma lógica do poder hierárquico masculino para gritar com uma mulher, para violentar psicologicamente uma mulher, o que provoca o adoecimento em muitas de nós. (**Deputada Talíria Petrone, PSOL/RJ).**

O PL 741/21 foi aprovado e foi encaminhado à Casa Revisora, o Senado Federal, que o aprovou sem modificações, motivo pelo qual foi encaminhado à sanção presidencial, sendo transformado na Lei nº 14.188/21.

13) PL 976/19 - Lei nº 14.310/22

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para determinar o registro imediato, pela autoridade judicial, das medidas protetivas de urgência deferidas em favor da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes.

O PL 976/19 foi proposto pela então deputada Flávia Morais (PDT/GO), em 20/02/19, visando alterar a Lei nº 11.340/06, no dia 04/12/19, para determinar que conste nos sistemas de registro de informações das polícias civil e militar a concessão de medidas protetivas de urgência, sob a seguinte justificativa:

> Em que pese os avanços na legislação brasileira e o maior esclarecimento da sociedade a respeito dessa problemática, ainda há grandes desafios como: o atendimento especializado às vítimas, ainda muito deficitário, e a necessidade de agilidade na condução e informação do andamento do processo. Nesse sentido, importa registrar os inúmeros relatos de mulheres que, sob medida protetiva, necessitaram recorrer à polícia, por telefone, de forma emergencial e enfrentaram dificuldades para serem atendidas com a urgência necessária. É inegável que a agilidade no processamento dos inquéritos, das ações penais e das medidas protetivas e a disponibilidade desses serviços nos sistemas de informações das polícias civil, militar e judiciário é forte aliada na redução de homicídios e das agressões sofridas pelas mulheres. Portanto, possibilitar que policiais tenham o acesso imediato às medidas protetivas concedidas pelos juízes possibilita a adoção de ações especializadas quando do atendimento à vítima de violência.

A Mesa Diretora determinou o envio do PL 976/19 para análise das Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM), Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e de Constituição e Justiça (CCJ). O projeto tramitou pelos dois primeiros colegiados e foi aprovado sem modificações. Na sequência, o Plenário aprovou pedido de urgência, avocou o exame do tema e aprovou o projeto também sem modificações.

Em seguida o PL 976/19 foi encaminhado à Casa Revisora, o Senado Federal, de onde retornou com modificações para determinar o registro das medidas protetivas de urgência, assim que concedidas, no banco de dados mantido e regulamento pelo Conselho Nacional de

Justiça, garantido o acesso a todos os órgãos pertinentes na atuação do combate à violência doméstica. As mudanças foram aprovadas pela Câmara dos Deputados, sem modificações, e, na sequência, o projeto foi sancionado pelo Presidente da República, transformando-se na Lei nº 14.310/22.

Examinado o último dos projetos que, até 31/12/22, tinha modificado a LMP, convém parar e inventariar alguns dos elementos simbólicos que passaram a integrar o debate legislativo sobre a violência doméstica contra a mulher, inclusive para localizar as linhas de ruptura dentro do aparente consenso sobre o tema.

As ideias de "transversalidade política", "repulsa à violência doméstica", "importância dos dados" e "celeridade e especialização do atendimento" estão presentes nas falas à direita e à esquerda do espectro político. Há também o reconhecimento, por uma pluralidade de corporações públicas e organizações privadas, da importância da integração do "combate à violência doméstica contra a mulher" nos seus respectivos discursos de valorização profissional. Esse cenário aponta que, em termos discursivos, houve uma revolução na forma de perceber o papel do Estado no combate à violência doméstica contra a mulher, muito distante do pensamento de que haveria um "direito humano a não intervenção nos conflitos familiares".

Por outro lado, para além desses elementos comuns, a depender de seu alinhamento político, os parlamentares destacaram ideias e termos distintos para sustentar as suas posições no debate legislativo em prol do "combate à violência doméstica contra a mulher".

Os parlamentares mais à direita mobilizaram, com frequência, a ideia de "proteção à família", como razão central para o "combate à violência doméstica", com ênfase na ideia de que a família seria a "base da sociedade", em consonância, aliás, com a literalidade do art. 226 da CF. Nesse discurso familista, a mulher é retratada principalmente como a "mãe" e a "filha" e a sua ideação como "indivíduo, ser humano, pessoa em si" assume um caráter secundário.

Por seu turno, os parlamentares mais à esquerda enfatizaram, mais rotineiramente a "proteção à mulher" individualmente considerada e a sua posição de "opressão" e "subalternização", em razão do "patriarcado". Nesse sentido, deram mais espaço, por exemplo: ao respeito ao corpo e à liberdade da mulher; aos seus processos de culpabilização por si mesma e pela sociedade ao seu redor; e à interseccionalidade das opressões que recaem sobre a mulher, especialmente sobre a mulher negra.

Por fim, note-se que essa segmentação não é absoluta. Há interpenetrações, casos em que parlamentares mais a direita mobilizaram o termo "patriarcado" e que parlamentares mais à esquerda articularam a "proteção à família" como elemento importante de sua argumentação no debate legislativo. Aponta-se apenas uma tendência, até porque as estratégias legislativas são contingentes e fluidas, em razão dos objetivos que o parlamentar busca alcançar naquele momento do debate. Basta se lembrar da habilidade da deputada Jandira Feghali, ao mobilizar as preocupações masculinas com o contraditório e a ampla defesa nos processos de violência doméstica contra a mulher, baseados provavelmente no medo da "mulher manipuladora", como estratégia para convencê-los da não incidência da Lei nº 9.099/95 nesses casos.

2.4. Projetos de Lei em andamento relacionados à Lei Maria da Penha

A produção legislativa no Brasil decorre de um longo itinerário de atos que compõe o chamado processo legislativo. Como visto, há regras jurídicas que determinam que algumas matérias devem ser produzidas exclusivamente pelo Poder Legislativo federal, como é o caso das temáticas que abrangem o conteúdo da Lei nº 11.340/16, que tratam de direito penal, direito processual civil, direito processual penal, direito previdenciário e direito civil.

O objetivo desta seção é responder a uma parte do problema da tese referente à identificação das pautas de movimentos feministas acolhidas pelo Poder Legislativo em forma de projetos de lei de modificação à Lei Maria da Penha que não foram aprovados, por terem sido arquivados ou porque estão ainda em tramitação.

A variedade de proposições por parlamentares de diversas vertentes políticas revela que esse instrumento legal é objeto de disputa política acirrada no contexto de uma pluralidade de narrativas, e demonstra claramente a função do Poder Legislativo, que vai para além de aprovar e fiscalizar o Poder Público, mas, acima de tudo pautar a discussão pública. A quantidade e a diversidade de projetos de lei para alterar a Lei Maria da Penha atesta que o tema ultrapassou os conceitos de espectro político entre direita e esquerda, como será visto a seguir. Além disso, proposições sem qualquer fundamento jurídico ou até contrária à defesa das mulheres apareceram na amostra, demonstrando, novamente, que os parlamentares, antes de ter uma lei aprovada, desejam conquistar e agradar seu eleitorado.

Antes, contudo, foi necessária a criação de uma metodologia para identificar, sistematizar e analisar todos os projetos de lei em andamento referentes à Lei Maria da Penha. Considerando que a Lei nº 11.340/06 foi promulgada em 2006, estabeleceram-se, como

recorte temporal, todos os projetos em andamento até o ano de 2022, na linha do que já foi explicitado no capítulo referente aos pressupostos metodológicos.

Determinado o recorte temporal e considerando que o processo legislativo federal é bicameral, ou seja, necessariamente um projeto de lei passa pelas duas casas legislativas, Câmara e Senado Federal, elegeu-se como base de pesquisa o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, pois: 1) grande parte dos projetos se inicia pela Casa do Povo e 2) a apresentação visual e informativa é melhor quando comparada ao sítio eletrônico do Senado Federal.

Para selecionar os projetos em andamento de modificação da Lei Maria da Penha, foram eleitos três parâmetros de busca no índex da Câmara dos Deputados: "Lei 11.340/06", "Lei Maria da Penha" e "violência doméstica". O objeto dessa análise refere-se apenas aos projetos de lei modificativos da Lei Maria da Penha, ou seja, qualquer outro projeto que, embora trate de violência doméstica ou violência contra a mulher, não modificava qualquer artigo da Lei Maria da Penha ficou fora dessa análise. O objetivo de estabelecer esse critério é concentrar a análise no objeto de disputa: a Lei Maria da Penha (LMP).

Então, foi necessário proceder à limpeza dos dados a fim de retirar projetos de leis que tratavam de violência doméstica, mas que não se referiam à modificação da LMP. Para selecionar os projetos de lei em andamento que visam à modificação da LMP, foram lidas individualmente as ementas e o inteiro teor dos projetos para verificar se, de fato, havia previsão de modificação na Lei nº 11.340/06.

Da amostra inicial de 324 projetos de lei, após a limpeza, chegou-se a 309 projetos, que compõem o banco de dados da análise. Apesar do período em questão ser entre 2006 e 2022, o primeiro documento que surgiu na amostra foi uma proposição de lei ordinária de 13/11/07, que foi arquivada regimentalmente.

Como um dos objetos da análise foi o atual estágio em que se encontram os projetos de lei em andamento, uma informação importante é esclarecer que, como o itinerário legislativo é dinâmico, ou seja, a todo tempo há avanços e recuos nos projetos de lei, a amostra considera a consulta aos andamentos legislativos em 08/09/23.

Esses 309 atos normativos foram sistematizados em uma tabela, com as colunas referentes ao ano de publicação, número do ato normativo e ano de propositura, bem como nome, gênero e partido do autor da proposição, sua origem - se deputado, senador, Poder Executivo ou alguma comissão do Congresso Nacional - e seu andamento, se arquivado – com o motivo correspondente -, se transformado em lei ou se ainda em andamento.

Além disso, os projetos de lei foram classificados conforme o seu conteúdo, a partir do agrupamento de proposições legislativas com temáticas, ao mesmo tempo, semelhantes entre si e distintas dos outros projetos legislativos considerados. O detalhamento da metodologia utilizada para a classificação temática será realizado no tópico referente à apresentação dos dados sobre os temas dos projetos de lei analisados.

2.4.1. Composição do Congresso Nacional por gênero - 48ª a 56ª legislaturas

Antes de apresentar o resultado do levantamento dos PLs que pretendem ou pretenderam modificar a Lei Maria da Penha (LMP) e a Lei do Racismo (LR) (no capítulo seguinte), é importante apresentar a composição do Congresso Nacional por gênero, ou seja, o número de parlamentares homens e mulheres proporcionalmente, ao longo do tempo. Essa informação é fundamental para a análise futura dos dados quanto ao percentual e tipo de proposição por gênero do parlamentar.

Como visto, embora a LMP tenha sido promulgada apenas em 2006, a LR, contudo, data de 1989 e, portanto, será apresentada a composição do Parlamento entre os anos de 1988 e 2022 (desde a Assembleia Constituinte de 1987-1988 até o termo final do recorte estipulado para a pesquisa, 2022). Para evitar repetições, esses dados serão utilizados também na análise da LR.

Os dados e os gráficos foram elaborados a partir da consulta das páginas oficiais do Senado e da Câmara na internet, e se referem aos congressistas que exerceram mandato nessas legislaturas de referência, incluindo aqueles eleitos diretamente pelo povo e suplentes, em caso de vacância dos titulares. Eles mostram a composição de cada uma das Casas Legislativas federais do Brasil ao longo do tempo.

Como o número total de membros que exerceram o mandato, titulares e suplentes, varia conforme a legislatura, os gráficos abaixo apresentam a porcentagem total de parlamentares mulheres na Câmara dos Deputados e no Senado em cada período.

Gráfico 1 – Quantitativo percentual de Deputadas e Deputados de 1987 a 2022.

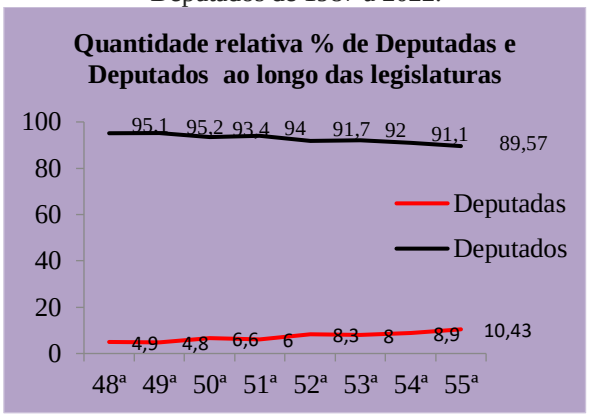
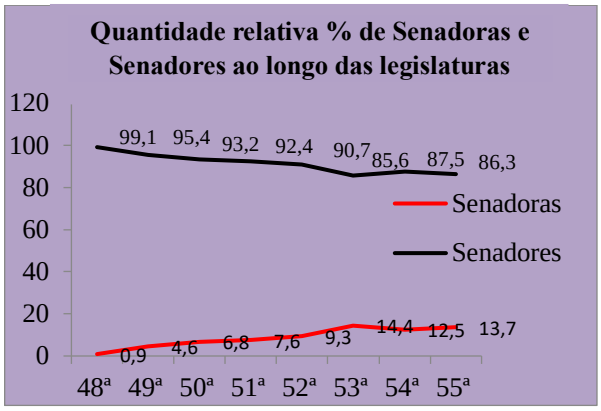


Gráfico 2 – Quantitativo percentual de Senadoras e Senadores de 1987 a 2022.



Elaboração própria, 2024

Embora, como se viu, o aumento da participação política das mulheres tenha sido uma das pautas dos movimentos feministas, mesmo com a possibilidade de votar e ser votada desde 1932, e de cotas eleitorais para mulheres progressivamente maiores a partir de 1995, em 2022, as mulheres alcançaram apenas 10,43% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 13,7%, no Senado. Esses números estão bem abaixo da média mundial registrada para os parlamentos em 2020, de 24,9%, e da média dos demais países americanos, de 31,3% (IPU, 2020).

O que interessa no contexto da análise da LMP é observar o recorte a partir da 52ª Legislatura (2003-2007), porque a lei iniciou a sua tramitação em 2004 e foi aprovada em 2006 e, nos anos subsequentes, foram apresentadas e aprovadas propostas de modificação do seu texto. Nos gráficos, quantitativamente, teve-se, em média desde 2003 até 2022, 8,32% na Câmara e 11,5% no Senado de composição feminina entre os parlamentares.

Assim, a representatividade das mulheres é drasticamente menor comparada a dos homens. Porém, a maior quantidade de homens não significa que o engajamento deles no debate legislativo seja maior na mesma proporção[125], especialmente em determinadas pautas, como a do combate à violência doméstica contra a mulher e do racismo, como se verá a seguir. Além disso, como se observou nos segmentos anteriores, a participação da mulher no processo legislativo não se limita à atuação das parlamentares. Inclui pelo menos o *advocacy* das organizações feministas.

[125] As funções de um parlamentar não se limitam ao processo legislativo, pois formalmente eles desempenham também uma importante função no controle do Poder Executivo e do Poder Judiciário, bem como na destinação de emendas ao orçamento – as chamadas emendas parlamentares -, que, nos últimos anos, vêm assumindo uma importância cada vez maior no jogo político e no financiamento das políticas públicas.

2.4.2. Projeto de lei por ano e por governo

O primeiro PL para modificar a Lei Maria da Penha foi protocolizado em 2007[126] e ele pretendia incluir nos currículos escolares práticas voltadas ao combate da violência doméstica. Apesar de quedas pontuais (2009 e 2010), verifica-se que, ao longo dos anos, o número de projetos de lei para modificar a LMP só aumentou, tendo como pico o ano de 2019, o primeiro ano do governo Bolsonaro (2019-2022).

Na tabela a seguir, apresenta-se o quantitativo por ano de proposições de projetos de lei que pretendem ou pretenderam modificar a Lei Maria da Pena, de 2007 a 2022.

Quadro 3– Quantidade de PLs de modificação da LMP por ano e por governo

Ano do PL	Número de PLs	Presidente no período
2007	1	LULA 2
2008	4	LULA 2
2009	2	LULA 2
2010	1	LULA 2
2011	3	DILMA 1
2012	6	DILMA 1
2013	17	DILMA 1
2014	11	DILMA 1
2015	23	DILMA 2
2016	20	DILMA 2 / TEMER
2017	24	TEMER
2018	10	TEMER
2019	74	BOLSONARO
2020	50	BOLSONARO
2021	41	BOLSONARO
2022	22	BOLSONARO

Elaboração própria, 2023

Observa-se que, nos primeiros anos de mandatos presidenciais houve aumento de proposições de projetos de lei para mudar a LMP em comparação com os anos anteriores. Destaca-se também que o primeiro ano do mandato presidencial é também o primeiro ano do mandato dos parlamentares, de forma, que é possível formular a hipótese de que a pauta da violência doméstica ou da violência contra mulher seja um tema relevante como promessa de campanha, principalmente entre parlamentares, e que o aumento dos projetos logo no primeiro ano de mandato seja um indicativo desse fato.

Interessante notar que houve diminuição do número de proposições no último ano das legislaturas na Câmara Federal, provavelmente porque eles estão empenhados nas respectivas reeleições, inclusive com licença regimental para tanto.

[126] PL 2431/07, de autoria da Deputada Maria do Rosário do PT.

Apesar de a tabela indicar o titular do Poder Executivo no período referente a seus mandatos, essa informação tem relevância apenas como contexto histórico, mesmo porque dos 309 projetos de lei de modificação da Lei Maria da Penha apenas 1 foi proposto pelo Chefe do Poder Executivo[127], no caso, pelo presidente Michel Temer, apesar de o Presidente da República também ter a prerrogativa de propor projetos de lei.

Tal circunstância aponta para a falta de centralidade dessa pauta para o Poder Executivo federal, independentemente da linha política do governo em exercício, como se a pauta em defesa das mulheres não fosse nem projeto de governo e nem projeto de Estado. Ficou a cargo apenas dos parlamentares.

Isso pode ser um fator explicativo do porquê, apesar de a LMP constituir uma legislação avançada comparada a outros países na defesa da mulher, os números de violência contra a mulher vêm só crescendo como informam os dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2023)[128]. Não haveria uma atuação conjunta entre o Parlamento e a Poder Executivo, muito menos entre os diferentes níveis da federação, nem sequer para a implementação das políticas públicas previstas no texto da LMP, muito menos a elaboração e execução de outras medidas para a prevenção e repressão da violência doméstica contra a mulher, bem como para a mitigação de outras espécies de opressão e discriminação decorrentes da continuidade da hegemonia do patriarcado no dispositivo de gênero da sociedade brasileira. Esses dois atores, Executivo e Legislativo, parecem caminhar paralelamente, sem maiores articulações e alinhamentos.

A seguir, representações gráficas das informações acima, retratando o crescimento da quantidade de projetos de lei propostos para modificar a Lei Maria da Penha ao longo dos anos, bem como gráfico comparativo do número de projetos na Câmara dos Deputados desde 2007 a 2022 (anos de análise da LMP na pesquisa).

[127] Trata-se do PL nº 9.085/17, referente à possibilidade de concessão de medida protetiva pelo delegado de polícia, o qual foi arquivado, por ter sido apensado ao PL 6433/13, já analisado no tópico anterior, que se tornou a Lei nº 13.827/19, o qual, aliás, teve sua constitucionalidade questionada pela Associação dos Magistrados do Brasil em ADI, que foi rejeitada.

[128] Segundo o Fórum Nacional de Segurança Públicas, no Brasil, foram registrados respectivamente, em 2020, em 2021 e 2022, 227.753 casos, 237.596 e 245.713 casos de violência doméstica referente a lesão corporal dolosa. https://forumseguranca.org.br/painel-violencia-contra-a-mulher/

Gráfico 3 – Número de PLs na Câmara Federal por ano

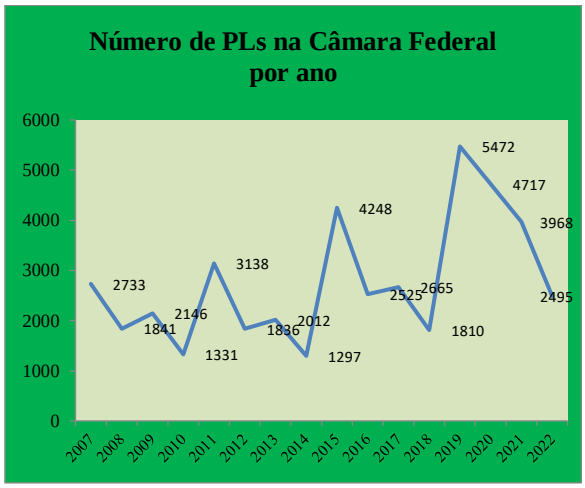
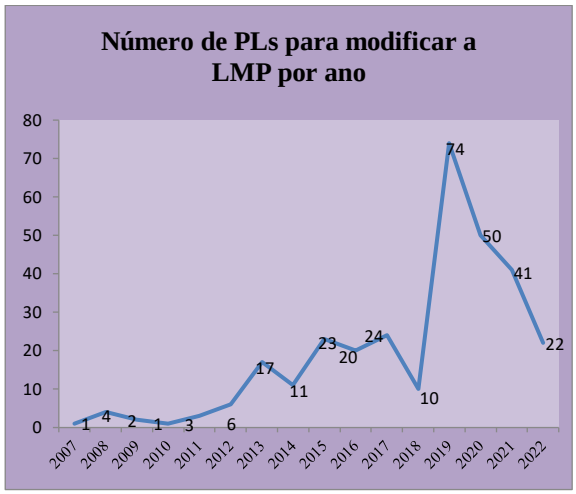


Gráfico 4 – Número de PLs para modificar a LMP por ano



Elaboração própria, 2024

Verifica-se também um salto dos anos de 2012 para 2013, que pode ser explicado, em parte, pelo fato de que em 2013 foi criada a Secretaria da Mulher na Câmara dos Deputados[129], como um instrumento de proposição o acompanhamento de projetos de interesse da bancada feminina, profissionalizado a atuação da pauta da defesa da mulher no parlamento.

Contudo, é importante situar a conjuntura política a partir do ano de 2013, durante as manifestações populares de junho 2013.

> "As tensões e reações à agenda de igualdade de gênero já estavam presentes nos governos petistas, mas as oportunidades para o contramovimento se ampliaram no segundo mandato de Dilma Rousseff, principalmente a partir da evocação da 'ideologia de gênero' como estigma associado à esquerda, aos governos petistas e à presidenta". (Biroli, Tatagiba e Quintela, 2024).

Biroli, Tatagiba e Quintela argumentam que houve um contramovimento contra os movimentos feministas como reação ou "backlash" às conquistas das mulheres, entre elas, a Lei Maria da Penha ou pelo menos parte dela. Uma dessas reações foram as fortes campanhas contra a "ideologia de gênero", um termo vago e de significante fluído que foi mobilizado desde a década de 1990 como um "espantalho" de cores sinistras, para difamar candidaturas

[129] A Secretaria da Mulher acompanha projetos de interesse da bancada feminina; recebe denúncias e as encaminha aos órgãos competentes; coopera com organismos nacionais e internacionais na promoção dos direitos da mulher; e fiscaliza programas do Governo. Além disso, a Secretária da mulher reúne a coordenação da Bancada Feminina, a Procuradoria da Mulher e o Observatório Nacional da Mulher na Política, esse último, inclusive, integro como pesquisadora voluntária.
Ver: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher acesso em 17/05/2024.

feministas e reforçar a importância do discurso de defesa da família e da religião à agenda pública. (Biroli, Tatagiba e Quintela, 2024).

Ora, sabe-se que o poder é uma equação de soma zero. Se alguém ganha poder, é necessário que uma ou mais pessoas perca poder. E, como a pauta feminista ganhou significativa participação na agenda pública desde os anos 2000, nada mais esperado que uma reação ou resposta, na forma de um contramovimento feminista.

> O conceito de contramovimento oferece a possibilidade de compreender as mudanças na dinâmica dos conflitos a partir da emergência de atores que, para reagir a ameaças aos seus interesses, decidem assumir a forma de movimentos sociais, tomando parte ativa do confronto político. Ou seja, há momentos em que o "sucesso" de um movimento (aqui pensado em termos de publicização de suas pautas e/ou conquistas institucionais) atinge de tal modo os antagonistas que eles também assumem a forma de movimento social – organizam-se coletivamente para disputar o Estado e a sociedade; constroem campanhas, utilizando repertório variado, e batalham pelo enquadramento simbólico dos conflitos, visando construir o contra-ataque e disputar os rumos da agenda. O contramovimento antifeminista reage, mas também produz alternativas; bloqueia direitos, mas também os ressignifica; contrapõe-se ao sistema internacional de direitos humanos, mas incorpora sua linguagem ao defender os direitos do "não nascido" e "da família (BIROLI, TATAGIBA e QUINTELA, 2024, p. 6).

Além disso, cabe aqui relembrar também a conjuntura política dos anos 2015, 2016 e 2017, como hipóteses para explicar a quantidade de PLs na pauta da violência doméstica nesses anos. Em março de 2015, foi sancionada a Lei nº 13.104/15, a Lei do Feminicídio, que qualificou o crime de homicídio contra mulheres em razão da condição do sexo feminino e por violência doméstica. No mesmo ano, em agosto de 2015, mais de 70 mil mulheres do campo, da floresta e do cerrado compuseram a Marchas das Margaridas em Brasília. Em 2016, a LMP completou 10 anos de vigência, com sessão comemorativa no Congresso Nacional[130], o que provavelmente estimulou a apresentação de projetos sobre o tema. O ano de 2016 foi marcado também com a saída definitiva da primeira presidenta mulher, Dilma Rousseff, da Presidência da República diante da aprovação do impeachment contra ela pelo Congresso Nacional.

Outro pico de produção legislativa na matéria da Lei Maria da Penha foi o ano de 2019, que pode ser explicado pela eleição polarizada do ano de 2018, no qual o candidato Jair Bolsonaro fez diversas declarações contra o movimento feminista, dizendo que sua filha era o

[130] Ver: https://www.camara.leg.br/tv/496381-dez-anos-da-lei-maria-da-penha-sao-comemorados-em-sessao-solene-do-congresso/ (acesso em 09/05/24).

resultado de uma "fraquejada"[131]. Além disso, o ano de 2018 foi marcado pelo brutal feminicídio da deputada Marielle Franco e pela força das manifestações feministas do #EleNão.

Nos anos de 2020 e 2021, a pandemia mundial Covid-19 trouxe inúmeros desafios sociais não apenas na área da saúde, como também no aumento dos casos de violência doméstica[132], já que houve decretação do isolamento social e muitas famílias se viram obrigadas a dividir rotinas em casa, havia incerteza quanto a empregos e salários, o que ocasionou o aumento dos conflitos intrafamiliares.

Esses fatos sociais repercutiram tanto em políticas públicas para prevenir ou reprimir a violência doméstica familiar - como a criação de boletins de ocorrência eletrônico de denúncias relacionadas à Lei Maria da Penha -, como também no próprio Poder Legislativo. Na amostra, podem-se constatar 5 projetos de lei para adaptar a Lei Maria da Penha a essas circunstâncias excepcionais, propondo, por exemplo, medidas extraordinárias de registro, prisão e protetivas de urgência, enquanto perdurasse a pandemia.

Contudo, o tempo do processo legislativo não acompanha o tempo social, de modo que nenhum desses projetos conseguiu aprovação e, muitos deles, já foram inclusive arquivados regimentalmente.

---

[131] "Em palestra na Hebraica, no Rio de Janeiro, nesta terça-feira, o deputado Jair Bolsonaro enfrentou protestos, foi vaiado na chegada e na saída, mas nada disso o impediu de dar o seu habitual show de horrores. Entre as pérolas que soltou, algumas preconceituosas, misóginas e racistas, uma se destaca, pois envolve a sua própria família: "Eu tenho 5 filhos. Foram 4 homens, a quinta eu dei uma fraquejada e veio uma mulher." Veja mais frases de Bolsonaro abaixo: "O pessoal aí embaixo (jovens de movimentos juvenis, torturados da ditadura militar, ativistas dos direitos humanos), eu chamo de cérebro de ovo cozido. Não adianta botar a galinha, que não vai sair pinto nenhum. Não sai nada daquele pessoal." "Eu fui num quilombo. O afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Nem pra procriador ele serve mais." "Alguém já viu um japonês pedindo esmola por aí? Não, porque é uma raça que tem vergonha na cara. Não é igual a essa raça que tá aí embaixo, ou como uma minoria que tá ruminando aqui do lado." "Pedi prum assessor meu dar um pulo ali no bar, comprar um sanduíche de mortadela que eu vou jogar pela janela." "Se eu chegar lá não vai ter dinheiro pra ONG. Esses vagabundos vão ter que trabalhar. Pode ter certeza que se eu chegar lá (Presidência), no que depender de mim, todo mundo terá uma arma de fogo em casa, não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola." "Tínhamos na presidência um energúmeno que são sabia contar até 10 porque não tinha um dedo." "Se um idiota num debate comigo falar sobre misoginia, homofobia, racismo, baitolismo, eu não vou responder sobre isso." "Eu não tenho nada a ver com homossexual. Se bigodudo quer dormir com careca, vai ser feliz." Ver: https://revistaforum.com.br/politica/2017/4/5/bolsonaro-eu-tenho-filhos-foram-homens-quinta-eu-dei-uma-fraquejada-veio-uma-mulher-19902.html acesso em 17/05/2024

[132] "O então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), em parceria com a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (ONDH), declarou que nos meses de fevereiro, março e abril de 2020 o número de denúncias de violência doméstica teve um aumento de 14,12% em comparação com o mesmo período de 2019. Os dados apontam um crescimento de 13,35% da violência contra a mulher em fevereiro de 2020 quando comparado com o mesmo mês do ano de 2019. Já em março, com a chegada do novo coronavírus ao país, foi necessária a adoção do isolamento social com o objetivo de conter a disseminação da doença. Consequentemente, o número de denúncias registradas pelo Ligue 180 em março de 2020 foi 17,89% maior do que no mesmo mês de março de 2019. Em abril de 2020, as denúncias aumentaram 37,58%, quando comparadas com o mesmo período de 2019" (Souza e Faria, 2002).

Recuperando a informação do capítulo 1, há dois momentos distintos nos processos legislativos quando se quer observar as forças sociais que levam à discussão de um tema para o parlamento: 1) a apresentação de um projeto para se criar ou modicar uma lei; 2) a confluência de poderes e forças para que esse projeto tramite e seja aprovado.

Conforme a regra do processo legislativo, qualquer parlamentar, sozinho ou em coautoria, pode propor uma lei, desde que respeite as normas de competência, temática e, principalmente, a Constituição Federal. Assim, a correlação de forças para se conseguir um parlamentar para apresentar um projeto de lei é muito menor quando se compara à correlação de forças necessárias confluentes para que esse projeto seja aprovado.

Naturalmente, uma lei aprovada por um parlamentar tem maior status político do que uma mera proposição de projeto de lei, mas para a base eleitoral, principalmente nas redes sociais dos congressistas, a propositura de um projeto de lei, ainda que em conjunto com vários outros parlamentares, já atinge o objetivo de mobilizar as bases.

No caso das leis objeto dessa pesquisa – a Lei do Racismo e a Lei Maria da Penha -, que são leis de natureza ordinária, o quórum de aprovação de projeto é de maioria simples em cada Casa Legislativa, isto é, metade mais um dos parlamentares presentes seja em plenário, ou nas comissões, no caso de rito terminativo. Assim, não é de espantar que dos 309 projetos de lei identificados para modificar a LMP, apenas 16 deles tenham sido transformados em lei e modificado, de fato, a Lei nº 11.340/16.

Aproveitando o ensejo da apresentação gradual dos projetos de lei ao longo do tempo, trazem-se também, separados por ano e governo, as leis aprovadas para modificar a LMP, considerando que sua primeira modificação foi aprovada apenas em 2017.

Quadro 4 – Número de Leis aprovadas para modificar a LMP por ano e por governo

Ano de proposição do PL	Quantitativo de PLs	Presidente no período
2017	1	TEMER
2018	2	TEMER
2019	6	BOLSONARO
2020	1	BOLSONARO
2021	2	BOLSONARO
2022	2	BOLSONARO

Elaboração própria, 2024

Gráfico 5 – Número de Leis aprovadas para alterar a LMP por ano

Elaboração própria, 2024

Nota-se que, desde o início, houve uma grande resistência dos movimentos feministas e dos seus aliados no parlamento em modificar a LMP.

Nos dois momentos legislativos considerados, a proposição e a aprovação de modificações na LMP, observa-se um pico de produção no ano de 2019, primeiro ano de Jair Bolsonaro como presidente do Brasil, que merece uma reflexão mais detida.

Como se viu, o ano de 2018 foi marcado pela intensa polarização nas eleições presidenciais e a postura e as declarações misóginas do candidato Jair Bolsonaro, levaram a uma reação por parte dos movimentos feministas que culminou com o movimento que ficou conhecido como #EleNão, que levou mais de 700 mil pessoas às ruas de todo país[133]. Por outro, o campo político em torno de Bolsonaro articulou discursos organizados, entre outros elementos, na ideia de "guerras culturais", que contém em si uma contraposição aberta aos movimentos feministas e antirracistas, com forte inspiração nos discursos "trumpistas".

A profe. Débora Messenberg (2017) confirma o conteúdo da onda conservadora que vem marcando a arena política brasileira desde 2015. A partir de pesquisa realizada sobre o teor das publicações em redes sociais de influenciadores de direita, ela sustenta que:

> O moralismo é outro campo semântico fértil explorado por esses formadores de opinião e envolve ideias de cunho claramente conservador. O conservadorismo é aqui entendido como forma de resistência às transformações promovidas pela sociedade moderna (expansão dos direitos individuais, secularização e cosmopolitismo) e uma reafirmação dos pilares da sociedade tradicional: a família, a religião e a nação (Hirschman,1992). Tal tríade está fortemente entrelaçada no discurso dos formadores de opinião da direita, apesar de apresentar graus de centralidade e radicalismo distintos. **Os elementos discursivos que com maior frequência se relacionam a ideia-chave de "família tradicional" são os seguintes: oposição ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, oposição ao aborto, à ideologia de gênero nas escolas, à expansão do feminismo e a**

[133] #EleNão: A manifestação histórica liderada por mulheres no Brasil vista por quatro ângulos. A manifestação #EleNão em repúdio ao candidato a presidente Jair Bolsonaro, que se espalhou por cidades brasileiras neste sábado, foi a maior manifestação de mulheres na história do Brasil. Foi também uma das maiores manifestações contra um candidato, independentemente das mulheres. As afirmações são de Céli Regina Jardim Pinto, autora do livro *Uma história do feminismo no Brasil* e professora do Departamento de História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45700013

> **concordância com a "cura gay".** Os conteúdos centrais da ideia-força "resgate da fé cristã" envolvem emissões que invocam a entrega dos destinos individuais e coletivos "nas mãos de Deus", a profusão de mensagens de salmos e provérbios bíblicos, além da crítica ao que denominam de "cristofobia", atribuída à esquerda. Por último, e ao que se refere à leitura do "patriotismo" no discurso desses atores sociais, convém destacar o seu vínculo umbilical à ideia do "anticomunismo" (guerra permanente a esse inimigo comum), as louvações às Forças Armadas e os incentivos a adoração dos símbolos nacionais, com destaque para o hino e a bandeira (grifo nosso).

Assim, a 56ª Legislatura (2019-2023) inicia os seus trabalhos em estado de conflagração, em torno da pauta dos direitos das mulheres, o que, sem dúvida, ajuda a explicar esse pico de projetos de modificação da LMP ao longo de 2019. Ao longo dos próximos segmentos, serão examinados mais aspectos desses projetos, como as características dos seus autores e o seu teor, o que possibilitará o aprofundamento da discussão sobre esse atípico ano de 2019.

2.4.3. Perfil dos proponentes dos projetos de Lei modificativos da Lei Maria da Penha

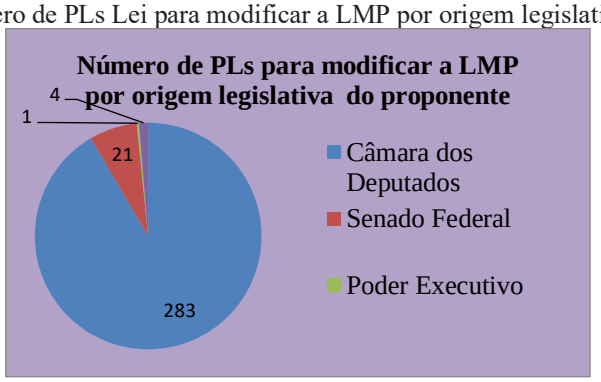
Qual é o perfil dos parlamentares que pretendem promover modificações na Lei Maria da Penha? É visando responder a essa pergunta, que se buscou analisar parâmetros capazes de entender quais os tipos de parlamentares que absorvem as pautas dos movimentos feministas no Parlamento brasileiro e transformam-nas em projetos de lei.

Assim, são apresentados abaixo os projetos de lei para modificar a Lei Maria da Penha sob os seguintes parâmetros: origem do projeto (autoria de deputado, senador, comissão ou Poder Executivo); gênero do parlamentar; partido do parlamentar; e estado representado pelo congressista.

2.4.3.1. Origem legislativa do autor ou autora do projeto

Quanto ao primeiro parâmetro**, origem do projeto**, verificou-se que de um total de 309 projetos de lei, 283 foram propostos por deputados, 21 por senadores, 1 pelo Poder Executivo e 4 projetos por Comissões. Em uma visão gráfica desses dados sobre a origem do projeto, tem-se, considerando os proponentes:

Gráfico 6 – Número de PLs Lei para modificar a LMP por origem legislativa do proponente



Elaboração própria, 2024

A quantidade expressiva de projetos propostos por deputados, em comparação com os senadores, é parcialmente justificada pela composição das respectivas casas legislativas, a Câmara dos Deputados conta atualmente com 513 deputados federais e o Senado Federal, com 81 senadores. Dessa forma, é preciso fazer uma análise proporcional do número de projetos com o número de parlamentares em cada uma das Casas Legislativas.

Contudo, para fazer esse cálculo é necessário ter acesso à quantidade de todos os parlamentares que passaram pelo Congresso Nacional durante o período analisado (2006-2022). A cada legislatura (4 anos), renovam-se pelo menos 513 deputados (sem contar as substituições legais e suplências), e a cada oito anos (que é o tempo de mandato de um senado), são renovados pelo menos 81 senadores (sem contar as substituições legais e suplências).

Em consultas aos sítios do Senado Federal e da Câmara Federal, é possível contabilizar, observando as legislaturas passadas, quantos parlamentares passaram por cada, incluindo as substituições por suplência. Assim, compilando todos os dados, chegaram-se às duas tabelas abaixo, inclusive ressaltando a quantidade de parlamentares mulheres e homens que ocuparam mandatos legislativos.

Quadro 5– Quantidade deputados federais por legislatura e por gênero

Legislatura	Mulheres deputadas	Homens deputados	Total
48º - 01/02/1987 – 31/01/1991	29	560	589
49º - 01/02/1991 – 31/01/1995	30	590	620
50º - 01/02/1995 – 31/01/1999	42	635	677
51º - 01/02/1999 – 31/01/2003	39	603	642
52º - 01/02/2003 – 31/01/2007	52	574	626
53º - 01/02/2007 – 31/01/2011	52	584	636
54º - 01/02/2011 – 31/01/2015	60	611	671
55º - 01/02/2015 – 31/01/2019	65	558	623
56º - 01/02/2019 – 31/01/2023	91	552	643
Total	**460**	**5267**	**5.727**

Elaboração própria, 2024

Quadro 6 - Quantidade de senadores por legislatura e por gênero

Legislatura	Mulheres senadores	Homens senadores	Total
48º - 01/02/1987 – 31/01/1991	1	105	106
49º - 01/02/1991 – 31/01/1995	4	117	121
50º - 01/02/1995 – 31/01/1999	8	109	117
51º - 01/02/1999 – 31/01/2003	10	121	131
52º - 01/02/2003 – 31/01/2007	11	107	118
53º - 01/02/2007 – 31/01/2011	17	110	127
54º - 01/02/2011 – 31/01/2015	16	112	128
55º - 01/02/2015 – 31/01/2019	17	107	124
56º - 01/02/2019 – 31/01/2023	22	96	118
Total	**106**	**984**	**1.090**

Elaboração própria, 2024

Note-se que a 48ª Legislatura funcionou, entre 1987 e 1988, como Assembleia Constituinte.

Considerando que a Lei Maria da Penha foi aprovada na 52ª Legislatura, bem como as tabelas acima, é possível concluir, somando as últimas colunas a partir da linha referente à 52ª Legislatura, que passaram pela Câmara Federal 3.199 deputados e 615 senadores. Dessa forma, é possível analisar proporcionalmente pelo cálculo 283/3199, que equivale a 8%, em relação percentual da Câmara Federal; e 21/615, que resulta em 3%, em relação ao Senado Federal.

Dessa forma, é possível afirmar que, tanto absolutamente, quanto proporcionalmente, a Câmara Federal apresentou mais projetos modificativos da Lei Maria da Penha que o Senado Federal.

Esse conhecimento obtido com a análise dos bancos de dados dos PLs modificativos da LMP se coaduna também com os dados obtidos da análise de discurso do tópico anterior, pois dos 14 PLs que foram transformados em Leis que alteraram a LMP só um não foi proposto por um deputado. Tal fato leva à seguinte questão? Por que a Câmara Federal propõe bem mais projetos sobre violência doméstica do que o Senado Federal e ainda mais quando comparados com o Poder Executivo federal? Seria porque os deputados são os representantes diretos do povo, por que eles são eleitos por eleições proporcionais?

Independentemente das razões, os dados mostram que a pauta da violência doméstica contra a mulher aparentemente mobiliza mais os deputados do que os senadores.

2.4.3.2. Gênero do proponente

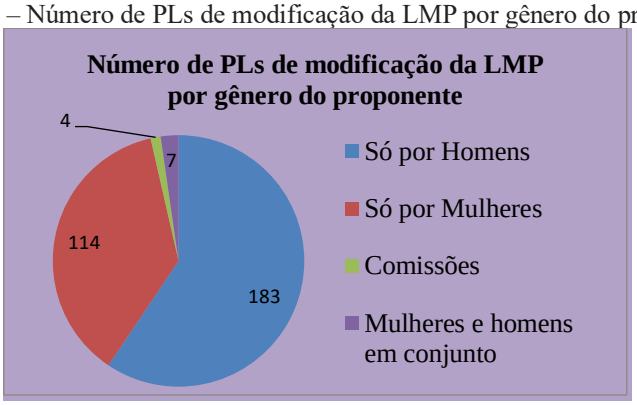
Uma questão que importante é saber se as mulheres parlamentares, por serem mulheres, propuseram mais projetos de lei para modificar a Lei Maria da Penha que os homens. Assim,

buscou-se observar o **gênero do parlamentar** autor de cada projeto de lei analisado. Do espaço amostral dos projetos, como visto acima, um único projeto foi apresentado pelo Poder Executivo, no caso, um homem, o presidente Michel Temer. Os quatro projetos apresentados por comissões parlamentares não foram contabilizados nesse quesito de gênero, porque são colegiados, em geral, compostos por homens e mulheres. Importante esclarecer que, no período observado, não havia qualquer parlamentar transgênero no Congresso Nacional, de forma que a amostra aqui colhida se refere tão somente a pessoas cisgênero.

Observando a amostra, tem-se que de um total de 309 atos legislativos, 191 PLs foram propostos só por homens, 113 PLs só por mulheres, 7 em conjunto por homens e mulheres e 4 projetos foram propostos por comissões legislativas e não por parlamentares.

A seguir, visualização gráfica quanto ao gênero dos proponentes, em números absolutos.

Gráfico 7 – Número de PLs de modificação da LMP por gênero do proponente



Elaboração própria, 2024

A quantidade expressiva de projetos propostos por parlamentares homens é justificada também pela composição desigual em termos de gênero do Congresso Nacional. Assim, para responder à questão se mulheres de fato propuseram mais projetos de lei modificativos da LMP que homens, é necessário fazer uma análise proporcional do número de projetos considerando esse desequilíbrio entre os gêneros.

Para tanto, a partir dos dados dos sítios da Câmara dos Deputados e do Senador Federal, foi possível especificar o gênero de cada um dos parlamentares, tanto titulares quanto suplentes, que integraram cada uma das legislaturas consideradas. A partir daí, verificou-se que, nesse período (1987-2022), houve 566 parlamentares mulheres e 6.251 parlamentares homens.

Considerando que a Lei Maria da Penha foi aprovada na 52ª Legislatura, e observando as tabelas acima, é possível concluir, somando as respectivas colunas a partir da linha referente à 52ª legislatura que passaram pela Câmara Federal 320 deputadas e 2.879

deputados. Já no Senado, a partir da Legislatura em que foi aprovada a Lei Maria da Penha, passaram pela Câmara Alta 83 senadoras e 532 senadores.

Assim, tem-se um universo de 403 parlamentares mulheres e 3.411 parlamentares homens, que passaram pelo Congresso Nacional a partir da legislatura em que tramitou e foi aprovada a Lei Maria da Penha. É possível, então, analisar proporcionalmente pelo cálculo 191/3411, ou seja, o número de PLs propostos só por homens (191 projetos) em razão do número do total de parlamentares homens que passaram pelo Congresso Nacional durante o período considerado (3411 homens), do que se extrai que apenas 5% desses homens propuseram projetos de alteração da Lei Maria da Penha; por sua vez, fazendo o mesmo cálculo em relação às parlamentares mulheres, isto é, 113 (projetos)/403 (parlamentares mulheres), alcançamos a conclusão de que 28% dessas mulheres propuseram projetos nessa mesma linha.

Dessa forma, é possível afirmar que, proporcionalmente à composição por gênero do Congresso Nacional, as parlamentares mulheres, propuseram 5,6 vezes mais projetos de lei modificativos à Lei Maria da Penha que os parlamentares homens. Assim, o gênero do parlamentar é um condicionante importante do comportamento legislativo do parlamentar na pauta da violência doméstica contra a mulher e essa pauta revelou-se mais relevante para as parlamentares mulheres do que para os homens. Nesse contexto, o retrato do parlamentar que propõe projetos de alteração da Lei Maria da Penha é de uma deputada federal mulher.

Esse dado encontrado é também confirmado ao se observar a maior participação das mulheres nos discursos dos PLs que modificaram a LMP, vistos no tópico anterior da análise dos discursos. A relatoria da maioria dos PLs foi destinada a mulheres, seja pela disponibilidade das próprias parlamentares em assumir essa agenda, seja também pela entrega dessa pauta pelos líderes das comissões, geralmente homens, às mulheres, já que se deve distribuir a quantidade de PLs entre os membros das comissões.

A partir da constatação do intenso trabalho das mulheres parlamentares em defesa da pauta contra a violência doméstica, é preciso também calcular *um fator de representatividade de gênero* (FRG) no Parlamento brasileiro para o período de tramitação da Lei Maria da Penha, legislaturas 52ª a 56ª. O objetivo desse índice é fazer uma estimativa de quantos projetos de determinada temática haveria se a composição do Congresso Nacional refletisse a composição de gênero da sociedade brasileira, isolando os demais condicionantes do comportamento legislativo dos parlamentares. Tal fator será especialmente útil por ocasião do estudo das temáticas dos projetos de lei propostos.

Segundo Censo de 2022 do IBGE, a população brasileira compõe-se de 51,5% mulheres e 48,5% homens.

O universo de parlamentares no Congresso Nacional nas 52ª a 56ª legislatura, referente à Lei Maria da Penha, é de 3.814 membros, dos quais 403 são mulheres e 3.411 são homens.

Para haver o reflexo proporcional da representatividade por gênero da população brasileira no Congresso brasileiro, propõe-se a seguinte fórmula para o *fator de representatividade por gênero no Congresso Nacional "**FRG**"*:

Quadro 7 – Fórmula do Fator de Correção de Representatividade por gênero no CN

$\mathbf{FRG} = \frac{AB}{C}$	*onde,* **FRG**[134] é o fator de correção de representatividade por gênero no CN; **A** é quantidade de representativa de mulheres ou homens na sociedade brasileira; **B** é a quantidade total de parlamentares nas 52ª a 56ª Legislaturas; **C** é a quantidade de parlamentares mulheres ou homens no Congresso Nacional.

Elaboração própria, 2024

Aplicando-se a fórmula proposta chega-se ao **FRG** de:

Quadro 8 – FRG por gênero no Congresso Nacional nas 52ª a 56ª Legislaturas

FRG para parlamentares homens – **0,5**
FRG para parlamentares mulheres – **4,8**

Elaboração própria, 2024

Assim, a depender do gênero a que pertença o parlamentar, se se considerasse a representatividade por gênero na população brasileira, para se medir a quantidade de PLs propostos pelos congressistas é necessário multiplicar o número de PLs pelo respectivo FRG de seu gênero. Ou seja, considerando os fatores de correção acima especificados, se no período considerado, o conjunto dos parlamentares homens tiverem apresentado 10 projetos de lei sobre uma temática num contexto de sobrerrepresentação masculina no Parlamento, em uma situação de equidade de gêneros, teriam sido apresentados apenas 5. Por sua vez, se, no mesmo período, o conjunto das parlamentares mulheres tivessem apresentado também 10 projetos de lei sobre esse mesmo assunto, em uma situação de equidade de gêneros, haveria a apresentação de 48 projetos de lei, uma vez que há uma grave sub-representação feminina na atual configuração do Congresso Nacional.

Para se ter ideia da disparidade entre os gêneros no período das 52ª a 56ª Legislatura, se se dividir o número de homens pelo número de mulheres, tem-se 3.411/403, chegando-se

[134] A fórmula matemática proposta para o fator de correção de representatividade de gênero não traduz uma realidade exata, mas aproximada, pois se considerou a disparidade de gênero ao longo das legislaturas 52ª a 56ª, ou seja, 18 anos, tempo no qual a composição por gênero da sociedade brasileira variou: em 2000, foi 50,8% mulheres e 48,2% de 2010, foi de 48,95% homens e 51,03%, em 2022 foi de 51,5% de mulheres e 48,5%. (Fonte: IBGE)

ao quociente aproximado de 8,5 ou seja, uma parlamentar feminina, no período dos 18 anos analisados da Lei da LMP, equivale a 8,5 parlamentares masculinos.

2.4.3.3. Partido do proponente

Se a Lei Maria da Penha é um objeto de disputa política, como se defende nessa pesquisa, uma questão importante é saber qual espectro da política a mobiliza mais por meio de projetos de lei para modificá-la. Assim, buscou-se também analisar a qual **partido político** pertencia o parlamentar no momento da propositura do projeto que visava à modificação da Lei 11.340/06.

Dessa forma, o objetivo é observar o espectro político mobilizado – partidos mais à esquerda, à direita ou ao centro -, no momento da propositura do projeto, intento já dificultado por uma série de divergências doutrinárias sobre classificações ideológicas, que também estão fora do escopo da investigação. Mesmo porque, "o Brasil não experimentou uma 'era de ouro' de partidos políticos com organizações perenes, programáticas e de ideologia expressa" (Bolognesi et ali, 2023, p. 2).

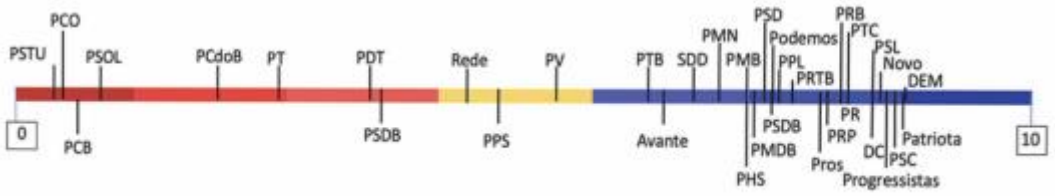
Contudo, para fins instrumentais de organização dos dados coletados na amostra, utilizar-se-á o critério adotado por Bruno Bolognesi, Ednaldo Ribeiro e Adriano Codato, a partir de um *survey*[135] realizado entre os membros da Associação Brasileira de Ciência Política. Dos critérios utilizados pelos autores, elegeu-se aquele em que os autores consideram tanto a postura ideológica, a busca por cargos e a busca por votos, em uma análise simultânea, o que dá razão de ser do partido e que refletiria os fins pelos quais a organização partidária trabalha, uma vez que esse critério tem mais afinidade com os dados dessa pesquisa, analisar o conteúdo dos projetos de lei da pauta da violência doméstica e do racismo. Assim, reproduz-se o espectro partidário brasileiro criado pelos autores mencionados da seguinte forma:

Figura 7 – Classificação dos partidos políticos brasileiros em *policy, office* ou *vote-seeking* em 2018.[136]

[135] "Foram enviados 963 convites, com uma taxa de retorno de 59,3%. A alta adesão demonstra a pertinência do tema e o perfil colaborativo da comunidade da Ciência Política. Contudo, levando em conta os erros de envio (envios duplicados) e as respostas incompletas, a taxa final foi de 53,9%, totalizando um universo de 519 indivíduos. A maior parte dos respondentes possuía título de doutor (48,4%), enquanto mestres foram 32,8% e graduados, 18,8%. Ainda que cansativa, a pesquisa foi respondida em uma média de 17 minutos por aqueles que a concluíram. O resultado é uma estimativa da posição média ideológica de cada legenda, colocando os partidos mais ou menos próximos dos polos de esquerda ou direita". (Bolognesi et ali, 2023, p. 2).

[136] Em síntese, *vote-seeking* seriam aqueles: partidos que buscam a maximização dos votos independentemente do contexto competitivo, de forma que possuem uma alta flexibilidade nas suas posições político-ideológicas; *office-seeking* são os partidos que maximizam a participação em governos e alianças políticas em busca de cargos, mesmo que isso possa também sacrificar sua posição ideológica e *policy-seeking* são os partidos que priorizam ocupar o Estado para garantir a persecução de uma agenda ideológica, mais preocupados em convencer os eleitores à sua agenda. (Bolognesi et ali, 2023, p. 14).

Figura 2
Classificação dos partidos políticos brasileiros em *policy*, *office* ou *vote-seeking* em 2018 (cont.)



Elaboração: Bolognesi et ali, 2023, p. 14

(A figura contém um erro, no segmento laranja, onde se lê PSDB, deve se ler PSB)

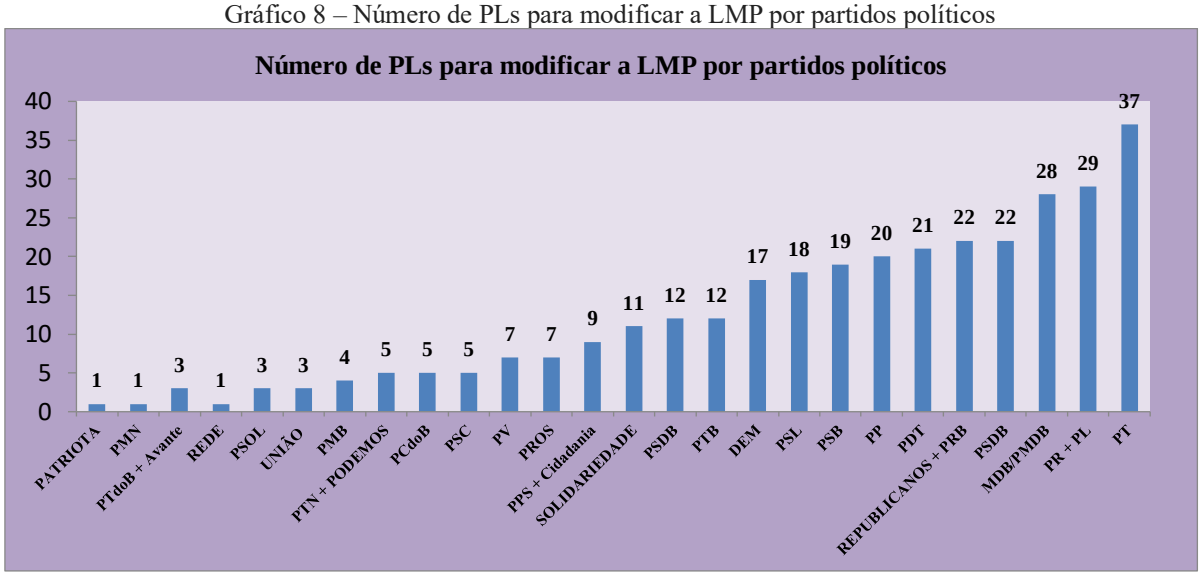
Segundo Bolognesi, Ribeiro e Codato, as cores indicam a ideologia de cada legenda e a régua de 0 a 10 localiza o partido na posição de forma que quanto mais próximo do 0 é esquerda e mais próximo do 10 é direita. Como já realçado, a questão de classificação ideológica no Brasil é extremamente complexa e essa tentativa de simplificação é instrumental para os fins dessa pesquisa.

Dito isso, para os objetivos desta análise, consideram-se como partidos de esquerda: PSTU, PCO, PCB, PSOL, PCdoB, PDT, PSB; de centro: REDE, PPS e PV; e de direita: PTB, AVANTE, SDD, PMN, PMB, PHS, PMDB, PSDB, PODEMOS, PPL, PRTB, PROS, PR, PRB, PTC, PSL, PSC, PROGRESSISTAS, DEM e PATRIOTA.

Depois da análise dos 309 PLs, considerando que um deles foi proposto pelo Poder Executivo, então presidente Michel Temer, que pertencia ao PMDB à época, e quatro PLs foram propostos por comissões, os quais não foram contabilizados na amostra, pois as comissões integrantes de múltiplos partidos. Assim, a amostra foi reduzida para 309 PLs, cujo ranking se expõe a seguir:[137]

[137] Na lista aparecem indiscriminadamente deputados e senadores, bem como o partido político do Chefe do Poder Executivo, proponente de um projeto de lei no período.

Gráfico 8 – Número de PLs para modificar a LMP por partidos políticos



Elaboração própria, 2024

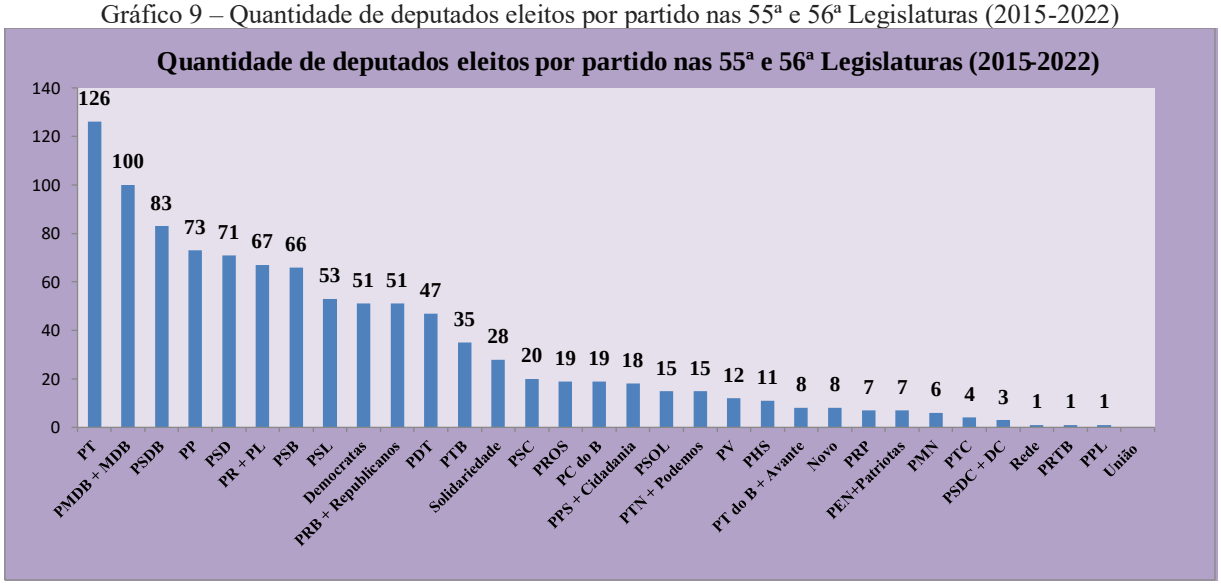
O PRB e os Republicanos apareceram juntos porque o PRB mudou de nome para Republicanos ao longo do tempo. O mesmo ocorreu com: PR, que virou o PL; o PPS, que virou o Cidadania; o PT do B, que virou o Avante; e o PTN, que se tornou o Podemos. Sabe-se que o partido União Brasil foi formado pela fusão do PSL com o Democratas, mas na amostra, decidiu-se colocá-los em separado em razão da trajetória histórica bem diferentes desses grupos políticos. O Democratas é um partido tradicional de direita – originalmente, chamado de PFL, que, por sua vez, foi formado por integrantes da ARENA – e o PSL ganhou relevância política na esteira da vitória de seu candidato a Presidente da República em 2018: Jair Bolsonaro. Além disso, a referida fusão ocorreu no final do período considerado em 08/02/2022.

Porém, o gráfico acima exibe a quantidade absoluta de projetos por partido político. Para compreender melhor o engajamento de cada sigla com o tema, é importante comparar esses valores com o tamanho da respectiva bancada. Para tanto, serão consideradas tão somente as 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022), período em que, como se viu, concentram-se a maior parte dos projetos.

No gráfico abaixo, é possível verificar **quantos deputados** foram eleitos por partido na soma dessas duas legislaturas. Ressalte-se que os dados baixos revelam o tamanho das bancadas partidárias no momento da sua eleição e, ao longo da legislatura há muitas mudanças, como trocas de partido e afastamentos, com o chamamento de suplentes. Essas alterações posteriores no tamanho das bancadas são relevantes, mas não foram consideradas, para manter a simplicidade da amostra. Trata-se, portanto, de uma análise aproximada, cujo

objetivo é correlacionar os espectros de "esquerda", "centro" e "direita", com a quantidade de proposições de alteração na Lei Maria da Penha.

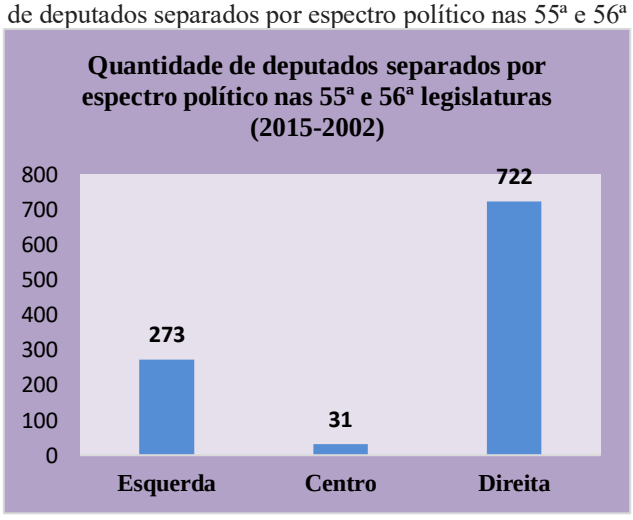
Gráfico 9 – Quantidade de deputados eleitos por partido nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022)



Elaboração própria, 2024

Considerando-se a divisão entre "esquerda", "centro" e "direita" apresentada[138], pode-se organizar o conjunto de deputados eleitos nesses grupos, de acordo com o gráfico abaixo, em número total de deputados por espectro político, eleitos apenas nas 55ª e 56ª legislatura, ou seja, do período entre 2015 a 2022.

Gráfico 10 – Quantidade de deputados separados por espectro político nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022)

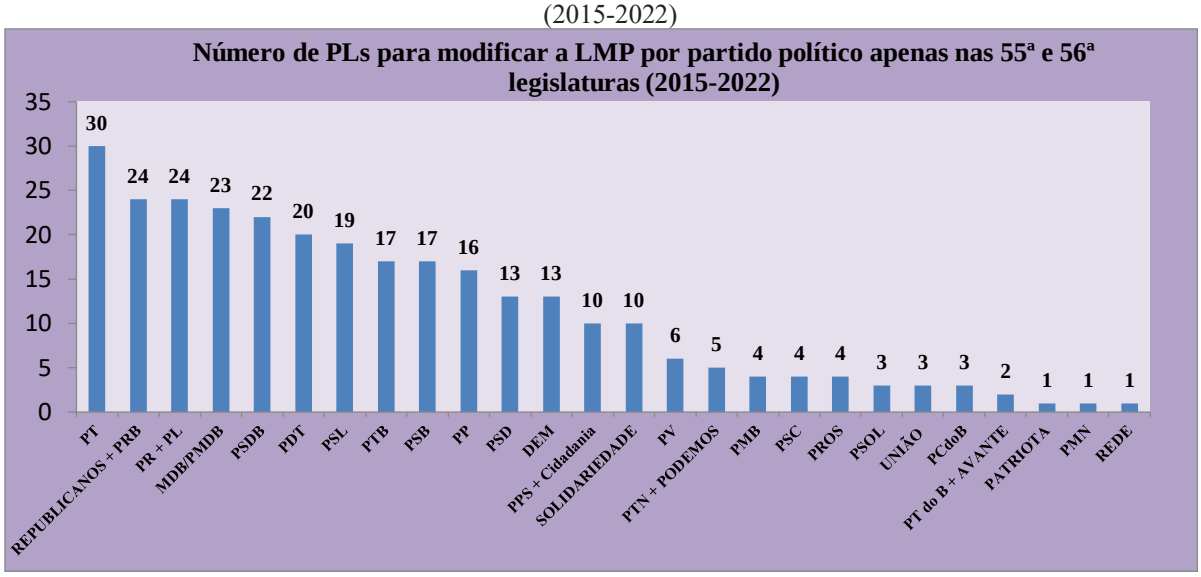


Elaboração própria, 2024

[138] Consideram-se como partidos de esquerda: PSTU, PCO, PSB, PCB, PSOL, PCdoB, PDT; de centro: REDE, PPS e PV; e de direita: PTB, AVANTE, SDD, PMN, PMB, PHS, PMDB, PSDB, PODEMOS, PPL, PRTB, PROS, PR, PRB, PTC, PSL, PSC, PROGRESSISTAS, DEM e PATRIOTA. (Bolognesi et ali, 2023).

Feito esse levantamento, verificou-se a quantidade de PLs para modificar a Lei Maria da Penha por partido político tão somente no período considerado (2015-2022), cujo resultado encontra-se no gráfico abaixo:

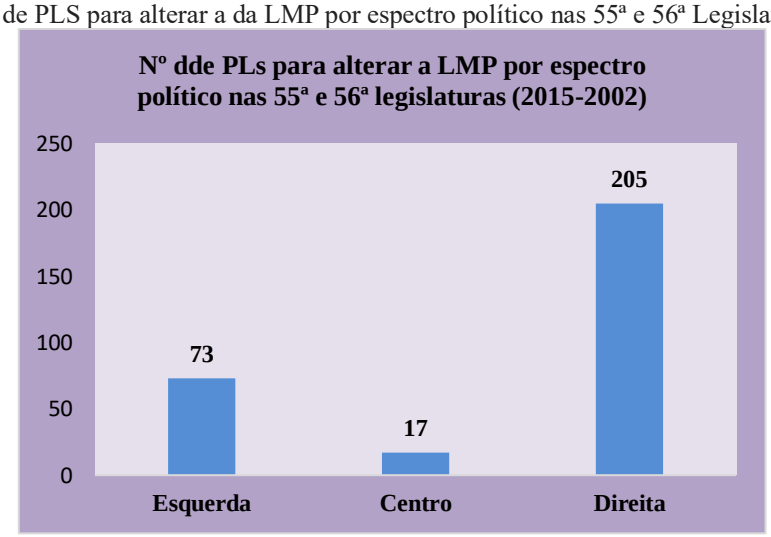
Gráfico 11– Número de PLs para modificar a LMP por partido político apenas nas 55ª e 56ª legislaturas (2015-2022)



Elaboração própria, 2024

Organizando esses PLs conforme o espectro político (esquerda, centro e direita) dos partidos dos quais os autores pertencem, chega-se à seguinte representação gráfica:

Gráfico 12 – Nº de PLS para alterar a da LMP por espectro político nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022)

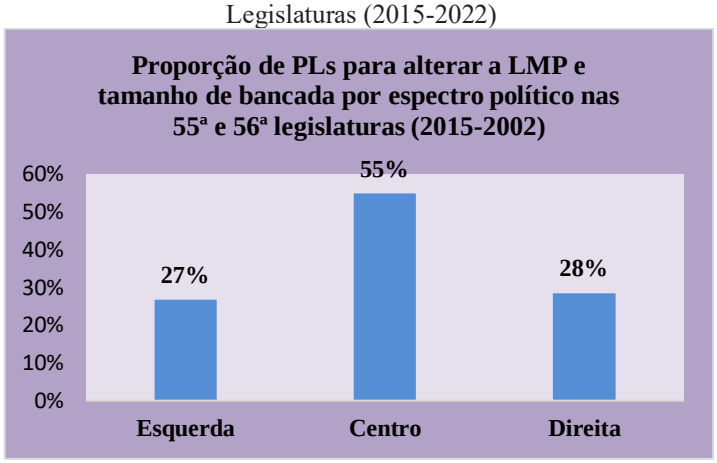


Elaboração própria, 2024

Contudo, é preciso considerar que as bancadas têm tamanhos diferentes e desproporcionais. Assim, para se aferir qual espectro político proporcionalmente apresentou mais PLs para modificar a LMP, deve se dividir a quantidade de PLs apresentados por cada alinhamento político pela quantidade de parlamentares da respectiva bancada (centro, direita ou esquerda). Realizado esse cálculo, verifica-se que os espectros de direita e de esquerda

quase se equivalem e o de centro concentra a maior quantidade proporcional de PLs para modificar a LMP, no período considerado, de 2015 a 2022.

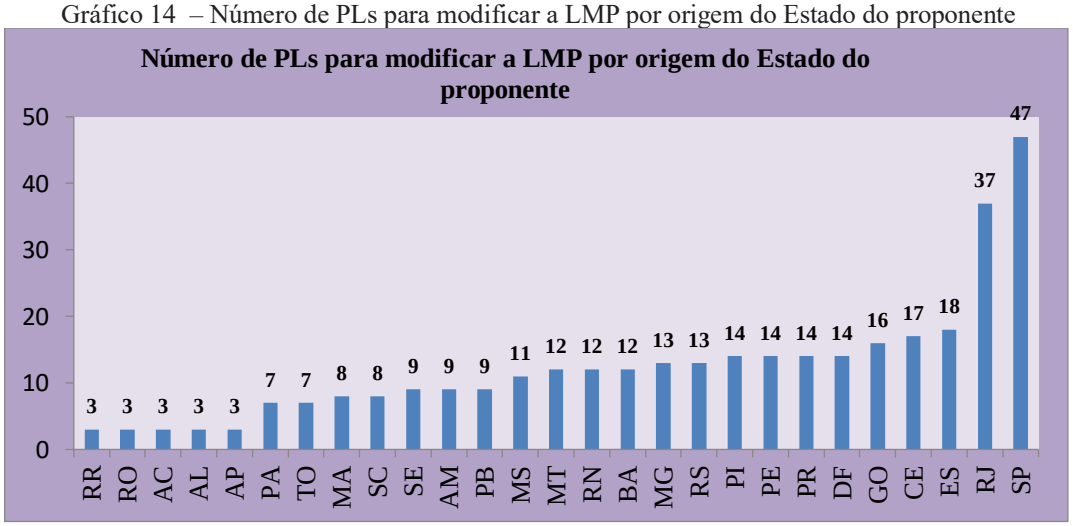
Gráfico 13 – Proporção de PLs para alterar a LMP e tamanho de bancada por espectro político nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022)



Elaboração própria, 2024

Finalmente, o último parâmetro sobre o perfil dos parlamentares que propuseram leis modificativas à Lei Maria da Penha foi observar seu **estado da federação de origem**. Novamente, excluíram-se os 4 PLs propostos por comissões legislativas, já que elas são compostas por parlamentares de vários estados distintos. Dessa forma, dos 309 PLs propostos para alterar a Lei 11.340/06, temos o seguinte ranking dos estados da Federação por:

Gráfico 14 – Número de PLs para modificar a LMP por origem do Estado do proponente

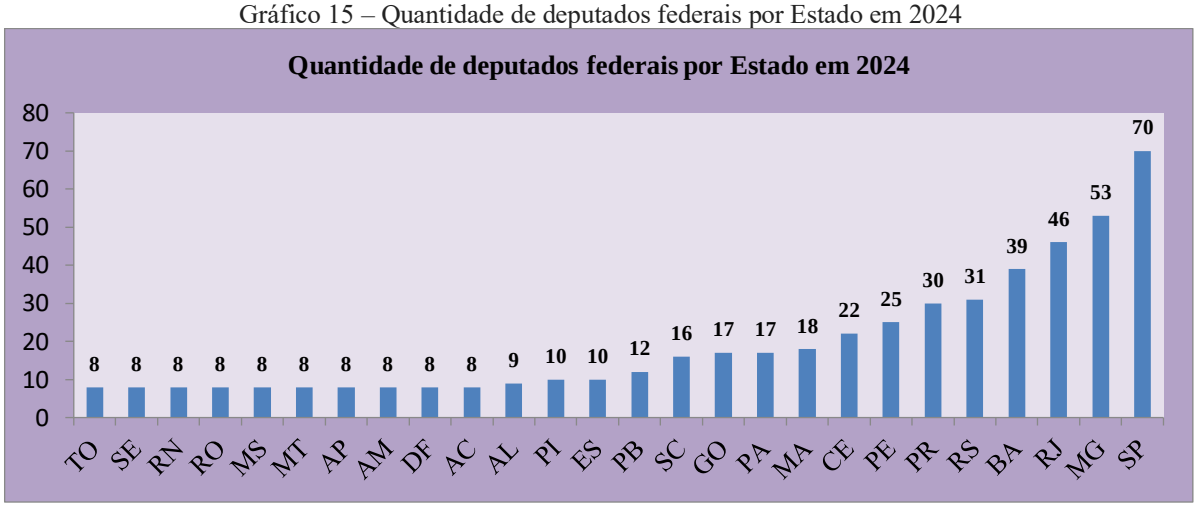


Elaboração própria, 2024

Esclarecemos que os dados da tabela consideram indiscriminadamente o congressista como deputado ou senador, sendo relevante para análise apenas o Estado de origem do parlamentar. Ressalte-se que a composição para o Senado Federal é fixa, ou seja, 3 senadores por estado, independentemente do seu número de habitantes. Assim, todos os estados da federação têm a mesma quantidade de senadores no Parlamento.

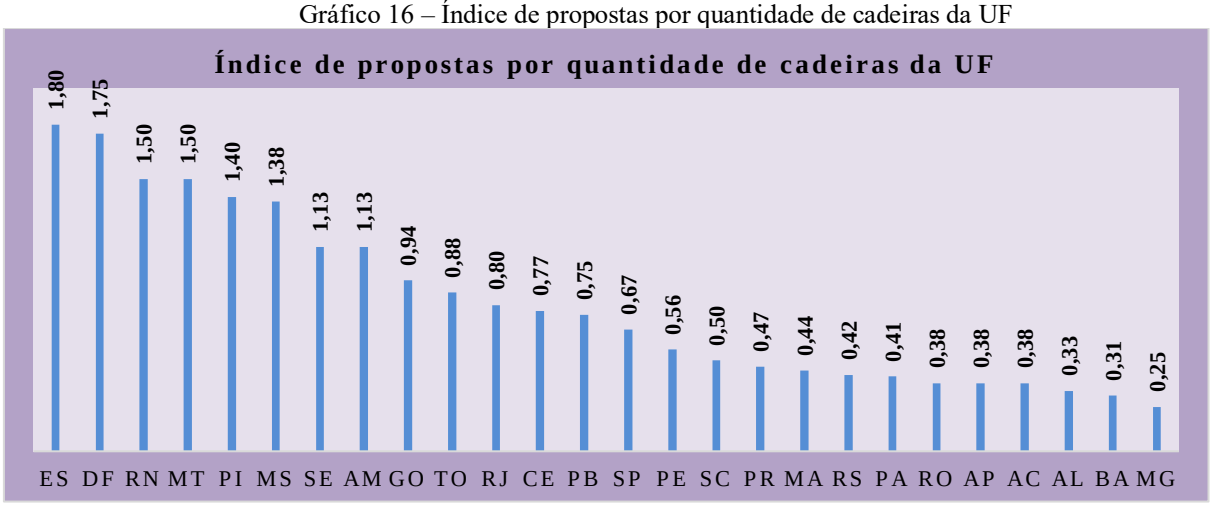
Contudo, o número de cadeiras na Câmara dos Deputados varia conforme a população de cada estado, ao qual corresponde entre 8 e 70 cadeiras. E ao longo desses 16 anos, as populações sofreram alterações, o que influiu diretamente no tamanho das bancadas estaduais[139]. Dessa forma, o cálculo proporcional de deputados federais por estado na Câmara Federal durante 16 anos que abrangem a amostra é bastante dificultoso. Porém, as variações no número de cadeiras são pontuais e não justificam o esforço diante do escopo desta pesquisa. Para se ter uma ideia dessa distribuição de parlamentares, a partir de consultas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, sistematizou-se o seguinte gráfico, referente à 57ª Legislatura, a composição atual[140]:

Gráfico 15 – Quantidade de deputados federais por Estado em 2024



Elaboração própria, 2024

Gráfico 16 – Índice de propostas por quantidade de cadeiras da UF



Elaboração própria, 2024

[139] "Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados" – Constituição Federal.

[140] Dados compilados pela autora obtidos em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/numero-de-deputados-por-estado acesso em 17/01/24.

O gráfico acima correlaciona a quantidade de PLs apresentados por parlamentares de cada estado pela quantidade de cadeiras desse mesmo estado na 57ª legislatura. Trata-se de uma correlação aproximada, pois, como se viu, essa quantidade de cadeiras pode variar um pouco entre as legislaturas. Mas, em larga medida, continua igual. Dito isso, o gráfico ajuda a enxergar quais estados possuem os parlamentares – em geral, deputados federais – mais engajados com o tema da violência doméstica contra a mulher.

A partir do gráfico acima, observa-se que estados com uma longa tradição de movimentos feministas, como Rio de Janeiro e São Paulo, tiveram um desempenho tão somente mediano. Ao longo da pesquisa, não foram encontrados elementos que ajudem a explicar o desempenho destacado de estados como Espírito Santo, Distrito Federal e Rio Grande do Norte. Talvez parte da justificativa esteja no pequeno tamanho das suas bancadas, o que possibilita que um parlamentar muito ativo na temática, como a deputada Érika Kokay no DF, eleve fortemente a quantidade relativa de propostas.

2.4.4. Projeto de lei por temática

É chegada a hora de analisar o objeto de disputa em relação à Lei Maria da Penha: o teor dos projetos de lei para modificá-la desde que ela foi promulgada até o ano de 2022. A amostra, como visto, é formada por 309 projetos de lei, dos quais, alguns deles continham mais de um tema para alteração da Lei 11.340/06.

Para ser possível criar parâmetros de análise, foram criados agrupamentos de sentidos ou categorias, conforme o surgimento e a incidência na amostra.

Mais precisamente, em primeiro lugar, procedeu-se a um pequeno resumo do conteúdo de cada um dos projetos, registrado na coluna “Tema” da tabela. Na sequência, realizou-se a padronização dessas descrições, de modo a facilitar o agrupamento de projetos com temática idêntica ou similar. Isso permitiu um primeiro agrupamento e classificação dos projetos. Então, a partir do exame desses conjuntos de temas, foi possível a construção de grupos de sentido mais amplos, que permitiram a reunião de um número maior de projetos sob um mesmo marcador, que, na tabela, está registrado na coluna “Aglutinador”.

Note-se que alguns projetos de lei tiveram como conteúdo mudanças com enquadramento em mais de um grupo de sentido. Assim, esses projetos de leis foram considerados quantas vezes foram necessárias para atender a seu conteúdo conforme os grupos de sentido. Levando em conta, portanto, tais duplicações ou triplicações, de 309 projetos, atingiram-se, ao final, 326 projetos de lei para modificação da Lei Maria da Penha.

Os 326 PLs de lei destinados a modificações da LMP foram agrupados 4 grandes grupos de sentidos, a saber: 1) Direitos; 2) Procedimento; 3) Resposta Estatal e 4) Ações Estruturantes. No campo jurídico, um projeto de lei serve para criar direitos, obrigações entre pessoas ou entre pessoas e o Poder Público, que podem tomar o formato, por exemplo, de ações, repressões, políticas públicas voltadas a pessoas específicas ou à sociedade em geral.

No caso da LMP, como já visto no tópico sobre sua etnografia legislativa, cuida-se de uma lei que visa à proteção de mulheres no ambiente familiar, afetivo e doméstico, a qual conta com vários mecanismos como: o estabelecimento de conceitos para o estabelecimento de seu escopo; procedimentos especiais em órgãos públicos como delegacias de polícias e varas de violência doméstica; medidas protetivas de urgência para cessar ou evitar novos atos violentos; políticas públicas de prevenção geral à violência contra as mulheres; e, mais recentemente, a criminalização do descumprimento de medida protetiva de urgência.

Dessa forma, classificaram-se os projetos de lei da categoria "Direitos" quando eles se referiam à criação de direitos, ou seja, atos de fazer, dar, não fazer, em relação à pauta da violência doméstica. Em razão da variedade de PLs nessa categoria Direitos, criaram-se mais três subcategorias: a) aumento do escopo de aplicação da LMP, referentes a PLs que criavam mais situações de aplicação para LMP - por exemplo, para violência digital, para que a LMP fosse aplicada independentemente da motivação da violência, para violência patrimonial, entre outros; b) diminuição do escopo de aplicação da LMP – por exemplo, PLs que preveem a não aplicação da LMP a pessoas LGBT+, por meio da retirada da palavra "orientação sexual" e a substituição da palavra "gênero" por "sexo" no seu texto; c) criação de benefícios e auxílio às vítimas de violência doméstica - por exemplo, direito de preferência dos filhos da vítima de violência doméstica em estabelecimento de ensino básico; e, finalmente, d) projetos de leis que cuidam da interseccionalidade da experiência de ser mulher, ou seja, consideram que a violência doméstica pode ter consequências distintas, a depender da com cor de pele, da orientação sexual, da identidade de gênero, da crença ou não crença religiosa e da classe social.

Dentro da categoria "Procedimentos", enquadraram-se os PLs referentes à modificação do rito, ou seja, da forma procedimental em que a LMP é aplicada, se mais rápida, mais devagar, com maior capacitação dos seus operadores, e projetos que especializam a prestação do serviço no caso de violência doméstica, isto é, o que diferencia a aplicação da LMP em relação a outros tipos de violência em geral. Nessa categoria procedimentos, também foram criadas subcategorias: a) acesso ao serviço, com PLs que propõe a ampliação das políticas

públicas descritas na LMP – por exemplo, aplicativos de denúncia, comunicação à Polícia Civil do caso de violência doméstica contra a mulher pelos serviços de saúde e ampliação do disque 180; b) celeridade, PLs relacionados à maior velocidade na concessão das medidas da LMP – por exemplo, por meio da redução de prazos; c) especialização do serviço do sistema de justiça – por exemplo, por meio da criação de casas abrigos, mais DEAMs, capacitação de servidores etc.; e d) COVID, PLs prevendo atuação diferenciada da LMP, durante a pandemia de COVID nos anos 2020-2023[141].

A categoria "Resposta Estatal" abarcou os projetos de lei que tratam da resposta penal para fazer cessar o ato de violência e punir o agressor. Dentro dessa categoria, foram criadas as seguintes subcategorias: a) criminalização, referente a PLs que propõe a criação de novos crimes dentro da LMP; b) sanção, com PLs que aumentam qualquer punição ao agressor, seja pagamento de dano moral, custeamento de despesas de saúde, aumento de penas, suspensão do poder familiar dos filhos; e c) medidas protetivas de urgência, com PLs que incrementam as MPUs ou propõem qualquer medida específica na LMP para restringir os direitos do agressor como forma de proteger a vítima de imediato.

Por último, a categoria "Ações Estruturantes" abrangeu o grupo de projetos de lei que buscam atuar na estrutura do dispositivo do patriarcado, sendo ela também subdivida em subcategorias: a) campanhas de divulgação, PLs destinados a ampliar o conhecimento da LMP; b) capacitação social, PLs que objetivam a mudança estrutural social como questionamento do sistema patriarcal nas escolas, programas de atendimento para agressores; políticas educativas; e c) financiamento, PLs que destinam mais orçamento às ações relacionadas à LMP.

A tabela abaixo sistematiza as categorias (A), as subcategorias (B) e exemplos de temas específicos (C) inseridos em cada um deles, a fim de facilitar o entendimento.

Quadro 9 – Exemplo da temática dos PLs modificativos da LMP em categorias e subcategorias

Categoria	Exemplos de temáticas legislativas
Direitos (A)	**Aumento do escopo de aplicação da Lei Maria da Penha (B) -** violência digital (C); independentemente da motivação da violência; domicílio da vítima no exterior; namoro; violência patrimonial; violência sexual; perseguição obsessiva; ambiente de trabalho; violência sexual; todos os tipos de violência contra a mulher; aplicação para homens. **Diminuição do escopo de aplicação da Lei Maria da Penha** – aplicação em razão do sexo e não do gênero **Auxílio à vítima** – benefício previdenciário; educação profissional, benefício assistencial; moradia; cirurgia plástica reparadora; capacitação profissional; direito real de habitação; educação; gratuidade de transporte público à vítima e dependentes; isenção de custas processuais; manutenção dos vínculos trabalhistas; garantia de escola para dependentes; remoção de servidora pública; uso do FGTS; custas pelo agressor; prioridade em

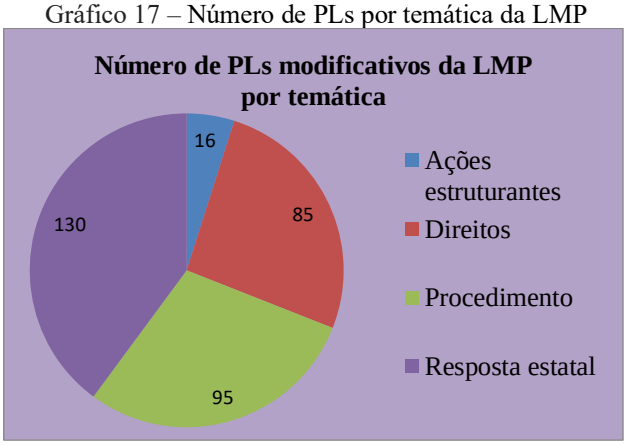
[141] A pandemia de COVID-19 foi declarada encerrada pela Organização Mundial de Saúde em 5 de maio de 2023.

	empregos; prioridade em atendimento psicológico e médico; prioridade na tramitação; reparação do dano; sigilo de dados da vítima; **Interseccionalidade** – mulher com deficiência; mulheres transgênero.
Procedimento	**Acesso ao serviço –** aplicativo para denúncia; comunicação compulsória pelos serviços de saúde; disque 180; ocorrências na Defensoria e no MP onde não houver DEAM. **Celeridade –** aumento das atribuições da PM; concessão de MPU por delegado de polícia; divórcio direto; foro de ação de família na vara de violência doméstica; informar 48 horas MP, Juiz das MPUs, MPU sem necessidade de ocorrência policial; prioridade em caso de violência doméstica; redução de prazos. **Especialização do serviço –** acompanhamento da vítima e agressor pelo CRAS; mudança do nome de juizado para vara de violência doméstica; cadastro de agressores; capacitação de servidores; oitiva prévia da vítima para revogação de MPU; patrulha Maria da Penha; procedimento mais humanizado; casas abrigo; criação de DEAMS; espaços para acolhimentos de mulheres; delegacias 24 horas; vedação de audiência para renúncia; provas se houve crime na presença de crianças; tipo de ação penal; vítima policial ou bombeiro; vedação das penas alternativas; formulário de risco (FRIDA); **COVID -** Ações excepcionais na COVID.
Resposta Estatal	**Criminalização –** deixar de comunicar violência doméstica; descumprimento de medida protetiva de urgência; não aplicação de escusa absolutória. **Sanção –** aumento de pena do crime de descumprimento de MPU; cadastro de agressores de mulheres; custas pelo agressor; dano moral e dano processual por violência doméstica; inaplicabilidade dos institutos despenalizadores dos Juizados; multa; multa no caso de reincidência; prisão preventiva; revogação de prisão preventiva com laudo psicológico; condenação título executivo judicial para cível; suspensão do poder familiar; não nomeação do agressor durante o cumprimento da pena; perda de bens do agressor; proibição de guarda provisória dos filhos ao agressor; regresso contra o agressor das despesas do Estado; regresso dos benefícios da Previdência social contra o agressor; vedação de cargos públicos para condenados. **Medidas protetivas de urgência –** Apreensão de arma de fogo; audiência de admoestação para revogação de prisão preventiva; aumento da abrangência das MPUs para parentes; botão do pânico; flagrante impróprio em caso de filmagem da agressão doméstica; frequência do agressor a centro de educação; monitoramento eletrônico; prisão preventiva; multa ao agressor; suspensão do poder familiar; vedação de fiança pela autoridade policial.
Ações estruturantes	**Campanha de divulgação –** publicação mensal de dados da violência doméstica; sinal vermelho contra a violência doméstica. **Capacitação social –** prevenção em escolas; programas de atendimento ao homem para prevenção; programa de recuperação de agressores; ação preventivas em condomínios residenciais; currículos escolares; políticas educativas. **Financiamento –** uso do Fundo Nacional da Segurança Pública para violência doméstica.

Elaboração própria, 2024

A tabela abaixo expõe a quantidade de PLs modificativos da LMP por categorias:

Gráfico 17 – Número de PLs por temática da LMP



Elaboração própria, 2024

Observe-se que o assunto preferido dos parlamentares para alterar a LMP foram, por uma larga margem, as ações de "resposta estatal", com 130 incidências (40%). Em segundo lugar, ficaram os PLs destinados a modificação do procedimento, que, em grande medida, têm a ver com a maneira como a resposta estatal da LMP funciona na prática, com 95 incidências (29%). Logo em seguida, a categoria "direitos", referente à concessão de auxílios para vítima, aumento ou diminuição do escopo da aplicação da LMP, ficou com 85 incidências (25%) e, por último, os projetos que visavam a uma mudança de cultura do patriarcado, as "ações estruturantes", apareceram com 16 incidência quase 5%. Isto é, apesar de a LMP ter sido construída em torno da transversalidade da resposta ao fenômeno da violência doméstica contra a mulher, os parlamentares têm uma clara preferência pela resposta estatal e as demais dimensões do enfrentamento do problema, como as políticas de educação e de assistência social, ficaram em segundo plano.

Indo mais a fundo nos resultados, verifica-se que na categoria "direitos", a maioria dos PLs se concentrou nas ideias de concessão de auxílio às vítimas de violência doméstica (VD) de forma individual, ou seja, os parlamentares entendem que a mulher vítima de violência doméstica precisa de auxílio por parte do Estado, sejam benefícios assistenciais, seja facilitação de matrículas em creches, seja garantia de afastamento do trabalho para que elas possam sair da situação de violência.

Por outro lado, ainda na categoria "direitos", houve PLs que buscaram aumentar o escopo de aplicação da LMP para casos de violência digital, não Isso demonstra que os parlamentares parecem ver a LMP como um instrumento de proteção maior da mulher e, por isso, propõem aumentar os casos em que as mulheres sejam protegidas por ela. Em 3 PLs, contudo, verificou-se a pretensão de diminuição do campo de aplicação da LMP, referente à modificação do termo "gênero" que foi cunhado na versão original da LMP para "sexo", como uma tentativa dos movimentos conservadores de afastar da aplicação da LMP as mulheres LGBT+. Esses projetos são datados de 2014, 2015 e 2021, e propostos pelos deputados Salvador Zimbald (PROS/SP) e João Dado (SD/SP), Eros Biondini (PTB/MG) e Francisco Jr. (PSD/GO)[142].

Interessante observar aqui, que a LMP, em 2006, foi aprovada com a palavra gênero e não havia qualquer polêmica em torno dessa palavra "gênero". Em entrevista à deputada

[142] Os dois últimos são bem católicos, sendo que o Eros Biondini é idealizador do "Cristo é o Show", um grande evento musical católico do país.

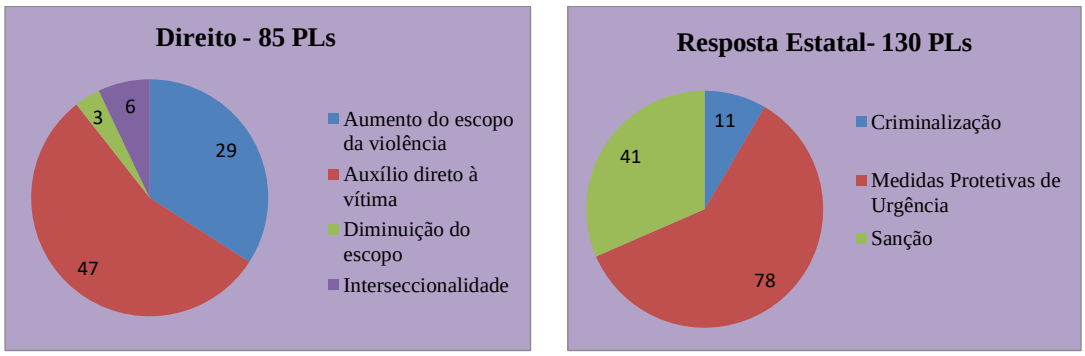
Érika Kokay para esta pesquisa, ela informou o porquê houve essa mudança no parlamento brasileiro a partir do ano de 2014 e 2015:

> Então, você tem a Lei do Feminicídio, por exemplo, não tem a palavra gênero. Mudou. A Lei Maria da Penha, em 2006, ela tinha a palavra gênero, porque era antes. Tem uma diferença depois da gestão do Cunha aqui. Por que o que é que o Cunha fez? Ele unificou os fundamentalismos. Então ele fez uma aliança entre os fundamentalistas e os ruralistas. Você vê que a pauta ruralista é uma pauta defendida pela bancada fundamentalista religiosa. A pauta punitivista também é aprovada. Então, ele fez uma unidade entre os fundamentalismos. Foi na gestão do Cunha, foi em 2015. Ele unificou os fundamentalismos. Eles criaram um nível de atuação, de formulação de conteúdos e rede de difusão, com mídias sociais e também com púlpitos. Tem uma unidade na fala das principais igrejas e, ao mesmo tempo, eles também têm muita TV aberta. Se você pegar a bancada fundamentalista religiosa, ela não é tão grande. É a questão do "silêncio dos inocentes". Eu acho que a maioria da Câmara aqui não tem essa discussão e preocupação com gênero. O problema é que se você se coloca contrário, você é absolutamente triturado. Então, você sofre uma tritura moral, uma tritura política em redes sociais, nas igrejas. Eu sei por que falam de mim nas igrejas, nas redes sociais. E você cria um movimento que a maioria, grande parte dos parlamentares prefere se curvar à força que eles adquiriram no processo de comunicação e de formação, disputa de narrativas e de formação de opinião do que enfrentá-los, porque também não é a pauta prioritária. Então, eles se curvam. Então, você vai tendo aqui, ainda que eles sejam a bancada que não é grande, que não tem tanta força. Mas teve a unidade dos fundamentalismos, que dá muita, muito mais musculatura para a intervenção deles e, segundo eles, tem um processo de destruição. (**Deputada Érika Kokay,** entrevista realizada em 29/04/24)

Finalmente, quanto ao aspecto da interseccionalidade, foram identificados apenas 5 PLs na amostra que mencionam a questão das particularidades do universo de mulheres que são vítimas de violência doméstica. De fato, esse é um dos maiores desafios para as modificações da LMP visando a uma maior justiça social em sua aplicação, já que as mulheres negras e periféricas sofrem bem mais os efeitos da violência doméstica como já mencionado. Suas necessidades são específicas e demandam respostas específicas, especialmente em termos de políticas públicas de proteção social. E nenhum desses 6 PLs sequer mencionou a "mulher negra", muito menos as suas necessidades. Essa constatação é sintomática do dispositivo de raça no Brasil, como se verá melhor no capítulo seguinte, e já se encontram indícios para formulação de uma hipótese de que LMP adquiriu essa força social, em parte, por ter sido resultado de um movimento majoritariamente de mulheres brancas e aplicada a esse grupo.

Todos esses 6 PLs referentes à subcategoria interseccionalidade foram sobre as mulheres com deficiência, que também representam um grupo bastante vulnerabilizado, uma vez que, amiúde, em razão de dificuldades de mobilidade ou mesmo de cognição, não conseguem nem chegar aos canais de denúncia de violência doméstica contra a mulher, aumentando drasticamente os números de subnotificação.

Gráficos 18 e 19 – Número de PLs por temática e subtemática da LMP

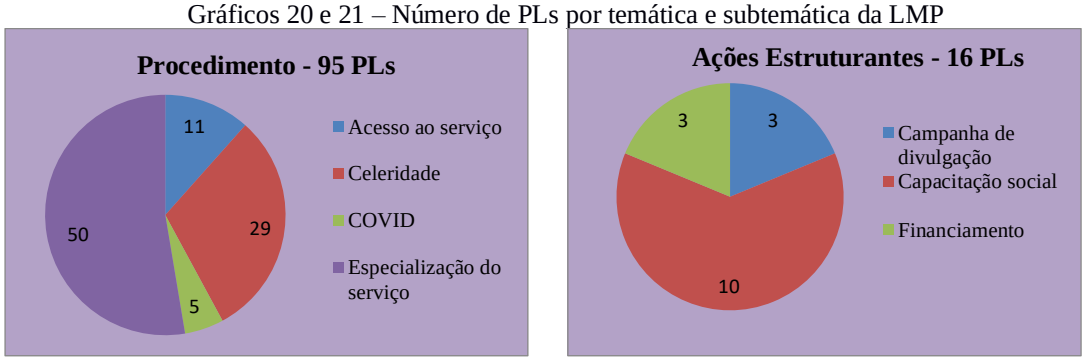


Elaboração própria, 2024

Na categoria "Resposta Estatal", como assunto preferido dos PLs modificativos da LMP, têm-se aqueles referentes ao aprimoramento das medidas protetivas de urgência com o maior número (78 PLs), seguidos pelos PLs que preveem o aumento da sanção penal em algum nível (41 PLs) e, por fim, propostas referentes a novas criminalizações de condutas (11 PLs). A quantidade de PLs referentes à categoria resposta estatal, 40% do total de PLs, denota que os parlamentares ainda enxergam na repressão a melhor forma de combater a violência doméstica contra a mulher e, na maioria dos casos, acreditam que as medidas protetivas de urgência se colocam com uma boa solução para prevenir/reprimir a violência doméstica. O número baixo de PLs referentes à criminalização de condutas na LMP tem a ver com a própria natureza da Lei, que, como explicado anteriormente, é voltada mais para procedimentos e cujas condutas criminosas estão tipificadas no Código Penal, de forma que a LMP só prevê, até hoje, um único crime em todo o seu texto, que é o crime de descumprimento de medida protetiva de urgência.

No que tange à categoria Procedimentos (29% dos PLs), a especialização do serviço teve maior incidência levando a crer que os parlamentares entendem que, de fato, a questão da violência doméstica é um assunto que demanda serviços específicos como a Patrulha Maria da Penha, a capacitação dos agentes de segurança e o formulário de risco da vítima. O tema da celeridade também teve bastante incidência na categoria dos procedimentos, de forma que os parlamentares também entendem que o tempo é crucial em casos de violência doméstica e, por isso, propuseram mais PLs que garantissem a rapidez do procedimento.

Gráficos 20 e 21 – Número de PLs por temática e subtemática da LMP



Elaboração própria: 2024

A menor representatividade foi a da categoria "Ações Estruturantes" (5% dos PLs), que se referem aos PLs para agir sobre as estruturas do patriarcado, como os PLs que preveem educação de gênero nas escolas, campanhas de divulgação dos canais de denúncia. Ao que parece da amostra, os parlamentares ainda acreditam mais na repressão penal do que na capacitação da sociedade para agir contra o patriarcado manifestado na violência doméstica, provavelmente em razão da força do "punitivismo" no imaginário social, da força da crença de que penas mais duras são respostas efetivas para a superação de problemas sociais, principalmente no âmbito da segurança pública. Contribui também para a preferência por respostas repressivas, o fato de a formulação de políticas pública ser mais complexa e trabalhosa, dependendo, em geral, da articulação de órgão das diversas esferas da federação, da elaboração de planos de ação e de matrizes de responsabilidade, bem como da disponibilidade orçamentária e financeira de recursos, sempre em disputa com outras prioridades políticas. Assim, apelar para a criminalização de condutas e o incremento de pena acaba sendo o caminho mais simples para angariar votos e reeleição, embora não necessariamente o mais efetivo para as vítimas de violência doméstica.

2.4.5. Cruzamento temática X Gênero do proponente

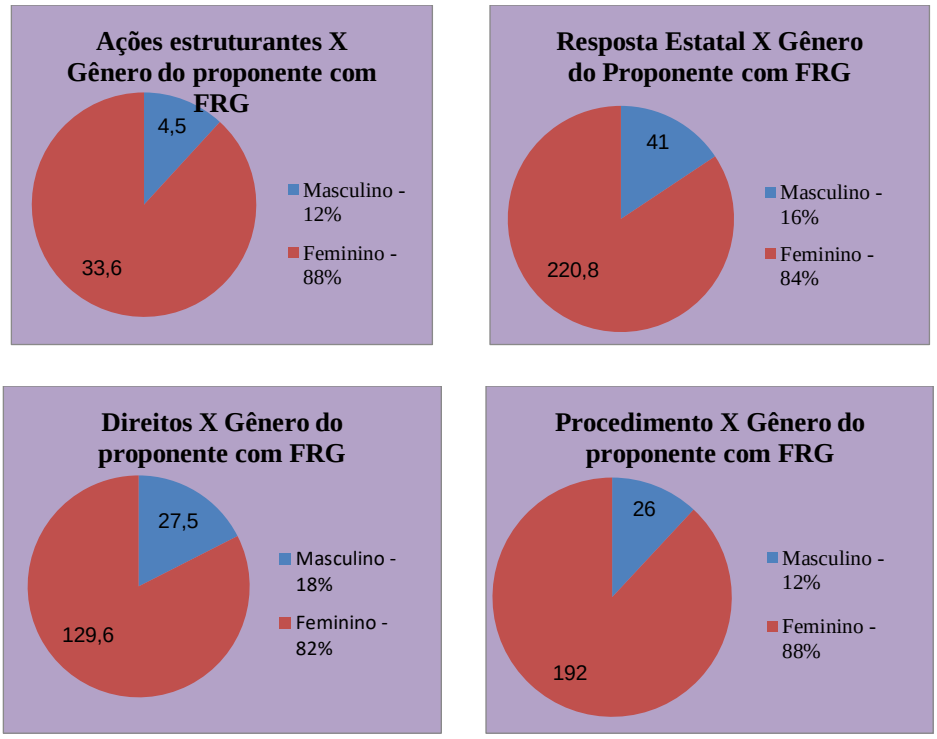
E se se cruza os temas dos PLs com o gênero do proponente? Quantos PLs as mulheres propõem a mais que os homens para modificar a LMP em cada uma das referidas temática? São essas as questões que se objetivou responder nesse tópico.

Tendo em conta a sub-representação feminina no Parlamento brasileiro quando comparada à masculina, foi necessário aplicar os fatores de correção já desenvolvidos anteriormente, o *fator de representatividade de gênero* **(FRG),** referente às 52ª a 56ª legislatura, tempo de elaboração da LMP e suas propostas de modificação, a saber:

FRG para parlamentares homens – **0,5**
FRG para parlamentares mulheres – **4,8**

Aplicando-se o FRG no cruzamento das temáticas dos PLs com o gênero de seus proponentes, e excluindo os PLs propostos por comissões e pelo Poder Executivo, em razão de sua insignificância na amostra, chegam-se aos seguintes resultados nas representações gráficas:

Gráficos 22, 23,24 e 25 – Cruzamento de temáticas com gênero de proponente com FRG



Elaboração própria, 2024

Após o uso do FRG, verifica-se ser acachapante o número de proposição de mulheres para modificar a LMP comparado com os homens. Em PLs referentes a temas de Procedimento e de Ações Estruturantes chega a proporção de 88% de mulheres contra 12% de homens. Ou seja, nessas duas temáticas, as mulheres propõem muito mais PLs que homens referentes a dar instrumentos de aplicação à LMP, seja com financiamento, campanhas para tornar a LMP conhecida, seja com agilidade e melhoria da especialização dos serviços.

Contudo, no tema "reposta estatal", referente ao recrudescimento de penas, sanções e medidas protetivas de urgência, bem como de "direitos", a porcentagem de mulheres foi respectivamente 84% e 82%, bem alta também, de modo que mulheres também propõem muito mais PLs que homens para modificar a LMP para aumentar penas dos agressores e também garantirem direitos às vítimas de VD.

Os dados colhidos mostram observações semelhantes da pesquisadora Thayna Bastos (2023), em sua etnografia na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, na Comissão Parlamentar de Inquérito do Feminicídio (2023, p. 113):

> É interessante observar que dos 7 parlamentares membros, com exceção do deputado Chicão Bulhão (NOVO), todas são mulheres. Considerando que a ALERJ comporta 70 parlamentares e, em 2019, apenas 14 eram mulheres, a CPI foi composta, considerando membros efetivos e suplentes, por metade das deputadas da assembleia.

Ou seja, quem se preocupa com a vida de mulheres, na quase totalidade das vezes, são mulheres. Contudo, cabe colocar uma questão para a qual não se tem resposta: será que as parlamentares mulheres, em razão de sua posição milenar destinada aos cuidados familiares, teriam mais afinidade com a pauta da violência doméstica ou será que essa é a pauta que lhes resta na disputa do jogo político no parlamento? Ou ainda: será que as parlamentares vêm na erradicação da violência doméstica ou mesmo violência contra a mulher uma condição *sine qua non* para o avanço de qualquer pauta feminista no Congresso Nacional?

Nas palavras da própria deputada Érika Kokay, a pauta feminista constitui um marco civilizatório, sem o qual não se pode avançar na construção de um país:

> Então, assim, desde sempre, a pauta feminista era uma pauta. Ela é uma pauta muito estruturante da construção de uma sociedade sem desigualdades. Você não adentra o marco civilizatório. Você não constrói nenhum senso de justiça com nível de opressão sexista e machista que nós estamos vivenciando, que nunca são solitários, né? E a sociedade? Ela tem um pacto muito letal entre o sexismo, patriarcalismo e o racismo. O patrimonialismo, que, aliás, alimenta e todas as formas de a lógica patrimonialista de coisificação, de achar que os corpos têm donos e os homens, quando nascem, por exemplo, não têm dúvidas de que seus corpos são seus, como as mulheres têm. **Nós estamos todos os dias para dizer que os nossos corpos são nossos corpos, que a nossa fala e a nossa fala, que as nossas vidas são nossas vidas, né?** Então, portanto, lutando por uma sociedade mais justa, contra a ditadura, enfim, com todos os percalços que nós enfrentamos no período na clandestinidade, tudo isso e a gente percebe que **na luta é muito natural que sejamos feministas, é muito natural que sejamos antirracistas e é muito natural que sejamos anticapitalistas, antissexistas. Ou seja, é resgate de liberdade, democracia e marco civilizatório.** O Brasil precisa construir seus pactos civilizatórios, inclusive fazer com que as suas instituições sejam promotoras de pactos civilizatórios, inclusive as escolas e, particularmente, as escolas. (**Deputada Érika Kokay,** entrevista para essa pesquisa, realizada em 29/04/24) (grifo nosso).

Na 10ª edição da Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher, realizada pelo DataSenado[143], em 2023, a mais longa série histórica com mulheres sobre violência doméstica no Brasil, foram entrevistadas 21.787 mulheres em todo o país e 3 a cada 10 mulheres disseram já ter sido vítima de violência doméstica. Mas a percepção de que o Brasil é um país

143 https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/ebook_pes_nacional_de_violencia_contra_a_mulher.pdf/ Acesso em 12/05/24.

muito machista diminuiu de 71% das entrevistadas em 2021 para 62% em 2023, mas o número ainda assusta bastante, porque é o retrato do sentimento diário das mulheres da desigualdade de gênero. Na mesma sondagem, verificou-se que 75% das mulheres entrevistadas afirmaram que conhecem pouco ou nada da Lei Maria da Penha, mas 80% acreditam que a LMP protege em parte as mulheres, havendo também o registro do crescimento do conhecimento sobre a existência da rede de proteção como, por exemplo, em 2021, 82% das entrevistadas disseram conhecer a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher e em 2023, esse número foi para 95%.

A violência doméstica ainda é um grande calcanhar de Aquiles na luta pela igualdade de gêneros no Brasil e a sua superação será sim um marco civilizatório, de forma que é necessário garantir às mulheres um ambiente seguro dentro de seus lares, em seus trabalhos, livre de todo tipo de violência, física e psicológica, para que ela possa coexistir em condições de igualdade de oportunidades com o gênero masculino.

E esse enorme desafio ainda é duramente sentido pelas mulheres negras. Segundo o Fórum Nacional de Segurança Pública, em pesquisa realizada em 2023, 45% das mulheres negras já foram vítimas de algum tipo de violência provocada pelo parceiro íntimo, contra 36,9% das mulheres brancas. De igual forma, 61,1% das vítimas de feminicídio eram mulheres negras e 68,9% das vítimas de demais mortes violentas intencionais. (FBSP, 2023)

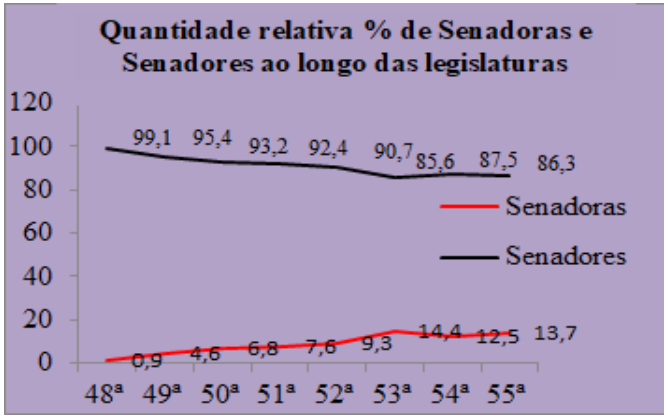
Ao longo desse capítulo, verificou-se que o dispositivo de gênero é, de fato, fortemente dominado pelo discurso patriarcal, apesar de enorme resistência por parte das mulheres, por meio das lutas dos movimentos feministas no Brasil aliada também com a bancada feminina do Congresso Nacional. A Lei Maria da Penha foi, de fato, revolucionária, mas não está acabada. A ela foi sendo incorporada com outras leis e outras pautas, como bem lembrou a deputada Benedita da Silva:

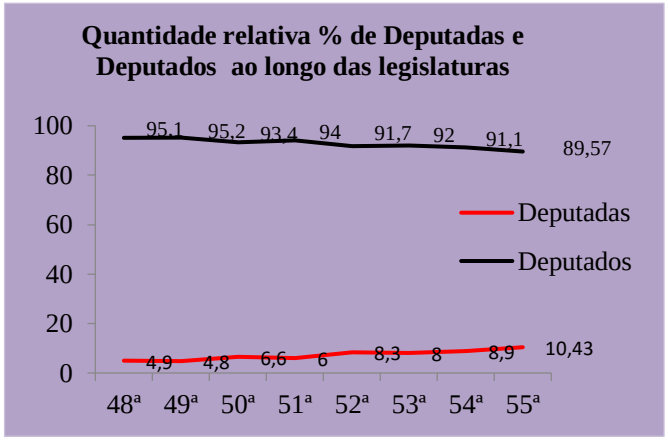
> Eu penso que a Lei Maria da Penha, naquele momento, ela foi a coisa mais revolucionária. E na medida em que outras leis estão sendo criadas, elas vão fortalecendo a Lei Maria da Penha, porque ela foi uma lei inacabada e não acabada. Ela era, de acordo com a nossa organização, a nossa força, que você tinha que brigar por tudo quanto é lado, né? Você tem a questão da adoção, a violência doméstica, e aí você tem. E como é a violência sexual? Você tem assédio, você tem isso, você tem aquilo. Foi tudo isso envolvendo uma só pessoa mulher. Então era preciso que as outras leis como feminicídio, né? Outras leis que foram sendo criadas e elas foram ali engordando, que eu digo a Lei Maria da Penha, né? Que foi extremamente importante. Ela é didática porque eu me lembro que quando saiu a Lei Maria da Penha, eu estava governadora do meu estado e ali, como governadora, todo o staff, todos eles na Polícia Civil, a Polícia Militar, os advogados, né? E eu fui. A quantas aulas eu pude assistir. Só ia para assistir, para dar força para a Lei Maria da Penha Até hoje. (**Deputada Benedita da Silva,** entrevista para essa pesquisa, realizada em 07/05/2024).

Mas o caminho a ser percorrido ainda é muito longo para vencer o patriarcado e ainda maior ainda quando se considera a branquitude, a posição dominante no dispositivo de raça, como um elemento de opressão que se cruza dramaticamente com o patriarcado no Brasil, em todos os seus pontos cardeais. No próximo capítulo, será abordada a etnografia legislativa da Lei do Racismo, passando por um breve histórico dos movimentos negros até a Lei do Racismo e suas alterações como objetivo de destrinchar, nos discursos legislativos, o dispositivo de raça, outro enorme desafio de uma sociedade igualitária nesse país, onde impera a branquitude.

INFOGRÁFICO DE GÊNERO – Lei nº 11.340/06 – Período de análise: 2006 a 2022 – Amostra: 309 projetos de Lei

Composição do CN por gênero – 48ª a 56ª legislatura

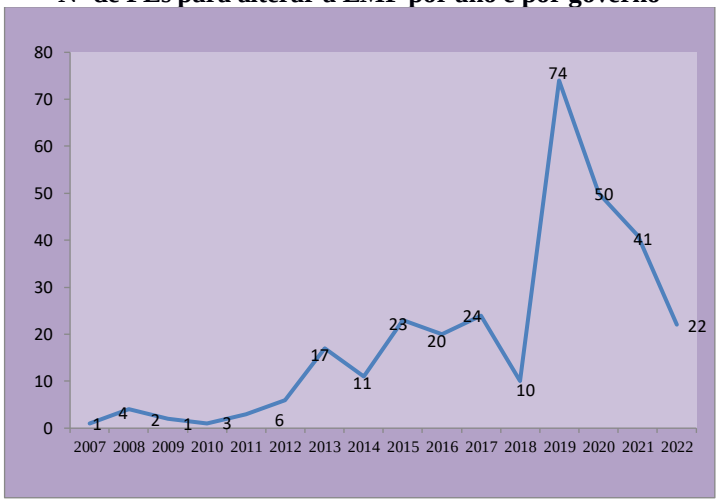




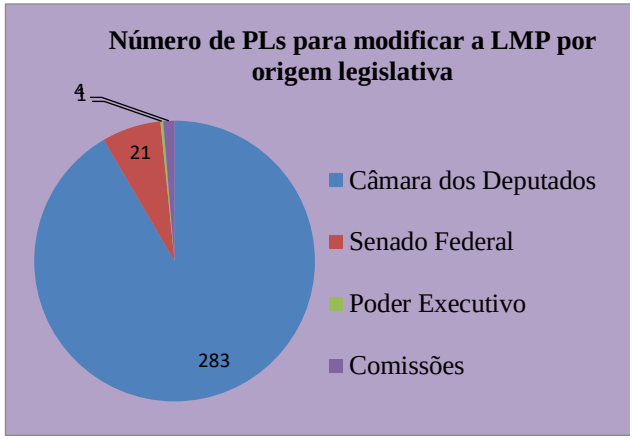
Nº de PLs para alterar a LMP por ano e por governo

Ano do PL	Número de PLs	Presidente
2007	1	LULA 2
2008	4	LULA 2
2009	2	LULA 2
2010	1	LULA 2
2011	3	DILMA 1
2012	6	DILMA 1
2013	17	DILMA 1
2014	11	DILMA 1
2015	23	DILMA 2
2016	20	DILMA 2 / TEMER
2017	24	TEMER
2018	10	TEMER
2019	74	BOLSONARO
2020	50	BOLSONARO
2021	41	BOLSONARO
2022	22	BOLSONARO

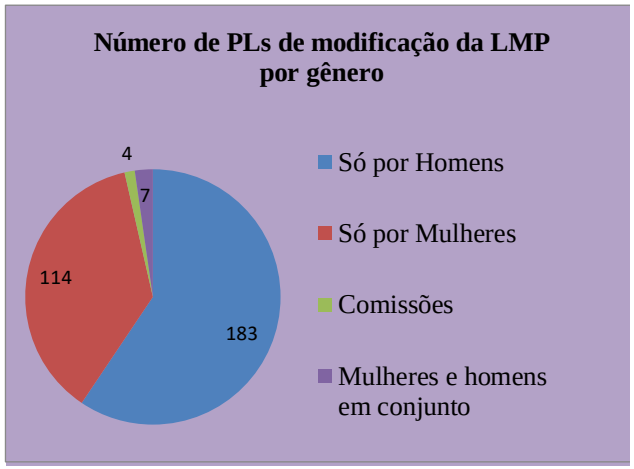
Nº de PLs para alterar a LMP por ano e por governo



Nº de Pls para alterar a LMP por origem legislativa

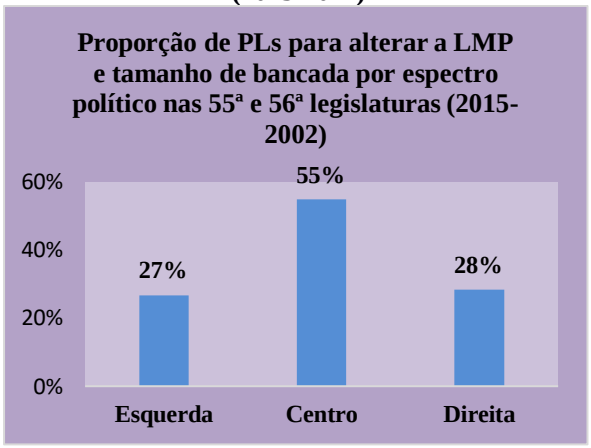


Nº de PLs para alterar a LMP por gênero



Elaboração própria, 2004

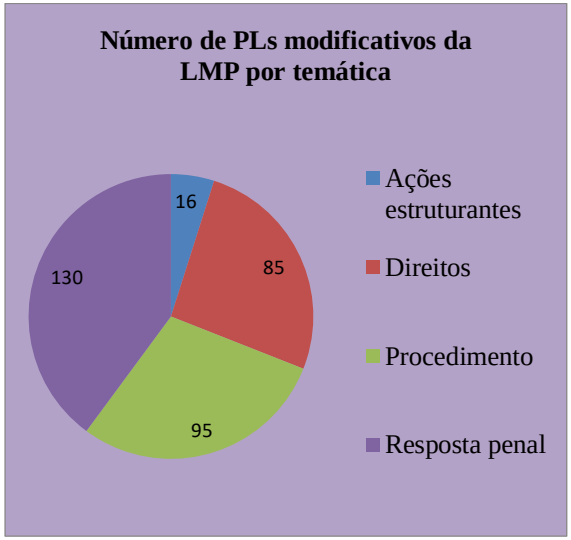
Proporção de PLs para alterar a LMP e tamanho da bancada por espectro político nas 55ª e 56ª legislaturas (2015-2022)



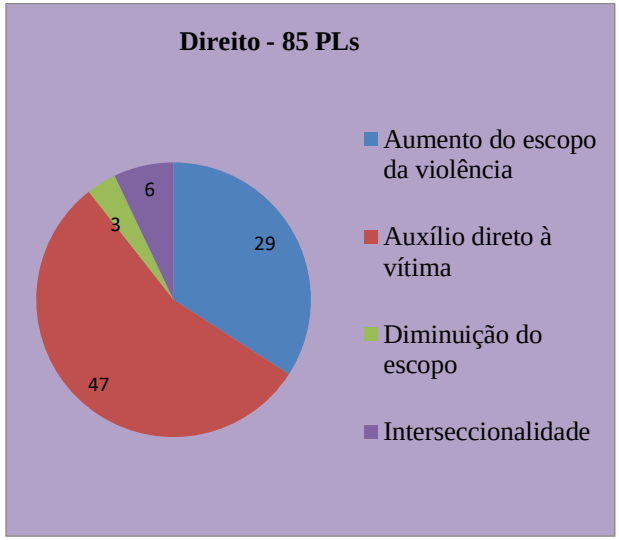
Fator de representatividade de gênero

FRG para parlamentares homens – **0,5**
FRG para parlamentares mulheres – **4,8**

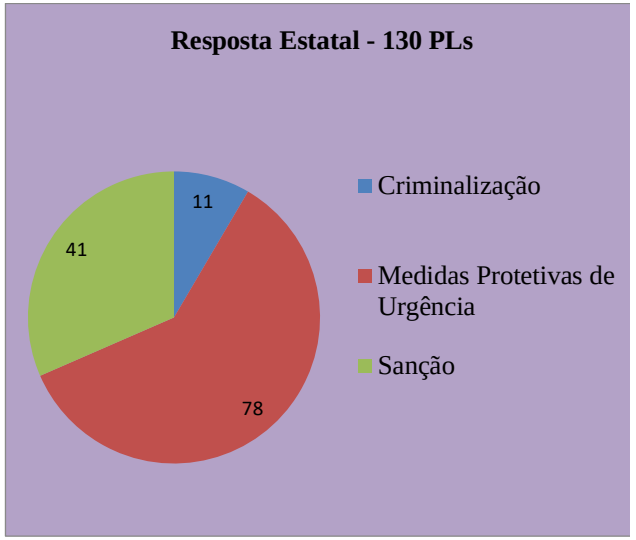
Nº de PLs por temática da LMP



Nº de PLs por temática e subtemática da LMP

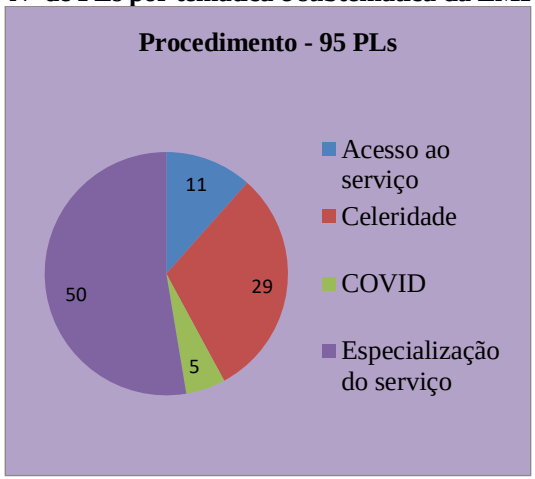


Nº de PLs por temática e subtemática da LMP

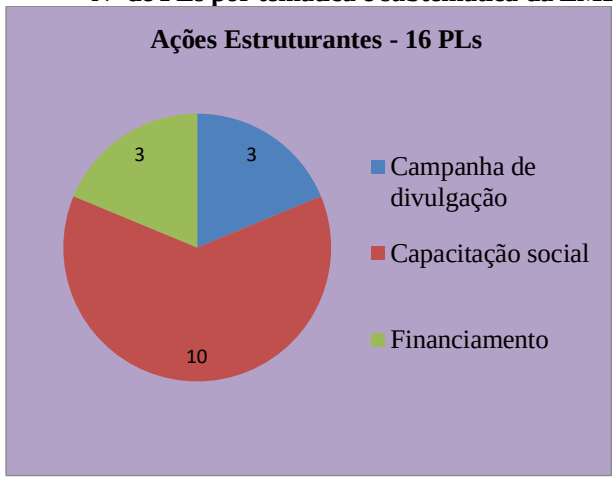


Elaboração própria, 2004

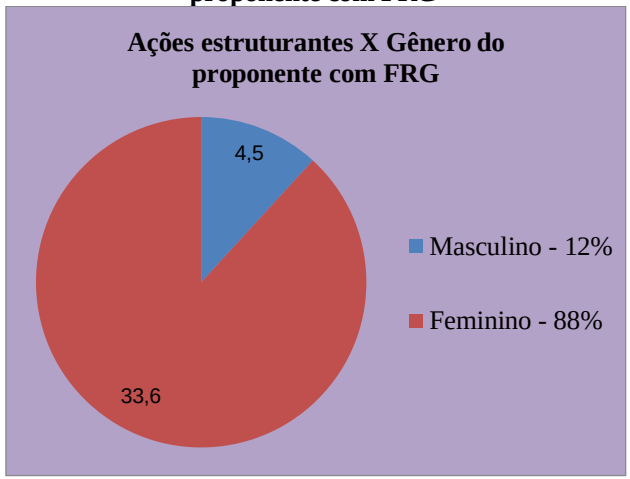
Nº de PLs por temática e subtemática da LMP



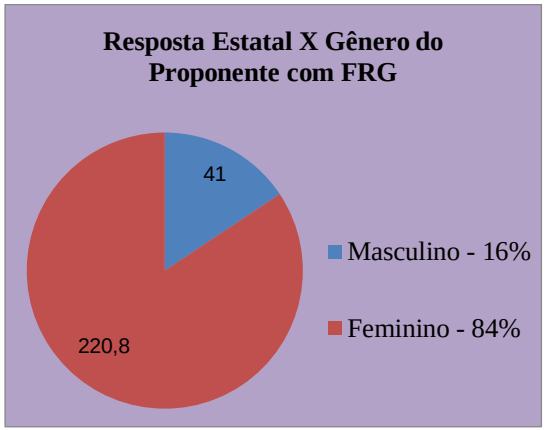
Nº de PLs por temática e subtemática da LMP



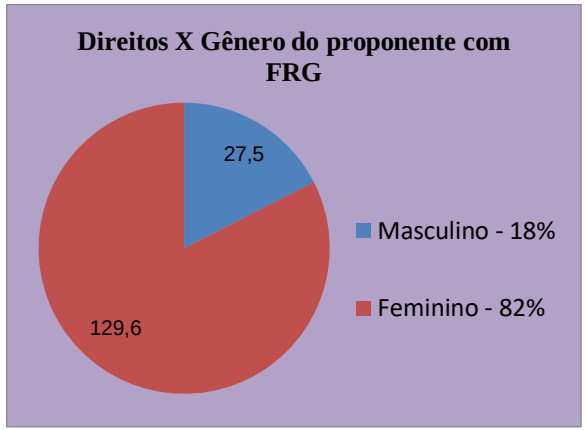
Cruzamento de temáticas com gênero de proponente com FRG



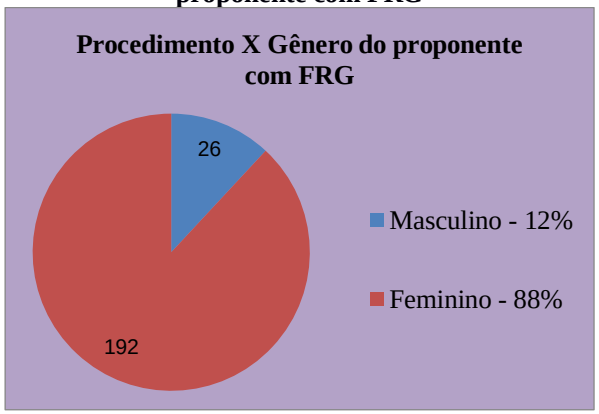
Cruzamento de temáticas com gênero de proponente com FRG



Cruzamento de temáticas com gênero de proponente com FRG



Cruzamento de temáticas com gênero de proponente com FRG



Elaboração própria, 2004

3. Lei do Racismo

Elevador é quase um templo
Exemplo pra minar teu sono
Sai desse compromisso
Não vai no de serviço
Se o social tem dono, não vai
Quem cede a vez não quer vitória
Somos herança da memória
Temos a cor da noite
Filhos de todo açoite
Fato real de nossa história
Se preto de alma branca pra você
É o exemplo da dignidade
Não nos ajuda, só nos faz sofrer
Nem resgata nossa identidade

Música: Identidade
Letra e composição: Jorge Aragão

"Elevador é quase um templo". Ele traz a ideia de mobilidade ágil e facilitada, pode ser metáfora de acessibilidade a graus mais altos, à mobilidade social, aos sonhos, ao céu. Mas para negros, como diz a música de Jorge Aragão, elevador é "exemplo pra minar teu sono", não é sonho, é pesadelo, porque para negros no Brasil, elevador é de serviço.

A primeira lei antirracismo no Brasil foi a Lei nº 1.390/51, que foi proposta pelo deputado Afonso Arinos (UDN/MG) e Ruy Almeida (PTB/DF), por pressão internacional, uma semana após, a bailarina negra Katherine Dunham ter tido sua hospedagem negada em um hotel cinco estrelas, vizinho do teatro em que ela iria se apresentar, o Hotel Esplanada em São Paulo, por ela ser uma "mulher de cor". Mesmo em razão do escândalo internacional que denunciava o racismo cru da "democracia racial" brasileira, onde não havia qualquer legislação para puni-lo, a discriminação racial foi tratada na Lei nº 1.390/51 como uma contravenção penal[144], um crime menor, algo que nem sequer poderia chegar à estatura de crime, mesmo depois quase 400 anos de escravização no país.

[144] Em termos de discurso jurídico, "considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente" (art. 1º do Decreto-Lei nº 3.914/1941 – Lei de Introdução do Código Penal e da Lei de Contravenções Penais). Assim, "contravenção" e "crime" seriam duas espécies do gênero "infração penal", em que o primeiro seria uma modalidade mais branda do que o segundo, em termos de gravidade e reprovabilidade. O que diferencia crime e contravenção penal é basicamente o tipo de prisão a que cada um é submetido, enquanto o primeiro tem um regime de cumprimento mais duro, como reclusão e detenção, o segundo tem a chamada prisão simples, que, depois da existência da Lei nº 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais), acaba-se aplicando penas alternativas. Além disso, segundo o art. 63 do Código Penal, a primariedade, ou seja, a condição de ser réu primário, só é perdida diante do cometimento de novo crime, não abarcando a contravenção. Art. 63 - Verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior.

Durante mais de 30 anos de sua vigência, o racismo foi considerado como contravenção penal e só em 1989, com a Lei nº 7.716/89, a chamada Lei Caó ou Lei do Racismo, promulgada após a Constituição Federal de 1988, o racismo passou a ser crime no Brasil.

Como visto no capítulo sobre a Lei Maria da Penha, uma Lei Federal é apenas um produto do Poder Legislativo, que tem a pretensão normativa de regular as relações sociais. E diferente da LMP, que se tornou um fato social e "pegou", a do Racismo não teve o mesmo sucesso: nesses mais de 30 anos de existência, poucas são as notícias de condenação de racistas no país.

Em cada um desses momentos, é possível observar que o dispositivo de raça em ação: primeiro, o racismo não era objeto de preocupação para o discurso jurídico; depois, foi considerado uma infração penal de "segunda linha"; e, por fim, quando finalmente foi considerado como crime, essa previsão legal não teve maior aplicação pelos operadores do sistema de justiça.

O objetivo desse capítulo é descrever parte desse processo de como a Lei do Racismo (LR), um produto do Poder Legislativo, apesar de não ter se tornado um fato social no Brasil como a LMP, foi criada, modificada e passou, contudo, também a ser um objeto de disputa discursiva no Congresso Nacional. Para tanto, a estrutura narrativa é composta pelo 1) histórico das pautas dos movimentos negros no Brasil; 2) a etnografia documental do processo legislativo da Lei nº 7.716/89 e suas modificações até 2022; 3) o levantamento e análise de todos os projetos de lei que tentaram e tentam modificar a Lei do Racismo e 4) entrevistas com parlamentares-chaves na história da Lei nº 7.716/89.

3.1. Histórico da agenda do movimento negro no Brasil

Este segmento fará um breve exame das histórias das agendas dos movimentos negros. Porém, essas histórias não serão examinadas na sua totalidade, mas apenas de forma fragmentária para oferecer um contexto mínimo para a análise dos discursos legislativos em torno da Lei do Racismo e das leis que pretenderam a sua modificação.

Ressalte-se que esse exame histórico tratará das narrativas dos movimentos negros, e não da população negra no Brasil, entendido movimentos negros como todo "movimento social que tem como particularidade a atuação em relação à questão racial" (PEREIRA, 2020, p. 110), mais especificamente com a questão racial negra. Esse recorte foi escolhido, pois esses movimentos sociais tiveram um papel fundamental na formatação do atual debate

legislativo acerca da desigualdade e da discriminação racial no Brasil, como ficará claro ao longo da exposição.

3.1.1. Da Primeira República à Era Vargas

Uma parte desse contexto histórico já foi abordada no capítulo em que foi tratado do dispositivo de raça no Brasil. Diante disso, retoma-se essa narrativa a partir das lutas em torno da Abolição, pois parte das disputas travadas naquele momento persistem até a atualidade.

No final da década de 1880, a Abolição apresentava-se como inevitável para a maior parte do campo político brasileiro. A dúvida estava em saber como ela aconteceria. Os escravocratas articulavam a sua posição em termos de discurso jurídico e na ideia de "propriedade", com objetivo de obter renda ("indenizações") em troca da libertação das pessoas escravizadas. Por sua vez, os movimentos abolicionistas tinham uma proposta robusta de Abolição, que trazia mecanismos para a "inserção social" das pessoas escravizadas após a sua libertação, especialmente por meio da concessão de terras para o seu trabalho, ao argumento de que a libertação sem inserção social conduziria à miséria e "ociosidade" dessas pessoas.

Nesse ponto, convém notar que, para muitos abolicionistas, entre eles, o engenheiro negro André Rebouças[145], a Abolição era importante como condição para a modernização do país, e não como um bem em si mesmo. Da mesma forma, a distribuição de terras para a população negra, inclusive por meio da fragmentação dos grandes latifúndios, era vista como parte uma estratégia maior, para promover uma "elevação moral" da sociedade brasileira, por meio uma "ética do trabalho", diversa do "parasitismo" e da "ociosidade" que prevalecia na classe dominante na visão dessa intelectualidade (Pessanha, 2013, p. 4). Nessa linha, "a vida contemplativa dos grupos proprietários contribuía para que os pobres concebessem o trabalho negativamente, pois a riqueza não estava associada ao trabalho" (Pessanha, 2013, p. 8). Não era uma proposta inédita. Nos EUA, a inserção social por meio da redistribuição de terras, do incentivo ao alistamento eleitoral e do oferecimento de educação pública para a população

[145] André Rebouças (1838-1898) foi um engenheiro negro brasileiro, que, além de responsável por diversas obras importantes no Brasil e no exterior, foi ativista do movimento abolicionista a partir da década de 1880. Seu pai, Antônio Pereira Rebouças, foi um advogado negro, parlamentar e conselheiro de Pedro II. André Rebouças via a escravidão como uma barreira para o desenvolvimento do país e entendia que não era suficiente conceder a liberdade para a população escravizada, era necessário ainda lhe conceder terras para trabalhar. Porém, sempre atuou nos corredores do poder, e, embora, escrevesse muito para os jornais, nunca pretendeu que as suas reformas fossem levadas a efeito por força de movimentos de massa. Com a Proclamação da República em 1889, André Rebouças acompanhou a Família Imperial para a Europa, onde morreu em 1898.

negra foram algumas das principais políticas públicas no período da Reconstrução (1865-1877), logo após a Guerra Civil (Carvalho, 2018, p. 57).

Diante disso, nota-se que eram discursos favoráveis à população negra, mas estruturados em torno de elementos simbólicos relacionados ao discurso moralista, meritocrático e liberal de parte da intelectualidade burguesa da época. Nesse sentido, memorável a passagem de Florestan Fernandes (2005) sobre o surgimento da burguesia de negócios, nossa futura e atual elite brasileira, a "revolução social dos brancos", com base no "repúdio às desumanidades da escravização":

> Foi nas cidades de alguma densidade e nas quais os círculos 'burgueses' possuíam alguma vitalidade que surgiram as primeiras tentativas de desaprovação ostensiva e sistemática das 'desumanidades' dos senhores ou de seus prepostos. Também foi aí que a desaprovação à violência se converteu, primeiro, em defesa da condição humana do escravo ou do liberto e, mais tarde, em repúdio aberto à escravidão e às suas consequências, o que conduziu ao ataque simultâneo dos fundamentos jurídicos e das bases morais da ordem escravista. Por fim, desses núcleos é que partiu o impulso que **transformaria o antiescravismo e o abolicionismo numa revolução social dos 'brancos' e para os 'brancos': combatia-se, assim, não a escravidão em si mesma, porém o que ela representava como anomalia, numa sociedade que extinguira o estatuto colonial, pretendia organiza-se como nação e procurava, por todos os meios, expandir internamente a economia de mercado**. (...) **Falar em Revolução Burguesa, nesse sentido, consiste em procurar os agentes humanos das grandes transformações histórico-sociais que estão por trás da desagregação do regime escravocrata-senhorial e da formação de uma sociedade de classes**. (Fernandes, 2005, p. 35-37) (grifo nosso).

Revolução Burguesa tem ligação direta com revolução de classes, que, por sua vez, é ligada à disputa pelos meios de produção, a qual, historicamente no Brasil, a terra ocupa posição central. E não é à toa que, no Brasil, a questão racial e a questão das terras nascem entrelaçadas e, como se verá adiante, seguem vinculadas até os dias de hoje.

No fim, a Corte Imperial construiu uma solução com pelo menos parte da oligarquia latifundiária para uma abolição sem indenização, mas também sem redistribuição de terras. O argumento central era que, naquela altura, manter o regime escravista implicaria grande risco de um processo mais radical, que resultaria na redistribuição das terras dos senhores e, no extremo, uma revolução. Afinal, o Haiti poderia ser também aqui. Por outro lado, o problema da mão de obra já estava encaminhado com a acelerada imigração de brancos europeus (Moura, 2023, p. 96). Nesse contexto, realizado o acerto dentro da elite política, foi promulgada a Lei Áurea (Lei nº 3.353/1888), assinada pela Princesa Isabel, cuja brevíssima redação foi a seguinte:

> Art. 1°: É declarada extincta desde a data desta lei a escravidão no Brazil.
> Art. 2°: Revogam-se as disposições em contrário.

Essa é a totalidade do texto da Lei Áurea. Os seus silêncios, os seus não ditos, são eloquentes e revelam a correlação de forças na época. Não há qualquer previsão de como deveria ser a transição dessas pessoas escravizadas para a liberdade. Não se falou em distribuição de terras, nem mesmo das terras ocupadas por quilombolas. Nesse contexto, muitos libertos precisaram continuar trabalhando nas fazendas dos seus senhores por baixíssima remuneração e outros, ignorantes do fim formal da escravidão, seguiam submetidos e acorrentados por seus senhores, como se nada tivesse acontecido.

Contudo, as deficiências da Lei Áurea não impediram que se construísse um forte simbolismo em torno da Princesa Isabel e do 13 de maio, dia da assinatura da Lei Áurea. Aliás, tamanha era a devoção de alguns negros à Princesa Isabel, que ela era chamada de a "Redentora" pelos seguidores do chamado isabelismo[146]. A Abolição passou a ser retratada como uma benesse da Família Imperial, e não como uma conquista resultante da luta da população negra e dos seus aliados abolicionistas. O dispositivo de raça seguia configurado de modo a negar à população negra, qualquer agência sobre o seu destino, que não passasse pela tutela dos brancos.[147]

Durante anos, antigos integrantes do movimento abolicionista continuaram a lutar pela distribuição de terras para a população negra, como se extrai do segmento abaixo, de autoria de André Rebouças, datado de 28/06/1888 (Pessanha, 2013, p. 5):

> Foi a Abolição a primeira emoção que o Brasil deu ao mundo (...). Agora nós vamos fazer despontar na Nacionalidade Brasileira um outro remorso. O remorso do latifúndio; - o remorso do monopólio territorial – o remorso de deixar milhões e milhões de Brasileiro sem uma resga de terra para nele fincar os postes de uma choupana, - o remorso de trancar o mais belo continente, que Deus há criado, às mais nobres e ativas raças do Velho Mundo.

No entanto, essa luta pela redistribuição das terras dos latifúndios não alcançou sucesso. Mais bem sucedida foi a outra proposta veiculada por André Rebouças no trecho transcrito: a abertura do Brasil à imigração das "mais nobres e ativas raças do Velho Mundo", isto é, os

[146] O isabelismo foi um movimento de parte da população negra em defesa radical da pessoa da Princesa Isabel, por considerar que ela "os redimira da escravidão num ato de bondade pessoal", sem problematizar as consequências negativas de uma abolição sem um plano de transição para a liberdade da população, até pouco tempo, escravizada. O abolicionista negro José do Patrocínio foi um dos maiores expoentes do isabelismo e arregimentou homens negros para formar a Guarda Negra, para defender a monarquia contra os movimentos republicanos, inclusive pela dispersão violenta de comícios (Moura, 2023, p. 100-102).

[147] Kant de Lima (1995, 2019) vem discutindo, ao longo de décadas, que nossa tradição jurídico-política está ancorada na opção de nosso "direito como instrumento de controle social e não como baluarte dos direitos civis" (2018, p. 22). E o autor analisa que esses direitos nunca se distribuíram universalmente pela população brasileira, como temos visto ao longo desta tese. O autor explica, em termos sócio-históricos, que "nem poderiam, pois, parte substancial dessa população era constituída de escravos, que embora fossem sujeitos de direito penal, para o direito civil eram apenas 'semoventes', isto é, o equivalente a animais selvagens, domésticos e domesticados". (p.22). Assim, observar em perspectiva nossa tradição jurídico-política ajuda a entender o que aqui é argumentado como tutela dos brancos.

europeus brancos. Aliás, no momento da promulgação da Lei Áurea, já estava em curso o projeto de imigração de europeus brancos e pobres para o Brasil, com o fim de substituir os negros como força de trabalho nas lavouras e na nascente indústria brasileira.

Com o fim do tráfico negreiro e o encarecimento da mão de obra escrava, a elite política e econômica brasileira começou o seu processo de subsidiar a imigração de europeus brancos, como solução para esse problema de mão de obra. Preferiu-se importar essa mão de obra da Europa do que aproveitar a mão de obra negra e livre que já existia em território nacional, sob o argumento da "superioridade do trabalhador branco" (Moura, 2023, p. 90). Esse projeto ganhou força e velocidade após a Abolição, largamente subsidiado pelo Estado brasileiro, seja por meio de recursos financeiros, oferecimentos de insumos e, mais importante, terras para esses imigrantes brancos, tudo que foi negado aos negros na Abolição.

Assim, no começo da Primeira República, a situação da população negra era precária. Na sua imensa maioria, os negros seguiam sem-terra, sem educação e sem voto, pois, desde 1881, a elite política retirou o direito dos analfabetos de votar (Carvalho, 2018, p. 44)[148], provavelmente já antecipando a Abolição. Como a maioria dos libertos era analfabeta, os seus direitos políticos já tinham sido previamente abolidos. E mais: precisam concorrer com os imigrantes brancos por postos de trabalho em condição de grande desvantagem diante do racismo do período, o que inclusive facilitou a ascensão econômica dos recém-chegados.

Nesse contexto histórico, é possível observar que a compunham o dispositivo de raça, os seguintes elementos e dinâmicas: o silenciamento político da população negra – seja pela negativa do voto seja pela negativa de qualquer papel ativo na Abolição –, a subalternidade intelectual – caracterizada pela dificuldade de acesso à educação formal - e a subalternidade econômica – marcada pela negativa de acesso à terra e mesmo a empregos, reservados para os imigrantes brancos.

Aliás, na Primeira República, o racismo científico tornou-se o discurso hegemônico nas elites intelectuais e políticas brasileiras, em termos de dispositivo de raça. Para esse discurso discriminatório, "as raças correspondiam a dados essenciais e fixos, e que a humanidade se dividia a partir delas em hierarquias naturais" (Schwarcz e Starling, 2018, p. 554). Os seus apoiadores defendiam ainda que a mestiçagem, a loucura e o atraso nacional andavam de mãos dadas, da mesma forma que a branquitude, a aptidão física e mental e o progresso da nação. Explicitavam a hierarquia social numa forma de moralismo e meritocracia racial.

[148] Essa modificação da legislação eleitoral teve um impacto brutal na quantidade de pessoas qualificadas como eleitores no Brasil, pois, naquele tempo, apenas 20% da população de homens não-escravizados era alfabetizada (Carvalho, 2018, p. 45). Dessa forma, em 1872, os votantes correspondiam a 13% da população. Em 1885, essa quantidade foi reduzida para 0,8% da população (Carvalho, 2018, p. 45)

Assim, se o Brasil queria se tornar um Estado próspero e moderno, ele deveria se tornar mais branco (Pereira, 2020, p. 53-54). Daí a ideia eugenista de branqueamento da população por meio da imigração subsidiada pelo Estado brasileiro de europeus brancos. A ideia era que a população negra desaparecesse em algumas décadas, pois o sangue branco, "mais forte", iria, pouco a pouco, eliminar a herança biológica negra, em um genocídio em câmera lenta, em nome da sobrevivência do mais apto: o homem branco. Para tanto, em 40 anos, 3,99 milhões de europeus brancos foram trazidos para o Brasil, um número quase equivalente aos 4 milhões de pessoas negras trazidas para o Brasil em 300 anos (Pereira, 2020, p. 64). Por outro lado, a Constituição de 1891 proibia a imigração africana e asiática[149] para o país. A Constituição de 1934 manteve esse estado de coisas.

Esse racismo manifestava-se também na legislação do período. O Código Penal de 1890, editado no primeiro ano da República, previa a criminalização da prática da capoeira[150], bem como do "espiritismo"[151] e do "curandeirismo"[152], associados, no imaginário social, com as práticas das religiões de matriz africana (Brasil, 2021, p. 464-465). Além disso, constituía crime de "vadiagem" o simples fato de a pessoa não ter renda, situação que sujeitava principalmente a população negra[153]. Dessa forma, a preocupação com o controle e a

[149] O termo utilizado, na Constituição de 1891, era "indígena africano" e "indígena asiático". Posteriormente, em 1921, os Deputados Federais Andrade Bezerra e Cincinato Braga, propuseram projeto de lei que pretendia proibir a imigração de pessoas de cor preta, como forma de obstaculizar a entrada de imigrantes estadunidenses e caribenhos para o Brasil (Pereira, 2020, p. 66).

[150] Art. 402. Fazer nas ruas e praças publicas exercícios de agilidade e destreza corporal conhecidos pela denominação capoeiragem; andar em correrias, com armas ou instrumentos capazes de produzir uma lesão corporal, provocando tumultos ou desordens, ameaçando pessoa certa ou incerta, ou incutindo temor de algum mal:
Pena - de prisão cellular por dous a seis mezes.
Paragrapho unico. E' considerado circumstancia aggravante pertencer o capoeira a alguma banda ou malta. Aos chefes, ou cabeças, se imporá a pena em dobro.

[151] Art. 157. Praticar o espiritismo, a magia e seus sortilegios, usar de talismans e cartomancias para despertar sentimentos de odio ou amor, inculcar cura de molestias curaveis ou incuraveis, emfim, para fascinar e subjugar a credulidade publica:
Penas - de prisão cellular por um a seis mezes e multa de 100$ a 500$000.
§ 1º Si por influencia, ou em consequencia de qualquer destes meios, resultar ao paciente privação, ou alteração temporaria ou permanente, das faculdades psychicas:
Penas - de prisão cellular por um a seis annos e multa de 200$ a 500$000.

[152] Art. 158. Ministrar, ou simplesmente prescrever, como meio curativo para uso interno ou externo, e sob qualquer fórma preparada, substancia de qualquer dos reinos da natureza, fazendo, ou exercendo assim, o officio do denominado curandeiro: Penas - de prisão cellular por um a seis mezes e multa de 100$ a 500$000. Paragrapho unico. Si o emprego de qualquer substancia resultar á pessoa privação, ou alteração temporaria ou permanente de suas faculdades psychicas ou funcções physiologicas, deformidade, ou inhabilitação do exercicio de orgão ou apparelho organico, ou, em summa, alguma enfermidade: Penas - de prisão cellular por um a seis annos e multa de 200$ a 500$000.

[153] Art. 399. Deixar de exercitar profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistencia por meio de occupação prohibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes: Pena - de prisão cellular por quinze a trinta dias. § 1º Pela mesma sentença que condemnar o infractor como vadio, ou vagabundo, será elle obrigado a assignar termo de tomar occupação dentro de 15 dias, contados do cumprimento da pena. § 2º Os maiores de 14 annos

repressão da população negra continuou mesmo após a Abolição e a chegada da República. Dessa forma, assim como aconteceu com as mulheres, nessa etapa histórica, a interseção e entrelaçamento entre o dispositivo jurídico e de raça, tinha por objetivo reforçar a posição hegemônica da população branca, em face da população negra, em especial do homem branco.

Perseguidos pelas forças do Estado, sem voto e sem políticas públicas voltadas para o enfrentamento dos seus problemas – afinal, o objetivo era que ela desaparecesse em algumas décadas -, a população negra voltou-se para a auto-organização, na busca de garantir as suas necessidades mínimas. Nesse contexto, multiplicam-se os clubes e grêmios voltados especificamente para a população negra, que organizavam eventos culturais e prestavam serviços, inclusive serviços de educação. Depois, vieram os veículos da chamada Imprensa Negra, que divulgavam notícias, ideias e informações de interesse da população negra, principalmente na cidade de São Paulo. Prevalecia, na época, no âmbito desses nascentes movimentos negros, um discurso assimilacionista, moralista e meritocrático, que defendia que, se a pessoa negra estudasse e tivesse o mesmo padrão de comportamento moral das pessoas brancas, ela também iria ascender socialmente. Nesse contexto, reclamavam pelas mesmas oportunidades que tinham sido oferecidas aos imigrantes brancos (Pereira, 2020, p. 65). Essa dinâmica exemplifica a força do dispositivo de raça, como fazedor de fazeres e de subjetividades, incidindo inclusive nas práticas, pensamentos e afetos das pessoas colocadas por ele em uma situação de subalternidade.

Desde o começo, a luta dos movimentos negros não foi apenas por direitos, mas pelo reconhecimento da existência do racismo. Inicialmente, o discurso do racismo científico negava a existência de um problema, uma vez que a discriminação era "justa" e a raça negra estaria predestinada a desaparecer (Pereira, 2020, p. 71). Depois, o discurso da "democracia racial", como se verá adiante, reforçou a invisibilização do problema, ao afirmar que ele já estava resolvido. Na realidade, em grande medida, esse negacionismo discriminatório persiste até os dias de hoje e constitui um dos elementos centrais do dispositivo de raça no Brasil, principalmente em termos de silenciamento político da população negra. Afinal, se racismo não é um problema, por que se mobilizar e lutar e mudar o atual estado de coisas?

A criação dessas organizações era importante ainda porque muitas instituições proibiam pessoas negras de se associar e até mesmo entrar no seu espaço físico. De fato, o Brasil não contou com leis de segregação racial, como aconteceu nos EUA. Porém, isso não significa

---

serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, onde poderão ser conservados até á idade de 21 annos.

que não aconteceu segregação racial no Brasil, e não somente na esfera privada em clubes, festas e eventos culturais. Por exemplo, em São Paulo, até 1930, pessoas negras eram proibidas de integrar a Força Pública de São Paulo – instituição que, mais tarde, daria origem à Polícia Militar de São Paulo. Além disso, o perfilamento racial persistiu por muito tempo no corpo diplomático, na Marinha e na Aeronáutica.

Nesse quadro, a Frente Negra Brasileira (FNB) foi fundada em 1931. De forte inspiração integralista, ela surgiu inicialmente na Cidade de São Paulo no contexto da Revolução de 1930. Depois se expandiu por diversos estados brasileiros e chegou possuir entre 40 e 200 mil integrantes, o que fez da FNB, um verdadeiro movimento de massa (Pereira, 2020, p. 116), embora não fosse a única organização negra do período.

Como outros movimentos negros do período, a FNB tinha uma perspectiva assimilacionista, de "elevar o nível econômico e intelectual das pessoas de cor em todo o território nacional para torná-las aptas a ingressarem na vida social e administrativa do país, em todos os setores das suas atividades" (Domingues, 2007, p. 108). A ideia era que, com a elevação do nível intelectual e moral da população negra, haveria a superação de seu sentimento de inferioridade, a tomada de consciência de sua posição social decorrente de sua cor e o fortalecimento dos seus laços de solidariedade entre si, de modo a constituir um movimento organizado forte e capaz de se impor ao branco. Ressalte-se: o importante não era modificar a estrutura social vigente, mas obter acesso a todas as esferas de poder para a população negra.

Os líderes da Frente Negra Brasileira consideravam que o racismo no Brasil era residual, e que seria eliminado com a superação da herança da escravidão na formação moral e intelectual da população negra. Assim, o preconceito de raça decorreria de um déficit da população negra e que seria superado pelo esforço individual e coletivo dos negros brasileiros (Pereira, 2020, p. 132). Daí se extrai, mais uma vez, que, pelo menos no Brasil, o discurso da meritocracia integra o dispositivo de raça, como se vê até os dias de hoje com as resistências às políticas de cotas para a população negra.

Porém, mesmo com esse discurso assimilacionista, o simples fato de consistir em uma organização de pessoas negras para a luta pelos direitos das pessoas negras foi suficiente para atrair acusação de "racismo" contra as pessoas brancas e de estimular o conflito e o ódio racial. No Brasil, o "negacionismo racial" compõe o dispositivo de raça e, por consequência, é comum observar, ao longo da história, que, quando alguém aponta para a existência do racismo ou luta por direitos da população negra e pela superação da desigualdade ou

discriminação racial, essa pessoa ou grupo é acusado de "racismo reverso", "racismo negro" ou algum termo similar. É uma dinâmica que já estava presente na Primeira República e segue presente na atual Nova República.

Dito isso, observe-se que a FNB atuava em três frentes principais:

> no solapamento da dominação racial tradicionalista, através do combate aberto às manifestações do "preconceito de cor" e da desmoralização dos valores e das técnicas sociais em que ele se assentava; na reeducação do "negro", incentivando-o a concorrer com o "branco", em todas as esferas da via, e emulando-o, psicologicamente, para enfrentar a "barreira de cor"; na criação de formas de arregimentação que expandissem e fortalecessem a cooperação e a solidariedade no seio da "população de cor" (Fernandes, 1965, 343-344).

Chamam à atenção também duas pautas que vão ser importantes para os movimentos negros que surgem a partir da década de 1970: a valorização da memória do Quilombo de Palmares e a aglutinação dos pretos e pardos em torno da questão racial no Brasil (Pereira, 2020, p. 118-119). A FNB lutava ainda pelo reconhecimento da profissão de emprega doméstica e pelo fim da discriminação racial nas batidas policiais (SANTOS, 1985, p. 289), dois temas muito importantes até os tempos atuais.

A FNB foi uma organização bem estruturada e obteve importantes vitórias, como a possibilidade de pessoas negras ingressarem na Força Pública de São Paulo, o que anteriormente não era possível. Em 1936, a Frente Negra Brasileira transforma-se formalmente em um partido político, o primeiro e único da história voltado especificamente para os problemas da população negra. Porém, essa situação não durou muito, pois, como se viu, no ano seguinte, com o apoio das Forças Armadas, Getúlio Vargas aplica um autogolpe e extinguiu todos os partidos políticos, inaugurando o Estado Novo.

Em termos das relações raciais no Brasil, a Era Vargas foi marcada ainda pela integração da ideia de "democracia racial" no discurso oficial do Estado brasileiro, tanto na sua política interna quanto externa. A ideia não era exatamente nova.

Nos EUA, no início do século XX, parte dos movimentos negros retratavam o Brasil como um "paraíso racial", uma vez que não possuía a "linha de cor" tão demarcada, como acontecia nos EUA (PEREIRA, 2020, p. 66-67). O Governo Vargas adotou essa estratégia discursiva como parte de um projeto mais amplo de construção de uma "identidade nacional" para os brasileiros, inclusive como uma forma de enfraquecer as lealdades regionais e a força dos oligarcas, na sua busca por um Estado mais centralizado. Nessa linha, o Governo Vargas buscou a construção de uma "solidariedade nacional", que incluía a ideia de "democracia

racial", em forte contraste com o pensamento racialista[154] predominante na Primeira República, centrado nas ideias de racismo científico, darwinismo social[155] e eugenia[156] da população brasileira por meio do seu branqueamento e eventual eliminação da população negra (Domingues, 2007, p. 120). Foi, nesse espírito, por exemplo, que o Governo Vargas descriminalizou a prática da capoeira em 1937, que tinha sido criminalizada pelo Código Penal de 1890, editado logo no início da Primeira República. Mais do que isso: o Governo Vargas incorporou tanto a capoeira quanto o candomblé ao corpo das manifestações culturais nacionais (Schwarzcs e Sterling, 2018, p. 639-640). Por outro lado, o Código Penal de 1940, editado no período Vargas e em vigor até hoje, manteve a criminalização do "curandeirismo"[157], que, como se viu, foi historicamente voltado contra as religiões de matriz africana na sua utilização cotidiana. Igualmente, a Lei de Contrações Penais (Decreto-Lei nº 3.688/1941) manteve a criminalização da "vadiagem"[158] sob a forma de "contravenção penal", uma espécie menor de "infração penal". Assim, o discurso oficial de "congregação racial" do governo Vargas não prescindiu da manutenção dos mecanismos de controle da população negra.

De acordo com o discurso oficial da "democracia racial", diferentemente de outros países como os EUA e a África do Sul, no Brasil, não haveria um preconceito racial intenso, mas sim uma discriminação por classe social, que seria superado pelo desenvolvimento econômico do país. O racismo não era regra, não era um problema social, mas sim uma exceção, um desvio individual (Santos, 1985, p. 288), um verdadeiro "feito" – se tivesse sido

[154] Como visto no tópico do dispositivo de raça, os discursos racistas são uma espécie de discurso racialista e buscam hierarquizar as pessoas com base em características percebidas, como cor da pele, origem étnica e características culturais. Por outro lado, os movimentos negros contemporâneos adotam um discurso racialista, para construir identidades positivas para a população negra. Assim, a categoria "raça" não é neutra, mas sim carregadas de significado e poder, influenciando não apenas como as pessoas são vistas e tratadas pela sociedade, mas também suas oportunidades de vida, acesso a recursos e experiências de injustiça e discriminação.

[155] "O sociólogo e filósofo britânico Herbert Spencer foi um dos primeiros teóricos evolucionistas. Ele cunhou a frase 'a sobrevivência do mais apto' e sugeriu que as sociedades seguem os mesmos princípios evolucionários que o corpo humano: elas mudam naturalmente, evoluindo de estados simples para formas altamente complexas, e só as sociedades mais fortes sobrevivem e crescem. Tal visão vidou conhecida como darwinismo social". (Thorpe *et ali.,* 2015, p. 334)

[156] Entende-se aqui como eugenia, o conjunto de discursos e de práticas voltadas para a melhora das características genéticas de uma população.

[157] Art. 284 - Exercer o curandeirismo: I - prescrevendo, ministrando ou aplicando, habitualmente, qualquer substância; II - usando gestos, palavras ou qualquer outro meio; III - fazendo diagnósticos. Pena - detenção, de seis meses a dois anos.

[158] Art. 59. Entregar-se alguem habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita: Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses. Parágrafo único. A aquisição superveniente de renda, que assegure ao condenado meios bastantes de subsistência, extingue a pena.

real -, considerando que o Brasil foi o último país do hemisfério ocidental a abolir a escravidão em 1888, isto é, tão somente 42 anos do início da Era Vargas.

Nota-se que esse discurso não estava em dissonância, por exemplo, com o pensamento da Frente Negra Brasileira, para a qual o racismo seria superado quando as pessoas negras superassem o seu "complexo de inferioridade" e, por meio de estudo e autodisciplina, superassem o atraso causado pela escravidão. Isto é, a solução do problema do racismo dependeria dos próprios negros, e não da sociedade em geral. Afinal, o "preconceito era estranho à índole do brasileiro" (Santos, 1985, p. 289).

Se no período da Primeira República e do racismo científico, a mestiçagem era vista como marca da degeneração, no Governo Vargas, as manifestações culturais e intelectuais passaram a retratar a mestiçagem como um elogio e uma vantagem em comparação a outros países do mundo (Schwarzcs e Sterling, 2018, p. 638). Mantinha-se um projeto cultural branco e eurocentrado, mas eram admitidas as contribuições de negros e indígenas[159], embora no papel de coadjuvantes e subalternos (Pereira, 2020, p. 79), mantendo a estrutura geral de poder dentro do dispositivo de raça. É típico, por exemplo, do discurso oficial da "democracia racial" exaltar as contribuições da população negra para a cultura e silenciar sobre as suas contribuições nos campos político, econômico e intelectual, esferas reservadas, dentro da hierarquia social brasileira, ao homem branco. Nessa nova visão, a população negra, branca e indígena viveria em harmonia racial, afinal, eram todos brasileiros acima de tudo, muito embora a maior parte da população pobre fosse negra. No máximo, reconhecia-se o preconceito racial, como uma ideia importada, trazida para o Brasil junto com os imigrantes europeus (Campos, 2017, p. 23).

Em resumo, o discurso da "democracia racial" possui 3 proposições fundamentais: "1ª) nossas relações de raça são harmoniosas; 2º) a miscigenação é nosso aporte específico à civilização planetária; 3º) o atraso social dos negros, responsável por fricções tópicas, se deve, exclusivamente, ao seu passado escravista" (Santos, 1985, p. 288). Com o tempo, ele tornou-se um dos principais elementos do imaginário social brasileiro, junto com outras visões

[159] Na realidade, o movimento romântico brasileiro já exaltava o indígena como o herói fundador da cultura brasileira. "O indianismo foi um movimento artístico e literário ocorrido no Brasil em meados do século XIX, em que escritores e artistas louvavam os indígenas sob uma perspectiva de heroísmo. Dois fatores principais contribuíram para o indianismo. Em primeiro lugar, o Brasil havia conquistado sua independência de Portugal num processo recente (entre 1821 e 1824), de modo que os autores expressavam a ideia de que havia uma nova nação onde as tribos indígenas e os europeus viviam unidos e em igualdade. O segundo fator foi a chegada do romantismo da Europa ao Brasil, que admirava os povos indígenas por sua notória inocência e sua pureza de espírito (percepções provenientes da visão sentimental do 'bom selvagem', do século XVIII). (Canton *et al.,* 2015, p. 164).

equivocadas acerca da história do país, como a ausência de conflitos armados, a benignidade da nossa escravidão e a cordialidade inata do brasileiro (Pereira, 2020, p. 81).

No entanto, a adoção do discurso da "democracia racial" não impediu a continuidade, na Constituição de 1934, de uma política imigratória que tornava quase impossível a imigração de africanos e asiáticos. Esse mesmo texto constitucional previa também a obrigação do Poder Público de estimular a "educação eugênica"[160] (Pereira, 2020, p. 66). Isso é importante para demonstrar que a virada do discurso oficial do racismo científico para o da "democracia racial" teve as suas ambiguidades discursivas, o que é de se esperar diante da natureza descontinua e fluída da forma de funcionamento de qualquer dispositivo.

Em 1945, graças a mais um golpe militar, chegou ao fim o Estado Novo e a democracia foi retomada no país. De imediato, houve a rearticulação do movimento negro, por exemplo, por meio do Comitê Democrático Afro-Brasileiro, fundado em 1945. O Comitê foi responsável por mobilizar a comunidade negra e elaborar as suas propostas para a Assembleia Constituinte de 1946. Entre as propostas apresentadas, estavam temas de interesse geral, como o reconhecimento do direito de greve e à educação gratuita ao lado de pautas mais específicas dos movimentos negros, como a assistência ao trabalhador rural, o direito à sindicalização das empregadas domésticas, a liberdade de culto para as religiões afro-brasileiras, punição às empresas que fazem seleção racial e de cor, abolição das seleções de raça e de cor na diplomacia e nas escolas militares (Moura, 2023, p. 112).

É interessante notar que, ainda em 1945, era necessário lutar contra o racismo formal e institucionalizado no Estado brasileiro, como no caso da diplomacia e das escolas militares. É relevante também que, pelo menos desde a década de 1940, os direitos das empregadas domésticas e a responsabilização das empresas por atos de discriminação estão na agenda dos movimentos negros, que, no mais, revela proximidade com a esquerda política do período.

Nesse mesmo contexto político, em 1944, Abdias do Nascimento[161] fundou o Teatro Experimental do Negro (TEN), que foi um dos mais importantes movimentos antirracistas do

[160] Art. 138. Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: (...). b) estimular a educação eugênica;

[161] Abdias do Nascimento (1914-2011) nasceu em Franca/SP, filho de Georgina Ferreira do Nascimento, doceira e ama de leite, e José Ferreira do Nascimento, sapateiro e violinista. Cursou a Faculdade de Economia na Universidade do Brasil (atual UFRJ) e se formou em 1938. A avó materna foi uma pessoa escravizada. Sua biografia política constitui um bom mapa da trajetória do movimento negro brasileiro. Na década de 1930, participou do Ação Integralista Brasileira (AIB), e, por isso, chegou a ser preso pelo Estado Novo. Paralelamente, participou também da Frente Negra Brasileira. Já na República Populista, foi o fundador do Teatro Experimental do Negro e organizador da Convenção Nacional do Negro, realizada em 1945 e 1946. Em 1956, cursou Sociologia no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), que, aliás, foi extinto pela Ditadura Militar em 1964. Em 1968, exilou-se nos EUA, em decorrência da repressão da Ditadura Militar, que, nesse ano, iniciava o seu período mais pesado, os "Anos de Chumbo". De volta ao Brasil, participou da fundação do

período, embora não o único. Sob a liderança de Abdias do Nascimento, o TEN contribuiu para a disseminação do discurso literário da Négritude[162] dentro da burguesia negra carioca (MOURA, 2023, p. 113), por meio de peças de teatro, psicodramas e concursos de beleza.

Juntamente com Abdias do Nascimento, Guerreiro Ramos[163] funcionou como intelectual orgânico do TEN e presidiu o seu órgão de pesquisa, o Instituto Nacional do Negro. Guerreiro Ramos via o preconceito racial no Brasil, como uma decorrência de fatores econômicos e culturais e propôs um programa de reforma da sociedade brasileira, para a superação do racismo e a integração de todos os brasileiros em uma "identidade nacional". Porém, essa "identidade nacional" não é a mesma do discurso oficial da "democracia racial". Guerreiro Ramos entendia que essa "identidade nacional" precisaria ainda ser construída e, para tanto, seria necessário superar o "problema da branquitude", isto é, a autoilusão da elite brasileira de que era branca e de que o problema social era o negro, e não o racismo desse grupo dominante, que causa a desigualdade e inúmeros problemas sociais, como a pobreza e a criminalidade. Essa "ideologia da brancura" seria uma patologia social causada pela colonização e pelo eurocentrismo cultural e, diante disso, a elite branca precisaria ser reeducada e reformada, como precondição para a construção de uma "identidade nacional".

Movimento Negro Unificado em 1978. Em 1980, fundou a Secretaria do Movimento Negro do PDT, partido que tinha o seu amigo Leonel Brizola como principal líder. Na sequência, foi eleito, pelo Rio de Janeiro, Deputado Federal (1983-1987), participando da Assembleia Constituinte, e Senador da República (1997-1999), na vaga deixada com a morte de Darcy Ribeiro. Durante o segundo Governo Brizola no Rio de Janeiro (1991-1995), foi Secretário Extraordinário para Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras (SEDEPRON). Durante o Governo Garotinho (1999-2003), foi Secretário de Direitos Humanos e Cidadania do Rio de Janeiro. Foi também autor de obras fundamentais das ciências sociais brasileiras, como "O Negro Revoltado" (1968) e "O Genocídio do Negro Brasileiro" (1978).

[162] O discurso da negritude teve grande impacto na primeira metade do século XX, principalmente no mundo francófono (Pereira, 2020, p. 124). "Nascido na rica cena intelectual de Paris nos anos 1930 e 1940, o Négritude foi um movimento literário negro, cujos principais nomes foram os poetas Léopold Sédar Senghor, Aimé Césaire e Léon Damas. Nas palavras de Césaire, o Négritude é 'o reconhecimento de o fato de sermos negros, a aceitação desse fato e de nosso destino como negros, de nossa história e cultura'." (Blyden *et al.* 2021, p. 251)

[163] Alberto Guerreiro Ramos (1915-1982) nasceu na classe média baiana e, na juventude, militou na Aliança Integralista Brasileira, onde conheceu e se tornou amigo de Abdias do Nascimento. Em 1939, mudou-se para o Rio de Janeiro, em 1939, para estudar na Faculdade Nacional de Filosofia na Universidade do Brasil (atual UFRJ). Formou-se em Ciências Sociais em 1942 e em Direito em 1943. Graças ao apoio do Professor San Tiago Dantas, ingressou no serviço público, primeiro, no Departamento Nacional da Criança e, depois, no Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), depois de barreiras criadas para o seu ingresso em uma carreira acadêmica, em razão de seu passado integralista. Junto com Abdias do Nascimento, participa da fundação, em 1944, do Teatro Experimental do Negro e, na década de 1950, graças à sua posição no DASP, trabalhou na assessoria econômica do Gabinete da Presidência da República no segundo Governo Vargas (1951-1954). Nessa época, torna-se também integrante do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), depois renomeado para Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Em 1962, foi eleito como suplente de Leonel Brizola, para uma cadeira de deputado federal pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), assumiu o mandato em 1963, mas foi cassado após o Golpe de 1964 pela Ditadura Militar. Em 1966, busca asilo nos EUA, onde passa a dar aulas na University of Southern California, onde morre em 1982 (Pessanha, 2013, p. 1-2).

Guerreiro Ramos trouxe uma virada paradigmática na questão racial no Brasil e no discurso meritocrático, ao defender que o problema do racismo não era o negro, mas o branco. Não se tratava de educar o negro nos parâmetros da branquitude, mas educar o branco em um sistema antirracista.

Por outro lado, para além de reformar a elite "branca", seria necessário que a superação do estado de pensamento "pré-lógico e pré-letrado" de parte significativa da população negra, de modo a ocorrer uma valorização positiva da identidade negra. E, para realizar essas duas tarefas, indispensáveis para construção futura de uma "identidade nacional" brasileira, seria necessária uma vanguarda intelectual e política de pessoas negras, posição que, na sua perspectiva, era ocupada pelos integrantes do Teatro Experimental do Negro. Somente por meio desse projeto político de reforma e integração, poderia ser eliminada a distância entre o "negro legal" e o "negro real", pois os negros possuíam os mesmos direitos que os brancos, mas não podiam gozar desses direitos na sua plenitude, em razão de desigualdades econômicas e sociais. Essa *intelligentsia* negra atuaria junto à elite branca para a construção dessa verdadeira "democracia racial", ainda inexistente na sociedade brasileira.

Nesse ponto, convém destacar a importância que o termo "identidade nacional" vai assumindo na construção do dispositivo de raça ao longo das décadas. Para o discurso oficial da "democracia racial", essa "identidade nacional", que pode ser denominada também de "identidade de brasileiro", já existiria e teria um papel preponderante, quando comparado com as identidades de "pessoa branca" ou "pessoa negra". Diversamente, o TEN propõe também a construção de uma "identidade nacional", que considera ainda inexistente, por meio da superação do "problema da branquitude".

Dito isso, observe-se que, diferentemente da Frente Negra Brasileira, o TEN e outros movimentos similares do período não buscavam mobilizar as massas (Pereira, 2020, p. 123). Porém, o Teatro Experimental do Negro foi responsável pela I e II Convenção Nacional do Negro, em 1945 e 1946. No segundo encontro, foram elaboradas propostas reivindicações da população negra, que posteriormente foram encaminhadas para a Assembleia Constituinte (Oliveira, 2018, p. 107):

> 1. Que se torne explicita na Constituição de nosso país a referência à origem étnica do povo brasileiro, constituído das três raças fundamentais: a indígena, a negra e a branca. 2. Que se torne matéria de lei, na forma de crime de lesa-pátria, o preconceito de cor e de raça. 3. Que se torne matéria de lei penal o crime praticado nas bases do preceito acima, tanto nas empresas de caráter particular como nas sociedades civis e nas instituições de ordem pública e particular. 4. Enquanto não for tornado gratuito o ensino em todos os graus, sejam admitidos brasileiros negros, como pensionistas do Estado, em todos os estabelecimentos particulares e oficiais de ensino secundário e superior do país, inclusive nos estabelecimentos militares. 5. Isenção de impostos e taxas, tanto federais como estaduais e municipais, a todos os

> brasileiros que desejarem estabelecer-se com qualquer ramo comercial, industrial e agrícola, com o capital não superior Cr$ 20.000,00. 6. Considerar como problema urgente a adoção de medidas governamentais visando à elevação do nível econômico, cultural e social dos brasileiros.

Porém, mais uma vez, o dispositivo jurídico funcionou a favor do grupo dominante no dispositivo de raça: a Constituição de 1946 manteve a proibição de voto para os analfabetos – muito associada ao discurso meritocrático -, mantendo excluída do processo eleitoral parte significativa da população negra brasileira. Além disso, negou direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais e empregadas domésticas, bem como restringiu o direito de greve. Porém, a retomada da liberdade de reunião e de manifestação permitiu o prosseguimento da reorganização dos movimentos negros, bem como impõe a vedação de propaganda de preconceitos de raça e de classe como limites à liberdade de expressão (art. 141, §5º)[164]. Foi a primeira referência aos termos "preconceito" e "raça" em uma constituição brasileira. Chama a atenção também que esse foi o primeiro e último texto legal que veiculou a condenação do "preconceito de classe". Todas as tentativas posteriores nesse sentido foram fracassadas.

É relevante também que muitos ativistas negros do período desenvolveram uma relação estreita com o trabalhismo, em especial com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), principalmente por meio dos "clubes de negros" (Santos, 1985, p; 289)[165]. Assim, não é surpresa que Guerreiro Ramos tenha sido eleito deputado federal pelo PTB e que, posteriormente, Abdias do Nascimento tenha sido um dos fundadores do PDT, herdeiro direto da herança trabalhista do PTB. O deputado Carlos Alberto Caó, autor do projeto de lei que culminou na Lei do Racismo, era também filiado ao PDT.

Porém, durante a República Populista (1945-1964), o discurso oficial da "democracia racial" era ainda hegemônico. Aliás, a ideia de que o Brasil era um "paraíso racial" rendia dividendos políticos para o país após a Segunda Guerra Mundial, profundamente marcada pelos modernos discursos de raça, como se extrai, por exemplo, do seu papel central do termo "raça" no discurso nazista. Aliás, foram as atrocidades praticadas pelos nazistas em nome da

[164] "Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...). § 5º - É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe."

[165] É curioso observar que o governo Vargas esteve na origem tanto da adoção do mito da "democracia racial" no discurso oficial do Estado brasileiro, quanto do trabalhismo, que posteriormente abrigou uma parte relevante dos movimentos negros, que, principalmente a partir da década de 1970, teriam como um dos seus principais objetivos precisamente a desconstrução desse mito.

"pureza da raça", que, em parte, motivou a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948.

Tanto é assim que, no ano seguinte da declaração, em 1949, o tema racismo foi incluído na agenda de preocupações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)[166], em especial do seu Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Organização. Na época, a principal iniciativa desse departamento era o Projeto Tensões, cujo objetivo era o "exame das tensões sociais que formariam as bases da intolerância entre os grupos, oferecendo propostas de convivência social pacífica após o fim da guerra" (Taniguti, 2022, p. 176). O racismo era uma dessas tensões sociais e, inicialmente, a psicanalista Virgínia Bicudo[167] – que, aliás, era uma mulher negra -, foi contatada, em 1948, para realizar uma pesquisa pelo Projeto Tensões no Brasil, mais especificamente na cidade de São Paulo (Taniguti, 2022, p. 185).

O interesse da UNESCO em incluir o Brasil no Projeto Tensões residia na ideia de que o Brasil seria um "paraíso de harmonia racial", visão muito forte entre os intelectuais ocidentais desde o século XIX. Aliás, o Departamento chegou a ser dirigido, em 1949, por um cientista social brasileiro, Artur Ramos, que considerava o Brasil "como um laboratório de civilização, uma vez que teria apresentado a solução mais científica e mais humana para o problema, tão agudo de outros povos, das misturas de raças e de culturas" (Pereira, 2020, p. 82). A ideia era caracterizar o Brasil como uma espécie de "anti-Alemanha nazista" e universalizar o modelo brasileiro, de modo a vencer a discriminação racial ao redor do mundo, num período em que, por exemplo, a população negra estadunidense e sul-africana sofria o jugo de regimes políticos fortemente segregacionistas[168].

---

[166] A ideia inicial de criação da UNESCO surgiu em 1942, em uma conferência interministerial entre os Aliados no contexto da Segunda Guerra Mundial, como uma forma de combater a propaganda dos países do Eixo e coordenar esforços educacionais. Porém, ela foi efetivamente fundada apenas em 1945 (Taniguti, 2022, p. 173).

[167] Em sua dissertação de mestrado, em 1945, Virgínia Bicudo sustentou que "a aquisição de status social não significava a eliminação do preconceito de cor", pois "o mulato, em São Paulo, consciente da discriminação existente, procurava adquirir símbolos do grupo branco dominante de forma a ganhar aceitação" e, nessa medida, "o preconceito de cor não se subsumia à classe". Nota-se que, na época, o mito da "democracia racial" negava a existência de preconceito de raça no Brasil e, diante disso, nas ciências sociais, o debate era acerca da existência, ou não, de preconceito de cor e de classe no país (Taniguti, 2022, p. 187-188).

[168] Na história das relações raciais nos EUA, após o período da Reconstrução (1865-1877), seguiu-se o período "Jim Crow" (1861-1964), em que foram editadas leis de segregação racial em muitos estados, principalmente entre os antigos estados confederados. Essas leis exigiam a separação entre negros e brancos em todos os locais e equipamentos públicos: escolas separadas, hospitais separados, bancos de praça separados etc. Essa segregação foi validada pela Suprema Corte dos EUA em 1896, que estabeleceu a doutrina do "separado, mas iguais". Porém, essa igualdade era apenas formal, pois as instalações públicas dedicadas á população negra era sistematicamente inferior àquelas dedicadas aos brancos. As leis Jim Crow só foram inteiramente abolidas pela Lei dos Direitos Civis de 1964 e pela Lei dos Direitos de Voto em 1965, como resultado do Movimento dos Direitos Civis.

Em 1950, foi editada a "Declaração sobre raça" por parte da UNESCO, "o primeiro documento, com apoio de um órgão de ampla atuação internacional, que negou qualquer associação determinista entre características físicas, comportamento sociais e atributos morais, ainda em voga nos anos 30 e 40 (Maio, 1999, p. 143). Em 1951, com base no plano de pesquisa de Artur Ramos, a UNESCO decidiu realizar uma pesquisa piloto no Brasil, para verificar a realidade desse "paraíso racial" e mapear a sua "fórmula mágica do sucesso" (Maio, 1999, p. 141-143), que rapidamente se tornou uma iniciativa apartada do Projeto Tensões e ficou conhecido, na historiografia brasileira, como Projeto UNESCO.

Essas movimentações coincidiram com a realização pelo Teatro Experimental do Negro do I Congresso do Negro Brasileiro, voltado para "aproximar cientistas sociais e intelectuais, de modo geral, do movimento negro, em busca da associação entre trabalho acadêmico e intervenção política, com a intenção de oferecer alternativas para a redução das desigualdades sociais existentes entre brancos e negros (Maio, 1999, p. 146). Nessa linha, a partir de uma iniciativa de Guerreiro Ramos, o Congresso deliberou por recomendar à UNESCO que sua pesquisa não se limitasse à mera descrição da situação da população negra brasileira, mas que contribuísse ativamente para a mudança dessa realidade de desigualdade. Nota-se que muitos dos pesquisadores que posteriormente tomaram parte do Projeto UNESCO estavam presentes nesse Congresso, como Roger Bastide, o qual, aliás, tentou convencer a UNESCO a adotar a visão de Guerreiro Ramos (Maio, 1999, p. 146-147).

Na realidade, o Projeto UNESCO somou-se a diversas iniciativas de pesquisa que já estavam em curso, como é o caso da pesquisa de Florestan Fernandes[169] e Roger Bastide sobre a situação da população negra na cidade de São Paulo e de Virgínia Bicudo, também na cidade de São Paulo, encomendada ainda sob a égide do Projeto Tensões. Dessas pesquisas, resultaram, respectivamente, o artigo "O preconceito racial em São Paulo" (1952)[170] e

[169] Florestan Fernandes nasceu em São Paulo em 1920, foi filósofo, sociólogo, deputado constituinte, deputado federal e professor livre docente da USP. Participou do primeiro grupo de pesquisadores do Programa de Pesquisa sobre Relações Raciais no Brasil, o Projeto UNESCO, que, como visto, desmentiu a tese de que não havia racismo no Brasil, inaugurando uma nova fase de estudo das relações raciais. "Em 1955, a publicação de *Negros e brancos em São Paulo,* em parceria com Roger Bastide, inverteu a ideia de que o negro constituía um problema social, afirmando que a sociedade é que constituiria um problema para a população negra, e desfez o mito que vigorava no Brasil de uma democracia racial". Escreveu várias obras sobre a cultura indígena, teoria sociológica, educação, capitalismo e racialidade. Foi orientador da tese de doutorado da intelectual feminista e ativista Heleith Saffiotti. (Abreu, 2001, II, p. 2132-2135).

[170] A pesquisa de Florestan Fernandes e Roger Bastide talvez tenha sido o produto mais conhecido do Projeto UNESCO e, a partir de uma perspectiva durkheimiana, buscou relacionar o fenômeno do racismo com o contexto social mais amplo tanto da cidade de São Paulo, sujeita a um rápido processo de industrialização, quanto do Brasil, com a sua história escravocrata. Nessa medida, eles não seguiram a estratégia de pesquisa sugerida pela UNESCO, baseada na psicologia comportamental, até porque o plano de pesquisa era anterior ao próprio Projeto UNESCO (Taniguti, 2022, p. 186).

"Atitudes dos alunos dos grupos escolares em relação com a cor de seus colegas" (1955) [171], entre trabalhos de outros estudiosos. Porém, o projeto perdurou por mais tempo, pelo menos até 1959, quando Octavio Ianni e o futuro presidente Fernando Henrique Cardoso publicaram o livro "Cor e mobilidade social em Florianópolis". No preâmbulo desse livro, já em 1959, Florestan Fernandes declarou o seguinte:

> Não existe democracia racial efetiva no Brasil, onde o intercâmbio entre indivíduos pertencentes a "raças" distintas começa e termina no plano da tolerância convencionada. Esta pode satisfazer as exigências do "bom tom", de um discutível "espírito cristão" e da necessidade prática de "manter cada um em seu lugar". Contudo, ela não aproxima realmente os homens senão na base da mera coexistência no mesmo espaço social e, onde isso chega a acontecer, da convivência restritiva, regulada por um código que consagra a desigualdade, disfarçando-a acima dos princípios da ordem social democrática (Cardoso e Ianni, 1960, p. XIV).

Em suma, pelo menos parte das pesquisas financiadas pelo Projeto UNESCO alcançaram a conclusão inversa daquela pretendida pela organização internacional. O Brasil não era uma "democracia racial". Pelo contrário, a sociedade brasileira era fortemente marcada pela desigualdade e a discriminação contra a população negra. Nesses eventos, observa-se que começa a ganhar espaço na dinâmica do dispositivo de raça brasileiro, um discurso de resistência ao discurso oficial de "democracia racial", distinto do discurso assimilacionista da FNB.

No mesmo ano quando se iniciou o Projeto UNESCO, foi aprovada a Lei Afonso Arinos (Lei nº 1.390/1951), da autoria dos deputados federais Afonso Arinos de Melo Franco[172]

[171] Diversamente de Florestan Fernandes e Roger Bastide, Virginia Bicudo seguiu a metodologia da psicologia social proposta pela UNESCO na realização de sua pesquisa, que tratou de observar as atitudes relacionadas a cor entre alunos de 9 a 15 anos nas escolas municipais de São Paulo. Concluiu-se uma baixa ocorrência de preconceito e que "outros elementos além da raça teriam operado nas preferências dos estudantes na escolha de seus parceiros na interação cotidiana" e que havia "a tendência de outros grupos reproduzirem os padrões de rejeição/aprovação dos estudantes brancos em relação à cor", até porque eles eram a maioria nas escolas municipais estudadas (86,32%). Assim, na visão de Bicudo, os dados apontavam para a inexistência de preconceito de raça na sociedade brasileira, e sim preconceito de cor, na linha das expectativas dos dirigentes da UNESCO (Taniguri, 2022, p. 189). Aliás, chama a atenção a relevância dada a essa distinção pela UNESCO, uma vez que tanto a discriminação por raça quanto por cor mantém a população negra em uma condição de subalternidade. Mas é preciso lembrar o contexto em que estava inserida essa distinção de preconceito de raça e de cor, um pós-guerra assolado pelas mazelas dos discursos racistas do nazismo.

[172] Afonso Arinos de Melo Franco, um personagem complexo, nasceu em uma abastada família em Belo Horizonte em 1905, foi promotor de justiça, jornalista, advogado, deputado constituinte, deputado federal, senador, ministro das relações exteriores do Brasil pelo governo ditatorial, e intelectual. Também, foi autor da "Lei Afonso Arinos", que considerava contravenção penal práticas resultantes de preconceito de raça e de cor. Foi presidente da comissão provisória de estudos constitucionais, visando à escrita da nova Constituição, em 1985, com 50 juristas, que recebeu o nome de "Comissão Afonso Arinos". Ele sustentou que "só as elites podiam fazer política e que jamais uma Constituição fora elaborada pelas massas", mas também defendia a tese de que as pessoas jurídicas, empresas, deveriam ser responsabilizadas criminalmente pelos crimes que seus gestores praticassem. O texto da comissão foi rejeitado pelos membros eleitos da Assembleia Nacional Constituinte, como será visto a seguir. (Abreu, 2001 I, p. 336-344).

(UDN/MG) e Ruy Almeida (PTB/DF[173]) – embora tão somente o nome do primeiro tenha ficado associado à lei -, que apresentou o respectivo projeto de lei em 25/07/50.

Pela primeira vez, o termo "preconceito de raça e de cor" foi caracterizado como uma ilegalidade pelo discurso jurídico e em uma iniciativa subscrita por parlamentares dos dois polos políticos da época, a União Democrática Nacional (UDN) e o PTB. Mais precisamente, ele traz um catálogo de condutas específicas que são caracterizados como "contravenções penais", uma forma mais branda do gênero "infração penal", do qual a contravenção penal é a espécie mais leve, e o crime, a espécie mais grave. Tanto é assim que a pena máxima prevista é de 1 ano de "prisão simples", para a conduta de "recusar a alguém hospedagem em hotel, pensão, estalagem ou estabelecimento da mesma finalidade, por preconceito de raça e de cor" (art. 1º). As demais condutas previstas possuem reprimendas ainda mais brandas. Esse arranjo não surpreende, pois, a sua aprovação foi, pelo menos em parte, uma resposta ao escândalo internacional causado por um hotel paulista ter recusado hospedagem a uma famosa dançarina estadunidense, Katherine Dunham, em razão de ela ser negra.

É importante também destacar que a Lei Afonso Arinos previu, no seu art. 8º, a possibilidade de "nos casos de reincidência, havidos em estabelecimentos particulares, poderá o juiz determinar a pena adicional de suspensão do funcionamento por prazo não superior a três meses". Isto é, estipulava consequências jurídicas para a empresa onde acontecesse o ato de racismo. Isso foi uma vitória dos movimentos negros, que já pautavam esse tema pelo menos desde a fundação do Comitê Democrático Afro-Brasileiro em 1945. A lei foi aprovada sem qualquer resistência no debate legislativo. Porém, infelizmente esse sucesso – a possibilidade de punição dos estabelecimentos onde ocorreu o racismo - não se repetiu, apesar dos esforços dos movimentos negros, nem da Lei do Racismo (1989) e nem no Estatuto da Igualdade Racial (2010), em que dispositivos similares para a responsabilização ou para a promoção de políticas de igualdade racial em empresas constavam dos respectivos projetos na sua forma original, mas foram eliminados durante a tramitação de ambos. Vale notar os seguintes trechos da justificação que os deputados Afonso Arinos e Ruy Almeida apresentaram juntamente com o projeto:

> 1 - **Uma das manifestações mais chocantes de desrespeito aos direitos do homem e à dignidade da pessoa humana, que ainda se pode observar na época atual é, sem dúvida, o preconceito de raça ou de cor**. 2 - (...). Ninguém sustenta, atualmente, a sério, que a pretendida inferioridade dos negros seja devida a outras razões que não ao seu "status social", e que a influência política, por vezes considerada nefasta, dos judeus, tenha outra causa senão o isolamento político e a perseguição racial que há milênios atormentam esta velha nação. 3- No Brasil,

[173] Nota-se que, na época, o Distrito Federal (DF) era a Cidade do Rio de Janeiro.

> cientistas e escritores eminentes têm contribuído para o esclarecimento, em plano mundial, dos erros e injustiças decorrentes dos preconceitos de raça. Povo em grande parte mestiço, país de imigração, aonde, além do mais, ainda existem silvícolas, é natural que os estudos de Antropologia Cultural e de Sociologia Racial se tenham desenvolvido consideravelmente. (...). 5 – **Por mais que se proclame a inexistência, entre nós, do preconceito de raça, a verdade é que ele existe, e com perigosa tendência a se ampliar.** A Constituição Federal afirma que todos são iguais perante a lei (art. 141, §1º); veda à União, aos Estados e aos Municípios criar distinções entre brasileiros (art. 31 nº 1); proíbe a propaganda de preconceitos de raça ou de cor (art. 141 nº5); e declara que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros (art. 184). **No entanto, é sabido que certas carreiras civis, como o corpo diplomático, estão fechadas aos negros, que a Marinha e a Aeronáutica criam injustificáveis dificuldades ao ingresso de negros nos corpos de oficiais e que outras restrições existem em vários setores da administração.** 6 – Quando o Estado, por seus agentes, oferece tal exemplo de odiosa discriminação, vedada pela Lei Magna, não é de se admirar que estabelecimentos comerciais proíbam a entrada de negros nos seus recintos. 7 – **Urge por paradeiro a tal estado de coisas, cuja agravação contribuirá para que se estabeleça, entre nós, uma verdadeira luta de raças, terrível problema em que se debatem desde a Independência dos Estados Unidos da América, sem encontrar solução, apesar de todas as medidas tomadas a respeito, inclusive reformas da Constituição. Pode-se, mesmo, assegurar que a questão do negro nos Estados Unidos, graças à formidável influência internacional deste país, passou a ser um grave problema mundial da democracia**. Estamos muito em tempo para corrigir, por meio de uma sábia política legislativa, os malefícios do preconceito de raça ou de cor que começa a tomar corpo entre nós, apesar das defesas constitucionais. (...). Nesses termos é que propomos a adoção do projeto: para que a lei dele decorrente sirva como instrumento de transformação da mentalidade racista que se denuncia entre nós, principalmente nas altas esferas sociais e governamentais do país, com seguras e graves consequências para a paz social futura. (...). O Brasil inscreveu no texto da sua maior lei a repulsa ao preconceito de raça. As Nações Unidas, de que fazemos parte, adotaram idêntica atitude tanto no artigo 16 da "Declaração Universal dos Direitos do Homem", aprovada pela Assembleia Geral daquele organismo na sessão de 10 de dezembro de 1948, quanto em diversos artigos de sua carta, nos quais se assegura a todos os homens o gozo dos direitos e liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião. Nada justifica, pois, que continuemos disfarçadamente a fechar os olhos à prática de atos injustos de discriminação racial que a ciência condena, a justiça repele, a Constituição proíbe, e que podem conduzir a monstruosidades como os "pogroms" hitleristas ou a situações insolúveis como a da grande massa negra norte-americana (grifo nosso).

Esse longo texto é relevante em diversas dimensões. Em primeiro lugar, os deputados apresentam o seu projeto de lei como um remédio contra um conflito racial futuro, e não atual, e retrata o racismo como um comportamento desviante de um pequeno grupo, e não como um componente estruturante da hierarquia social brasileira. Os EUA teriam um problema racial, e não o Brasil, pelo menos não ainda. Na realidade, ele parece compartilhar o mesmo ideário que inspirou a proposição inicial do "Projeto UNESCO": o Brasil seria um exemplo de convivência racial para o mundo e, nessa medida, está inserido nos limites discurso oficial da "democracia racial". Aliás, a própria estrutura da Lei Afonso Arinos reforça essa observação. Ela criminaliza condutas muito específicas e até mesmo caricaturais e, como não previa um tipo geral de crime de descriminalização, com uma redação mais

aberta, somente quem realizasse essas condutas em particular poderia ser responsabilizado penalmente. Por exemplo, não havia previsão de crime, caso o racismo acontecesse no âmbito doméstico. Assim, pouquíssimos foram os casos em que alguém foi processado e condenado pelo Poder Judiciário em razão da aplicação da Lei Afonso Arinos (Campos, 2016, p. 12).

Por sua vez, ao relatar o projeto e manifestar-se a favor de sua aprovação, o deputado Plínio Barreto (UDN/SP) argumentou que:

> Enquanto o branco mantiver a supremacia econômica, que lhe veio dos antigos senhores de escravos, e os pretos continuarem, pela escassez de recursos a constituir as classes mais pobres, os preconceitos persistirão. **Não haverá leis que os destruam. Nunca houve lei alguma que pudesse desarraigar sentimentos profundos e trocar a mentalidade de um povo. Mas isso não impede que, por meio de leis adequadas, se eliminem algumas das manifestações públicas desse preconceito**. **(Relator deputado Plínio Barreto)** (grifo nosso).

Esse trecho do relatório de Plínio Barreto, em que denuncia o racismo estrutural da sociedade brasileira, de forma muito mais aberta do que os autores do projeto, é relevante, porque a segunda metade do trecho transcrito passou a ser utilizado, já durante a Nova República, por defensores da mitigação da legislação antirracista, como se verá adiante, invertendo o sentido original da argumentação. Como se extrai do texto, é que a superação do racismo depende de mudanças estruturais da sociedade brasileira e que, embora importante, o potencial alcance da repressão antirracista seria limitado. Isto é, ele pede que se faça mais, e não menos pela luta antidiscriminatória. É relevante ainda o seguinte trecho do relatório:

> (...). Mas as (contravenções) que ora se vão criar não determinarão interferência indevida na vida particular do cidadão e não representarão entrave inconstitucional à liberdade de comércio? Não. A liberdade de comércio e as relações particulares dos cidadãos não se podem exercitar em conflito com preceitos constitucionais. Tem que ser harmonizadas com vários dispositivos da Constituição. Ora, se esta condena tudo quanto alimente preconceitos de raça ou de classe, está claro que nenhuma liberdade poderá ser exercida quando entre em choque com este preceito. **(Relator deputado Plínio Barreto).**

Como se viu na análise do discurso da Lei Maria da Penha, por vezes, é possível captar certas dimensões do debate legislativo apenas por seu aspecto negativo, isto é, por meio de respostas a argumentações silenciosas. Se não havia quem argumentasse que a legislação proposta feriria a "intimidade do cidadão" ou a "liberdade do empresário", não haveria razão para Plínio Barreto dedicar tempo em contradizer esse raciocínio. Então, pelo menos desde a década de 1950, é possível observar a dinâmica que provavelmente está na raiz da tensão entre "liberdade de expressão" e combate à discriminação que está presente no dispositivo de raça na sua configuração atual. E, além disso, observa-se também o mesmo temor no caso da Lei Maria da Penha da interferência do Estado na esfera privada, como se cometer crimes fosse algo liberado na esfera privada do "cidadão".

Na sequência, o deputado Hermes Lima (PTB/DF) apresentou emenda para que fosse proibida a "formação de frentes negras ou de quaisquer modalidades de associações com fins políticos baseadas na cor". Para parte da elite política, a população negra não poderia ter direito a se organizar e lutar por seus direitos. O relator considerou que a emenda cumpria os requisitos de legalidade e constitucionalidade, mas não acatou o mérito da proposta, ao argumento de que a criminalização proposta não teria lugar entre as "contravenções", mas entre os "crimes contra a paz pública", isto é, não seria uma "contravenção, mas um "crime", modalidade mais grave de infração penal. Dito de outra forma, pelo menos em seu discurso, o deputado considerou que seria sim constitucional a proibição de associações antirracistas e punição de seus integrantes, mas que a emenda era muito branda, pois propunha o enquadramento da conduta como contravenção penal e o ideal é que essa conduta constituísse crime. Nessa visão, a conduta de integrar uma associação antirracista mereceria uma punição maior do que aquela prevista, na proposta em votação, para o racismo. O silenciamento político da população negra seguia como um elemento importante do dispositivo de raça.

A Lei Afonso Arinos foi importante por caracterizar pela primeira vez a discriminação por raça e por cor como uma ilegalidade, ainda que como uma contravenção penal, isto é, uma infração penal de "segunda categoria", situação que mudaria apenas com a promulgação da Lei do Racismo em 1989. Além disso, introduziu o sistema de justiça como um ator potencialmente importante na discussão sobre o racismo, embora não necessariamente como um aliado da luta antidiscriminatória.

A discriminação de raça ou de cor permaneceu até a Lei nº 7.716/89 como uma contravenção penal.

3.1.3. Ditadura Militar e o surgimento dos novos movimentos negros

Como aconteceu em 1937, o golpe militar de 1964 significou repressão e silêncio para a maioria dos movimentos sociais. Assim, o movimento negro que tinha começado a sua rearticulação no período democrático entre a Ditadura Vargas e a Ditadura Militar, novamente se desmobilizou e parte de sua liderança, como Abdias do Nascimento, rumou para o exílio. Não havia, nos movimentos negros, uma Bertha Lutz ou uma Romy Medeiros, que utilizasse o seu capital social e político para manter as suas organizações abertamente em funcionamento mesmo em períodos autoritários, sem prejuízo da continuidade de parte desses movimentos na clandestinidade.

Dito isso, a Ditadura Militar reciclou muito dos discursos do Estado Novo, entre eles, o discurso oficial da "democracia racial". Para tanto, a Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP) buscou reforçar esse discurso, por meio de uma estratégia sofisticada, baseada em "filmes curtos, com narração direta, imagens bem cuidadas e um arremate musical que grudava na lembrança do telespectador" (Schwarcz e Sterling, 2018, p. 769). E, para reforçar essa visão de mundo, inclusive, em parte da década de 1970, retirou a categoria "raça" dos censos populacionais do IBGE (Pereira, 2020, p 205). Assim, adotou uma forma mais organizada e minuciosa de "negacionismo do racismo".

Com efeito, os serviços de repressão da Ditadura Militar consideravam "ato de subversão" contrariar esse dogma. Nessa medida, a própria articulação de movimentos negros poderia ter como consequência sequestro, prisão, tortura e até mesmo a morte. Afinal, o art. 39, VI, da famigerada Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 898/69) considerava crime "incitar ao ódio ou à discriminação racial", com pena de reclusão de 10 a 20 anos, e a sua investigação e punição ficava a cargo da Justiça Militar, como os demais crimes da referida lei (art. 56). Supreendentemente, esse texto legal seria utilizado principalmente para a repressão dos movimentos negros, sob a acusação de "racismo reverso", em mais um exemplo de como o dispositivo jurídico interage com o dispositivo de raça, na elaboração de interpretações e práticas por parte dos operadores do direito.

Por outro lado, o serviço diplomático do Governo Militar utilizava o discurso da "democracia racial", como um ativo simbólico, para melhor posicionar o Brasil no jogo diplomático global. O Itamaraty chegou a monitorar eventos acadêmicos e culturais dentro do Brasil, que contassem potencialmente com a participação de estrangeiros, para evitar que esses eventos transmitissem a "visão simplista" de que existia sim discriminação racial no Brasil (Pereira, 2020, p. 211). Nesse ponto, convém ressaltar que, na década de 1960, estava em curso, por exemplo, a luta pelos direitos civis nos EUA, a independência de diversos países africanos e o recrudescimento do regime do Apartheid na África do Sul. O Brasil comprava petróleo da Nigéria e foi o primeiro a reconhecer a independência de diversos países africanos, como Angola (Pereira, 2020, p. 256). Dessa forma, a imagem de "paraíso racial" trazia dividendos práticos para o regime.

Os movimentos negros começaram a se rearticular a partir da década de 1970, no contexto do "Milagre Econômico Brasileiro" (1969-1973), que correspondeu aproximadamente ao Governo Médici (1969-1974) e aos "Anos de Chumbo". Isso porque, graças ao "Milagre Econômico", muitas pessoas negras tiveram condições de pagar por

ensino superior em universidades privadas. Era a realização do sonho meritocrático dos primeiros movimentos negros de ascensão social por meio da educação e da assimilação à sociedade branca, presente no discurso, por exemplo, tanto da Frente Negra Brasileira quanto do Teatro Experimental do Negro. Porém, esses universitários negros descobriram que, mesmo com a mesma educação e com os mesmos padrões de comportamento moral, continuavam a ser preteridos em favor de pessoas brancas no mercado de trabalho e em postos de poder (Pereira, 2020, p. 231-233). As promessas dos assimilacionismo não correspondiam à realidade hierarquizada do racismo.

Diante disso, universitários e profissionais negros, juntamente com outros segmentos da comunidade negra, começaram a rearticular os novos movimentos negros – também chamados de movimentos negros contemporâneos -, inicialmente de maneira muito discreta, como em grupos de estudo, para evitar a atenção indesejada e violenta do sistema de repressão da Ditadura Militar. Essa mobilização começou a ganhar maior dinamismo, a partir do início do Governo Geisel (1974-1979) e a sua promessa de abertura política "lenta e gradual". É o mesmo momento do surgimento dos novos movimentos feministas e dos movimentos pela anistia.

É importante notar que, desde o início, esses novos movimentos negros buscam aliança com outras forças do campo de oposição à Ditadura Militar. A ideia era combinar a luta do negro com a luta pela reabertura polícia e com a luta dos demais grupos sociais minorizados.

Esses novos movimentos negros tinham como inspiração direta os movimentos de direitos civis[174], "Black Power"[175], "Black is Beautiful"[176], entre outros, dos EUA e os movimentos de libertação africana (Domingues, 2007, p. 112), principalmente em países lusófonos. Porém, para a maior parte da população negra, essa influência foi mais estética e

[174] O movimento de direitos civis dos EUA foi um conjunto de várias ações das populações negras contra as Leis discriminatórias Jim Crow que culminou, em 28/08/63, com a Marcha de Washington, onde cerca de 250.000 estadunidenses, entre eles defensores dos direitos civis, líderes religiosos e celebridades negras e brancas, reuniram-se em frente ao Memorial a Lincoln, em Washington DC, para participar de uma marcha em defesa à população negra, para garanti-la emprego e liberdade. Na ocasião, foi proferido o famoso discurso de Martin Luther King Jr: "Eu tenho um sonho". (Blyden, 2021, p. 284).

[175] O movimento "Black Power" foi um sucessor do movimento de direitos civis e buscava a efetiva colocação de pessoas negras em posição de poder por meio da transformação das relações de poder no país, e não por uma mera assimilação, como propunha, por exemplo, os primeiros movimentos negros brasileiros após a Abolição. Parte dos militantes do "Black Power" defendia que essa mudança ocorreria por meio do separatismo racial e do nacionalismo cultural da população negra e outros, como os "Panteras Negras", por meio de uma revolução anticapitalista, muito influenciada pelas ideias e acontecimentos da China, de Cuba e do Vietnã. A diferença da proposta dos "Panteras Negras", em comparação com os movimentos marxistas tradicionais, era que, para os "Panteras Negras", a revolução seria conduzida pelos negros do gueto, e não pela classe trabalhadora industrial da época nos EUA, que era majoritariamente branca (Pereira, 2020, p. 173-175).

[176] O movimento black is beautiful começou nos Estados Unidos em 1962, com um desfile de moda Naturally 62, no bairro do Harlem, em Nova Iorque, apresentando apenas modelos negras, como forma de valorização da negritude. (Blyden, 2021, p. 288)

cultural do que política, com a adoção de uma "atitude negra", em termos de roupas e cabelos, por exemplo (Santos, 1985, p. 289), o que foi muito importante no posterior esforço de construção de uma identidade negra positiva pelos movimentos negros contemporâneos. Porém, as coisas não mudam de uma hora para outra. Na sociedade em geral, o império da branquitude e do racismo estrutural continuavam a caracterizar o dispositivo de raça, como se extrai do seguinte trecho de um samba-enredo do Salgueiro do mesmo período: "Ô, ô, ô, que saudade da fazenda do senhor"[177] (Pereira, 2020, p. 170).

Inspirado por essas influências, os movimentos negros contemporâneos assumiram uma postura mais firme contra a discriminação racial, em prol da afirmação da identidade e da história específica da população negra, resgatando as suas raízes ancestrais africanas, em contraste com o reformismo e o assimilacionismo que lhe caracterizou nas suas fases anteriores. A "verdadeira democracia racial" deveria contemplar a pluralidade de identidade existentes em território nacional e a contribuição de cada para a constituição do país, sem que houvesse uma superestrutura simbólica que dissolvesse tudo isso na ideia abstrata de "brasileiro", como sustentava os defensores dos discursos nacionalistas e românticos da "democracia racial".

Nesse ponto, é relevante notar que os novos movimentos negros não rechaçaram o termo "democracia racial", mas tão somente o discurso oficial sobre a "democracia racial", o que chamaram de "mito da democracia racial". Diversamente, apresentavam-se como defensores da "verdadeira democracia racial", ainda não alcançada. Por outro lado, defendiam a construção de uma "identidade negra" própria e positiva, em oposição à ideia de prevalência da "identidade nacional", unificada e homogeneizante, presente no discurso nacionalista, inclusive de movimentos negros anteriores. Nessa medida, eles propunham um discurso racialista, mas não racista, porque, embora afirmem a diferença entre as raças, não utilizam essa diferença para menosprezar as outras raças, para construir hierarquias raciais, mas para elevar os negros a uma posição de igualdade com os brancos, com o objetivo de construir uma "verdadeira democracia racial". Para os movimentos negros contemporâneos, a ideia de raça e de identidade racial positiva desempenhava um papel central, tanto na mobilização quanto na mediação de reinvindicações políticas (Pereira, 2020, p. 84). Essa contraposição entre

[177] A música se chama "Batuque do morro velho", escrita por Zuzuca, cuja letra é Ôôôô, que saudade da fazenda do sinhô!/ Ôôôô, que saudade da fazenda do sinhô!/ Morro velho das palmeiras, onde canta o sabiá;/ Morro velho das jaqueiras, de sinhô e de sinhá;/ Morro velho das fazendas: Como é doce recordar, /Os negros, em dias de festas,/ Cantando em promessa/Aos nossos orixás!/ Ôôôô, que saudade da fazenda do sinhô! Ôôôô, que saudade da fazenda do sinhô!/ No mato tem, oi, no mato mora Mestre dourado, lambari que puxa tora!/ https://www.letras.mus.br/zuzuca/batuque-do-morro-velho/ Acesso em 06/05/24.

"identidade nacional" e "identidade negra" passou a compor então o dispositivo de raça, ocasionando tensões, enfrentamentos e resistências até os dias atuais.

O ressurgimento dos movimentos negros não passou despercebido dos agentes da repressão. O exame historiográfico de documentos de inteligência do período mostra que era intensa a vigilância sobre esses grupos, que, na perspectiva da Ditadura Militar, pregavam a "desagregação racial", o "racismo negro" e o "revanchismo" no Brasil, e que, por consequência, estavam sujeitos às punições da Lei de Segurança Nacional (Pereira, 2020, p. 220-222).

Por outro lado, graças, em parte, aos esforços de intelectuais orgânicos do movimento negro, como Abdias do Nascimento e Lélia Gonzalez, pouco a pouco, a visão de que o Brasil seria um "paraíso racial" foi sendo superada no âmbito internacional, principalmente nos EUA. Nesse contexto, merece destaque a matéria "Muitos negros trancados de fora do 'Paraíso Racial' brasileiro" ("Many Blacks shut out of Brazil's 'Racial Paradise"[178], no original em inglês), publicada em 1978 no jornal New York Times. Entre outros assuntos, essa matéria noticia um acontecimento importante: em 1977, o governo Geisel tinha suspendido as atividades, no Brasil, da Inter-American Foundation[179] (IAF), em razão de ela ter financiado movimentos negros[180]. Na realidade, a IAF foi além e, na exposição de motivos da concessão do financiamento, afirmou que existia discriminação racial no Brasil e que, por isso, esses projetos eram importantes. Trata-se de mais um exemplo de mobilização do sistema repressivo da Ditadura Militar contra qualquer um que desafiasse o mito da "democracia racial" (Pereira, 2020, p. 199-200), porém havia também um componente geopolítico subjacente. Como já se viu, no período, o governo Carter dos EUA (1977-1981) pressionava pela maior abertura do regime político brasileiro, no contexto de sua estratégia internacional baseada no discurso dos "direitos humanos"[181] (Pereira, 2020, p. 204). Na realidade, essa postura do governo Carter fez com que muitas organizações internacionais de fomento, como a IAF e a Fundação Ford, direcionassem os seus recursos para o que eles consideravam como

[178]https://www.nytimes.com/1978/06/05/archives/new-jersey-pages-many-blacks-shut-out-of-brazils-racial-paradise.html Acesso em 23/04/24.

[179] A Interamericana Foundation foi criada em 1963, como uma organização independente do governo dos EUA, e voltada para o financiamento de organizações da América Latina e do Caribe, que pudessem contribuir para o desenvolvimento dos seus respectivos países (PEREIRA, 2020, p. 203).

[180]Esses financiamentos foram intermediados pela Fundação Ford (PEREIRA, 2020, p. 203, que, posteriormente, seria uma das principais financiadoras das organizações não governamentais dos movimentos negros a partir do final da década de 1980.

[181] Nesse mesmo contexto, o Governo Carter obstaculizou a aquisição pelo Governo Geisel de tecnologia nuclear da Alemanha (PEREIRA, 2020, p. 204).

movimentos de “direitos humanos” (Moyn, 2010, p. 172), o que, no caso brasileiro, incluía movimentos antidiscriminatórios.

Nesse contexto, como parte da frente ampla contra a Ditadura Militar, os movimentos negros contemporâneos apoiaram a luta pela abertura política, pela anistia e as grandes greves metalúrgicas do ABC Paulista[182], embora, em seu conjunto, naquele momento, os grupos de esquerda fossem antipáticos à pauta racial (Caetano, 2019), como eram também antipáticos à agenda feminista. Principalmente para a esquerda de inspiração marxista, a questão racial desapareceria com o desenvolvimento econômico e a superação da luta de classes, o que, aliás, se encaixa facilmente com o discurso oficial da “democracia racial” (Santos, 1985, p. 292). Dessa forma, é fácil entender por que os movimentos negros contemporâneos tenham tido, nesse momento inicial, maior afinidade com os herdeiros do trabalhismo, como o PDT, do que com as organizações marxistas e seus sucessores.

Porém, essa proximidade com os movimentos de oposição à Ditadura Militar favoreceu que a “questão do negro” fosse, pouco a pouco, sendo entrelaçada com o conjunto dos problemas sociais brasileiros, a partir de uma perspectiva de que o negacionismo do racismo, a herança da escravidão e a continuidade da discriminação racial seriam chaves importantes para compreensão da história e das dificuldades do Brasil. Por exemplo, a violência urbana contemporânea só poderia ser inteiramente compreendida a luz da violência institucionalizada contra a população negra ao longo de toda a história brasileira (Santos, 1985, p. 297).

Porém, talvez o principal fato político dessa retomada dos movimentos negros foi a fundação do Movimento Negro Unificado (MNU) em 1978, o primeiro movimento negro de envergadura nacional desde a Frente Negra Brasileira, muito embora não tenha sido o único movimento negro surgido no período. O seu ato inaugural foi nas escadarias do Teatro Municipal em São Paulo, realizado no dia 7 de julho de 1978, em resposta a uma série de crimes e atos discriminatórios que tinham atingido a comunidade negra nos meses anteriores: a morte do trabalhador negro Róbson Silveira da Luz, em maio de 1978, por meio de tortura em uma delegacia da capital paulista, sob o argumento de que ele teria furtado uma fruta; a expulsão, também no mês de maio, de 4 jogadores de vôlei negros do Clube de Regatas Tietê; e o assassinato do trabalhador negro Nilton Lourenço pela Polícia Militar paulista (Moura, 2023, p. 116). É especialmente relevante que, por oportunidade da expulsão dos jovens do Clube de Regatas Tietê, o seu presidente argumentou o seguinte para justificar a medida: “Se

[182] Sob a liderança de Luís Inácio Lula da Silva, os metalúrgicos realizaram uma grande greve, em maio e junho de 1978, nos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano, o ABC Paulista. Posteriormente, a greve expandiu-se para o município de São Paulo e Osasco.

deixo um negro entrar na piscina, cem brancos saem imediatamente" (Pereira, 2020, p. 253). Apesar do discurso da "democracia racial", o ideal da segregação continuava vivo e bem na imaginação e na prática da elite brasileira. Nesse ponto, é útil ler a integralidade da carta convocatória para o ato, pois apresenta alguns elementos simbólicos importantes:

> Nós, Entidades Negras, reunidas no Centro de Cultura e Arte Negra no dia 18 de junho, resolvemos criar um Movimento no sentido de defender a Comunidade Afro-Brasileira contra a secular exploração racial e desrespeito humano a que a Comunidade é submetida. Não podemos mais calar. A discriminação racial é um fato marcante na sociedade brasileira, que barra o desenvolvimento da Comunidade Afro-Brasileira, destrói a alma do homem negro e sua capacidade de realização como ser humano. O Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial foi criado para que os direitos dos homens negros sejam respeitados. Como primeira atividade, este Movimento realizará um Ato Público contra o Racismo, no dia 7 de julho às 18:30 horas, no viaduto do Chá. Seu objetivo é protestar contra os últimos acontecimentos discriminatórios contra negros, amplamente divulgados pela imprensa. No dia 28 de abril, numa delegacia de Guaianazes, mais um negro foi morto por causa de torturas policiais. Este negro era Robson Silveira da Luz, trabalhador, casado e pai de filhos. No Clube Regatas Tietê, quatro garotos foram barrados do time infantil de voleibol pelo fato de serem negros. O diretor do Clube deu entrevistas nas quais afirma as suas atitudes racistas, tal a confiança de que não será punido por seu ato. Nós também sabemos que os processos desses casos não darão em nada. Como todos os outros casos de discriminação racial, serão apenas mais dois processos abafados e arquivados pelas autoridades deste país, embora um dos casos tenha a agravante da tortura e morte de um cidadão. Mas o Ato Público Contra o Racismo marcará fundo nosso repúdio e convidamos a todos os setores democráticos que lutam contra o desrespeito e as injustiças aos direitos humanos, a engrossarem fileiras com a Comunidade Afro-Brasileira nesse ato contra o racismo.
> Fazemos um convite especial a todas as entidades negras do país, a amplificarem o nosso movimento. As entidades negras devem desempenhar o seu papel histórico em defesa da Comunidade Afro-Brasileira; e, lembramos, quem silencia consente. Não podemos mais aceitar as condições em que vivem o homem negro, sendo discriminado da vida social do país, vivendo no desemprego, subemprego e nas favelas. Não podemos mais consentir que o negro sofra as perseguições constantes da polícia, sem dar uma resposta.
> TODOS AO ATO PÚBLICO CONTRA O RACISMO, CONTRA A DISCRIMINAÇÃO RACIAL, CONTRA A OPRESSÃO POLICIAL PELO FORTALECIMENTO E UNIÃO DAS ENTIDADES AFRO-BRASILEIRAS

Para além da sua relevância histórica, esse texto chama a atenção pelos elementos simbólicos que mobiliza. Em primeiro lugar, o texto enfatiza a discriminação racial, a violência policial e a descrença na resposta do sistema de justiça a esses fatos, como elementos centrais do seu discurso de mobilização. Além disso, é relevante a referência a "todos os setores democráticos que lutam contra o desrespeito e as injustiças aos direitos humanos", que remetem aos termos "democracia" e "direitos humanos", como dois termos que unificavam os discursos dos diversos setores de oposição à Ditadura Militar e que os organizadores do ato esperavam contar com a solidariedade. Isto é, pelo menos desde 1978, os movimentos negros buscavam mobilizar o discurso dos "direitos humanos", para dar força às suas ações e pautas.

Convém notar também que, na sua configuração original, o MNU era chamado de Movimento Unificado contra a Discriminação Racial. Somente depois, o termo "negro" foi inserido no nome, de modo a indicar que esse movimento seria dedicado a lutar pelo fim da discriminação contra o negro e não contra toda e qualquer forma de discriminação racial. Essa modificação teve consequências práticas, pois ativistas judeus participavam da configuração inicial do grupo e foram excluídos com a modificação do seu escopo. Foi uma mudança que encontrou resistências internas no próprio MNU, pois havia quem defendesse uma frente unificada contra todas as formas de discriminação (PEREIRA, 2020, p. 258). Mas não foi a visão que prevaleceu. E, como se verá adiante, esse enfoque terá impacto na própria configuração da Lei do Racismo.

Na 1ª Assembleia Nacional do MNU, realizada em 09/09/78, aprovou-se a sua "Carta de Princípios", cuja transcrição integral é importante nesta altura:

> Nós, membros da população negra brasileira – entendendo como negro todo aquele que possui na cor da pele, no rosto ou nos cabelos, sinais característicos dessa raça -, reunidos em Assembleia Nacional, CONVENCIDOS da existência de: discriminação racial; marginalização racial, política, econômica, social e cultural do povo negro; péssimas condições de vida; desemprego; subemprego; discriminação na admissão em empregos e perseguição racial no trabalho; condições sub-humanas de vida dos presídios; permanente repressão, perseguição e violência policial; exploração sexual, econômica e social da mulher negra; abandono e mau tratamento dos menores, negros em sua maioria; colonização, descaracterização, esmagamento e comercialização de nossa cultura; mito da democracia racial; RESOLVEMOS juntar nossas forças e lutar por defesa do povo negro em todos os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais através da conquista de: maiores oportunidades de emprego; melhor assistência à saúde, à educação e à habitação; reavaliação da cultura negra e combate sistemático à sua comercialização, folclorização e distorção; extinção de todas as formas de perseguição, exploração, repressão e violência a que somos submetidos; liberdade de organização e de expressão do povo negro E CONSIDERANDO ENFIM QUE: nossa luta de libertação deve ser somente dirigida por nós; queremos uma nova sociedade onde todos realmente participem; como não estamos isolados do restante da sociedade brasileira NOS SOLIDARIZAMOS: a) com toda e qualquer luta reivindicativa dos setores populares da sociedade brasileira que vise a real conquista de seus direitos políticos, econômicos e sociais; b) com a luta internacional contra o racismo. POR UMA AUTÊNTICA DEMOCRACIA RACIAL! PELA LIBERTAÇÃO DO POVO NEGRO!

Trata-se de mais um documento de grande significância histórica. Porém, alguns pontos devem ser destacados no contexto deste trabalho. A proposta do MNU era a construção de uma "nova sociedade", em que o dispositivo de raça fosse reformulado, de modo a superar a marginalização política, econômica, social e cultural da população negra. Na linha de outros movimentos negros ao redor do mundo, o MNU articulava as categorias de "raça" e "classe", para reivindicar a construção de uma "nova sociedade" menos discriminatória e desigual. Tal proposição coloca o MNU mais à esquerda do campo político (Pereira, 2020, p. 251).

Na parte inicial da Carta, dedicada ao diagnóstico de problemas, ela coloca muita ênfase na questão do trabalho, dedica 4 pontos do seu segmento inicial ao tema, bem como ao problema da violência estatal, com dois pontos dedicados especificamente ao assunto. Chama a atenção também a menção aos problemas da mulher negra, já neste momento inicial dos movimentos negros contemporâneos. No mais, esse segmento abre com a referência ao problema da discriminação racial e fecha com a menção ao mito da "democracia racial". O problema da educação formal e moral, tão importante para a Frente Negra Brasileira e para o Teatro Experimental do Negro, desaparece, bem como a ideia de integração do negro à sociedade dos brancos. O assimilacionismo não seria mais a única estratégia possível para o enfrentamento da marginalização da população negra. Por fim, é importante notar que, em todos os documentos do MNU, podemos encontrar essa referência à "verdadeira" ou "autêntica" "democracia racial", em contraposição ao discurso da "falsa" "democracia racial" então hegemônico.

Além disso, é importante notar a expressa a solidariedade do MNU com os demais movimentos de combate à discriminação e à desigualdade social, bem como à luta internacional contra o racismo, posições essas que estão entrelaçadas com a proposta do MNU de construir uma "nova sociedade". Na realidade, a articulação dos termos "raça" e "classe" é uma característica importante do movimento negro contemporâneo e tem relação com o abandono do discurso meritocrático da ascensão social pelo estudo, que prevalecia em períodos anteriores do movimento negro (Pereira, 2020, p. 138).

Na 2ª Assembleia Nacional do MNU, realizada em 04/11/78 em Salvador/BA, por sugestão do Grupo Palmares, adotou-se o 20 de novembro como o "Dia da Consciência Negra". Nota-se que o evento foi proibido pela polícia local, com base no art. 33 da Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 510/1969)[183], que dispunha que era crime incitar "ao ódio ou à discriminação racial". Porém, o evento acabou acontecendo dentro do Instituto Cultural Brasil-Alemanha (Institut Goethe), sob a proteção de seu diretor, Robert Schaffner, e a polícia não o impediu, para evitar um incidente diplomático (PEREIRA, 2020, p. 136). Esse episódio ilustra a importância do discurso da "democracia racial" para a elite política do período, capitaneada pela Ditadura Militar.

[183] Art. 33. Incitar: I - à guerra ou à subversão da ordem político-social; II - à desobediência coletiva às leis; III - à animosidade entre as Fôrças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou a instituições civis; IV - à luta pela violência entre as classes sociais; V - à paralisação de serviço públicos ou atividades essenciais; VI - ao ódio ou à discriminação racial. Pena: Detenção, de 1 a 3 anos. Parágrafo único. Se o crime fôr praticado por meio de imprensa, panfletos ou escritos de qualquer natureza, radiodifusão ou televisão, a pena será aumentada de metade.

3.1.4. Redemocratização e a Constituição de 1988

A década de 1980 iniciou, para os movimentos negros, com as discussões sobre a criação do Memorial Zumbi na Serra da Barriga, onde tinha se localizado o conjunto de quilombos de Palmares. Com a intensa participação de Abdias do Nascimento e outros ativistas negros, os debates culminaram em um documento elaborado por um grupo de ativistas e agentes estatais, incluindo a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN, atual IPHAN), em que ficou estabelecido que o memorial seria um polo para a "cultura de liberação do negro", a qual, por sua vez, implicaria os seguintes objetivos (Nascimento, 2008, p. 184):

> Exigir do sistema oficial de ensino a correção dos currículos escolares, omissos e injustos com a comunidade afro-brasileira; Constituir um tribunal antirracista para julgamento dos casos de discriminação e racismo; Fazer respeitar as religiões afro-brasileiras; Resguardar juridicamente os direitos humanos da comunidade afro-brasileira, tais como posso de terra, integridade física e oportunidade de emprego.

Essas demandas chamam à atenção por diversas razões. Em primeiro lugar, registra, mais uma vez, a desconfiança dos movimentos negros em relação ao sistema de justiça, como se extrai da proposta de "um tribunal antirracista para julgamento dos casos de discriminação e racismo", a semelhança do que foi feito, décadas depois, com a criação dos juizados de violência doméstica contra a mulher, mas que, até hoje, não se concretizou em relação aos demais crimes de discriminação. É relevante também a última proposta que relaciona a luta antirracista com a defesa dos "direitos humanos" e menciona o direito da população negra à posse da terra, demanda essa que, como se verá adiante, viria ser especialmente importante para os quilombolas e que, nesta altura, já começavam a ganhar visibilidade.

Essa maior visibilidade ocorreu principalmente graças aos Encontros Negros do Norte e Nordeste, que aconteceram de maneira ininterrupta durante toda a década de 1980. Foi também no contexto desses encontros que, em 1984, surge o movimento de mulheres negras como um movimento autônomo. Nessa altura, os movimentos negros no Norte e no Nordeste eram mais fortes do que os movimentos no Sul e Sudeste. A partir de meados da década de 1980, começam os encontros nacionais e regionais especificamente de mulheres negras (Pereira, 2020, p. 276).

Nesse meio tempo, em 1982, ocorreram as primeiras eleições diretas para governador desde o Golpe Militar de 1964 e, como já se viu, a oposição ao regime autoritário saiu vitoriosa em diversos estados, como Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Na campanha, todos os partidos de oposição incluíram a "questão negra" em seus programas eleitorais, e um

deles, o PDT, incluiu o assunto como quarta prioridade (Santos, 1985, p. 296-297). Nesse contexto, não é surpresa que Leonel Brizola (PDT/RJ), novo Governador do Rio de Janeiro, e Franco Montoro (MDB/SP), novo Governador de São Paulo, tenham rapidamente aberto espaço nas máquinas estaduais, para os integrantes desses movimentos.

Assim, em 1983, o Governo Franco Montoro em São Paulo, criou o Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra do Estado de São Paulo, nos mesmos moldes do Conselho Estadual da Condição Feminina, criado pouco antes. Trata-se do primeiro órgão público, na história brasileira, criado especificamente para combater a discriminação racial e formular políticas públicas nessa direção. Outras iniciativas similares multiplicaram-se pelo país e constituíram um esforço importante de construção de pontos de contato entre o Poder Público e a sociedade civil. Porém, diferentemente do que aconteceu com as mulheres, não foi criado um órgão similar no governo federal.

Dito isso, observe-se que a participação desses ativistas na máquina estatal permitiu que eles aprendessem como essa máquina funciona de forma a conseguir traduzir as ideias dos movimentos para o discurso burocrático e jurídico, adquirindo a capacidade de gerir a elaboração de projetos, a disponibilidade orçamentária e financeira dos recursos públicos etc. (Pereira, 2020, p. 289). Esse aprendizado contribuiu fortemente para a profissionalização dos movimentos negros ao longo das décadas de 1980 e 1990, juntamente com a continuidade do seu financiamento por organizações internacionais, em parte, em razão da sua caracterização como movimentos de "direitos humanos", numa dinâmica similar à que aconteceu com os movimentos feministas no mesmo período. Essa profissionalização possibilitou que os ativistas vivessem exclusivamente da militância, de forma independente dos partidos políticos, bem como ofereceu para ativistas negros diversas oportunidades de estudo, de capacitação e de participação nos espaços internacionais de discussão sobre "direitos humanos" e o combate à discriminação (Pereira, 2020, p. 214). Com o tempo, eles deixam de ser movimentos de base, para se transformar em organizações não governamentais (ONGs), que têm caráter não filiativo e possui um número limitado de funcionários-militantes (Pereira, 2020, p. 315).

Entre 1983 e 1986, Abdias do Nascimento tomou posse como deputado federal, onde foi uma importante voz do movimento negro para denunciar o discurso oficial da "democracia racial", o racismo e o preconceito no Brasil. Entre suas principais iniciativas como parlamentar, o deputado Abdias propôs o PL 1332/83, que tinha a finalidade de criar uma "ação compensatória visando à implementação do princípio da isonomia social do negro, em

relação aos demais seguimentos étnicos da população brasileira". O PL 1332/83 foi arquivado em 1989, em razão do art. 1º, alínea a, da Resolução da Câmara nº 6/89[184], por ter sido proposto antes da Constituição de 1988 e não ter sido anexado em outro PL posterior. Contudo, apesar de não ser utilizado o termo "ações afirmativas", mas "ação compensatória", esse PL teria sido a base dos PLs posteriores de ações afirmativas atualmente em vigência no país (Santana, 2015).

Por sua vez, em 1985, foi editada a Lei nº 7.437/85, que deu nova redação para a Lei Afonso Arinos, de modo a incluir no seu escopo o preconceito por sexo e estado civil. De autoria do senador Nelson Carneiro (PTB/RJ) – o mesmo autor do Estatuto da Mulher Casada e da Lei do Divórcio -, na justificativa do projeto, ele lembrou que foi autor da redação do art. 158, III, da Constituição de 1967, que proibia "diferença de salários e de critérios de admissão por motivo de sexo, cor ou estado civil", porém lamenta que

> Numerosas são as infrações impunes a esses textos. A Petrobrás proíbe que geólogas participem de concursos públicos. O Tribunal de Justiça de Pernambuco tentou impedir a presença de candidatas do sexo feminino para concursos para a judicatura. Várias as reclamações contra hotéis e restaurantes que se negam a hospedar e servir clientes do sexo feminino, quando desacompanhadas. Empresas privadas recusam-se a empregar mulheres casadas, separadas judicialmente e divorciadas, como, até 1977, impediam o ingresso de desquitadas. (...). Daí a necessidade de um estatuto mais amplo que, por mais abrangente, impeça injustas restrições à mulher, por motivo de sexo e estado civil. (**Justificativa do PL que deu origem a Lei nº 7.437/85)**

A Lei nº 7.437/85 foi a primeira e a única lei até hoje a criminalizar a misoginia, ainda que como contravenção penal, que é uma infração penal menor. Essa previsão não foi repetida na Lei do Racismo e nem em qualquer das leis posteriores que conseguiram, com sucesso, a sua modificação. Porém, a Lei nº 7.437/85 segue em vigor, não foi revogada pela Lei do Racismo, em relação aos atos de discriminação por sexo e estado civil, embora sua efetividade seja baixíssima, em razão de trabalhar com um catálogo demasiadamente restrito de condutas.

Outro fato marcante, na década de 1980, para os movimentos negros, foi a comemoração dos 100 anos da Abolição em 1988. Aliás, como se verá adiante, foi no contexto desse centenário que o projeto de lei que culminou na Lei do Racismo foi apresentado.

---

[184] Art. 1º Das proposições que se encontravam em tramitação no dia 4 de outubro de 1988, ficam arquivadas as seguintes, tenham ou não parecer: a) as de iniciativas de deputados ou de Comissões Permanentes; e b) as que iniciadas na formar da alínea a, foram emendadas no Senado Federal. Parágrafo único. Não estão sujeitos ao arquivamento os projetos que, embora na situação prevista no caput deste artigo, sofreram anexação de outros apresentados a partir de 5 de outubro de 1988.

Nesse ponto, convém relembrar que, desde o final da década de 1970, os movimentos negros reivindicavam o 20 de novembro, dia da morte de Zumbi dos Palmares, como principal data do ano para os movimentos negros. Foi nesse sentido, por exemplo, a deliberação da 2ª Assembleia Nacional do MNU. O 20 de novembro seria uma celebração da resistência da população negra contra a escravidão. Conceder o protagonismo para o 13 de maio, dia da promulgação da Lei Áurea, seria colocar a Princesa Isabel como protagonista desse processo, em detrimento da população negra, e, mais uma vez, silencia a agência política da população negra, reforçando a sua subalternidade no dispositivo de raça. Daí a preocupação dos movimentos negros em utilizar o centenário da Lei Áurea para desconstruir o mito da "Redentora" e devolver ao povo negro o protagonismo pela sua própria libertação, denunciando o mito da "democracia racial". Para tanto, foi produzido muito material educativo e realizados diversos eventos para marcar a data.

Essa postura gerou tensão entre os movimentos negros e diversos governos, como o Governo Federal, que planejava celebrar o Centenário da Abolição e que persistia com a reprodução do discurso oficial da "democracia racial".

Nesse contexto, o governo Sarney criou a Fundação Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura, para "promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira" (art. 1º da Lei nº 7.668/88). Foi a primeira instituição pública de recorte racial do país. Por ocasião da cerimônia de assinatura do seu decreto de criação, o presidente Sarney declarou o seguinte (Santos, 2018, p. 2-3):

> Se dermos ao mundo – aprimorando a cada dia – a lição de convergência étnica e do congraçamento racial, isto se deve, na sua parte mais ampla, à postura do elemento negro nesse congraçamento e nessa convergência, superando conflitos, para sobrepairar a compenetração de que temos um papel a desempenhar, cada instante, na paz, na ordem e no desenvolvimento mundial. (...).
> A população negra, que no passado defendeu, com o elemento branco e o elemento indígena, a nossa base física e a unidade nacional, tem também compromisso com o futuro do nosso Brasil, país a que está associado o seu sangue, o seu sonho, o seu orgulho, porque todos somos brasileiros. (....)
> O Centenário da Abolição marca um compromisso da Nação brasileira consigo mesma. Valoriza a contribuição do negro na singularidade da vida brasileira. Essa singularidade se afirma a cada momento nas mais diversas expressões de nossa cultura. Afirma-se na dança, na música, no esporte, nas letras, na política, na ciência, na escultura, na economia e nas relações sociais.

Trata-se de um belo exemplar do discurso oficial da "democracia racial", que sobreviveu o fim da Ditadura Militar, como se extrai da ideia de que o Brasil dava ao mundo uma "lição de convergência étnica e do congraçamento racial. Há ainda ênfase na ideia de construção de uma "identidade nacional". Traz um elogio do negro pela "superação de

conflitos", com o olhar voltado para o "futuro", isto é, o "negro" seria o modelo de "homem cordial", tão presente também no imaginário social brasileiro. Essa postura estava em oposição direta com a posição dos movimentos negros da época, preocupados em resgatar a história da população negra no Brasil e na África, bem como na reivindicação política por reparação histórica pela escravidão e por uma abolição incompleta. Silencia que os antepassados da população negra "aqui chegaram" à força nos porões de navios negreiros.

O discurso do então deputado Paulo Paim (PT/RS), realizado na sessão solene pelo Centenário da Abolição na Câmara dos Deputados, oferece um importante contraponto à fala de José Sarney. Na oportunidade, Paulo Paim denunciou a cartilha "Centenário da Abolição 1888/1988", elaborada pela Comissão de Moral e Civismo da Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais, no Governo Newton Cardoso (PMDB/MG), que, a título de celebrar o Centenário da Abolição, ensinava o seguinte para as crianças:

> Deus criou o homem branco. Com inveja, o Diabo tentou fazer um ser semelhante e acabou criando o negro. Com raiva da criatura, que havia saído muito feia, o Diabo deu um soco no nariz do negro, que acabou achatando. Triste, o negro começou a chorar muito. Com pena, o Diabo passou a mão sobre a cabeça da criatura, e os cabelos se tornaram caipirinha[185].

A cartilha continha ainda a "Oração da Menina Preta", em que a tal "menina preta" retrata a negritude como uma "rejeição de Deus" e pede à divindade "que me colora (a pessoa negra) com o rosa da nuvem poente ou com o azul das marés altas, ou com o louro do milharal de ouro, ou com outra cor qualquer, em que Vós, na Vossa imensa sabedoria, determine que seja para todo o sempre a cor da paz, da graça, do amor maior". Isto é, de acordo com a oração, seria melhor ter a pele de uma cor exótica, como rosa ou azul, do que ter a pele negra, que era associada, nesse discurso, com a "rejeição de Deus".

Nesses segmentos da cartilha, chama à atenção que a desqualificação do negro é feita em termos de discurso religioso, ao mencionar que ele teria sido criado pelo Diabo e que a cor negra significaria a "rejeição de Deus". Esses trechos revelam ainda a persistência de discurso popular de reprodução e legitimação do racismo, inclusive em termos religiosos, ao lado do discurso mais intelectualizado da "democracia racial".

A cartilha foi fortemente repudiada pelos movimentos negros e chegou a ser distribuída nas escolas. Os movimentos negros apontaram que, para além do seu racismo escancarado, a cartilha reproduzia o discurso isabelista, que retratava a Abolição como uma dádiva da família real, especificamente da Princesa Isabel.

---

[185] Reportagem do Jornal Estado de Minas fazendo menção à cartilha. https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=arq_cultura&pagfis=5312 (acesso em 06/04/24).

Retornando ao discurso do deputado Paulo Paim, ele declarou que a existência da referida cartilha demonstra "o quanto era forte o preconceito racial no Brasil ainda em 1988, quando foi comemorado o Centenário da Abolição". Ressaltou que os parlamentares negros, tanto estaduais quanto federais, ajuizaram ação contra os autores da cartilha, para retirá-la de circulação. O parlamentar federal mencionou também projeto de sua autoria que, já em 1988, propunha que a história da luta dos negros e da própria África fosse ensinada também nas escolas. Nessa linha, defende a edição de cartilhas educativas, mas que

> falasse da falsa abolição da Princesa Isabel; dos nossos antepassados; do crime cometido por aqueles que nos tiraram a força da nossa terra natal, a África, acorrentando-nos e marcando-nos com ferro quente, como se não fossemos humanos, submetendo-nos a uma grande diáspora selvagem, espalhando a nossa gente, hoje, pelos cinco continentes. Tenho certeza de que muitos de nós gostaríamos de estar na pátria-mãe, na África. Queremos uma cartilha que diga de que forma fomos escravizados pela força, de como trabalhamos para enriquecer a Nação e que diga que não tínhamos direito a ter uma propriedade, nem de dizer "nossos filhos são nossos filhos". Foram 388 anos de escravidão, submetendo cerca de 10 gerações da nossa gente a viver sob a chibata e o pelourinho. Queremos uma cartilha da verdade, não a cartilha da mentira. Queremos que nela se conte por que o negro não tem terras ou fazendas, por que o negro não é dono de bancos ou de fábricas. Enfim, por que o negro não tem acesso aos meios de produção? Por que não se fala do passado e do presente? Por que não se mostra que hoje não é nada diferente? Por que não se fala da história de Zumbi do Quilombo dos Palmares? Foi a única experiência de uma sociedade socialista que o Brasil teve no início do ano de 1600 e que resistiu por 95 anos, até 1695. Não dizem por que não está registrado, mas sabemos que é porque não aceitam que a sociedade mais avançada deste País teve como comandante supremo o negro Zumbi dos Palmares. Fala-se que temos que dar valor ao trabalho. Mas nós sempre trabalhamos. Por que não se fala que as terras foram sendo passadas de pai para filhos, entre os brancos, e, entre os negros, foi passado apenas o trabalho? Por que não se fala que o preconceito proibia o negro até de estudar? Por que não se fala que pelo mesmo trabalho ele recebia menos que o outro branco? Por que não se fala que a grande parte vive nas favelas, mas por que vivem nas favelas? Qual o motivo? Por que não se fala que nessas condições ele não pode avançar? Queremos uma cartilha, enfim, Sr. Presidente e Srs. Deputados, que fale da liberdade. Que fale de Zumbi, e que fale também que hoje não é muito diferente do que a cem ou 388 anos atrás. Continuamos não tendo terra, casa, trabalho, divertimentos, recebendo menos que os outros assalariados, não possuindo praticamente nem um cargo de ponta no Governo, e não tendo mais do que uma dúzia de parlamentares comprometidos com a luta da raça negra, sem falarmos na área militar e na dos juízes de primeiro escalão. **Hoje não é para mim a homenagem aos cem anos de Abolição, e sim a homenagem por quase cinco séculos da resistência da raça negra e, este ano, pelo aniversário – 393 anos – do assassinato do maior Líder de todos os tempos, da raça negra – Zumbi dos Palmares**. **Seu nome ultrapassou os séculos e está para nós como a chuva e o sol estão para as flores, alimentando-nos na busca da verdadeira liberdade.** Trata-se de falar que a polícia nos trata como bandidos, de perguntar, enfim: o que mudou? (grifo nosso).

Assim, ecoando o pensamento dos novos movimentos negros, Paulo Paim sublinhou que a população negra não "aqui chegou", mas foi escravizada e arrastada através do Atlântico para as terras brasileiras. Ressaltou que as desigualdades e discriminações do

passado persistem e que “hoje nada é diferente”, em contraste com o futuro sem passado proposto por José Sarney.

Todavia, o principal evento da década de 1980 para os movimentos negros e outros movimentos sociais foi provavelmente a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, cujos trabalhos aconteceram, em parte, paralelamente às comemorações dos 100 anos da Lei Áurea em 1988.

Os movimentos negros reconheciam a importância de instrumentalizar o dispositivo jurídico em prol do avanço de sua agenda. Dessa forma, para influenciar os debates da Constituinte, o MNU e outros movimentos negros organizaram, em Brasília em 1986, o encontro nacional “O negro e a Constituinte”. Nesse encontro, surgiram as propostas de prever, no próprio texto constitucional, o racismo como crime, a proibição do Brasil manter relações diplomáticas com a África do Sul do regime do Apartheid e a posse das terras para os quilombolas.

A deputada Benedita da Silva relatou, em entrevista para essa pesquisa, o cenário da discussão da pauta dos movimentos negros à época da redemocratização, que incluía a criminalização do racismo, a criação de uma fundação no Executivo que atuasse contra o racismo e também a ruptura das relações diplomáticas com a África do Sul, em razão do regime segregacionista do Apartheid:

> Porque na época nós tínhamos dois grandes debates a serem feitos, eu e o Caó militante do movimento negro. Nós combinamos e nós tínhamos um advogado, né, que era o Carlos Moura. Ele é advogado, ainda está vivo, graças a Deus. E o Carlos Moraes, então, tinha essa ideia de criar a Fundação Cultural Palmares e ele acompanhou muito a Constituinte as demandas que vinham de todos os movimentos do Brasil. E ali nós fomos acumulando. E tinha uma demanda que nós tínhamos mais de 2 milhões de assinaturas, que era do Brasil, cortar as relações com a África do Sul na época que Mandela estava preso e tinha essa outra que era tornar o crime e a prática de racismo e crime. Aí o Carlos Moura sentou com uma, sentou com o outro, falou assim que vocês vão resolver aí. Eu disse: Caó, você sindicalista, você é do sindicato, você é negro, você é do movimento e você é advogado. Então fica com essa parte aqui que eu vou defender o corte de relação, porque esse corte de relação já é uma coisa mais contundente naquele momento, né? Tanto assim que passou o crime inafiançável, mas não passa o Corte da nossa. Corte em relação ao Brasil. Aí foi assim, aí nos dividimos e fomos para a briga. Então perdemos por 14 votos a questão do corte de relações. E o crime inafiançável foi para o para o Senado. Aí, quando é volta do Senado? Aí quem estava era eu. Estava secretário no Rio. Aí eu, junto com Geledés São Paulo, Sueli Carneiro, junto com os advogados Hélio Santos e Edson Santos. Então nós regulamentamos o crime, né? Como seria? E aí eu dei entrada e pronto, ficou sancionada essa Lei nº 7.716/89 (**Entrevista da deputada Benedita da Silva, realizada em 07/05/24).**

Nesse mesmo ano, o Centro de Cultura Negra (CCN) do Maranhão realizou o 1º Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão, que tratou especificamente da necessidade de regulamentação das “terras de preto”. Nessa mesma linha, a “terra de

quilombo" foi o tema principal também do Encontro de Negros do Norte e Nordeste em 1987. As necessidades das comunidades negras rurais entravam decididamente na pauta dos movimentos negros nacionais, em especial a questão da sua posse da terra, ameaçada pela grilagem e pela violência no campo, que expulsava muitas comunidades negras de suas terras tradicionais (Pereira, 2020, p. 299-302). Posteriormente, já na década de 1990, seria criado o movimento quilombola de âmbito nacional.

Em geral, os movimentos negros contemporâneos não são movimentos de massa. Porém, em 1988, eles alcançaram uma grande mobilização social.

O senador Paulo Paim (PT/RS) narra que essa mobilização dos movimentos negros foi essencial para a inserção do crime de racismo como imprescritível e inafiançável na Constituição de 1988, bem como a pressão para o corte de relações diplomáticas com a África do Sul, uma agenda que ganhou força depois da visita de diversos parlamentares – como o próprio Paim, a deputada Benedita da Silva e o deputado Carlos Alberto Caó – a Nelson Mandela na prisão (Paim, 2011, p. 60).

Paralelamente, um anteprojeto de Constituição estava em elaboração, por uma comissão de notáveis, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais ou "Comissão Arinos", criada pelo Decreto nº 91.450/85, no âmbito do Ministério da Justiça do governo Sarney e presidida por Afonso Arinos de Mello Franco (PFL/RJ)[186]. O intelectual e ativista negro Hélio Santos[187] integrou a Comissão Arinos, por indicação do Governador Franco Montoro. Seguem abaixo os dispositivos do Anteprojeto Arinos, que têm pertinência com a questão racial:

> Art. 13 - São direitos e liberdades individuais invioláveis:
> I – A VIDA, A EXISTÊNCIA DIGNA E A INTEGRIDADE FÍSICA E MENTAL (...) f) ressalvada a compensação para igualar as oportunidades de acesso aos valores da vida e para reparar injustiças produzidas por discriminações não evitadas, ninguém será privilegiado ou prejudicado em razão de nascimento, etnia, raça, cor, idade, sexo, comportamento sexual, estado civil natureza do trabalho, religião, convicções políticas ou filosóficas, deficiência física ou mental, ou qualquer condição social ou individual; (...)
> III – A CIDADANIA (...) d) a lei punirá como crime inafiançável, qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais, sendo formas de discriminação, entre outras, subestimar, estereotipar ou degradar grupos étnicos, raciais ou de cor ou pessoas a eles pertencentes, por palavras, imagens, ou representações, em qualquer meio de comunicação; (...).
> Art. 497 – Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.

[186] Tanto o presidente da comissão, Afonso Arinos, quanto o seu relator, Bernardo Cabral (PMDB/AM), foram constituintes.
[187] Hélio Helbert dos Santos nasceu no Rio Grande do Sul, foi um médico e deputado federal pelo partido Arena. (Abreu, V, 2021, p. 5263-5264).

Essas propostas chamam à atenção por diversas razões. Em primeiro lugar, admitia, numa minuta de texto constitucional, a discriminação positiva, para "igualar as oportunidades de acesso aos valores da vida e para reparar injustiças produzidas por discriminações não evitadas". Assim, reconhecia a diferença de oportunidades na sociedade brasileira, em razão de desigualdades e discriminações históricas, contrariando o discurso meritocrático e de "democracia racial" então hegemônicos na sociedade brasileira. Destaque-se também a importância simbólica de essa minuta de texto constitucional mencionar nominalmente diversas formas de discriminação que permeavam e ainda permeiam a sociedade brasileira. Infelizmente, na disputa de forças que caracteriza todo itinerário legislativo, esse segmento do projeto não foi incorporado à redação final da Constituição de 1988, que preferiu um mote mais tradicional: "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza" (art. 5º, caput, da CF88). Sem dúvida, a manutenção da redação original teria encurtado o debate jurídico sobre a implementação de políticas públicas de ação afirmativa no Brasil, política que só saiu do papel em 2012, 24 anos depois da promulgação da Constituição de 1988, e que de imediato teve a sua constitucionalidade questionada pelos representantes da direita política.

O Anteprojeto Arinos traz também um comando de criminalização da discriminação em razão de raça, cor ou etnia, alcançando, dessa forma, tanto a população negra quanto a indígena. Note-se que esse comando de criminalização é amplo, isto é, busca tornar crime um amplo espectro de condutas, em contraposição com a Lei Afonso Arinos, que, mesmo de sua atualização pela Lei nº 7.437/85, adotava uma estratégia de criminalizar tão somente condutas pontuais e caricaturais. Por fim, é relevante observar que o Anteprojeto Arinos coloca essa proposta de criminalização dentro da sua seção sobre "direitos fundamentais da cidadania", que, como se viu, na época, era tratada como uma categoria quase sinônima com "direitos humanos", o que reforça o entrelaçamento simbólico entre a luta antidiscriminatória e o discurso dos "direitos humanos".

Infelizmente, novamente, não foi essa a redação que prevaleceu na redação final da Constituição de 1988, mas sim a seguinte: "a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei" (art. 5º, XLII, da CF). Desapareceu a referência expressa à etnia, bem como a menção exemplificativa das formas de discriminação, que apontavam para a criação de um crime geral de racismo, em contraposição ao modelo excessivamente específico da Lei Afonso Arinos. Essa mudança teve importantes consequências práticas, pois, como se verá adiante, a Lei do Racismo, na sua redação original, nada mais era do que uma atualização ruim da Lei Afonso Arinos. Note-se que essa redação

foi resultado de uma emenda apresentada pelo deputado constituinte Luiz Alberto Caó (PDT/RJ), porém possivelmente foi fruto de um acordo de bastidor – que, como se viu, é parte integrante do itinerário legislativo - para viabilizar a sua aprovação, em detrimento da proposta original. Tanto é assim que, como se verá adiante, o parlamentar tentou incluir um crime geral de discriminação no corpo da Lei do Racismo, que tramitava simultaneamente à Constituinte, também sem sucesso.

Pelo lado positivo, a redação final da Constituição de 1988 manteve a disposição que reconhecia "aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos" (art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórios – ADCT), graças à emenda apresentada pela deputada constituinte Benedita da Silva (PT/RJ).

Além disso, os constituintes incluíram o "repúdio ao terrorismo e ao racismo" entre os princípios que deveriam reger as relações internacionais do país (art. 4º, VIII[188]), bem como a proibição da discriminação salarial com base na cor, o chamado "princípio do repúdio ao racismo"[189] (art. 7º, XXX[190]). Outra importante novidade foi o reconhecimento da liberdade de culto na sua plenitude, não mais condicionado "à preservação da ordem pública" e "dos bons costumes", como acontecia nas constituições anteriores[191], e que era utilizado como ponto de partida para interpretações por parte de agentes estatais, para a perseguição das religiões de matriz africana.

Dessa forma, assim como os movimentos feministas, os movimentos negros foram bem-sucedidos nas propostas que apresentaram à Constituinte.

3.2. Itinerário legislativo da Lei do Racismo – LR - PL 668/88 – Lei nº 7.716/89

A Lei do Racismo (Lei nº 7.716/1989) teve origem no Projeto de Lei nº 668/88, apresentado pelo deputado constituinte Carlos Alberto Caó (PDT/RJ), no ano do centenário da Abolição e durante a reta final da Assembleia Constituinte de 1988. Aliás, o objetivo do PL

[188] Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

[189] De acordo com a entrevista com a deputada Benedita da Silva, os movimentos queriam, na realidade, a ruptura de relações diplomáticas com a África do Sul do Apartheid (1948-1994), porém não obtiveram sucesso por 14 votos de diferença.

[190] Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

[191] Por exemplo, a Constituição de 1946, no seu art. 141, §7º, previa que "é inviolável a liberdade de consciência e de crença e assegurado o livre exercício dos cultos religiosos, salvo o dos que contrariem a ordem pública ou os bons costumes".

era concretizar o comando de criminalização do racismo, que, como se viu, integraria o texto final da Constituição Federal de 1988, com a redação veiculada em emenda do próprio Carlo Alberto Caó, bem como concretizar parte das previsões do Anteprojeto Arinos, que tinham ficado fora do texto constitucional.

Nota-se que, do ponto de vista do seu discurso explicito, o texto do projeto original dispunha explicitamente apenas sobre a discriminação contra as pessoas negras e, dessa forma, tinha, naquela altura, um escopo menor do que a Lei Afonso Arinos, a qual, desde a Lei nº 7.437/85, cuidava também do preconceito em razão de sexo e de estado civil. Na justificação do projeto, o deputado Carlos Alberto Caó apontou o Centenário da Abolição, como um momento de reflexão histórica, principalmente em relação ao negro, e, nessa linha, destacou a importância da aprovação do projeto:

> O negro deixou, sem dúvida, de ser escravo, mas não conquistou a cidadania. Ainda não tem acesso aos diferentes planos da vida econômica e política. É mais do que evidente que as desigualdades e discriminações raciais marcam a sociedade, o Estado e as relações econômicas em nosso país. Passados cem anos da Lei Áurea, esta é a situação real. Embora os valores culturais – em suma, a herança cultural africana – mantenham a capacidade de impregnar a vida do brasileiro, quaisquer que sejam os traços étnicos, o negro está privado do direito à cidadania em uma prática odienta de racismo. Atualmente, a prática do racismo é punida como uma contravenção penal, o que enseja às pessoas que cometem atos discriminatórios, o benefício da primariedade, do pagamento de multas, sem que, de fato, sejam condenados e cumpram penas em estabelecimentos carcerários. Assim, encarada como contravenção penal, a prática do racismo tem sido estimulada de forma crescente, sem que o Estado, detentor de uma máquina policial-judiciária extremamente lenta e ineficiente, venha a punir os culpados. A Lei nº 1.390, de 03 de julho de 1951, que caracteriza a prática do racismo como contravenção penal, cumpriu à sua época e tempo, o papel de acautelar e diminuir o cometimento odiento do racismo. Torna-se imperiosa, porém, uma caracterização mais realista de combate ao racismo, configurando-o como crime assim definido em lei. **Com a prática do racismo, tornando-se crime, e com penas que possam ser sentidas no seu cumprimento, será possível que o Brasil saia do bloco de países discriminadores (embora tenha vergonha de admitir a existência desse tipo de discriminação em seu território), porque é cometido nas caladas da noite ou, sorrateiramente, nos balcões de lojas, hotéis ou logradouros públicos. (PL 668/88)** (grifo nosso).

Essa justificativa traz elementos simbólicos que, como se viu, já estavam presente nos discursos dos movimentos negros e que daqui para frente seriam constantemente referidos nos debates parlamentares sobre a discriminação e as políticas públicas voltadas para a população negra. Esses elementos simbólicos podem ser observados na série de sentido que articula as ideias de "abolição incompleta", "continuidade da discriminação e da desigualdade" e "luta pela cidadania" – no seu entrelaçamento simbólico com o termo "direitos humanos", entendidos já na sua perspectiva maximalista, de modo a incluir "diferentes planos da vida econômica e política". Observa-se também a contraposição dos termos "contravenção" e "crime", como campo de disputa acerca da gravidade e da reprovabilidade da conduta racista

ou discriminatória, o que pode ser observado também na sua preocupação em lhe conferir "penas que possam ser sentidas no seu cumprimento", como "penas em estabelecimentos carcerários", e não mais simples pagamentos de multas sem repercussão sequer na sua primariedade, como acontecia com a Lei Afonso Arinos. É bom lembrar que, no Brasil, o "jogo do bicho" e o "racismo" *eram* condutas toleradas como "contravenção penal".

Dito isso, na sua redação original, o projeto de lei inicia dispondo que os crimes de preconceito de raça ou de cor serão imprescritíveis, inafiançáveis e insuscetíveis de suspensão condicional da pena. Os dois primeiros elementos são mera repetição do que, depois, estaria disposto no texto constitucional. Porém, a segunda parte inova, por proibir a suspensão condicional da pena nesses casos.

Nesse ponto, convém notar que, naquele momento, a legislação penal brasileira não dispunha de figuras hoje muito conhecidas no discurso jurídico, como a transação penal, a suspensão condicional do processo – esses dois introduzidos pela Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/90), os quais, como se viu, foram veementemente rechaçados na discussão da elaboração da Lei Maria da Penha – e nem das penas alternativas à pena de prisão – inseridas, no ordenamento jurídico pela Lei nº 9.714/98.

Dessa forma, propunha-se que, presentes elementos de informação suficientes, deveria ocorrer a investigação, denúncia, processo e condenação do autor pela conduta, sem a possibilidade de posterior suspensão condicional da pena, embora ele pudesse, mais tarde, ter direito à progressão de regime e à liberdade condicional. Assim, a ideia com a referida vedação era que o autor do crime de racismo efetivamente cumprisse pena, ainda que em regime aberto, como dito expressamente na justificativa do projeto pelo deputado Carlos Alberto Caó.

Os artigos subsequentes tratavam de enumerar diversas condutas específicas, que constituiriam crime de racismo, nos mesmos moldes da Lei Afonso Arinos, como: "negar ou obstar emprego em empresa privada", em razão de raça ou cor (art. 2º do PL 668/1988), cuja pena prevista era de 2 a 5 anos de reclusão; ou "impedir o acesso às entradas sociais em edifícios públicos ou residenciais e elevadores ou escadas de acesso aos mesmos", em razão de raça ou cor, cuja pena era de 1 a 3 anos de reclusão (art. 11 do PL 668/1988). Nota-se que, desde esse momento inicial, a Lei do Racismo estipula dois patamares de gravidade para os crimes de discriminação: um "mais brando" com a pena de 1 a 3 anos de reclusão e outro, "mais grave", com a pena de 2 a 5 anos de reclusão. É importante fazer essa distinção desde

agora, porque o itinerário legislativo da Lei do Racismo foi marcado por disputadas sobre a categorização de condutas no patamar "mais brando" ou no "mais grave".

O projeto de lei inovou em relação à Lei Afonso Arinos, ao trazer uma cláusula genérica de criminalização de qualquer forma de discriminação, ao prever o seguinte crime:

> Art.15. Discriminar alguém por **razões econômicas, sociais, políticas ou religiosas,** em local de trabalho, em público, ou reuniões sociais.
> **Pena: reclusão, de dois a quatro anos.**
> (...)
> Parágrafo 2º Sendo o ato discriminatório veiculado ou publicado pela imprensa, ou qualquer veículo de comunicação social, a pena é agravada de um terço, assegurado ao discriminado o mesmo espaço e tempo para defesa e esclarecimentos que se tornem necessários, independentemente da ação indenizatória cabível **(PL 668/88)** (grifo nosso).

Esse dispositivo é interessante por diversas razões. Em primeiro lugar, ele está alinhado ao Anteprojeto Arinos, ao prever a criminalização da discriminação nas suas mais diversas formas, e não um catálogo estreito de condutas, como fazia a Lei Afonso Arinos. Demonstra alinhamento com o espírito do Anteprojeto Arinos, ao não tratar apenas do preconceito de raça de cor, para abraçar todas as formas de discriminações: econômicas, sociais, políticas e religiosas. Assim, por exemplo, ele abrangeria condutas baseadas na misoginia e na homotransfobia – que poderiam ser enquadradas como preconceitos sociais -, bem como a aporofobia[192] – talvez a principal forma de discriminação econômica. O texto revela também que a proposta está alinhada com o seu tempo, ao prever uma sanção mais grave para os atos de discriminação praticados por "veículo de comunicação social", que abrangeria tanto o rádio e a televisão da época, quanto as atuais redes sociais. No entanto, o texto não previu a criminalização desses atos de discriminação quando praticados na esfera doméstica, como fez a Lei Maria da Penha, no que tange à violência contra as mulheres.

Porém, é necessária uma reflexão adicional sobre essa proposta, em especial acerca dos seus "não ditos", uma vez que ele aparece no texto do projeto de lei quase que como um "contrabando", pois, apesar de profundamente inovador, ele não é mencionado na justificação do projeto. Isso é especialmente revelador, porque a ementa do projeto de lei menciona tão somente o preconceito de raça e de cor, e não os demais preconceitos enumerados no art. 15 do projeto, como se fosse uma tentativa de o dispositivo legal passar despercebido no itinerário legislativo[193]. O próprio recuo no texto final da Constituição de 88, em comparação com o projeto inicial do Anteprojeto Arinos, reforça essa impressão.

---

[192] Aporofobia é a aversão às pessoas pobres.

[193] Chama-se de contrabando legislativo ou "jabutis" em projetos de leis uma prática bastante comum no processo legislativo consistente em apor dispositivos legais ora não explicitados pelo agente legislativo ora não

Por sua vez, os arts. 16, 17 e 18 do PL trazem ainda que, nos casos de discriminação, a pena não abrangerá apenas a privação de liberdade, mas também consequências para os estabelecimentos onde o crime é praticado:

> Art. 16. Constitui efeito da condenação a perda do cargo ou função pública, para o servidor público, e a suspensão do funcionamento do estabelecimento particular por prazo não superior a três meses.
> Art. 17. Em caso de reincidência, a decisão condenatória imporá a pena acessória de cassação da autorização de funcionamento do estabelecimento, se entidade privada.
> Art. 18. Os efeitos de que tratam os artigos 16 e 17 não são automáticos, devendo ser motivadamente na sentença.

Não se trata inteiramente de uma novidade. A Lei Afonso Arinos já previa a suspensão por até 3 meses do funcionamento do estabelecimento onde acontecesse o ato de discriminação. A proposta do deputado Carlos Alberto Caó avançava, para tornar a suspensão possível desde o primeiro momento e a cassação, possível, no caso de reincidência. Tratava-se de uma inovação legislativa, que também é objeto de silêncio na justificativa do projeto, e, caso aprovado, constituiria um importante estímulo para que empresas e outras entidades investissem na criação e fortalecimento de uma cultura antidiscriminatória em seus estabelecimentos.

Convém notar que tanto o crime geral de discriminação quanto a possibilidade de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de preconceito seriam objeto de grande resistência ao longo da tramitação do projeto, o que talvez explique os não-ditos na justificativa do seu autor. Ou seja, a estratégia do "contrabando legislativo" não funcionou aqui, porque, como se verá, esses dispositivos foram notados e eliminados no Senado Federal e na Presidência da República.

Por fim, o projeto previa que, nos casos dos crimes de racismo, os processos teriam rito sumário, que não poderiam ultrapassar 60 dias[194], de modo a superar as dificuldades de uma "máquina policial-judiciária extremamente lenta e ineficiente" nas palavras do próprio deputado Carlos Alberto Caó, uma preocupação com a rapidez e a eficiência dos procedimentos assim como foi na Lei Maria da Penha. Convém lembrar que pelo menos desde o ato inaugural do MNU em 1978, a descrença na resposta do sistema de justiça em relação a atos de violência e discriminação contra a população negra está na pauta dos movimentos negros.

---

pertinente com o tema da lei em debate, visando a sua aprovação de forma despercebida, uma vez que ele pode gerar polêmica ou discussão que não leve à sua aprovação.

[194] Art. 19. O processo judicial para a apuração dos crimes definidos na presente Lei terá rito sumário, não podendo ultrapassar o prazo de sessenta dias para a da sentença.

Dito isso, observa-se que o PL nº 668/88 tramitou, na Câmara dos Deputados, em regime de urgência, a pedido dos deputados Ibsen Pinheiro, Amaral Netto e Eduardo Jorge, que eram, na época, os líderes respectivamente do PMDB, do PSD e do PT. O requerimento é acolhido e o deputado Amaral Netto (PDS/RJ) é selecionado para relatar o projeto diretamente no Plenário, em substituição às comissões. Na oportunidade, enfatizou o caráter incompleto da Abolição, uma vez que "se o negro, hoje, não é mais escravo, ele não alcançou integralmente a sua cidadania" (DOCD, 16/09/88, p. 3176). É interessante notar nesse trecho a série de sentido formado pelos termos "escravidão", "abolição" e "cidadania". A resistência à hegemonia do discurso da "democracia racial" no dispositivo de raça saia dos movimentos negros e da academia e ganhava espaço no debate público em geral. Amaral Netto caracterizou ainda a Lei Afonso Arinos como insuficiente para o enfrentamento do racismo. Após os debates, em 15/09/88, a matéria foi aprovada, nos termos propostos pelo deputado Carlos Alberto Caó (PDT/RJ), antes inclusive da promulgação da nova Constituição em 05/10/88.

Enviado o projeto para o Senado Federal, passou a se chamar PL nº 52/88 e o então senador Maurício Correa (PDT/DF) foi escolhido como relator. No dia 23/11/88, o senador Maurício Correa apresentou o seu voto diretamente no Plenário do Senado, no qual, em linhas gerais, reproduziu os argumentos do deputado Carlos Alberto Caó e de Amaral Netto e manifestou-se, nesse primeiro momento, no sentido da aprovação do projeto sem qualquer alteração (DOSF, 24/11/88, pp. 3480-3482).

Inicialmente, ele faz um excurso histórico do tema, recordando tanto da Lei Afonso Arinos quando da sua modificação pela Lei nº 7.437/1985. Destacou que a proposta em tramitação excluiu os atos de discriminação pelo sexo e estado civil, bem como outras formas de preconceito, como "os que discriminam os velhos e os jovens, os que discriminam judeus, imigrantes ou apátridas, os que discriminam a pobreza, a ignorância, a deficiência física ou mental", que poderiam ter sido incluídos, mas que o foco era o preconceito em razão de raça e cor. Ainda assim, na sua manifestação inicial, manteve, no texto, o art. 15 do projeto, que trata do crime geral de discriminação. Na sequência, exaltou a importância das populações negras, para a cultura brasileira, a sua história de resistência política – um avanço em comparação ao padrão histórico de silenciamento da agência política da população negra - e a necessidade de "severas punições" para os autores do racismo.

Porém, logo em seguida, o itinerário legislativo do projeto de lei começa a fazer uma curva com 2 substitutivos apresentados diretamente no Plenário do Senado, um do Senador

Cid Saboia (PMDB/CE) e outro do Senador Leite Chaves (PMDB/PR). Infelizmente, não foi possível recuperar a proposta e a justificativa de Cid Saboia. No entanto, na sua justificativa, Leite Chaves argumentou o seguinte:

> A Emenda Substitutiva ao Projeto de lei n. 52/88, da Câmara dos Deputados é orientada por propósitos de simplificação legislativa, de atenuação do rigor das penas e de preservação da unidade sistemática da legislação penal brasileira.
> 1. A descrição legal de condutas proibidas deve se pautar por critérios de precisão conceitual e de simplicidade terminológica - corolários do princípio da legalidade e pressupostos de política criminal consequente -, porque a função de prevenção geral da lei penal implica a possibilidade de conhecimento da matéria proibida por seus destinatários sociais. Critérios casuísticos ou referências meramente tópicas são incompatíveis com a técnica legislativa em matéria penal: fragmentam o significado do modelo conceitual de crime, prejudicam a assimilação social do sentido da lei e, frequentemente, excluem do âmbito da proibição situações específicas não previstas, mas evidentemente criminosas.
> Assim, o teor do projeto original foi disciplinado em 7 (sete) artigos, e as condutas incriminadas foram concentradas, nas suas dimensões objetivas e subjetivas, em apenas 3 (três) artigos, incluindo, também, hipóteses criminosas não previstas, como uma leitura comparativa demonstra. Foram excluídas, pela natureza da matéria, 2 (duas) incriminações: a discriminação por razões econômicas, sociais, políticas ou religiosas (art. 15), por constituir matéria estranha ao preconceito de raça ou de cor; e a discriminação no âmbito do casamento e da convivência familiar (art. 14), por incidir em área da afetividade pessoal, refratária à regulação penal.
> 2**. O rigor repressivo do projeto foi reduzido porque (a) não é o rigor das penas, mas a certeza da punição, que desencoraja a prática do crime, (b) repugna à consciência jurídica dos juízes a aplicação de penas desproporcionalmente graves, (c) a ação reconhecidamente criminógena do cárcere desaconselha reclusões institucionais prolongadas, (d) a sanção penal não é instrumento de retaliação estigmatizante ou vingativa, mas complemento excepcional do processo de socialização, (e) enfim, o excessivo rigor repressivo do Projeto introduz grave desequilíbrio na correlação geral das penas do sistema punitivo brasileiro, radicadas no valor do bem jurídico e no desvalor da atitude do autor.**
> Argumentos semelhantes justificam a concessão da suspensão condicional da pena (vedada no art. 29, do Projeto), presentes os requisitos legais: além de direito do condenado, é imperativo de política criminal para evitar os efeitos negativos da prisão e seus reflexos na reincidência criminal, inexistindo restrição constitucional.
> 3. Finalmente, não parece justificável a ruptura sistemática proposta para os efeitos da condenação (art. 16), a reincidência (art. 17) e o rito processual (art. 19). Os efeitos da condenação e a reincidência estão adequadamente disciplinados na legislação penal comum, não subsistindo razões para tratamento legal diferenciado. O rito sumário das contravenções - e aplicável em crimes de menor gravidade não punidos com reclusão: o procedimento comum, imposto pela natureza da pena, é igualmente indicado pelo princípio constitucional da amplitude de defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. **(Substitutivo do senador Leite Chaves)** (grifo nosso).

A justificativa da emenda de Leite Chaves – Doutor em Direito Penal e Professor da Faculdade Nacional de Direito (UFRJ) -, na sua abertura, já deixa claro o seu propósito: atenuar o rigor do projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados, na contramão das aspirações dos movimentos negros e de todos os parlamentares que tinham se manifestado até então, inclusive do senador Maurício Correia. Para tanto, Leite Chaves segue, na sua proposta de emenda, uma estratégia de desconstrução baseada em 3 frentes.

Em primeiro lugar, propõe a retirada dos art. 14 do projeto, que tratava da discriminação no âmbito das relações familiares, que o senador considera "refratária à regulação penal". Trata-se de uma variação do argumento já visto por ocasião da análise da Lei Maria da Penha e do dispositivo de gênero. No âmbito familiar, não há machismo e não há racismo, há apenas a vontade do pai de família, que nem mesmo o Estado tem autoridade para mitigar. Afinal, no seio do ambiente do lar ninguém pode "meter a colher", nem o Estado.

O senador Leite Chaves propôs também a retirada crime geral de discriminação, inserido no art. 15 do projeto, a qual criminalizava qualquer forma de discriminação por razões econômicas, sociais, políticas e religiosas, ao argumento que a lei tratava tão somente de discriminação com base na raça e na cor. O "contrabando" de Carlos Alberto Caó tinha sido descoberto. Com essa exclusão, o projeto de lei passou a tratar tão somente das formas mais patentes e pontuais de discriminação nos mesmos moldes da Lei Afonso Arinos, que dificilmente tinha aplicação prática, já que o direito penal exige que as condutas tenham enquadramento literal com a previsão legal. Não havendo um crime geral contra a discriminação, dificilmente, "negar hospedagem ou emprego em razão da cor" seria objeto de boletim de ocorrência, já que as discriminações ocorrem de diferentes formas.

A emenda de Leite Chaves também excluiria a proibição da suspensão condicional da pena. Para tanto, mobilizou uma série de elementos simbólicos próprios do discurso jurídico-penal da época: a certeza da pena seria o principal fator de prevenção de crimes, e não a gravidade da punição; o caráter criminógeno do cárcere, que deveria ser evitado como forma de sanção penal; a negativa da pena como instrumento de vingança; a proporcionalidade entre reprovabilidade da conduta e gravidade da pena; e a pena como forma excepcional de sanção estatal, que só deve ser utilizada como último recurso. O senador Leite Chaves argumentava ainda que apenar o crime de racismo com uma pena máxima de 5 anos de reclusão e, mais importante, negar a possibilidade de suspensão condicional da pena, seria de um "excessivo rigor repressivo", que introduziria "um grave desequilíbrio na correlação geral de penas do sistema punitivo brasileiro, radicadas no valor do bem jurídico e no desvalor da atitude do autor".

São argumentos inteiramente genéricos que poderiam com facilidade ser mobilizados para negar a criminalização ou o agravamento da pena de qualquer conduta. Por exemplo, eles poderiam ser elencados para defender a descriminalização do aborto ou do porte ilegal de entorpecentes. Assim, as suas razões para buscar o abrandamento do projeto de lei permanecem não ditas, já que os argumentos de rigor excessivo do direito penal parecem não

funcionar para a criminalização das drogas. Diversamente, em momento algum da sua justificativa, o senador Leite Chaves – homem branco e ex-Procurador-Geral da Justiça Militar - trata do problema do racismo na sociedade brasileira ou reflete quais seriam os melhores caminhos para a mitigação ou superação do problema. Para ele, o racismo seria um crime secundário, de "segunda linha", assim como uma contravenção.

Na realidade, chama à atenção o argumento de que o PL teria um rigor excessivo, quando, poucos meses depois, em 25/07/90 – a Lei do Racismo foi promulgada em 05/01/1989 -, foi aprovada a Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90), que, entre outros dispositivos, previa que o autor do crime de tráfico ilícito de entorpecentes, não teria direito à liberdade provisória – isto é, se preso em flagrante ficaria todo o processo preso cautelarmente – e cumpriria a sua pena integralmente em regime fechado – isto é, não teria direito à progressão de regime[195], mas apenas à liberdade condicional após o cumprimento de 2/3 da pena, se o sentenciado não for reincidente. Pelo texto da lei, se ele fosse reincidente, não teria direito sequer a esse benefício. Essas são restrições muitíssimo mais graves do que a simples proibição de suspensão condicional da pena e foram aprovadas pelo Congresso Nacional sem maiores dificuldades – e, por unanimidade, no Senado Federal, casa original do projeto -, com os votos inclusive dos senadores Leite Chaves e Cid Saboia, embora ambos tenham apresentado preocupações com a efetividade e o rigor técnico da proposta (DOSF, de 11/07/1990, p. 3895). Trata-se de um claro exemplo da seletividade da incidência dos discursos punitivista e não punitivista no âmbito do dispositivo jurídico, cujo mecanismo hegemônico possui um viés de raça, decorrente de sua interação com o dispositivo de raça. Aliás, esse viés pode ser observado já no debate legislativo sobre a Lei Afonso Arinos, em que, ao mesmo tempo em que o racismo foi enquadrado como uma mera contravenção, foi proposta a tipificação como crime a participação em associação antirracista.

Retornando para o projeto de lei referente à criminalização do racismo, veja-se que o senador Leite Chaves se posicionou contrariamente também ao procedimento específico para o processo e o julgamento desses crimes, bem como para as suas respectivas sanções. Ele afastou os mecanismos de responsabilização de pessoas jurídicas sem sequer mencioná-los, sob o raciocínio de que o tema dos efeitos da pena já estaria adequadamente tratado na

[195]Art. 2º da Lei nº 8.072/1990 (redação original). Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de: I - anistia, graça e indulto; II - fiança e liberdade provisória. § 1º A pena por crime previsto neste artigo será cumprida integralmente em regime fechado. § 2º Em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade. § 3º A prisão temporária, sobre a qual dispõe a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, nos crimes previstos neste artigo, terá o prazo de trinta dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade.

legislação penal comum, o que não é verdade. Mais um silêncio eloquente em termos das suas razões para modificação. Considera também desnecessário o estabelecimento de um prazo máximo de duração do processo, fixado em 3 meses pelo projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados. Para ele, a proposta da Câmara dos Deputados afetaria o "direito à ampla defesa" e se a preocupação era com a celeridade do procedimento, seria suficiente a adoção do rito sumário das contravenções.

Esse raciocínio revela a dificuldade de romper a associação simbólica entre "discriminação", "contravenção" e "crime de menor potencial ofensivo", diante das resistências, que, para manter esse entrelaçamento, invocavam termos como "celeridade processual" para manter, tanto o racismo quanto a violência doméstica contra a mulher como um crime de "segunda linha". Ora, é perfeitamente possível criar um procedimento próprio, célere e garantidor do "contraditório" e "ampla defesa", que não submetesse os crimes de discriminação à sombra de rótulos como "contravenção" ou "crime de menor potencial ofensivo", mitigadores, em termos simbólicos, da gravidade da conduta.

Em resposta, no dia 06/12/88, o relator do projeto de lei no Senado Federal, Maurício Correa, manifestou-se da seguinte maneira:

> Fui designado Relator. Quando estávamos examinando o projeto originário da Câmara dos Deputados, inclusive com parecer favorável meu, surgiram algumas observações que me deixaram preocupado.
> Primeiro, a do Senador Leite Chaves; segunda, a do Senador Cid Saboia Carvalho; e, terceira, uma conversa particular com o Senador José Paulo Bisol. Com isso, completou-se um ciclo de maturação a respeito do reexame da questão.
> Verifiquei, Sr. Presidente e Srs. Senadores, que realmente, embora a atual Constituição determine que a pena é de reclusão, não deveria deixar que houvesse a suspensão condicional da pena. Por outro lado, imaginei, de acordo com essas sugestões, que a dosagem da pena estava exagerada e se justificava, portanto, uma medição, um meio termo entre o máximo que o projeto original do Deputado Carlos Alberto Caó determinava e as sugestões aqui apresentadas.
> Rapidamente, vou ler as observações que fiz, que são esclarecedoras a esse respeito.
> O projeto original, de autoria do Deputado Carlos Alberto Caó, e os substitutivos apresentados pelos Senadores Cid Saboia e Leite Chaves, são ricos de dispositivos que bem se coadunam com a moderna ciência pela, no que tange à discriminação atentatória aos direitos das liberdades fundamentais definidos na Constituição.
> Por isso, creio que da fusão dos três eruditos trabalhos. O Congresso Nacional poderá oferecer à sociedade um diploma legal alinhado com seus sentimentos, especialmente no que concerne ao odioso preconceito de raça ou de cor.
> Este é o propósito do Relator, para cuja consecução adotou critérios que entende como basilares, a saber: 1) limitação da disciplina ao âmbito dos crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, não se tratando, nesta oportunidade, dos atos discriminatórios por razões econômicas, sociais, políticas ou religiosas; 2) inafiançabilidade e imprescritibilidade dos crimes de preconceito de raça ou de cor, os quais, todavia, devem ser suscetíveis de suspensão condicional da pena;
> Devo observar aqui, Sr. Presidente, que essa lei traz exatamente o esboço da primeira lei que surgiu no Brasil, conhecida como a Lei Afonso Arinos. Naquela ocasião, como S. Exma. mesmo observou ainda há pouco, tratava-se de uma contravenção. Hoje, a Constituição determina que é crime punível com pena de reclusão. Portanto, há necessidade de um novo texto para regulamentar o dispositivo

> da Constituição. Daí a preocupação do Deputado Carlos Alberto Caó, que se louva, nesse momento, em querer já precipitar a regulamentação desse dispositivo que, lá na Constituição, teve como patrono desse preceito o próprio Deputado Carlos Alberto Caó; 3) fixação das sanções penais sem excessivo rigor; 4) moderação dos efeitos da condenação, inclusive quanto à aplicação das penas acessórias; 5) prescindibilidade do rito sumário para os processos judiciais referentes aos crimes de discriminação.
> Dentro desses parâmetros, o projeto em exame, sem comprometimento da sua essência, assumiria nova feição, fruto da fusão com os referidos Substitutivos.
> Quanto à limitação ao âmbito do preconceito de raça ou de cor, fico com o Substitutivo do Senador Leite Chaves, pelas razões expostas na sua justificação, até porque, para reprimir os agentes dos crimes de discriminação por razões econômicas, sociais, políticas ou religiosas, tanto o Projeto original quanto o Substitutivo do Senador Cid Saboia não atendem plenamente.
> Em virtude da formação étnica do povo brasileiro e do seu nível sociocultural, a repulsa ao preconceito de cor e de raça supera as demais discriminações.
> Assim, não me parece de boa técnica legislativa que as tipificações dos delitos e respectivas sanções sejam destinadas, por igual, ao imenso leque das discriminações por motivos econômicos, sociais, políticos e religiosos, cujas complexidade e peculiaridades fazem por merecerem diplomas específicos.
> Esta, inclusive, é a sugestão que aproveito do Senador Leite Chaves.
> No que diz respeito à suspensão condicional da pena, na moderna política penal brasileira, entendo que o projeto não deve excepcioná-la, mas sim mantê-la diante do silêncio, tal como nos Substitutivos dos Senadores Cid Saboia e Leite Chaves.
> Para a fixação das sanções, optei pelas de índole mais branda, aprovando, quase que na totalidade, as elencadas pelo Senador Cid Saboia nas diversas classes por ele apresentadas, adotando, assim, o ponto de vista jurídico-doutrinário do Senador Leite Chaves.
> No que concerne aos efeitos da condenação e as penas acessórias, prefiro ficar com a penalização administrativa limitada ao servidor público, sem atingir empresas privadas nem concessionárias de serviços públicos, para não castigar, pela via indireta da condenação, pessoas inocentes, tais como sócios e acionistas, além de empregados que por certo iriam ampliar as estatísticas do desemprego. Ademais, as consequências da suspensão das atividades de certas empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos seriam altamente desastrosas. Neste particular, a lei que se projeta deve silenciar, como o fez o Senador Leite Chaves em seu Substitutivo; já no que pertine ao rito sumário, acolho as razões expostas pelo Senador Leite Chaves, também entendendo que não subsistem motivos plausíveis para adotá-lo nos processos judiciais que envolvam crimes de discriminação. **(Relator Maurício Correa)**

Em primeiro lugar, é ressalta-se que a nova manifestação de Maurício Correa foi antecedida por uma conversa de bastidores que envolveu não só os autores das emendas, Leite Chaves e Cid Saboia, mas também o senador José Paulo Bisol (PSB/RS). Como se viu, em muitas oportunidades na análise do itinerário legislativo da Lei Maria da Penha, acordos políticos são celebrados nos bastidores, nas conversas de corredor, nos gabinetes ou nos cafés, e depois são traduzidos para uma linguagem jurídica para que possa assumir um aspecto de racionalidade, impessoalidade e autoridade, típico do dispositivo jurídico, que, por vezes, camuflam os verdadeiros motivos para a tomada de decisão política.

Dito isso, sob o pretexto de construir um meio termo entre o projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados e as emendas apresentadas pelos senadores, o relator recuou da proibição da suspensão condicional da pena e reduziu as penas previstas para o crime, sem

apresentar um único argumento para tanto. Com efeito, se a Constituição não previsse que o crime de racismo seria apenado com reclusão, provavelmente o relator teria rebaixado a sanção para simples detenção. No mais, excluiu o crime genérico de discriminação do art. 15 do projeto de lei, repetindo o argumento do senador Leite Chaves, de que o projeto era referente tão somente à discriminação de raça e cor, sem tomar qualquer providência para apresentar projeto de lei voltado à criminalização dessas outras formas de discriminação.

O senador Maurício Correa argumentou que esse foco no preconceito de raça e de cor seria justificado, pois "em virtude da formação étnica do povo brasileiro e do seu nível sociocultural, a repulsa ao preconceito de cor e de raça supera as demais discriminações", retomando, nesse aspecto, o discurso oficial da "democracia racial", tão atacado nas manifestações na Câmara dos Deputados. No mais, reiterou a mesma remissão vaga ao discurso jurídico, trazida por Leite Chaves: as penas não poderiam ter rigor excessivo, inclusive em termos dos seus efeitos acessórios, embora não tenha se dado ao trabalho de especificar quais crimes que seriam mais graves do que o crime de racismo e cuja pena seria mais branda do que a pena prevista no projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados, de modo a explicitar a pretensa desproporcionalidade. O relator manteve a sanção administrativa de perda do cargo público, mas excluiu a possibilidade de responsabilizar as empresas, "para não castigar, pela via indireta da condenação, pessoas inocentes, tais como sócios e acionistas, além de empregados que por certo iriam ampliar as estatísticas do desemprego".

Nota-se, por outro lado, que, de maneira similar ao que foi feito posteriormente com a violência doméstica contra a mulher na Lei Maria da Penha, o substitutivo classificou o crime de discriminação, como "atentatório dos direitos e liberdades fundamentais", o que está alinhado com o movimento de alinhar os discursos antidiscriminatórios com os discursos da "cidadania" e dos "direitos humanos". Porém, essa inovação não constou da redação final da lei, como se verá a diante. No mais, nenhum dos crimes previstos no substitutivo possuem pena mais alta do que 2 anos, em um abrandamento em comparação com o projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados, cuja pena mais alta era de 5 anos de reclusão, alinhado com o objetivo original do projeto de lei, de que o crime de racismo deveria "severamente punido" e "dar cadeia". A maioria dos senadores entendeu que não era para tanto.

No fim das contas, o substitutivo de Maurício Correa buscou tão somente atualizar a Lei Afonso Arinos para se adequar às novas exigências da Constituição Federal de 1988, sem maiores adições, a não ser a retirada da possibilidade de suspensão das atividades do

estabelecimento como consequência da pena, em um recuo em comparação coma própria Lei Afonso Arinos. Afinal, "para que as coisas permaneçam iguais, é preciso que tudo mude."[196]

Na realidade, sem o comando constitucional, mesmo mitigado em comparação com o Anteprojeto Arinos, provavelmente o Senado rejeitaria o PL, mesmo já se sabendo, naquela altura, que a Lei Afonso Arinos era inteiramente ineficaz. Afinal, por que seria necessária uma lei antidiscriminatória eficaz se, para boa parte da elite política e econômica do país, inclusive o então presidente da república, José Sarney, o Brasil vivia uma "congregação racial?

No mesmo dia, 06/12/88, o substitutivo de Maurício Correa foi aprovado e encaminhado de volta para a Câmara dos Deputados, que, muito rapidamente, em 13/12/88, designou o deputado Amaury Muller (PDT/RS) novamente para a relatoria e marcou para o mesmo dia a apreciação da matéria pelo Plenário. Na oportunidade, Amaury Muller proferiu o seguinte voto:

> Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, o substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 668-A, originário da Câmara dos Deputados, que tipifica os crimes e comina as penas para os delitos resultantes de preconceito de raça e de cor, mutila e descaracteriza o texto original. Convém ressaltar, Sr. Presidente, que o texto original resultou de amplo e democrático debate das Lideranças e do próprio plenário da Câmara dos Deputados e foi, depois, aprovado por unanimidade.
> Estranhamente, o Senado Federal introduziu emendas supressivas e modificativas, mutilando e descaracterizando completamente o projeto original. Por essa razão, e em homenagem ao ilustre Deputado Carlos Alberto Caó, parlamentar negro que honra as históricas tradições da Câmara dos Deputados, e considerando, também, que houve uma clara mutilação do texto original, na condição de relator na Câmara dos Deputados, opino pela rejeição do substitutivo e pela manutenção do texto original. **(Voto do deputado Amaury Muller)**

Na sequência, o Plenário rejeitou, por unanimidade, o substitutivo do Senado – o que incluía o texto que considerava os crimes de discriminação, como atentatórios aos direitos fundamentais -, restabeleceu o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados e o encaminhou para sanção presidencial.

Porém, na sequência do itinerário legislativo, o Presidente Sarney vetou parcialmente o projeto de lei, alinhando-se, em grande medida, com a visão do Senado Federal. Os artigos alcançados pelo veto foram precisamente os arts. 2º, 15, 17 e 19. Na sua mensagem com as

[196] Frase atribuída ao personagem Tancredi, do livro "O gato pardo", do escritor italiano Giuseppe Tomasi di Lampedusa, que trata de uma família nobre cujo brasão ostenta o gato pardo. O personagem, falando para seu tio Don Fabrizio, teria o incitado a abandonar a lealdade aos Bourbons do Reino das Duas Sicílias e aliar-se aos Saboia: "A não ser que nossa salvemos, dando-nos as mãos agora, eles nos submeterão à República. Para que as coisas permaneçam iguais, é preciso que tudo mude.

razões do veto, o José Sarney argumentou o seguinte, a partir de parecer prévio de seu Ministro da Justiça, Paulo Brossard[197]:

> Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, resolvi vetar parcialmente, por considerá-lo contrário ao interesse público, o Projeto de Lei nº 52, de 1988 (nº 668/88, na origem), que "define os crimes resultantes de preconceito de raça ou cor".
> Assim se manifestou sobre o assunto o Ministério da Justiça:
> "O Deputado Carlos Alberto Caó tem a pretensão, expressada pelo projeto de lei em epígrafe, de definir os crimes resultantes de preconceito de raça ou cor.
> A proposta de lei nasceu da convicção, demonstrada na justificação do projeto de lei, de que o Brasil é um país racista e, assim sendo, o negro, apesar de ter conquistado sua liberdade, ainda não conseguiu integrar-se à sociedade como cidadão, o que é percebido na dificuldade de acesso do discriminado à vida econômica e política do país. Acredita o Deputado que se se tipificar a conduta de discriminação racial como crime, atribuindo-se ao transgressor desta norma "penas que possam ser sentidas no seu cumprimento", o Brasil sairá do rol dos países discriminadores.
> À luz da Constituição vigente, não há vícios constitucionais a obstaculizar o progresso na proposição. A iniciativa do Deputado Carlos Alberto Caó, como toda iniciativa que vise a erradicar o racismo do seio de uma coletividade, merece louvores, pois elogiável é o procedimento do representante do povo que se preocupa e empreende esforços para que não sejam feitas diferenciações entre as pessoas.
> A prática do racismo é abominável e ao voltarmos os olhos para esse tipo de atitude tanto emocional quanto racionalmente não encontramos razões para explicar os motivos que fazem um ser humano se julgar superior a outro e, por isto, querer humilhá-lo, sem nem ao menos ter total consciência da extensão do mal que pratica.
> **A solução, cremos, é que seja empreendido um esforço conjunto com outras áreas das ciências sociais, pois assim os resultados poderão ser satisfatórios – só a lei poderá não resolver o problema a contento.** Porém, no que concerne ao aspecto jurídico, aquiescemos com a opinião do Deputado Plínio Barreto que foi o relator da Comissão de Constituição e Justiça, por ocasião da tramitação do projeto de lei sobre preconceitos de raça ou de cor que veio a se transformar na Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951, opinião que apesar do transcurso do tempo, permanece atual:
> "**Nunca haverá leis que os destruam. Nunca houve lei alguma que pudesse desarraigar sentimentos profundos e trocar a mentalidade de um povo. Mas isso não impede que, por meio de leis adequadas, se eliminem algumas das manifestações pública desse preconceito".**
> O racismo era punido no Brasil como contravenção. O enquadramento do racismo como delito surgiu entre nós de uma iniciativa legislativa do Senador Afonso Arinos, que resultou na Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951, mais conhecida pelo nome de Lei Afonso Arinos. Já no Governo do Presidente Sarney foi sancionada a Lei 7.437, de 20 de dezembro de 1985, que deu nova redação à Lei Afonso Arinos e ampliou o leque de repressão aos preconceitos, reprimindo, ainda como contravenção, a prática de atos resultantes de preconceitos de raça, de cor, de sexo, ou de estado civil. Resultante desta Lei uma maior abrangência da repressão aos preconceitos, não mais se dá a repressão tão-só aos preconceitos de raça ou de cor. A Constituição recém promulgada no seu artigo 5º, item XLII, adequadamente passou a considerar a prática do racismo em um crime inafiançável e imprescritível, a ser punido, nos termos da lei, com a pena de reclusão."
> Incidem os vetos sobre os seguintes dispositivos:
> O art. 2º do projeto de lei expressa que os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor serão inafiançáveis, imprescritíveis e insuscetíveis de suspensão condicional da pena, que é o mandamento da Lei Magna; **todavia, o art. 2º tenta proibir o incidente de suspensão condicional da pena a quem tenha cometido o**

[197] Foi Ministro da Justiça do Governo Sarney de 14/02/86 até 19/01/89, poucos dias depois do veto parcial à Lei do Racismo. Em 05/04/89, tornou-se Ministro do Supremo Tribunal Federal, após a sua aprovação pelo Senado Federal, onde permaneceu até 24/10/1994. Mauricio Côrrea, sim, o mesmo relator da Lei Caó no Senado, sucedeu-lhe na vaga no Supremo Tribunal Federal, por escolha do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

> **crime de preconceito de raça ou de cor merece reprovação. A Lei Maior dá direitos iguais a todos, sem distinção. A lei penal, por sua vez, a todos os que preenchem os requisitos por ela exigidos, dá o direito ao "sursis".**
> Sabemos que a proibição de concessão do "sursis" pretendida pelo projeto de lei visa a que não possa a pessoa que cometa o crime de racismo deixar de ser encarcerada. **Apesar do crime ser um ato repulsivo, merecedor de sanção penal, cremos que admitir a exceção proposta é medida extremada, que não aconselha a ignorância do preceito geral imposto pela lei penal, o qual o julgador deve saber dosar de forma judiciosa que se espera de todos aqueles que devem aplicar a lei.**
> 2) O artigo 15 do projeto de lei está versado na forma seguinte:
> "Art. 15 – Discriminar alguém por razões econômicas, sociais, políticas ou religiosas, em local de trabalho, em público, ou em reuniões sociais".
> Impertinente ao projeto que trata do preconceito de cor.
> Além disso não define os termos utilizados como razões econômicas, sociais e políticas. **A generalidade não é aconselhável**. De mesmo modo no seu §2º, as hipóteses mencionadas, no que concerne à imprensa, já foram previstas em lei, a "Lei de Imprensa" (Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967) de melhor forma. Pelo texto oferecido a responsabilidade da divulgação do ato discriminatório pela imprensa, será do seu autor ainda que não tenha sido por ele motivada.
> 3) O art. 17 do projeto de lei pretende ressurgir a figura da pena acessória. Esta não é mais contemplada pela Nova Parte Geral do Código Penal, que encampou algumas das hipóteses tratadas como penas acessórias na antiga Parte Geral do Código Penal para inclui-las dentre os efeitos da condenação.
> 4) O artigo 19 do projeto de lei pretende impor o rito sumário para os crimes de preconceito de raça ou de cor, impondo também que no prazo de sessenta dias o processo esteja concluído, prolatada a sentença.
> Este procedimento é reservado para os delitos apenados com detenção e para as contravenções.
> No projeto, as penas são de reclusão.
> Estas as razões que me levaram a vetar, parcialmente, o Projeto em causa e que ora submeto à elevada deliberação dos Senhores Membros do Congresso Nacional. (grifo nosso).

Sobre o teor desse documento, inicialmente, destaca-se que, no seu parecer, Paulo Brossard (PMDB/RS) utilizou o termo "convicção" e o verbo "acreditar" para denominar a observação de Carlos Alberto Caó de que o racismo seria um elemento central na configuração da sociedade brasileira – e não um problema secundário -, conforme veiculado na justificativa do PL. O uso desses termos sinaliza pelo menos a falta de convicção por parte de Paulo Brossard acerca dessa centralidade do racismo, pois ia à contramão do discurso oficial da "democracia racial", que, como se viu, era adotado pelo governo Sarney. Na sequência, considerou que "toda iniciativa que vise a erradicar o racismo do seio de uma coletividade, merece louvores, pois elogiável é o procedimento do representante do povo que se preocupa e empreende esforços para que não sejam feitas diferenciações entre as pessoas". Porém, ele fala que iniciativas antidiscriminatórias, em geral, merecem elogio, e não que haja verdadeiramente racismo na sociedade brasileira. É curioso o seu cuidado em não fazer essa afirmação.

Dito isso, Paulo Brossard resgatou a fala do deputado Plinio Barreto, por ocasião do itinerário legislativo da Lei Afonso Arinos, na qual reflete que a lei é incapaz de eliminar o

racismo da sociedade, mas tão somente eliminar "algumas manifestações públicas desse preconceito", talvez como forma de mitigar a importância do projeto empreendido pelo deputado Carlos Alberto Caó e dos movimentos negros, de combater o racismo por meio de "punições severas". Porém, como se viu, o sentido original da fala de Plínio Barreto foi precisamente o inverso, foi estimular que o Poder Público fizesse mais, mobilizasse mais políticas públicas, para a superação do quadro de racismo disseminado que caracteriza a sociedade brasileira.

Feito esse enquadramento, após reconhecer que o projeto de lei era constitucional, Paulo Brossard sugere o veto ao art. 2º do projeto de lei, de modo a permitir a concessão da suspensão condicional da pena nos crimes de racismo. Para tanto, resgatou os argumentos do senador Leite Chaves e classificou a proibição do benefício como "medida extremada" – que é uma adjetivação, e não um argumento propriamente dito -, e que deveria ser mantida a regra geral, que os juízes saberiam "dosar de forma judiciosa". Como se verá adiante, esse argumento não sobreviveu bem ao transcurso da história diante da baixíssima aplicação da Lei do Racismo pelo Poder Judiciário.

Paulo Brossard sugeriu também o veto do art. 15 do PL, que trazia a cláusula geral de criminalização da discriminação, por sua "generalidade" e por não ser pertinente em um projeto sobre discriminação de raça e de cor. Destaque-se que o Governo Sarney também não encaminhou para o Congresso Nacional qualquer PL, para a criminalização das formas de discriminação que ele excluiu da Lei do Racismo. Por fim, o Ministro da Justiça sugeriu o veto também do art. 15, §2º, pois as condutas descritas já eram alcançadas pela Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967), que, na sua visão, era um tipo penal de melhor redação, embora não tenha especificado ao qual dispositivo da lei de imprensa faz referência. Assim, a criminalização seria desnecessária. Para verificar a procedência desse argumento, convém comparar o art. 15, §2º, com os dispositivos da Lei de Imprensa que fazem menção ao termo "raça", já que os termos "cor" e "discriminação" não aparecem nesta lei:

Art.15. (...). §2º. Sendo o ato discriminatório veiculado ou publicado pela imprensa, ou qualquer veículo de comunicação social, a pena é agravada de um terço, assegurado ao discriminado o mesmo espaço e tempo para defesa e esclarecimento que se tornem necessários, independentemente de ação indenizatória cabível.	**Art. 14.** Fazer propaganda de guerra, de processos para subversão da ordem política e social ou de preconceitos de raça ou classe: Pena: de 1 a 4 anos de detenção. (...) **Art. 61.** Estão sujeitos à apreensão os impressos que: I - contiverem propaganda de guerra ou de preconceitos de raça ou de classe, bem como os que promoverem incitamento à subversão da ordem política e social.

Nota-se que os dispositivos transcritos da Lei de Imprensa[198] não eram mobilizados pela então recém-encerrada Ditadura Militar para combater falas racistas em meios de comunicação, mas, como a Lei de Segurança Nacional, para perseguir os movimentos negros, acusando-os de "racismo negro". Então, Paulo Brossard mobilizou um dispositivo legal que era tradicionalmente utilizado contra o movimento negro, para sugerir o veto de um dispositivo voltado para combater a discriminação contra a população negra.

O Ministro da Justiça sugeriu também o veto ao art. 17 do projeto de lei, que previa, em caso de reincidência, "a pena acessória de cassação da autorização de funcionamento do estabelecimento, se entidade privada", ao argumento de que a nova Parte Geral do Código Penal, promulgada em 1984, não falava mais em "pena acessória", e sim em "efeitos da condenação", uma burla de rótulos que funcionalmente resultava na mesma coisa: sanções secundárias decorrentes da condenação criminal. Usou novamente um truque do dispositivo do discurso jurídico para fundamentar posições por motivos outros.

Por fim, sugeriu o veto também ao art. 19 do projeto de lei, que previa rito abreviado para os crimes previstos no projeto de lei. Paulo Brossard tão somente ponderou que esse procedimento abreviado era reservado a contravenções e crimes apenados com detenção, e os crimes de racismo eram apenados com reclusão. Sequer se deu ao trabalho de falar em "prejuízo à ampla defesa", como fez o senador Leite Chaves. Na hora de mitigar o rigor da Lei Caó, os discursos históricos e sociológicos abrem caminho para um discurso jurídico repleto de termos vagos, como "rigor excessivo".

Ressalte-se que o art. 66, §1º, da CF[199] prevê apenas duas hipóteses para o veto total ou parcial a um projeto de lei: inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público. O veto do Presidente Sarney reconheceu a constitucionalidade do projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. Logo, os vetos ocorreram em nome do "interesse público". Aqui, de forma semelhante à questão do dispositivo de gênero, a lei anterior à Lei Maria da Penha, de autoria da deputada Jandira Feghali, que previa a aplicação de medidas protetivas de urgência em favor da mulher vítima de violência doméstica, também foi vetada pelos mesmos motivos – o "interesse público" -, só que, nesse caso, ao invés de se falar em "rigor excessivo", falou-se que a lei seria "nociva ao interesse público". É indispensável notar que, na sombra desses

[198] A Lei de Imprensa foi posteriormente declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

[199] Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

termos gerais e universalizantes, está um sujeito interessado (branco homem) em resistir ao avanço tanto da pauta antirracista quanto feminista.

Porém, não existiu o mesmo "interesse público" no veto dos dispositivos restritivos muito mais graves trazidos pela Lei de Crimes de Hediondos, aprovada aproximadamente 1 ano e meio depois da Lei do Racismo pelo Congresso Nacional e sancionada, mesmo nos seus dispositivos mais duros, pelo Presidente Collor, apoiado por seu Ministro da Justiça Bernardo Cabral[200].

Assim, o governo Sarney encampou, em larga medida, a visão do Senado Federal no sentido de reduzir o projeto de lei a uma simples atualização da Lei Afonso Arinos, de modo a ajustá-la às exigências da Constituição de 1988. Em seguida, em 19/01/89, poucos dias depois dos vetos à Lei do Racismo, Paulo Brossard foi indicado por José Sarney para o Supremo Tribunal Federal e deixou o Ministério da Justiça para se dedicar a campanha pela sua aprovação pelo Senado Federal, no que foi bem-sucedido e, em 05/04/89, tornou-se Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Encaminhado o veto para o Congresso Nacional, retomou-se o itinerário legislativo e o Presidente do Senado instalou comissão mista para apreciá-lo, cujos presidente e vice-presidente eram respectivamente os senadores Leite Chaves e Cid Saboia (!). O senador Maurício Correa foi designado relator. Apesar de integrar formalmente a comissão, o deputado Amaury Muller, relator do projeto na Câmara dos Deputados, não participou da reunião de instalação da comissão (DOCN, 27/04/89, p. 1124). É evidente a manobra para que, por fim, prevalecesse a visão do Senado Federal sobre o projeto de lei. Não há notícias de reunião posterior da comissão para deliberar sobre os vetos.

Apesar da confiança de Paulo Brossard de que os juízes saberiam dosar a pena dos crimes de racismo "de forma judiciosa que se espera de todos aqueles que devem aplicar a lei", na realidade, a Lei do Racismo teve pouca aplicação prática nas décadas que se seguiram, como se verá adiante. Decididamente, uma realidade muito distinta das "penas que possam ser sentidas no seu cumprimento", desejada pelo deputado Carlos Alberto Caó no momento da proposição de seu projeto de lei.

Inversamente, a aplicação da Lei dos Crimes Hediondos foi abrangente e suas consequências, amplas, em um negativo quase perfeito da Lei do Racismo. Ela compôs um dos elementos fundamentais da dinâmica que conduziu a um enorme aumento da população carcerária brasileira, principalmente de jovens negros condenados pelo crime de tráfico ilícito

[200] Bernardo Cabral foi um dos subscritores do Projeto de Lei nº 886/1988 de Carlos Alberto Caó, que resultou na Lei do Racismo, e relator do Anteprojeto Arinos.

de entorpecentes. Presos em flagrante, esses jovens não tinham direito a aguardar o seu julgamento em liberdade e, uma vez condenados, teriam que cumprir a pena em regime integralmente fechado. Nesse contexto, tão somente na década de 1990, a população carcerária brasileira saltou de 90 mil pessoas para 232,8 mil presos em 2000[201], da qual a maioria é composta de pessoas negras. O sistema penal tem direcionamento, como visto no capítulo sobre o dispositivo de raça.

Dito isso, durante muitos anos, sustentou-se a compatibilidade da Lei de Crimes Hediondos com a Constituição de 1988, em especial com o "princípio da individualização da pena", previsto no art. 5º, XLVI, da CF/88[202]. Por exemplo, por ocasião do julgamento do HC nº 69.603-1/SP do STF, julgado em 18/02/93, o agora Ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard[203], que antes foi o Ministro da Justiça que deu o parecer para vetar vários artigos da Lei nº 7.716/89, sustentou que

> Alguns autores entendem que a individualização da pena pode se dar em três fases: a legislativa, a judicial e a administrativa. Assim se o legislador ordinário, no uso da prerrogativa constitucional, que lhe foi deferida pelo artigo 5º, inciso XLVI, dispõe que nos crimes hediondos o cumprimento da pena será o regime fechado, significa que não quis ele deixar, em relação aos crimes dessa natureza, qualquer discricionariedade ao juiz na fixação do regime prisional.
> Poderia o legislador fazer o que fez? Entendo que sim, já que a própria norma constitucional lhe deferiu esta faculdade. Se a referida disposição é retrógada ou não, se é justa ou injusta, se o legislador agiu bem ou mal, não é questão que compete ao julgador decidir. Não é o Judiciário o foro adequado para dirimir essa questão.

Mais uma vez, mostra-se interessante notar a dinâmica do dispositivo jurídico. Nesse caso, o STF mobiliza o discurso jurídico para manter o "regime integralmente fechado", ao argumento de que ele é fruto da liberdade do legislador em definir, em termos abstratos, os mecanismos de política criminal em geral, e da individualização da pena em específico. Diversamente, no curso da tramitação da Lei do Racismo, muito das suas regras foram abrandadas, ao argumento de que "o excessivo rigor repressivo do PL introduziria grave desequilíbrio na correlação geral das penas do sistema punitivo brasileiro, radicadas no valor do bem jurídico e no desvalor da atitude do autor", isto é, devido às exigências da "individualização da pena". Nos dois casos, os termos vagos do discurso jurídico serviram

[201] Relatório do DEPEN de 2014. Disponível em : https://www.justica.gov.br/news/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf acesso em 22/05/24.

[202] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...). XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: a) privação ou restrição da liberdade; b) perda de bens; c) multa; d) prestação social alternativa; e) suspensão ou interdição de direitos;

[203] Aqui é importante, para a análise do discurso, observar que pouco depois de ter exalado o parecer com vetos à Lei CAO, na condição de Ministro da Justiça do presidente José Sarney, Paulo Brossard foi indicado para a vaga de Ministro do Supremo Tribunal Federal, passando por sabatina no Senado Federal.

para obscurecer a disputa política subjacente sobre quem deve ser e não deve ser punido pelo sistema de justiça e qual deve ser o rigor dessa punição, sem desconsiderar que o dispositivo jurídico possui uma racionalidade que lhe é específica.

Posteriormente, esse entendimento mudou. No julgamento do HC 82.959, relatado pelo Ministro Marco Aurélio e julgado, em 23/02/06, depois de quase 3 anos de julgamentos interrompidos por sucessivos pedidos de vista, em uma apertada votação de 6x5[204], o mesmo STF mudou o seu entendimento anterior e considerou que inconstitucional a norma que previa o regime integralmente fechado para os crimes hediondo e, por consequência, possível a progressão de regime nesses delitos.

Diante disso, o governo Lula e o Congresso Nacional correram para aprovar a Lei nº 11.464/07, que alterou o art. 2º, §1º, da Lei dos Crimes Hediondos, para não mais falar em "regime integralmente fechado", mas em "regime inicialmente fechado". Porém, essa tentativa de adequar a sua política criminal ao entendimento do STF falhou e a Corte Suprema, no julgamento do HC 111.840/ES, em 27/06/2012, julgou inconstitucional também o novo dispositivo.

Nesse contexto de encarceramento em massa da juventude negra e de baixa aplicação da Lei do Racismo, é que se inicia e transcorrem-se os projetos de modificação desta última na década de 1990, e chega-se aos números do que chamamos de "racismo ambiental ou espacial" (Silva, 2012), onde, infelizmente, no Brasil, os presídios são ocupados por grande maioria de população negra, como visto no tópico do dispositivo de raça.

3.3. Projetos de Lei que modificaram a Lei do Racismo

A Lei Caó foi promulgada no ano de 1989, e já um ano depois, em 1990, foi protocolado o primeiro projeto de lei para alterá-la. Desde então, foram 6 PLs, até o ano de 2022, que conseguiram modificá-la e mais de 100 PLs que tentaram e ainda tentam alterá-la.

Abaixo, quadro panorâmico sobre os PLs que modificaram a Lei do Racismo, indicando o número do PL, da lei aprovada, do autor, do gênero e partido do autor e do tempo de tramitação do PL aproximado até se tornar lei.

Quadro 10 – Panorama das modificações da LR

PL	Lei aprovada	Autora/Autor	Gênero	Partido	Tempo
5239/90	Lei nº 8.081/90	Ibsen Pinheiro	M	PMDB/RS	1 ano
3261/91	Lei nº 8.882/94	Alberto Goldman	M	PMDB/SP	3 anos

[204] Votaram pela inconstitucionalidade do art. 2º, §1º, da Lei dos Crimes Hediondos, os Ministros Marco Aurélio, Carlos Britto, Cezar Pelluzo, Gilmar Mendes e Sepúlveda Pertence. Por sua vez, votaram pela constitucionalidade da norma, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Celso de Mello, Carlos Velloso e Joaquim Barbosa.

1240/95	Lei nº 9.459/97	Paulo Paim	M	PT/RS	2 anos
PLS 213/03	Lei nº 12.288/10	Senador Paulo Paim	M	PT/RS	5 anos
84/99	Lei nº 12.735/12	Luiz Piauhylino	M	PSDB/PE	3 anos
1749/15	Lei nº 14.532/23	Tia Eron Bebeto	F M	PRB/BA PSB/BA	2 anos

Elaboração própria, 2024

Observe-se que, embora a Lei nº 14.532/23 tenha sido promulgada no ano de 2023, já fora do recorte da pesquisa, o PL 1749/15 que deu origem a ela teve suas discussões no Parlamento encerradas no ano de 2022, de forma que atende ao recorte temporal dessa pesquisa.

A ordem de apresentação das leis teve como referência a data de publicação da Lei e não o protocolo do respectivo projeto de lei.

1) PL 5.239/1990 – Lei 8.081/90

Estabelece os crimes e as penas aplicáveis aos atos discriminatórios ou de preconceito de raça, cor, religião, etnia ou procedência nacional, praticados pelos meios de comunicação ou por publicação de qualquer natureza.

Em 29/05/90, o deputado Ibsen Pinheiro (PMDB/RS) apresentou o PL 5.239/90, que, posteriormente, foi transformado na Lei nº 8.081/1990. Ele acrescentou o art. 20 à Lei do Racismo, que teria a seguinte redação:

> Art. 20. Praticar, induzir ou incitar, pelos meios de comunicação social ou por publicação de qualquer natureza, a discriminação ou preconceito de raça, cor, religião, etnia ou procedência nacional.

A principal novidade desse projeto foi a criminalização da discriminação por religião, etnia e procedência nacional. Uma significativa ampliação do âmbito da lei, mesmo que o seu escopo ainda fosse menor do que a proposta original de Carlos Alberto Caó, que previa ainda a criminalização de toda discriminação baseada em razões econômicas, sociais e políticas, mas que foi reduzido ao longo da redação original da Lei nº 7.716/89.

Assim, retomou a estratégia iniciada pela Lei n° 7.437 de 1985, que incluiu o preconceito de sexo e de estado civil na Lei Afonso Arinos, e começou o lento e gradual processo de transformação da Lei do Racismo em algo próximo de uma "Lei Geral Antidiscriminação", embora até hoje as discriminações de sexo e de estado civil não tenham sido incluídas no seu catálogo. Porém, esse novo art. 20 não abrange todas as condutas discriminatórias, mas apenas os casos em que os atos de discriminação aconteceram em meios

de comunicação ou de publicação de qualquer natureza, de modo a retirar o tema do âmbito da Lei de Imprensa[205].

Em termos de fundamentação da proposta, tanto o autor do projeto quanto o relator na Câmara dos Deputados limitaram-se a dizer que o projeto buscava resolver uma omissão da Lei do Racismo. Porém, como se viu, essa omissão foi intencional, uma vez que tanto o Senado Federal quanto o governo Sarney trabalharam intensamente para a redução do escopo original da proposta de Carlos Alberto Caó.

Nesse contexto, é relevante notar que, no Senado Federal, a proposta foi encaminhada diretamente para o Plenário, onde o Senador Cid Saboia (PMDB/CE) foi escolhido como relator. Chama a atenção o seguinte trecho do seu discurso:

> Neste momento, o Senado da República demonstra a atenção que tem para com os projetos oriundos da Câmara dos Deputados, mas, ressalto, neste final de parecer, a estranheza do relator, **de que matérias mais importantes e de sentido social igual a este**, matérias assim encontram-se dormitando na Câmara dos Deputados, sem nenhuma providência, inclusive sem a simpatia de lideranças partidárias **(relator senador Cid Saboia)**. (grifo nosso).

Inicialmente, convém relembrar que Cid Saboia foi um dos senadores engajados com o abrandamento, no Senado Federal, do PL nº 668/88, de modo a reduzi-lo a uma simples atualização da Lei Afonso Arinos. Essa pretensão acabou prevalecendo, ao fim da tramitação do projeto, em razão dos vetos do Presidente Sarney e pela escolha de Cid Saboia e do Senador Leite Chaves para o comando da comissão mista instaurada para apreciar esses vetos.

Porém, passado menos de 2 anos desses fatos, na tramitação desse novo PL, o senador Cid Saboia não se opôs à inclusão da discriminação de religião, etnia e procedência regional no escopo da Lei do Racismo. A grande preocupação com o enfoque específico da lei aparentemente desapareceu. Diante disso, questiona-se qual teria sido a razão de tanta resistência em Cid Saboia e seus pares na redação original do art. 15 do projeto de lei apresentado por Carlos Alberto Caó, que criminalizava toda forma de discriminação baseada em razões econômicas, sociais, políticas ou religiosas. Claramente, a resistência não era à criminalização da discriminação por religião, etnia ou procedência nacional.

Aprovado nas duas casas legislativas, em 14/09/90, o projeto foi encaminhado para a sanção presidencial e, em 21/09/90, o Presidente Collor promulgou sem vetos a Lei 8.081/90.

O novo texto da Lei do Racismo foi colocado à prova no caso Ellwanger, em que o Siegfried Ellwanger foi denunciado, processado e condenado pelo crime de racismo,

[205] Essa estratégia mostrou-se acertada, pois, em 2009, no julgamento da ADPF 130, o STF declarou inconstitucional a Lei de Imprensa (Lei 5.250/67), pois consideraram que, editada no início da Ditadura Militar, ere incompatível com a ordem democrática e a "liberdade de expressão".

precisamente na forma do tipo penal acrescentado pela Lei nº 8.081/90. Em resumo, ele era proprietário da Editora Revisão, localizada em Porto Alegre, e, como editor, publicou "livros de sua autoria e de outros escritores incitando ódio aos judeus e fazendo apologia do regime nazista alemão" (Silva, 2022, p. 56).

O processo iniciou-se em 1991, com a denúncia do Ministério Público do Rio Grande do Sul e Ellwanger chegou a ser absolvido pelo juiz criminal, ao argumento de que o réu não tinha agido com "o dolo intrínseco ao racismo e suas ações não induziram nem incitaram a discriminação racial ou étnica contra o povo judeu, porque elas decorriam de simples opinião, no exercício constitucional de liberdade de expressão" (Silva, 2022, p. 57). A sentença foi revertida pelo Tribunal de Justiça gaúcho, que condenou Ellwanger. Porém, o caso foi levado até a apreciação do Supremo Tribunal Federal. A defesa de Ellwanger sustentava, entre outros argumentos, que judeu não é "raça" e, por consequência, no caso, não poderia haver racismo. Porém, em 2003, no julgamento do HC 82.424[206], o STF confirmou a condenação, em um precedente paradigmático no tema. Afirmou que a liberdade de expressão não é um direito absoluto e que ela possui limites morais e jurídicos, de modo que "não pode abrigar, na sua abrangência, manifestações de conteúdo imoral que implicam ilicitude penal" e que "o preceito fundamental da liberdade de expressão não consagra o direito à incitação ao racismo".

Porém, não se observa a mesma reação do sistema de justiça, quando ataques similares são dirigidos contra religiões de matriz africana e seus praticantes, que são rotineiramente associados a elementos simbólicos negativos, como "coisa do demônio" ou "magia negra", inclusive em livros de grande circulação. Trata-se mais uma manifestação do dispositivo de raça, que torna algumas manifestações de racismo mais visíveis do que outras (Silva, 2022, p. 62-64).

2) PL 3261/92 – Lei 8.882/94

Acrescenta parágrafo ao art. 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que "define os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor".

[206] É relevante notar que o voto vencedor, nesse caso, foi do ministro Maurício Correa, que, quando era senador, contribuiu para a redução do escopo da Lei do Racismo.

Foi com o caso Ellwanger tramitando no seu pano de fundo, que o deputado Alberto Goldman[207] propôs a modificação subsequente da Lei do Racismo, o PL nº 3.261/92, que culminou na Lei nº 8.882/94, a qual propunha o acréscimo de um §1º ao art. 20 da LR:

> Incorre na mesma pena quem fabricar, comercializar, distribuir ou veicular símbolos, emblemas, ornamentos, distintivos ou propaganda que utilizem a cruz suástica ou gamada, para fins de divulgação do nazismo.

O projeto objetivava a criminalização expressa, pela primeira vez, do antissemitismo no Brasil e apresentou como motivação formal, notícias de expansão de movimentos neonazistas no país. De acordo a justificativa do projeto, concentrados no Sul e Sudeste do país, em especial nos grandes centros urbanos, esses grupos teriam como alvos preferenciais os judeus, os nordestinos, os negros e as pessoas LGBT+, embora este último grupo não tenha sido incluído no escopo do projeto. Algumas formas de discriminação são mais fáceis de criminalizar do que outras. Chama a atenção, ainda na justificativa do projeto, a preocupação de argumentar que a proposta não iria contra a "liberdade de expressão", que, como se viu na decisão do STF no caso Ellwanger, seria um elemento simbólico fundamental nos debates sobre racismo e discriminação nos anos subsequentes, com mais força a partir dos anos 2010:

> Não se trata, no caso em exame, de cerceamento de liberdade de expressão do pensamento, de vez que este induz a proposta de debate ideológico, de discussão de ideias, alicerce do Estado democrático. Tais grupos, ao ostentarem cruzes suásticas, expressam-se de forma nitidamente intimidatória, valendo-se até do recurso da força, da selvageria, para discriminar e atingir determinados grupos sociais.
> Nesta hipótese, não há que se cogitar em conflito de direitos. O princípio da liberdade de expressão, conquanto não se configure na sua plenitude, cede lugar ao que coíbe discriminação racial e, sobretudo, decai perante o princípio cardial da dignidade humana. **(Justificativa do PL 3261/92).**

Na realidade, a "liberdade de expressão" passou a ser um elemento simbólico importante, de maneira transversal, em diversos dispositivos de poder, especialmente quando a sua dinâmica e o seu discurso hegemônico estiverem embasados em alguma de discriminação a partir de uma característica inata do indivíduo, como o seu gênero, a sua raça, a sua orientação sexual, a sua idade etc.

Aprovado sem modificações na Câmara dos Deputados, o projeto foi para a apreciação do Senado Federal, onde foi aprovado e depois sancionado pela Presidência da República, mais uma vez, sem modificações ou vetos.

[207] Ex-Governador de São Paulo, era filho de imigrantes judeus nascidos na cidade de Opole Lubelskie, Polônia. Seus pais eram comunistas marxistas, o que, desde sua infância, influenciou sua formação política.

A Marcha Zumbi dos Palmares (1995)

Talvez o principal evento da década de 1990 para os movimentos negros tenha sido a "Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida", em 20 de novembro de 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002). Ela demandou a articulação de diversas organizações e a superação de muitas resistências, sobretudo dos partidos de esquerda, que queriam transformar o ato em uma manifestação contra o governo FHC (PEREIRA, 2020, p. 321), o que dificultaria a unidade do movimento. Porém, a visão oposicionista não prevaleceu, o evento foi um sucesso e reuniu aproximadamente 30 mil pessoas, de todo o Brasil, cujos representantes foram recebidos pelo Presidente FHC, para quem entregaram um documento denominado "Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial".

O texto traz diversos diagnósticos e propostas e, entre eles, para os fins deste trabalho, convém destacar: o diagnóstico de a Lei do Racimo não teria efetividade, já que, por exemplo, em 1993, dos 48 registros de ocorrência por questões raciais localizados pelos movimentos negros, 41 foram classificadas como injúria e somente 7 como racismo; e a proposta de inclusão, no 1º Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-1), na época, em elaboração, de regras para a punição da intolerância étnico-religiosa, especialmente contra cultos de origem africana (DUARTE, 2008, p. 68-71). Nota-se que, em relação a essa demanda, os movimentos negros foram atendidos e o tema, incluído no referido plano. Em especial, promulgado em 13/05/96, o PNDH-1 continha o seguinte objetivo de curto prazo:

> Propor legislação proibindo todo tipo de discriminação, com base em origem, raça, etnia, sexo, idade, credo religioso, convicção política ou orientação sexual, e revogando normas discriminatórias na legislação infraconstitucional, de forma a reforçar e consolidar a proibição de práticas discriminatórias existente na legislação constitucional.

Essa legislação nunca foi efetivamente proposta pelo Poder Executivo. Pelo contrário, como se verá adiante, o governo FHC agiu para barrar pelo menos uma proposta legislativa, cuja aprovação atenderia esse item do seu próprio plano.

O PNDH-1 fala ainda em "desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponto", porém silencia quanto a outros temas importantes para o movimento negro, como o reconhecimento da propriedade da terra pelas comunidades quilombolas.

No mesmo dia 20/11/95, ao lado da então senadora Benedita da Silva, o presidente FHC participou do ato em comemoração aos 300 anos de Zumbi dos Palmares, e proferiu discurso em que declarou que (Santos, 2018, p. 9):

> Sou comprometido pessoalmente com os estudos da questão negra no Brasil. Escrevi dois livros sobre a matéria, na época em que se mantinham a ideia de que, no Brasil, não havia um problema negro e que não havia discriminação racial. Com o professor Florestan Fernandes e com Otávio Ianni, sob a inspiração de Roger Bastide, fizemos pesquisas que mostraram o oposto: havia preconceito, havia discriminação. E para que pudesse se concretizar o ideal de democratização do Brasil implicaria que os que lutam pela democracia e pela liberdade, assumissem a luta em favor da igualdade racial. (...).

Esse discurso é histórico por ser provavelmente o primeiro discurso de um presidente da república, desde Getúlio Vargas, em que foi negado o discurso oficial da "democracia racial", endossado abertamente, por exemplo, pelo governo Sarney. Porém, o "mito da democracia racial" sai pela porta da frente e retorna pela porta dos fundos no discurso de FHC. Isso porque, na sequência, ele declara o seguinte (Santos, 2018, p. 10):

> Acredito que hoje temos condições de ampliar as instâncias nas quais esses temas serão debatidos. Sempre dentro da perspectiva democrática, sempre dentro da perspectiva da tolerância. Não aceitando nenhuma forma de racismo, nem mesmo o racismo para valorizar a raça que está sendo discriminada porque isso resulta também numa coisa negativa. (...).
> Acho que a complexidade da nossa formação cultural deve ser usada de uma maneira criativa. Aqui temos discriminação, aqui temos preconceito, mas as aves que aqui gorjeiam, não gorjeiam como lá. Ou seja, não é o mesmo tipo de discriminação, não é o mesmo tipo de preconceito de outras formações culturais. Por isso, nas soluções para esses problemas não devemos simplesmente imitar. Temos que usar a criatividade. A nossa ambiguidade, as características não cartesianas do Brasil, que dificultam em tantos aspectos também podem ajudar em outros. Devemos buscar soluções que não sejam pura e simplesmente a repetição, a cópia de soluções imaginadas para situações onde também há discriminações, onde também há preconceito, mas num contexto diferente do nosso. É melhor, portanto, buscarmos uma solução mais imaginativa.

Em resumo, homenageando a sua linhagem intelectual, FHC negou o "mito da democracia racial", mas, por outro, exaltou a "singularidade brasileira" e condenou o "racismo reverso", elementos simbólicos estreitamente relacionados com o discurso oficial da "democracia racial", que, nessa medida, evidenciava a sua resiliência e capacidade de se adaptar aos tempos. Além disso, rechaçou também a adoção de "soluções importadas" para o problema da desigualdade e da discriminação racial no Brasil, sem especificar a que fazia referência. Possivelmente, tinha em mente a política das ações afirmativas, que, no entanto, constou formalmente do PNDH I, publicado pelo próprio governo FHC no ano seguinte. Porém, somente em 2004, já no governo Lula, foi implantado o sistema de cotas raciais para o ingresso na Universidade de Brasília, a primeira universidade federal a adotar essa política pública[208]. Daí se extrai certa ambiguidade do governo FHC acerca do tema, como se observa

[208] As cotas para acesso á matrícula nas universidades públicas só passaram a ser uma política pública ampla com a promulgação da Lei 12.711/2012, já no governo Dilma (2010-2016). Poucos meses antes, o STF tinha julgado que eram constitucionais a política de cotas raciais implementadas pela UnB em 2004 e cuja

dos seus movimentos subsequentes acerca da questão racial, mais de suas ações do que de suas falas.

Um ano depois, em 20/11/96, o presidente FHC sancionava a Lei nº 9.315/96, de iniciativa da senadora Benedita da Silva, que inscreveu Zumbi dos Palmares no "Livro dos Heróis da Pátria".

Porém, o mesmo governo FHC vetou integralmente Projeto de Lei nº 3.207/97, também de autoria da senadora Benedita da Silva, que regulamentava o art. 68 do ADCT, de modo a estabelecer regras para o reconhecimento da propriedade das terras das comunidades quilombolas. Argumentou que o projeto seria inconstitucional por, na sua visão, ampliar os titulares desse direito[209] e por querer atribuir esse direito às "comunidades de remanescentes de quilombos", ao invés de indivíduos "remanescentes de quilombos". Por óbvio, para aquele que desejavam comprar essas terras, era mais fácil comprar de indivíduos do que de comunidades inteiras. Alegou ainda que a matéria já era tratada no Decreto nº 3.912/01 e que o regramento trazido pelo PL seria menos efetivo do que aquele já em vigor.

Por oportuno, convém relembrar que o governo FHC também vetou integralmente o PL nº 2.372/00, da deputada Jandira Feghali, que trazia medidas cautelares voltadas para a proteção da mulher vítima de violência doméstica, logo antes do início do processo legislativo que culminou com a promulgação da Lei Maria da Penha.

3) PL 1240/95 – Lei 9.459/97

Altera os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescenta parágrafo no art. 140 do Decreto-lei e 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

inconstitucionalidade foi alegada pelo PFL (posteriormente, Democratas e União Brasil). Na oportunidade, a advogada do partido argumentou que: "A imposição de um modelo de estado racializado, por óbvio, traz consequências perversas para a formação da identidade de uma nação. (...). Não existe racismo bom. Não existe racismo politicamente correto. Todo racismo é perverso e precisa ser evitado" (ver: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/04/stf-decide-por-unanimidade-pela-constitucionalidade-das-cotas-raciais.html , acesso em 06/05/24).

[209] Para o governo FHC, nas suas razões de veto, "o constituinte de 1988 visou a beneficiar tão somente os moradores dos quilombos que viviam, até 1888, nas terras sobreas as quais estavam localizadas aquelas comunidades, e que continuaram a ocupá-las, ou os seus remanescentes, após o citado ano até 5 de outubro de 1988". Exige ainda que essa posse seja "prolongada, contínua e pacífica". Parece desconhecer as estratégias de grilagem e de violência, que, em muitos casos, marcou e ainda marca a expansão dos latifúndios no Brasil desde o período colonial. Por sua vez, o projeto de lei de Benedita da Silva, propunha reconhecer esse direito a "grupos étnicos de preponderância negra, encontráveis em todo o território nacional, identificáveis segundo categoria de autodefinição habitualmente designados por "Terra de Preto", "Comunidades Negras Rurais", "Mocambos" ou "Quilombos" (art. 2º do projeto de lei).

Em 21/11/95, no dia seguinte à "Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo", o então deputado Paulo Paim (PT-RS) apresentou o PL nº 1.240/95, que daria origem à Lei 9.459/97, a partir de contribuições de um grupo de juristas vinculados aos movimentos negros, como se faz sentir na forte presença do discurso jurídico na justificação do projeto. A principal inovação do projeto foi o acréscimo dos seguintes crimes na Lei de Racismo:

> Art. 21. Praticar ou instigar preconceito ou discriminação de raça, cor, religião, etnia ou procedência nacional.
> Pena: reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos.
> Art. 22. Causar constrangimento, praticar injúria, calúnia e difamação utilizando elementos referentes à raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.
> Pena: reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos.
> Art. 23. Discriminar alguém por razões econômicas, sociais, políticas ou religiosas, em local de trabalho, em público, ou em reuniões.
> Pena: reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

Observa-se que o art. 23 constava da redação original da Lei Caó, aprovada pela Câmara dos Deputados, em duas votações, mas vetada pelo Presidente Sarney, veto esse mantido por simples inação em comissão mista dominada pelos mesmos senadores que foram favoráveis à sua exclusão, por ocasião de sua tramitação perante o Senado Federal.

Na realidade, com esse projeto, o deputado Paulo Paim buscou inserir, na Lei do Racismo, dois crimes gerais de discriminação: o do art. 21, que cuida de preconceito de raça, cor, religião, etnia e procedência nacional, independentemente do local onde a conduta ocorra; e o do art. 23, que cuida da discriminação por razões econômicas, sociais, políticas e religiosas, em reuniões, locais de trabalho e espaços públicos.

Em termos de justificativa, Paulo Paim ponderou o seguinte:

> A reputação, o decoro, a honra, a dignidade das pessoas demandam consideração e respeito. As práticas discriminatórias ou de preconceito de raça, cor, etnia, procedência nacional apresentam alarmantes índices de aumento. Esses atos precisam ser coibidos imediatamente. O estereótipo, muito usado nessas condutas, é uma forma de preconceito, pois trata-se de um expediente jocoso, irônico, debochado e com acentuado componente de desprezo no descrever alguém. Muitos programas de televisão, textos jornalísticos, novelas e filmes em geral têm praticado racismo sob o falso discurso de denúncia. (...) Este projeto, que aumenta os tipos penais com a alteração e acréscimo de arts. A Lei nº 7.716/89, de autoria do ex-deputado Carlos Alberto Caó, visando criminalizar práticas de discriminação ou de preconceito, raça, cor, etnia e procedência nacional, objetiva resgatar todos esses valores e atacar a impunidade. Por este projeto, as citadas transgressões não serão mais tipificadas como delitos de calúnia, injúria e difamação, e sim, crimes de racismo. **(Justificativa do PL 1240/95)**

É interessante notar que, já em 1995, Paulo Paim já fazia referência ao problema do "racismo recreativo", que se manifesta na forma de piadas e ironias, mas que constitui uma das formas mais insidiosas e corrosivas de racismo. Além disso, ele afirma que um dos objetivos do projeto é ampliar a abrangência do crime de racismo, muito restrita por conta do modelo de criminalização herdado da Lei Afonso Arinos, de modo a alcançar condutas que,

naquela altura, eram caracterizadas como meras injúrias, na linha do diagnóstico trazido pelos movimentos negros no "Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial", entregue ao presidente FHC no dia anterior. Porém, essa justificação explicava apenas a inclusão do art. 21 e do art. 22 previstos no projeto. Há novamente um não dito em relação às razões da inclusão do art. 23, que é uma reprodução literal do art. 15 do projeto original de Carlos Alberto Caó. Logicamente, a tomada de decisão pela inclusão desse "contrabando", sem menção expressa no texto da justificação, antecedeu a própria apresentação do projeto de lei, o que evidencia que o itinerário legislativo tem início antes mesmo deste momento, que marca o começo tão somente do processo legislativo formal.

Sobre a questão da criminalização específica da injúria racial, é importante destacar que a mudança da classificação do crime de racismo para o de injúria não era um problema trivial. O racismo (Lei nº 7.716/89) é um crime imprescritível, com pena de 1 a 3 anos de reclusão e de ação pública incondicionada, isto é, reunidas provas suficientes, o Ministério Público pode propor a ação penal sem a necessidade de autorização da vítima. No discurso jurídico, o nome dessa autorização é é "representação". Por sua vez, a injúria (art. 140 do CP) é crime cuja pena é de 1 a 6 meses de detenção ou multa e, nessa medida, prescreve, em geral, em 3 anos. Ou seja, o crime não pode ser processado após três anos do fato. Porém, o mais importante: a injúria é um crime de ação privada[210], isto é, não é o Ministério Público que dá início ao processo, mas sim a própria vítima, por meio de um advogado particular ou defensor público. Cabe à vítima reunir as provas, localizar as testemunhas, obter as gravações etc. E tem 6 meses da data do fato para ajuizar essa ação penal, chamada de "queixa" no discurso jurídico, sob a pena de "decadência", isto é, de desaparecimento desse direito (art. 103 do CP). Assim, por exemplo, se o Ministério Público ajuizasse inicialmente uma ação pelo crime de racismo e, no curso do processo, o juiz mudasse a classificação da acusação para o crime de injúria, muito provavelmente, já teria passado 6 meses da data do fato e o direito de "queixa" já teria desaparecido. E a interpretação da lei, em geral, deixa muita margem para essa espécie de manobra. Essa circunstância fazia que, mesmo nos poucos casos, em que denúncia de racismo era oferecida, ela fosse extinta sem sequer os fatos serem julgados, ou seja, "sem o julgamento do mérito" do processo.

O projeto de Paulo Paim propunha criminalizar a injúria de caráter racial no corpo da Lei do Racismo, de modo a lhe conferir imprescritibilidade e também a tornar um crime "de

[210] A injúria qualificada pela ofensa racial foi um crime de ação privada de 1997 até 2009, quando a Lei nº 12.033/09 a tornou ação pública condicionada à representação e, se tornou, finalmente ação pública incondicionada por em 2023, por meio da Lei nº 12.532/23, que retirou a matéria do Código Penal e a levou para a Lei nº 7.716/89.

ação pública incondicionada", isto é, cuja ação penal seria ajuizada pelo Ministério Público, e não pela própria vítima. Assim, mesmo se o juiz mudasse a classificação do crime de racismo para injúria racial, não haveria o risco de prescrição e nem de extinção do processo por desaparecimento do "direito de queixa". Na realidade, a estratégia legislativa de Paulo Paim foi sútil e inteligente. Em regra, os crimes são de "ação pública incondicionada". Só são de "ação privada" por expressa previsão legal (art. 100 do CP), o que, no caso do crime de injúria, está previsto no art. 145 do CP. Porém, não existe previsão similar na Lei do Racismo, que, nessa medida, contém tão somente crimes de "ação pública incondicionada". Essa dinâmica mostra a importância de os movimentos sociais dominarem o discurso jurídico, de modo a conseguir elaborar as suas estratégias de luta e de resistência nos seus termos e aproveitar a sua força ao seu favor.

Em 20/08/96, isto é, tão somente 9 meses depois, foi aprovado um substitutivo ao projeto na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, apresentador pelo seu relator, deputado Jarbas Lima[211] (PPB/RS), que, na realidade, amplia ainda mais o escopo da criminalização, pois retira a restrição de local prevista na redação inicialmente proposta para o art. 23 da Lei do Racismo, de modo que o crime genérico de discriminação possa também ser praticado na esfera doméstica[212]. O substitutivo também trocou o termo "procedência nacional" por "origem", para deixar claro que a criminalização alcança também a discriminação contra os imigrantes. No mais, as justificativas do substitutivo limitaram-se a termos vagos do discurso jurídico, como a necessidade de "clareza na tipificação das condutas", para que todas as condutas pretendidas fossem efetivamente criminalizadas pela nova lei. Veja-se que a estratégia da mobilização de termos jurídicos vagos para ofuscar as verdadeiras intenções do ator pode ser utilizada também pelo campo da resistência, e não apenas pelo grupo hegemônico.

Em 21/11/96, ao mesmo tempo em que Zumbi dos Palmares era incluído no rol dos "Heróis da Pátria", o projeto foi finalmente colocado na pauta de votação do Plenário da Câmara, porém houve pedido para a sua retirada, formulado pelo deputado Benito Gama (PFL/BA), líder do governo FHC na Câmara dos Deputados, veiculando pedido de Nelson Jobim (PMDB/RS), então Ministro da Justiça, o que foi atendido pelo conjunto dos deputados, com a oposição tão somente do PT (DCD, 22/11/1996, pp. 30.676 e 30.679). No

[211] Jarbas Lima integrou originalmente os quadros da ARENA e, com a democratização, filiou-se no PDS, um dos partidos herdeiros da ARENA. Com a fusão desse partido com o PP, formou-se o PPB, no qual Jarbas Lima exerceu o seu mandato de 1995 a 1999.

[212] Art. 23 Discriminar alguém por razões econômicas, sociais, políticas ou religiosas. Pena: reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

mesmo dia, o deputado Paulo Paim lamentou a retirada do projeto, uma vez que havia consenso entre as lideranças para a sua aprovação. Em suma, sem a intervenção de Nelson Jobim, o projeto teria sido aprovado nos termos do substitutivo ampliativo do deputado Jarbas Lima. Essa manobra evidencia o papel crucial que, por vezes, assume o Poder Executivo na dinâmica do itinerário legislativo, mesmo que o procedimento formal preveja o seu envolvimento tão somente no seu desfecho, com a sanção ou veto do projeto.

Uma semana depois, no dia 27/11/96, houve a apresentação de novo substitutivo ao PL, de autoria conjunta dos deputados Paulo Paim (PT/RS) e Inocêncio Oliveira (PFL/PE)[213], líder do Bloco Parlamentar PFL/PTB, criando os dois tipos famosos do racismo, na Lei nº 7.716/89, e da injúria racial, do Código Penal:

> **Art. 1º.** Os artigos 1° e 20 da Lei 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passam a vigorar com a seguinte redação:
> (...) **Art. 20.** Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.
> Pena: reclusão de 1 a 3 anos e multa.
> § 1° Fabricar, comercializar, distribuir ou veicular símbolos, emblemas, ornamentos, distintivos ou propaganda que utilizem a cruz suástica ou gamada, para fins de divulgação do nazismo.
> Pena: reclusão de 2 a 5 anos e multa.
> § 2° Se qualquer dos crimes previstos no caput é cometido através dos meios de comunicação social ou publicação de qualquer natureza:
> Pena: reclusão de 2 a 5 anos e multa.(...)
> **Art. 2°.** O artigo 140 do Código Penal fica acrescido do seguinte parágrafo:
> **Art.140** (...) § 3° Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião ou origem:
> Pena: reclusão de 1 a 3 anos e multa.

Em resumo, o substitutivo manteve a crime genérico de discriminação por raça, cor, religião, etnia e procedência nacional, bem como a criminalização autônoma da injúria motivada por qualquer dessas formas de preconceito, com uma reprimenda mais grave do que a da injúria simples. Porém, em razão de uma negociação de bastidores, mais uma vez, foi excluído do texto o crime genérico de discriminação por razões sociais, econômicas e políticas. A justificativa do novo substitutivo fala tão somente em "adequar tecnicamente os avanços sociais colimados à legislação penal vigente". Não é dita uma palavra sequer sobre a exclusão do art. 23 do projeto original do deputado Paulo Paim. Silêncios eloquentes.

No mesmo dia, o projeto foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados. Encaminhado ao Senado Federal, a senadora Benedita da Silva (PT-RJ) foi escolhida como sua relatora na Comissão de Constituição e Justiça e chegou a apresentar voto. Porém, com a sua saída da CCJ, ela foi substituída pelo senador Pedro Simon (PMDB/RS), que, em

[213] É interessante notar que Inocêncio Oliveira foi um dos subscritores do projeto original da Lei Caó, que incluía o dispositivo que, nesta altura, ele contribuiu para retirar.

28/11/96, apresentou relatório e voto diretamente no Plenário. Apesar dos esforços, não foi possível recuperar o voto original da então senadora Benedita da Silva. Em seu relatório, Pedro Simon limitou-se a repetir argumentos da justificação original apresentada por Paulo Paim e Inocêncio Oliveira, bem como afirmar que projeto busca "conferir ao direito instrumento idôneo no sentido de permitir, a inibição de condutas atentatórias à dignidade do ser humano", associando, nessa medida, o racismo à ideia de "dignidade da pessoa humana".

Na sequência, o Senado Federal tão somente aprovou o segundo substitutivo da Câmara dos Deputados, sem qualquer menção ao tipo penal excluído pelo acordo de bastidores. Em 13/05/97, Dia da Abolição da Escravatura, ele foi promulgado, sem qualquer veto, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

Ressalte-se que a transferência do crime de injúria racial da Lei do Racismo para o Código Penal não foi inócua, ainda que o crime de racismo e o de injúria racial tenham ficado com a mesma pena (1 a 3 de reclusão), o que é uma punição mais grave do que a reprimenda da injúria simples (1 a 6 meses de detenção ou multa). Em primeiro lugar, essa transferência fez com que, para parte do campo jurídico, ela perdesse o seu caráter de imprescritibilidade. Essa polêmica só teve fim com o julgamento, em 2021, do HC 154.248/DF pelo STF, que reconheceu a imprescritibilidade também da injúria racial. Dessa decisão, aliás, resultou a aceleração da tramitação do PL nº 1.749/15, cujo processo legislativo será visto adiante.

Some-se a isso o fato de o crime de injúria racial ter sido inserido no art. 140 do CP, como uma forma mais grave de injúria – o que, em discurso jurídico, se chama de "injúria qualificada" – e dessa maneira passou a ser considerado um crime de "ação penal privada", isto é, o seu processamento e julgamento dependia da apresentação de "queixa" pela vítima.

Assim, a intervenção do governo FHC fez com que se mantivesse o cenário anterior, em que, caso o Ministério Público oferecesse denúncia pelo crime de racismo, corria o risco de o juiz mudar a classificação do crime para o de injúria racial e, na sequência, extinguir o processo, por já ter transcorrido mais de 6 meses do fato. Na realidade, essa mudança de classificação foi relativamente normal. De acordo com pesquisa realizada nos Tribunais de Justiça do Acre, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo, no período de 1998 a 2010 - isto é, já com a Lei nº 9.459/97 em vigor -, observou-se que, dentro de uma amostra de 200 acórdãos[214] emitidos pelos tribunais

[214] A referida pesquisa utilizou como base de dados tão somente acórdãos, isto é, decisões dos órgãos colegiados de 2ª instância dos tribunais de justiça, em razão de, naquele período, ser mais fácil a sua obtenção, por meio do sítio eletrônico do respectivo tribunal. Assim, nos casos retratados, já tinha havido um pronunciamento de 1ª instância nesse caso, que poderia ser mantido ou reformado pelos desembargadores em sede de recurso. Assim, esses casos encontram-se no último segmento de um funil: primeiro, a vítima tem que ter levado à Polícia Civil

de justiça locais a respeito de processos criminais por discriminação contra a pessoa negra, em 106, isto é, 53% dos casos, houve a extinção do processo "sem julgamento do mérito", em grande medida pela desclassificação da acusação de racismo para de "injúria qualificada", seguida pelo reconhecimento da "decadência" do "direito de queixa" (Machado, Lima e Neris, 2016, p. 14).

Aliás, essa mesma pesquisa detectou um problema talvez ainda mais grave. Mesmo para a caracterização do crime de injúria racial, alguns desembargadores, juízes de 2ª instância, exigiam que estivesse demonstrado a intenção específica do autor da conduta de ofender o conjunto das pessoas negras, e não a pessoa a quem foi dirigida a agressão verbal. Do contrário, seria o caso de injúria simples. Assim, de acordo com esse entendimento, se a pessoa proferisse contra outra pessoa o xingamento "negro sujo", e não ficasse demonstrado a intenção de ofender o conjunto das pessoas negras – o que é de dificílima comprovação -, esses desembargadores entendiam que o caso seria de "injúria simples", e não de "injúria racial" (Machado, Lima e Neris, 2016, p. 17). Pergunta-se: se, para a configuração da "injúria racial", é necessária essa intenção de ofender o conjunto das pessoas negras, quais seriam os requisitos para a caracterização do crime de racismo, em especial para o crime geral de racismo, previsto na nova redação do art. 20 da Lei do Racismo: "praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional"?

Parece que, no entendimento dos tribunais de justiça objetos da pesquisa citada, pelo menos no período considerado, o racismo estaria presente tão somente em atos abertamente segregacionistas, como os previstos na redação original da Lei do Racismo ou na Lei Afonso Arinos, algo caricatural, raro e pontual, na linha do que prescreve o discurso oficial da "democracia racial": nessa visão, o racismo, no Brasil, seria fruto de desvios individuais e de menor importância (Silva e Ribeiro, 2016, p. 61). Nesse quadro, retomando o exemplo de uma pessoa que xinga a outro de "negro sujo", se, de alguma maneira, ficasse demonstrado que o autor quis ofender o conjunto das pessoas das pessoas negras, haveria a "injúria racial", do contrário, existiria "injúria simples" e, em nenhuma hipótese, haveria o crime de racismo. Assim, por meio da interpretação da lei, parte do sistema de justiça parece ter realizado duas operações consecutivas de esvaziamento dos referidos crimes de discriminação: deslocou o conteúdo do crime de racismo para o de injúria racial e o de injúria racial para o de injúria

ou ao Ministério Público o conhecimento dos fatos, esses fatos precisam ser investigados e depois objeto de uma ação penal ("denúncia") pelo Ministério Público, ser submetido a um processo judicial, com contraditório e ampla oportunidade de manifestação entre as partes, para somente então se chegar em uma sentença condenatória ou absolutória. Em cada uma dessas etapas, por uma pluralidade de razões, a apuração pode ser encerrada. Daí a ideia de funil, porque a cada etapa, a quantidade de casos que consegue ir adiante diminui.

simples. Isso deixa claro que "a política antirracista brasileira é desenhada no detalhe na junção entre a forma da lei e sua interpretação pelos juízes" (Machado, Lima e Neris, 2016, p. 24), isto é, a efetividade da estratégia legislativa deve levar em consideração a aplicação posterior da lei pelo sistema de justiça.

Na mesma pesquisa, observou-se que alguns casos de absolvição foram baseados no argumento de que a agressão verbal foi realizada no "calor da discussão" ou com "sentimento de desentendimento" e, nesses casos, não haveria injúria, simples ou racial. Assim, parece que também nos crimes de discriminação, o argumento do "crime passional" tem força para favorecer o autor do fato. Em outros casos, o argumento de que o ataque verbal teria sido uma "brincadeira" foi também utilizado para fundamentar a absolvição (Machado, Lima e Neris, 2016, p. 18-19) em exemplos de normalização do racismo recreativo, apesar de uma das intenções expressas pelo legislador na edição da Lei 9.459/97 ter sido precisamente a criminalização do racismo recreativo.

Nesse quadro, ainda de acordo com a pesquisa de Machado, Lima e Neris, no período considerado, houve 54 condenações, 40 absolvições e 106 extinções do processo sem julgamento do mérito. Entre as condenações, 30 foram por injúria racial, 15 por injúria simples, 8 por racismo[215], isso em todo o período de 1998 a 2010 em 8 tribunais de justiça do país, incluindo São Paulo e Rio de Janeiro. Ressalte-se: 8 condenações apenas no Brasil por racismo em 12 anos. Em 5 casos de condenação por injúria racial, houve o reconhecimento da prescrição (2016, p. 16-17). Daí a relevância de o crime ser imprescritível, especialmente quando a sua pena não é tão alta[216].

Assim, somente em 38 de 200 casos (19%), o sistema de justiça reconheceu a existência de discriminação. Tal circunstância retroalimentou a percepção de que o racismo, no Brasil, seria um "problema secundário", a qual está ainda presente no imaginário social brasileiro.

Por sua vez, em outra pesquisa conduzida Cleber Lazaro Julião Costa[217], realizada no período de 2005 a 2012 no conjunto dos 27 tribunais de justiça do país, localizaram-se 97

[215] Em uma das condenações por racismo, os integrantes do grupo "White Power" colaram mais de 200 cartazes em vias públicas, em oposição à política de cotas, com os dizeres: "Hoje eles roubam sua vaga nas universidades públicas. Se você não agir agora, quem garante que eles não roubarão vagas nos concursos públicos?". Logo abaixo, vinha a assinatura: "White Power, lutando pelos nossos direitos, não importa o que aconteça (devemos assegurar a existência de nossa raça e o futuro de nossas crianças)" (Machado, Lima e Neris, 2016, p. 15).

[216] O prazo da prescrição é proporcional à pena aplicada no caso da condenação e, antes disso, à pena máxima prevista para o crime.

[217] Nota-se que todas as pesquisas mencionadas utilizavam os repositórios eletrônicos de acórdãos dos tribunais de justiça como sua principal fonte de dados. Porém, em sua pesquisa, Cleber Costa observou que essas bases, no período considerado, eram incompletas, pois, conversando com organizações sociais antidiscriminatórias, como o SOS Racismo, o Geledés e o Afro Gabinete de Articulação Institucional e Jurídica (AGANJU), observou que não constavam dessa base de dados algumas de suas principais ações no sentido da responsabilização

acórdãos sobre crimes raciais. Cleber Costa alcançou a mesma conclusão de Machado, Lima e Neris (2016), de que os tribunais brasileiros classificavam as agressões verbais racistas como injúria racial, e não como racismo (Costa, 2019, p. 18)[218]. Além disso, ele comparou a quantidade de condenações por injúria racial e racismo, quando a vítima era uma pessoa negra e quando a vítima era uma pessoa judia. Verificou-se que, quando a vítima era uma pessoa judia, a chance de condenação por racismo, e não por injúria racial, era muito maior, do que quando a vítima era uma pessoa negra. Na realidade, no universo observado, não se verificou qualquer condenação por injúria racial de vítima judia. Todas as condenações foram por racismo, como se viu no caso Ellwanger (Costa, 2019, p. 18). Assim, parece que havia uma maior sensibilidade dos juízes de perceber a discriminação contra os judeus do que contra as pessoas negras, em parte pelas diferenças na trajetória do antissemitismo e da discriminação contra o negro ao longo da história brasileira. Ressalte-se que a história brasileira foi também maculada pelo antissemitismo, em uma dinâmica que remonta à da atuação da Inquisição em território nacional, mas a sua dinâmica histórica foi distinta do que aconteceu a população negra e escapa do objeto desta pesquisa.

A utilização pela lei de termos vagos como "discriminar" e "injuriar" criou uma abertura semântica, para que os juízes inserissem, de forma mais intensa, a sua visão de mundo na interpretação da lei, em desalinhamento com os seus objetivos antidiscriminatórios e mesmo com as intenções expressas do legislador. A falta de letramento racial dos integrantes do sistema de justiça é parte importante do problema, mas não a única razão desse estado de coisas, uma vez que conhecimento, sem reflexão crítica e a disposição de se esforçar em prol da mudança de si, não altera práticas cotidianas ou visões de mundo. Nas palavras de Machado, Lima e Neris (2016, p. 26):

> Em primeiro lugar, a própria unidade de análise do direito penal impõe obstáculos para o reconhecimento da complexidade do fenômeno racista. Ele é reduzido à análise de um ato, com um autor e uma vítima específicos. Ao olharmos um insulto racial, é impossível considerar sua lesividade sem considerar um contexto mais amplo de sua repercussão social e sua história de repetição e estigmatização. O poder de ofender de um insulto racial não deriva da força do indivíduo que o pronúncia, nem é ele apenas que causa o dano. A força desse ato é ecoar atos anteriores, sua força e sua autoridade são cumulativas e vêm da repetição, e isso

---

criminal de autores dos crimes de racismo ou de injúria racial. Tal circunstância deu a entender que os tribunais de justiça, naquela altura, escolhiam quais processos disponibilizavam no seu repositório de acórdãos (Costa, 2019, p. 16).

[218] Essa foi a conclusão alcançada também por pesquisa conduzida por Silva e Ribeiro, entre 1997 e 2014, nos acórdãos disponibilizados no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Silva e Ribeiro, 2016, p. 66). Nota-se que essa pesquisa chama a atenção de que, entre os casos pesquisados, 41 dos acusados eram homens e 16 mulheres e, no polo oposto, 41 das vítimas eram homens e 20 mulheres. Então, na amostra considerada, os atos de discriminação, em geral, foram praticados por homens contra homens (Silva e Ribeiro, 2016, p. 68).

> pode trazer dificuldade ao funcionamento dos critérios de responsabilização do direito penal. O xingamento racial é uma prática ritualizada, seu poder e sua violência vêm da sua história e de sua repetição por uma comunidade discursiva. (...). Nesse contexto, não é difícil compreender por que algumas decisões judiciais, ao isolar o fato e analisar a ofensa, perderam de vista sua lesividade e o contexto de sua performatividade. (...). É preciso, portanto, refletir também sobre o uso de certas categorias do direito, como crime e pena, que recortam demasiadamente o conflito social, sedimentam os envolvidos em categorias fixas e têm respostas muito limitadas.

Nesse contexto, parece que o sistema de justiça se sentiu, em geral, mais confortável em enquadrar condutas como injúria racial, inserido no capítulo dos "crimes contra a honra" do Código Penal, e, portanto, como um problema entre duas pessoas, mascarando o contexto social e pessoal mais amplo, inclusive porque também os juízes são também submetidos à subjetivação dos discursos do "negacionismo do racismo", principalmente na forma do discurso oficial da "democracia racial". Além disso, sendo, na sua maioria, pessoas brancas, não vivenciam a dor da discriminação.

Para tentar mitigar parte dos problemas enumeradas, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 12.033/09[219], de modo a tornar a injúria racial, um crime de "ação pública condicionada", isto é, oferecida pelo Ministério Público, com a prévia autorização ("representação") da vítima[220]. Esse arranjo é menos oneroso para a vítima, que não precisa contratar um advogado para o oferecimento da ação penal, e, caso o juiz entenda pela desclassificação do racismo para "injúria racial", o processo seguirá normalmente com a nova rotulação do fato e não mais correrá o risco de "extinção sem julgamento do mérito".

Percebe-se aqui o mesmo padrão que já se observou nas sucessivas modificações da Lei Maria da Penha, em que o Congresso Nacional foi obrigado a ir modificando a lei, para fechar brechas utilizadas pelo sistema de justiça, com base no seu poder de interpretar a lei, para limitar o alcance de leis antidiscriminatórias, como a Lei Maria da Penha e a Lei do Racismo. Essa tendência iria continuar.

[219] Essa lei está fora do escopo desta pesquisa por não modificar diretamente a Lei do Racismo, mas sim o Código Penal.

[220] Em geral, considera-se que o simples ato de ir à delegacia registrar uma ocorrência vale como uma "representação", salvo manifestação expressa em sentido contrário por parte da vítima. Não é necessário um documento formal com o nome "representação". O importante é a intenção inequívoca de que o fato seja investigado e o seu autor, responsabilizado. Veja-se, por exemplo, o julgamento do AgRg no HC 435.751/DF pelo Superior Tribunal de Justiça.

A Conferência de Durban (2001)

As conferências mundiais convocadas pelas Nações Unidas, como a Conferência de Beijing (1995) e a de Durban (2001), foram um espaço importante de reorganização do mundo e de elaboração de políticas públicas após a queda do Muro de Berlim em 1989. Elas deram grande visibilidade a temas como "direitos humanos", meio ambiente, pobreza, gênero e racismo (Carneiro, 2002, p. 209).

Diante dessa importância, houve grande mobilização dos movimentos negros na preparação de sua participação em Durban, com a formação de uma organização própria, o Comitê Impulsionador, em setembro de 2000, independente do Comitê Nacional criado pelo governo FHC, com o mesmo objetivo, no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos. Aliás, convidado para sediar a Conferência Regional das Américas, preparatória para Durban, o governo FHC recusou e o evento acabou sendo realizado no Chile (Carneiro, 2002, p. 210), a evidenciar a pouca importância dada à pauta ao governo federal da época.

Isso foi importante, porque o Comitê Impulsionador elaborou uma denúncia contra o governo brasileiro, a ser entregue na Conferência pela delegação da sociedade civil, por "descumprimento e violação sistemática da Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação, resultantes de ações diretas e omissões do Estado brasileiro", precisamente na efetivação do combate ao racismo e na promoção da igualdade racial (Carneiro, 2002, p. 209-210).

A Conferência de Durban foi repleta de tensões, o que evidenciou que as suas temáticas, o racismo e a xenofobia, mobilizavam o mundo. Opunham "Norte e Sul, Ocidente e não Ocidente, brancos e não brancos, além de serem responsáveis, em grande medida, pelas contradições internas dos países"[221] (Carneiro, 2002, p. 211). Mesmo assim, chegou-se a uma declaração e a um plano de ação para a Conferência, que enfatizaram a urgência na elaboração e na execução de "programas voltados para os afrodescendentes, que destinem recursos adicionais aos sistemas de saúde, educação, habitação, eletricidade, de água potável e a medidas de controle do meio ambiente e que promovam a igualdade de oportunidades no emprego, bem como outras iniciativas de ação afirmativa ou positiva" (Carneiro, 2002, p.

[221] Por exemplo, os países da Europa Ocidental resistiram a uma declaração que condenasse o colonialismo e suas consequências, especialmente a caracterização do tráfico transatlântico como crime de "lesa humanidade". Os países europeus, beneficiados pela escravidão temiam os pedidos de reparação. Por sua vez, os EUA abandonaram a Conferência, em apoio a Israel, acusado de práticas racistas e colonialistas contra a população palestina (Carneiro, 2002, p. 212).

212). O Plano de Ação estabelecia metas que deveriam ser cumpridas até 2015 e tratava inclusive das dificuldades específicas da mulher negra.

Em suma, a Conferência reconheceu a necessidade da conjugação de uma pluralidade de políticas públicas para o enfrentamento do racismo e da xenofobia com as respectivas dotações orçamentárias. Não bastavam criminalizações, apesar de elas serem importantes. Nas palavras da deputada Benedita da Silva:

> Mas ainda assim, nós estamos batalhando pelas ações afirmativas, porque não adianta só você colocar na lei e a lei ser aprovada se você não tiver orçamento para implementar, executar aquelas ações, elas não vão acontecer. Então passa pelo orçamento também (deputada Benedita da Silva, entrevista realizada em 07/05/24).

Não eram conclusões novas, especialmente para os movimentos negros brasileiros, mas representaram um importante reforço para essas demandas, principalmente em termos simbólicos, até porque, naquela altura, os discursos de resistência dentro do dispositivo de raça já estavam profundamente articulados com o discurso dos "direitos humanos".

Esses impactos intensificam-se com o início do governo Lula (2003-2010), que compartilhava a visão da Declaração de Durban, como se extrai da seguinte declaração do presidente Lula em 2003: "os direitos republicanos são monopólio de uma parte da população, como se, na prática, o Brasil fosse uma república branca, ainda que 46% do seu povo seja negro" (Santos, 2018, p. 11). Assim, retomando Guerreiro Ramos e Florestan Fernandes, o problema do Brasil não era simplesmente o racismo contra o negro, mas a concentração do poder na mão do branco, em especial do homem branco. Porém, poder é, em parte, um jogo de soma zero. Para aumentar o poder relativo de um grupo, é necessário reduzir poder relativo de outro grupo, que, em geral, vai resistir a essa mudança, ferrenhamente.

Observa-se que, ao contrário do que aconteceu no governo FHC, esse discurso foi também para o plano da prática. Por exemplo, o governo Lula criou a Secretaria Especial de Políticas de Igualdade Racial (SEPIR). Foi uma iniciativa pioneira, pois ao contrário do que aconteceu com a pauta dos direitos das mulheres – o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi criado em 1985 -, nunca tinha existido um órgão dedicado especificamente a articular a relação entre governo federal e os movimentos negros. O PNDH I do governo FHC chega a falar em estimular a criação de conselhos estaduais e municipais da pessoa negra, mas curiosamente não em um conselho federal.

Além disso, editou-se o Decreto Federal nº 4.887/03, que revogou o decreto do governo FHC sobre o reconhecimento de direitos de propriedade dos remanescentes dos quilombolas,

restaurado o teor do projeto vetado de Benedita da Silva, e que rapidamente foi objeto de ação declaratória de inconstitucionalidade por parte do PFL, como se verá a seguir.

4) PLS[222] 213/03, PL 6264/05 – Lei 12.228/10 – Estatuto da Igualdade Racial

Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003.

Os desdobramentos da Conferência de Durban marcaram o debate público acerca da questão racial no Brasil nos anos subsequentes. Dessa forma, ela teve um importante impacto na configuração do dispositivo de raça no Brasil.

Na verdade, o primeiro PL do Estatuto da Igualdade Racial foi apresentado em 2000, pelo então deputado federal Paulo Paim (PT/RS), sob o número de PL 3198/00, oportunidade em que foram realizadas várias discussões com a sociedade civil, em processo similar à Lei Maria da Penha, mas o projeto acabou sendo paralisado na Câmara, e, quando eleito Senador, Paulo Paim reapresentou-o novamente pelo número de PLS 213/03, no Senado:

> Enquanto Deputado Federal apresentei, no ano de 2000, o PL n. 3198, visando instituir o Estatuto da Igualdade Racial. No período em que estive na Câmara pela primeira vez, foram realizados 23 debates sobre o assunto (9 reuniões ordinárias, 8 seminários, 5 audiências públicas, entre outras). Isso foi feito mediante a criação de uma comissão especial na Câmara dos Deputados, destinada apreciar a proposta. Ao final, o deputado Reginaldo Germano apresentou um substitutivo ao projeto, o qual foi aprovado por unanimidade, mas ficou paralisado no Plenário da Câmara dos Deputados. Em 2003, quando fui eleito senador da República, reapresentei o projeto, iniciamos uma nova tramitação, o projeto de 2000 ficou para trás, mas não esquecemos os debates. Assim, sob a designação de PLS 213/2003, a matéria passou a tramitar no Senado, passou por quatro comissões e foram realizadas diversas audiências entres internas e externas, como no Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia e Minas Gerais. (Paim, 2011, p. 64)

O PLS 213/03 é um dos maiores símbolos do debate da questão racial, tanto pelo seu desenho inicial repleto de promessas quanto pelas dificuldades na sua tramitação, que se arrastaram por 10 longos anos e culminaram na aprovação de uma versão fortemente desidratada que se transformou na Lei nº 12.288/10:

> Não pensem que foi fácil, não pensem que é fácil ver o Estatuto da Igualdade Racial sendo aprovado após dez anos de debate no Congresso Nacional sem grande parte das reivindicações dos defensores dos direitos humanos, do movimento negro e de não negros. (Paim, 2011, p. 57).

Nessa versão final, o Estatuto da Igualdade Racial trouxe poucas modificações à Lei do Racismo, relacionadas a novas formas de discriminação específica e a previsão de atividades de promoção à igualdade racial entre as formas de prestação de serviço à comunidade que

[222] PLS – Projeto de Lei de origem no Senado Federal, na nomenclatura antiga. Hoje se usa PL para ambas as casas.

podem ser impostas como pena[223]. Essas modificações não constavam da redação original do projeto, que, por outro lado, previa, no seu art. 63, §2º, II, a "criação de varas especializadas para o julgamento das demandas criminais e cíveis originadas da legislação antidiscriminatória e promocional da igualdade racial". Além disso, os debates que ocorreram ao longo de sua tramitação oferecem uma janela privilegiada na relação entre discursos legislativos e dispositivo de raça na década de 2000.

A Lei do Racismo é uma lei exclusivamente repressiva. Dispõe sobre crimes, penas e procedimentos para a sua apuração e julgamento. Assim, diferentemente da Lei Maria da Penha – cuja tramitação, como se viu, iniciou em 2004, isto é, depois do início da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial -, não traz disposições voltadas para o acesso a direitos da população negra e nem para o combate estrutural ao racismo na sociedade brasileira. Está aprisionada na lógica individualizante do discurso jurídico penal, o qual está preocupado tão somente com a culpabilização de uma pessoa ou de um pequeno grupo de pessoas por um fato, ambos considerados isoladamente.

Dessa forma, a pretensão do Estatuto da Igualdade Racial era trazer a dimensão das políticas públicas e da mudança das estruturas sociais para o combate ao racismo, a partir de uma perspectiva de reparação e correção histórica, na linha do que os movimentos negros já vinham demandando há décadas – tanto que presente já no Anteprojeto Arinos - e que foi formalizado na Conferência de Durban. Para tanto, assim como os movimentos feministas fizeram no contexto da Lei Maria da Penha, os movimentos negros reuniram uma pluralidade de elementos argumentativos, de dados empíricos a referências a tratados internacionais de "direitos humanos", para robustecer a sua posição dentro do dispositivo de raça e, por consequência, dentro do campo de poder, com o objetivo de fazer avançar as suas propostas. Nesse sentido, o PLS 213/2003 descreve discriminação racial como "toda distinção, exclusão,

[223] Art. 60. Os arts. 3º e 4º da Lei nº 7.716, de 1989, passam a vigorar com a seguinte redação:
Art. 3º (...).
Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, por motivo de discriminação de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, obstar a promoção funcional.
Art. 4º (...)
§1º Incorre na mesma pena quem, por motivo de discriminação de raça ou de cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência ou origem nacional ou étnica:
I - deixar de conceder os equipamentos necessários ao empregado em igualdade de condições com os demais trabalhadores;
II - impedir a ascensão funcional do empregado ou obstar outra forma de benefício profissional;
III - proporcionar ao empregado tratamento diferenciado no ambiente de trabalho, especialmente quanto ao salário.
§2º Ficará sujeito às penas de multa e de prestação de serviços à comunidade, incluindo atividades de promoção da igualdade racial, quem, em anúncios ou qualquer outra forma de recrutamento de trabalhadores, exigir aspectos de aparência próprios de raça ou etnia para emprego cujas atividades não justifiquem essas exigências.

restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública" (art. 1º, §1º).

Percebe-se, mais uma vez, o papel central que os termos "direitos fundamentais" e "liberdades fundamentais" assumem na construção do conceito básico desse documento normativo, a evidenciar a sua importância estratégica nas disputas em torno do tema.

As ações propostas pelo PL abrangiam uma grande variedade de temas e tinham como objetivo "combater a discriminação racial e as desigualdades raciais que atingem os afro-brasileiros, incluindo a dimensão racial nas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado" (art. 1º do PLS 213/03). Nesse sentido, o projeto trazia propostas no campo da saúde, da educação, da cultura, do esporte, do lazer, dos direitos à liberdade de consciência, de crença e de exercício do culto religioso. Mais à frente, serão tratados, mais analiticamente, de alguns dos principais aspectos da proposta.

Seguem abaixo alguns segmentos da justificação do projeto:

> **As ideias até aqui introduzidas são fruto da construção feita em grande parte pelo movimento negro**. Isto não quer dizer que outros brasileiros, também discriminados por raça, cor, etnia, procedência, origem, sexo e religião, não possam introduzir novos conceitos que contribuam para o combate ao preconceito. (...). Nas escolas recebemos verdades prontas, conceitos acabados, estereotipados pela ótica ideológica utilizada pelos grupos dominantes para manter seus privilégios, seu poder, os benefícios que gozam, as oportunidades culturais de que usufruem. E na necessidade de manter esses privilégios que a ideologia da discriminação se perpetua e a qualquer momento, a qualquer risco de subversão desse sistema ativa-se, em ritmo e volume acelerados, a produção ideológica que garanta a sua manutenção. **Propomos o sistema de cotas para justamente minimizar os efeitos nocivos do preconceito sobre as populações discriminadas. Sabemos que nossas universidades e nosso mercado de trabalho são frequentados por uma maioria esmagadora de brancos.** (...) **O Brasil está muito longe de ser um país onde todos sejam iguais. Os círculos fechados da elite precisam ser quebrados e por que não criar em médio prazo espaços intelectuais, econômicos e políticos menos homogêneos racialmente.** Sabemos que o sistema de cotas sofrerá profundas discussões, assim como aconteceu nos Estados Unidos, onde as argumentações vão desde a temporalidade do sistema até conceitos de livre promoção do indivíduo, de sua liberdade, vontade e competência, transformando assim o Estado de Direito em um administrador de interesses de grupos e corporações. Essa justificativa para não adotarmos as ações afirmativas no Brasil poderiam ter consistência se todos tivessem as mesmas oportunidades. Na realidade, a sociedade não é igual e tratar pessoas de fato desiguais como iguais só amplia a distância inicial entre elas, mascarando e justificando a perpetuação de iniquidades. (...) (DSF 71/2003, publicado em 30/05/2003, p. 13468-13469). (**Justificativa do PLS 213/03).**

Inicialmente, o projeto foi encaminhado para as Comissões de Assuntos Econômicos e de Educação, onde os relatores – respectivamente, os senadores César Borges (PFL/BA) e Roseana Sarney (PFL/MA) -, fizeram pequenas emendas de redação. Nos seus discursos, a

partir do diagnóstico de que "a discriminação racial encontra-se na origem de grande parte da desigualdade que se verifica hoje entre brasileiros negros e brancos", enfatizaram a importância do projeto em termos de "perspectiva compensatória-reparatória" e da "equalização de oportunidades e de condições de vida", bem como a importância da "Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida" quanto da Conferência de Durban para o debate público sobre a discriminação racial no Brasil. Trata-se de uma ruptura com o discurso oficial da "democracia racial", por dois parlamentares de um partido de direita, inclusive por parte da filha de José Sarney, que, à frente da Presidência da República, sustentou o discurso oficial da "democracia racial".

Trata-se de uma modificação importante na configuração do dispositivo de raça. Não é que o discurso oficial da democracia racial estivesse desaparecendo, mas ele estava recuando para os bastidores, como pode se extrair do seguinte trecho da entrevista com a deputada Benedita da Silva:

> Mas né. Aqui é majoritariamente um congresso branco. E acharam que não, que não podia votar uma coisa dessa. Que absurdo! No país não tinha racismo até hoje muitos alegam, alegam que nem sequer escravos teve aqui, que era uma outra conversa. Então foi ficando difícil, difícil. Mas nós não desanimamos, né? (**Deputada Benedita da Silva,** entrevista realizada em 07/05/24).

Essa tendência persistiu na Comissão de Assuntos Sociais (CAS), na qual o senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA) foi escolhido como relator, que, por sua vez, convocou uma audiência pública, que foi realizada, em 26/09/05, na sede do Ilê Aiyê, um importante movimento cultural negro sediado em Salvador/BA[224].

Nesse evento, o senador Paulo Paim realizou a fala inaugural, na qual enfatizou a sua percepção de que teria havido pequenos avanços no tema em questão, pois "já não se aceita mais imprimir à desigualdade racial, o tom superficial como era feito até pouco tempo neste País, que, como todos sabem, foi o último País do mundo a abolir a escravatura". Se no passado, o senador Cid Saboia considerava o racismo como uma questão menor ou secundária, em setembro de 2005, esse assunto não era mais tratado em um "tom superficial". Paim chamou a atenção para pesquisa de acordo com a qual:

> 93% de pessoas pesquisadas admitem que há preconceito racial no País. Desses mesmos, no entanto, 87% revelam que não têm preconceito. Admitem que há preconceito em 93%, mas 87%: eu não! Eu não sou racista! Só que ele é racista pela forma que age no dia a dia. Onze por cento admitiram, sim, ter um pouco de racismo e 1% somente que declarou ser racista. Um por cento só se declarou ser racista!

[224] Foram, na verdade, realizadas diversas audiências no Brasil para discutir o Estatuto da Igualdade Racial como, no Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia e Minas Gerais. (PAIM, 2011, p. 65). Contudo, só foi possível recuperar os discursos daquela realizada na Bahia.

Assim, com a perda de espaço do discurso oficial da "democracia racial" do debate público, o "negacionismo do racismo" assumiu uma nova configuração: todos reconhecem o racismo disseminado na sociedade brasileira, mas não reconhecem esse racismo como fenômeno específico, passível de ser imputado a uma pessoa ou organização. No Brasil, haveria racismo, mas não racistas.

No mais, o senador Paulo Paim retratou o Estatuto da Igualdade Racial como a necessária complementação do trabalho da abolição da escravatura, porém admitiu uma falha no seu projeto inicial, por não dar atenção suficiente para a questão da "mulher negra", o que seria remediado no substitutivo do relator. Esse aspecto foi também enfatizado na fala de Olívia Santana, então Secretária Municipal de Educação de Salvador, porque as pessoas

> precisam entender que a história do colonialismo, que **a história do escravismo no Brasil se deu com a presença das mulheres negras, com a subtração do direito à humanidade da população negra, em especial do direito a maternidade, do direito ao afeto, ao amor, ao companheirismo. São marcas que acompanham as mulheres até os dias atuais.** Então, essa cidadania roubada historicamente precisa ser devolvida com juros e correção monetária. As coisas acontecem de maneira simultânea. **(Fala de Olívia Santana)** (grifo nosso).

A inclusão da mulher negra no substitutivo de Rodolpho Tourinho para o Estatuto da Igualdade Racial foi um momento histórico, pois, pela primeira vez, ela foi mencionada em um documento legislativo. Como se viu, a mulher negra apareceu no debate do projeto de lei que se transformou na Lei Maria da Penha - que acontecia simultaneamente à tramitação do Estatuto da Igualdade Racial -, mas não integrou nem os seus substitutivos e nem a sua redação final. A construção de consensos na Bancada Feminina nem sempre é simples. Como disse em entrevista a deputada Érika Kokay:

> Aqui você tem uma bancada feminina que ela constrói unidades, mas são unidades que, a cada dia, são mais difíceis de serem formados. Consensos como, por exemplo, a ter mais representação feminina nos espaços de poder. Então, todas as mulheres são favoráveis a isso. Entretanto, e quando a mulher nega os instrumentos que você tem para chegar numa paridade de gênero no Parlamento, então, em verdade, você é **uma defesa de casca, porque você defende, é no discurso. Mas o discurso não se concretiza na defesa de instrumentos para que ele se transforme em realidade**. É a mesma coisa da violência contra as mulheres. Então, teoricamente, todas as mulheres somos contra a violência que atinge as mulheres, mas muitas não identificam, por exemplo, o parto humanizado que diz respeito à violência obstétrica. Eu já escutei aqui que é coisa de comunista, então que não pode ser (Érika Kokay, entrevista realizada em 29/04/2024).

Muitos oradores falaram também da importância ou mesmo da ampliação do projeto em termos de reconhecimento do direito à propriedade da terra pelos "remanescentes de quilombolas". O projeto do Estatuto da Igualdade Racial pretendia, em larga medida, transformar em lei o teor do Decreto Federal nº 4.887/03, que, por sua vez, tinha sido

impugnado, por meio de ação direta de inconstitucionalidade perante o STF pelo PFL[225], partido, aliás, do relator do projeto. Um dos principais argumentos dessa ação era a falta de lei que desse suporte ao decreto, suposto problema que o projeto em análise buscava remediar, problema esse que, caso existisse, estava presente também no Decreto Federal nº 3.912/01 do governo FHC, que estranhamente não foi objeto da mesma impugnação.

Além disso, muitos oradores reclamaram da falta de efetividade do sistema de justiça no combate aos crimes de discriminação, uma queixa que remonta pelo menos à Marcha Zumbi dos Palmares de 1995, mas cujos precedentes históricos, como se viu, são ainda mais antigos. Diante dessa última reclamação, Paulo Paim destacou que outro projeto de sua autoria e relatoria de Rodolpho Tourinho, o PLS 309/04, buscava remediar esse problema. Note-se que, ao contrário do que acontecia com muitos dos casos de violência contra a mulher naquela altura, em geral, os crimes de racismo e de injúria racial não eram submetidos ao juizado especial criminal, mas à vara criminal comum, por suas penas máximas serem de pelo menos de 3 anos[226]. Porém, a suspensão condicional do processo era possível[227]. Porém, os dados sobre a resposta do sistema de justiça aos casos de racismo ou de injúria racial eram muito preocupantes, como se viu anteriormente.

Em 29/09/05, o senador Rodolpho Tourinho apresentou o seu relatório e substitutivo, em que contemplava muitas das demandas trazidas na audiência pública, como a inclusão de disposições específicas voltadas à mulher negra, como de cotas específicas para a mulher negra dentro das cotas raciais, bem como a previsão de diversas políticas públicas específicas, notadamente na área da saúde.

---

[225] Essa ação foi julgada apenas em 08/02/2018, no sentido de sua improcedência. Votaram pela constitucionalidade do decreto, os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Marco Aurélio, Celso de Mello, Carmem Lúcia e Luís Roberto Barroso. Especificamente, o Ministro Luís Roberto Barroso votou no sentido de que, além das comunidades quilombolas presentes nas terras na data da publicação da Constituição Federal de 1988, teriam direito à terra também que aqueles grupos que tenham sido forçadamente desapossados. Por sua vez, os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes deram parcialmente provimento à ação, para dizer que têm direito à terra somente as comunidades que estivessem na terra no "marco temporal" da promulgação da Constituição Federal de 1988. O Ministro Cezar Peluso, o relator da ADI, foi o único a dar total procedência à ação do PFL, naquela altura, já renomeado para Democratas (atualmente União Brasil). Ver: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=369187 (acesso em 30/03/2024). A tese do "marco temporal" para o reconhecimento das terras quilombolas foi muito similar utilizada por grupos ruralistas para tentar limitar o reconhecimento das terras indígenas e que também foi rejeitada pelo STF, em 21/09/2023, no julgamento do RE 1017365 com repercussão geral (Tema 1.031). Ver: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=514552&ori=1 (acesso em 30/03/2024).

[226] O juizado especial criminal é competente para julgar apenas os crimes de menor potencial ofensivo, que, por sua vez, são as "as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa" (art. 61 da Lei nº 9.099/95).

[227] De acordo com o art. 89 da Lei 9.099/95, "nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena".

Na sua justificativa, o relator enfatizou a grande luta dos movimentos negros para "trazer a público o debate sobre o racismo", que, antes, era invisibilizado pela força do discurso oficial da "democracia racial". O político do PFL enfatizou que, "conquanto o racismo seja dissimulado e não assumido, os dados oficiais mostram com meridiana clareza que os negros se encontram em evidente desvantagem em quase todos os indicadores sociais" e que "a condição de pobre ou indigente e negro, ao mesmo tempo, tem contribuído para reforçar o tom dissimulado da discriminação mediante o argumento de que no Brasil não há discriminação contra o negro, mas contra o pobre. As estatísticas oficiais, por si sós, demonstram o caráter falacioso desse juízo". O relator retoma ainda a preocupação dos movimentos negros com a fundação de uma "nova sociedade"[228], ao afirmar que

> a maior de todas as virtudes da proposição em análise é exatamente postular a superação do racismo mediante a criação de mecanismos de dois tipos: os que buscam reverter a condição de desvantagem socioeconômica em que se encontram os negros e aqueles que visam fundar uma nova sociabilidade, baseada na igualdade de todos, por meio do reconhecimento da enorme importância da contribuição dos afro-brasileiros para a nacionalidade. **(Relator Rodolpho Tourinho).**

Por fim, Rodolpho Tourinho sustentou que o Estatuto da Igualdade Racial vinha para complementar a Lei Áurea, na sua omissão em "instituir algum instrumento que contribuísse para pôr fim à cultura da escravidão".

O substitutivo do Senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA) foi aprovado na Comissão de Assuntos Sociais e seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça, onde o mesmo senador foi escolhido como relator. Em 09/11/05, ele apresentou novo substitutivo, a partir das emendas apresentadas pelos integrantes desta comissão que, no entanto, não alteraram a substância da proposição. O principal ajuste foi a modificação ampla dos dispositivos que criavam despesas para o Poder Executivo, como a criação de conselhos de defesa da igualdade racial, de regras de comando para regras de autorização, para contemplar a visão de que a criação dessas despesas depende de projeto de lei de iniciativa da Presidência da República. Esse projeto poderia ter sido providenciado pelo governo Lula, mas não aconteceu, diversamente do que ocorreu com o PL da Lei Maria da Penha, proposto pelo Poder Executivo para evitar precisamente esse problema.

Como estratégia alternativa, o senador Paulo Paim apresentou a PEC nº 2/2006, para tentar garantir, em sede constitucional, o financiamento dessas políticas e a criação dos órgãos mencionados nesse substitutivo do Estatuto da Igualdade Racial. Porém, era uma estratégia de difícil sucesso diante do quórum qualificado para a aprovação de emendas à Constituição e

[228] Esse termo pode ser observado, por exemplo, na "Carta de Princípios" do MNU.

não prosperou. Essa circunstância é interessante, porque mostra como, por vezes, as escolhas táticas presentes no itinerário legislativo faz com que ele se espalhe por uma pluralidade de projetos de lei, aproveitando-se as características específicas de cada um dos instrumentos legislativos disponíveis.

Talvez o governo Lula já antevisse que não haveria correlação de forças para a aprovação do projeto, especialmente na Câmara dos Deputados, onde projeto semelhante hibernava pronto para a votação em Plenário e, por isso, não encampou a autoria do Estatuto da Igualdade Racial. Se ele tomasse para si o projeto e ele fosse vencido, essa derrota seria vista como uma derrota do governo. Talvez por isso tenha preferido tratar do assunto por instrumentos infralegais, como o Decreto Federal nº 4.887/03. Mas isso são apenas conjecturas. O fato é que o mesmo governo Lula fez o cálculo correto de correlação de forças em relação à LMP, que foi aprovada no Congresso sem maiores sobressaltos, a evidenciar a diferença de força entre os movimentos feministas e os movimentos negros nos seus respectivos dispositivos de poder.

Em relação ao teor desse substitutivo, é interessante observar que ele não só inclui um capítulo aos "direitos da mulher afro-brasileira", mas tem uma preocupação com a mulher negra que atravessa todo o texto, desde o seu primeiro artigo, o qual prevê que "esta lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, para combater a discriminação racial e as desigualdades estruturais **e de gênero** que atingem os afro-brasileiros, incluindo a dimensão racial nas políticas públicas e outras ações desenvolvidas pelo Estado". Nota-se que o substitutivo, aprovado em 2005, traz o termo "gênero", e não sexo, uma vez, naquela altura, como se viu no capítulo referente à Lei Maria da Penha, não tinha se instalado ainda o debate público sobre os termos "gênero" e "sexo" e a sua interdição por uma parcela dos atores políticos, o que aconteceu principalmente a partir dos anos 2010.

É relevante ainda que o projeto traz o seu próprio conceito de violência contra a mulher: "qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, inclusive decorrente de discriminação ou desigualdade racial, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado" (art. 38, §1º). Naquela altura, estava ainda em tramitação o projeto de lei que culminaria na Lei Maria da Penha. Quando comparado com a redação final do art. 5º da Lei nº 11.340/06[229], que traz o conceito de violência

[229] Art. 5º 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: I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por

doméstica contra a mulher, notam-se duas distinções importantes. Em primeiro lugar, o projeto do Estatuto da Igualdade Racial fala também em violência contra a mulher também no âmbito público, e não só na esfera da vida privada, como fez a Lei Maria da Penha, inclusive em razão de seu escopo específico. Além disso, fala na desigualdade e na discriminação racial como formas de violência contra a mulher, para além da violência física, sexual e psicológica, referidas também na Lei Maria da Penha. No entanto, com a ausência da criminalização da discriminação com base no gênero[230], até os dias de hoje, esse dispositivo, caso tivesse sido aprovado, seria parcialmente inócuo.

No seu art. 5º, o substitutivo é claro que as ações afirmativas previstas no PL teriam natureza "reparatórias, destinadas a iniciar a correção das distorções e desigualdades raciais derivadas da escravidão e demais práticas discriminatórias racialmente adotadas, na esfera pública e na esfera privada, durante o processo de formação social do Brasil e poderiam utilizar-se da estipulação de cotas para a consecução de seus objetivos". Enfatiza, porém, em seu §2º, que essas iniciativas deveriam respeitar a "proporcionalidade entre homens e mulheres afro-brasileiros, com vistas a garantir a plena participação da mulher afro-brasileira como beneficiária deste Estatuto". E, de fato, essa proporcionalidade é mencionada expressamente, por exemplo, nas suas disposições sobre cotas na educação superior, no mercado de trabalho[231] e nos meios de comunicação.

O substitutivo manteve também as disposições do projeto original sobre os requisitos e o procedimento para o reconhecimento do direito de propriedade da terra dos "remanescentes dos quilombolas", na busca de regulamentar em lei o art. 68 do ADCT. Note-se que essas comunidades estão presentes e todas as regiões do país, em contextos rurais e urbanos[232], e, por consequência, diante dessa definição, muita terra estaria sujeita a esse processo de

laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual.

[230] Apesar de existirem alguns projetos de lei para a criminalização de condutas discriminatória baseadas na misoginia, até a finalização dessa tese de doutorado, não há qualquer tipo penal que criminalize a discriminação baseada no gênero. Contudo, é possível defender que a Lei nº 7.437/85, que alterou a Lei Afonso Arinos, prevê como contravenção penal a discriminação com base no sexo e no estado civil está em plena vigência, já que não foi revogada essa parte por ser compatível com a Lei nº 7.716/89.

[231] As ações afirmativas no mercado de trabalho passavam inclusive pela "contratação preferencial de afro-brasileiros no setor público" (art. 62, *caput*) e a exigência de programas de promoção de igualdade racial de seus contratos e conveniados (art. 65). A presença desse programa constituiria inclusive critério de desempate em licitações (art. 66, §2º). Há também a previsão de que o preenchimento, no Governo Federal, dos cargos comissionados do grupo de "direção e assessoramento superior" (DAS), "observará a meta inicial de vinte por cento de afro-brasileiros, que será ampliada gradativamente até lograr a correspondência com a estrutura da distribuição racial nacional ou, quando for o caso, estadual, observados os dados demográficos oficiais" (art. 65, II).

[232] Art. 57. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que ocuparem áreas urbanas, aplicar-se-ão, no que couber, os dispositivos desta lei.

demarcação, inclusive terras de fronteira, da Marinha[233] e de interesse da segurança nacional[234], o que ensejou preocupações por parte das Forças Armadas, especialmente da Marinha (SANTOS, 2018, p. 5). É relevante notar também que o projeto priorizava o reconhecimento dos direitos das "comunidades dos quilombos expostas a situações de conflito e sujeitas a perderem a posse de suas terras" (art. 40) e que essa terra era sujeita a cláusula de inalienabilidade (art. 51), isto é, não podia ser vendida para pessoa física ou jurídica, o que constitui inclusive uma proteção para essas comunidades contra alienações forçadas sob o disfarce de "contratos de compra e venda".

Por fim, o projeto autoriza a criação, no âmbito do Poder Judiciário, de varas "especializadas para o julgamento das demandas criminais e cíveis originadas de legislação antidiscriminatória e de promoção da igualdade racial" e, no Poder Executivo, na esfera federal e estadual, de "delegacias de polícia para a apuração das demandas criminais e cíveis originadas da legislação antidiscriminatória e de promoção da igualdade racial" (art. 80, §§3º e 4º). Trata-se de uma proposição que dialoga estreitamente com as críticas da sociedade civil à falta de efetividade do sistema de justiça no combate à discriminação e que, como se viu, era embasada em dados. Chama a atenção também a utilização do termo "legislação antidiscriminatória", a indicar que essas varas e delegacias não cuidariam apenas de atos de preconceito contra a população negra, como aqueles previstos na Lei do Racismo, mas também contra as mulheres, as pessoas LGBT+, as pessoas idosas, as pessoas com deficiências, as pessoas imigrantes etc.

De acordo com o relatório do senador Rodolpho Tourinho, deixou-se de modificar a Lei do Racismo propriamente dita, porque, naquela altura, estava em tramitação o já mencionado PLS 309/04, também de autoria do senador Paulo Paim e relatoria do senador Rodolpho Tourinho, que reformularia por completo a lei, inclusive para reconhecer o homicídio motivado por discriminação racial como uma hipótese de homicídio qualificado, nos mesmos moldes do que aconteceria posteriormente com o feminicídio. O PLS 309/04 foi aprovado no Senado Federal, mas ainda está em tramitação na Câmara dos Deputados[235].

---

[233] Art. 45. Incidindo os territórios reconhecidos e declarados sobre terrenos de marinha, marginais de rios e ilhas, fica autorizado o INCRA a encaminhar o processo à SPU, para a emissão de título em benefício das comunidades quilombolas.

[234] Art. 44. Incidindo os territórios reconhecidos e declarados sobre unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional e áreas de faixa de fronteira, fica autorizado o INCRA a adotar as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade dessas comunidades, ouvidos, conforme o caso, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA, ou a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional.

[235] O PLS 309/04 tem uma abrangência muito menor do que chegou a Lei º 14.532/23 e, talvez, por isso, encontra-se parado há anos na Câmara dos Deputados sem tramitação, sendo possivelmente objeto de arquivamento futuro nos termos do art. 305 do Regimento Interno da Casa, quando da mudança de legislatura.

O substitutivo era apoiado pelo Governo Lula e contou com o apoio de todas as lideranças, inclusive de partidos então de oposição, como PFL e PSDB. Ao realizar a votação, o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), presidente da CCJ, afirmou que:

> Este é um Estatuto que faço questão e votar e falar. **Ninguém mais do que eu tem intimidade com afrodescendentes da Bahia, não é sem razão que sou Presidente dos Filhos de Gandhi,** daí porque fico muito feliz de votar essa proposição relatada pelo senador Rodolpho Tourinho, que fez um grande esforço, inclusive levou o autor para Bahia. **O senador Paulo Paim tem sido um batalhador incansável nessa luta da igualdade racial, que culmina hoje com esse Estatuto. É uma vitória do Senado (fala do senador Antônio Carlos Magalhães)** (grifo nosso).

O substitutivo do senador Rodolpho Tourinho foi aprovado e encaminhado para a apreciação da Câmara dos Deputados. A aprovação desse substitutivo marcou o ponto alto de concretização da agenda dos movimentos negros por meio desse projeto de lei. Os momentos subsequentes de seu itinerário legislativo seriam caracterizados pela forte desidratação do projeto.

Em 01/12/05, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou a criação de Comissão Especial, nos termos do art. 34, II, do RICD, para a apreciação do projeto, que teria inclusive competência para decidir definitivamente sobre o projeto. Porém, o ano de 2006 transcorreu sem qualquer ação da Comissão Especial. Com o fim da legislatura em 2007, houve a necessidade de criação de nova Comissão Especial, que só foi instituída em 10/03/08, mais de 2 anos depois da chegado do projeto na Câmara dos Deputados, e designado como relator o deputado Antônio Roberto (PV/MG).

No prazo regimental, diversos parlamentares vinculados à Bancada Ruralista[236] apresentaram emendas ao projeto, de modo a modificar os trechos relacionados às terras dos quilombolas, com o objetivo de, em larga medida, restabelecer o Decreto Federal nº 3.912/01 do governo FHC. A justificativa das emendas era basicamente uma cópia das razões do veto do governo FHC ao PL nº 3.207/97 de Benedita da Silva, a indicar a colaboração entre os dois grupos para a construção desses argumentos, que, aliás, são compostos integralmente com base no discurso jurídico, em termos vagos, sem referência às dimensões sociais e históricas do problema. Isto é, utilizaram a suposta neutralidade, sistematicidade e fechamento do discurso jurídico, para não enfrentar questões incomodas do mundo da vida, como a grilagem voraz que caracteriza a acumulação de terras no Brasil, principalmente em detrimento de pequenos proprietários e comunidades tradicionais.

[236] Especificamente, os deputados Abelardo Lupion (PFL/PR), Gervásio Silva (PSDB/SC) e João Almeida (PSDB/BA). Os três apresentaram a mesma emenda, inclusive em termos de redação, a indicar que ela foi elaborada pelo conjunto da Bancada Ruralista e que eles foram escolhidos como seus representantes para apresentá-la. É relevante notar que o filho de Abelardo, Pedro Lupion (PP/PR), em 2023, é o Presidente da Frente Parlamentar do Agro.

Em 16/07/08, o relator, deputado Antônio Roberto, apresentou o seu relatório e substitutivo, que teve como referência, além do substitutivo aprovado no Senado, projeto de lei similar, em tramitação na Câmara dos Deputados, também de autoria de Paulo Paim, que, como se viu, já tinha sido objeto de audiências públicas e substitutivo aprovado em comissão[237].

Entre as mudanças, ele excluiu a previsão das delegacias antidiscriminatórias[238], ao argumento de sanar "ao mesmo tempo o vício de iniciativa, assim como a inadequação orçamentária por geração de despesa decorrente da criação desses órgãos". Todavia, o projeto do Senado tão somente autorizava a criação dessas delegacias, não havia vício de iniciativa, porque não impunha a sua criação. Aliás, o senador Rodolpho Coutinho foi muito cuidadoso na redação do seu substitutivo precisamente para evitar esse problema. Logo, inexistente o alegado vício de iniciativa e ele constituía um "espantalho" para justificar a exclusão da mencionada disposição, embora não tenham ficado claras as razões do relator para tanto. Esse estranhamento é reforçado pelo fato de, pouco antes no relatório, o relator ter acolhido a emenda do Deputado Dr. Rosinha (PT/PR), para destinar parte da arrecadação das loterias federais seriam destinadas para as ações de políticas afirmativas em prol da população negra, proposta muito mais duvidosa diante da ideia de "separação dos poderes", pois afetava a organização orçamentária e a disponibilidade financeira da União como um todo.

Por outro lado, foi mantida a referência à criação de varas especializadas em direito antidiscriminatório, mas condicionada a estudos e proposição legislativa posterior.

Além disso, o substitutivo acrescentava alguns dispositivos à Lei do Racismo, que criminalizavam condutas muito específicas, relacionadas às relações de trabalho e ao racismo praticado no ambiente digital. Nesse âmbito, a maior novidade trazida foi a possibilidade impor atividades de promoção de igualdade racial como "pena alternativa" na hipótese de crimes previstos na Lei do Racismo.

O relator excluiu também o capítulo específico voltado aos "direitos da mulher afro-brasileira", por razões supostamente de "topografia legislativa", mantendo, no entanto, a perspectiva interseccional nos demais dispositivos do texto, na linha do substitutivo do

[237] A apresentação de projetos idênticos nas duas Casas do Congresso Nacional foi, de acordo com o senador Paulo Paim, uma estratégia para acelerar a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial. Ele operou a mesma estratégia na tramitação do Estatuto do Idoso.

[238] Em artigo no prelo, nomeado de **Investigação Criminal Protetiva da Vítima**, trato da importância das delegacias especializadas na investigação dos crimes de discriminação seja em razão da cor, raça, idade, condição, origem, orientação sexual e identidade de gênero, considerando o efeito traumático gerado por essas condutas às vítimas. No texto, discuto a importância do acolhimento da vítima e da integração das políticas de segurança pública com as políticas de educação, saúde e assistência social, para uma abordagem mais efetiva da situação.

Senado. Os artigos que antes constavam do referido capítulo foram redistribuídos entre outros segmentos do projeto, que manteve, entre outras coisas, a proporcionalidade entre os gêneros nas ações afirmativas previstas no documento legislativo. Trouxe inclusive, na parte inicial do seu texto, um conceito de "desigualdade de gênero": "assimetrias existentes no âmbito da sociedade, acentuando a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais" (art. 1º, §1º, III). Assim, não houve perda do ponto de vista de funcionalidade normativa do projeto, mas uma subtração da sua força simbólica por o projeto deixar de dedicar um capítulo específico à opressão cruzada que a mulher negra sofre especificamente por "ser negra" e "ser mulher".

Por outro lado, o relator buscou incluir, no projeto, a interseccionalidade entre a "juventude" e o "negro", com a previsão de que "a redução de mortes violentas entre jovens negros" seria um dos objetivos do "Plano Operativo Nacional de Saúde Integral da População Negra" (art. 10, III). Nesse ponto, chama a atenção que esse objetivo tenha sido inserido dentro do capítulo "Do Direito à Saúde", e não no capítulo "Do Acesso à Justiça e à Segurança".

Por fim, o relator rejeitou as emendas apresentadas pela Bancada Ruralista, porém desapareceram de seu substitutivo a referência a terras de marinha, de fronteira e de interesse nacional, pontos que era considerados problemáticos pelas Forças Armadas. Assim, pouco a pouco, o deputado Antônio Roberto tentava construir um texto de consenso, que desfigurasse o mínimo possível a proposta aprovada pelo Senado.

Porém, no prazo de apresentação de emendas ao substitutivo, a Bancada Ruralista simplesmente reapresentou as suas emendas, por meio dos mesmos parlamentares. Essa insistência sinaliza a existência de um importante ponto de atrito entre o grupo e o movimento negro: a questão das terras quilombolas. Além disso, um desses deputados, o deputado João Almeida (PMDB/BA), foi além e, na sua emenda, propôs suprimir os dispositivos relacionados a cotas nas instituições públicas federais de educação e de ensino técnico de nível médio, ao argumento de que o tema já estava em discussão, na Câmara dos Deputados, no contexto de outro projeto de lei. Note-se que não há disposição legal ou regimental que impeça a tramitação de projetos com objeto idêntico ou similar, embora o ideal seja o seu apensamento. Aliás, não é raro que uma mesma proposição tramite em mais de um projeto de lei, inclusive para alargar os caminhos disponíveis para o avanço da pauta, como se extrai da existência de uma pluralidade de projetos de lei com o mesmo objeto ou objetos semelhantes na base de dados construídas para esta pesquisa.

Em 12/12/08, o relator apresentou novo substitutivo, no esforço de alcançar um texto que fosse minimamente consensual. Para tanto, reescreveu os capítulos voltados para as cotas raciais e para o reconhecimento dos direitos à terra pelos "remanescentes de quilombos", de modo a prever tão somente normas gerais e abertas, que deveriam depois ser complementadas por documentos legislativos adicionais. Note-se que a sucessão de substitutivos revela que, naquele momento, as resistências aparentemente se concentravam em torno do tema das terras e da educação, numa repetição dos mesmos debates que antecederam a edição da Lei Áurea, há mais de 120 ano, a indicar que, durante todo esse tempo, a questão da educação e das terras continuaram centrais para o funcionamento do dispositivo de raça.

No mesmo dia, houve reunião deliberativa, em que chamou a atenção a fala do deputado Evandro Milhomen (PC do B/AP), o qual relatou que escutou de um deputado federal que o **Brasil está virando o país dos privilégios, o "privilégio" para negro, para o índio, para o idoso etc**. Isso é relevante, porque confirma a fala da deputada Benedita da Silva, na sua entrevista, de que o discurso da "democracia racial" continuava vivo nos bastidores do Congresso Nacional, envergonhada, naquele momento, de se manifestar em público. E a escolha da palavra "privilégio" não é acidental, pois, em geral, é utilizada em contraposição à palavra "mérito" ou "justiça", principalmente no contexto de discursos meritocráticos, como o discurso oficial da "democracia racial". A partir dessa ótica, qualquer ação afirmativa seria rotulada como "privilégio". Aliás, percebe-se também, ao lado do discurso da "democracia racial", sinais de um discurso de "democracia etária", embora não formulado explicitamente, pois seria contrário inclusive a ações afirmativas a favor das pessoas idosas, como a sua prioridade de atendimento em serviços públicos e estabelecimentos comerciais.

Porém, esse segundo substitutivo do relator não foi votado nesse dia, uma vez que houve um pedido de vista pelo deputado Adilson Soares (PR/RJ)[239], ao argumento de que precisava de tempo para analisar as emendas propostas pela Bancada Ruralista.

Já em 2009, há duas tentativas fracassadas de realizar nova reunião da comissão, para votar o relatório e o substitutivo, em 13/05/09 e 26/08/09. Nas duas oportunidades, não houve quórum. Finalmente, a reunião deliberativa acontece em 09/09/09, onde inúmeros deputados participam do debate, especialmente da Bancada Ruralista.

[239] E relevante notar que ele é irmão mais velho do televangelista R. R. Soares e cunhado de Edir Macedo, o que aponta para a possível existência de uma aliança, já em 2009, entre a Bancada Ruralista e pelo menos parte da Bancada Evangélica. É relevante notar também que, apesar do seu pedido de vista para estudar melhor as emendas da Bancada Ruralista, o deputado Adilson Soares não compareceu na sessão de 09/09/09, quando finalmente o projeto foi votado na Câmara dos Deputados.

Na abertura da sessão, o Presidente da Comissão, deputado Carlos Santana (PT/RJ) enfatizou a importância da aprovação do Estatuto, bem como que ele já estava em discussão, no Congresso Nacional, há 10 anos, pois a sua primeira versão foi apresentada na Câmara dos Deputados por Paulo Paim, quando era ainda deputado federal. Enfatizou ainda que esse debate era ainda mais antigo, pois muito dos temas trazidos pelo Estatuto eram discutidos pelo Parlamento brasileiro desde a época da luta pela Abolição.

Em seguida, falou o deputado Abelardo Lupion. Informou que, depois de muitas reuniões, inclusive com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), foi possível alcançar um acordo que atenderia tanto à população negra quanto aos segmentos da população que se sentia ameaçada inclusive pelo segundo substitutivo do relator. Não especificou quais seriam esses segmentos inominados. Porém, afirmou que o texto anterior representava uma ameaça ao "direito de propriedade". Destacou que quem esteve à frente da negociação pelo terceiro substitutivo foi o deputado Onyx Lorenzoni (Democratas/RS) e que a bancada dos Democratas iria se empenhar junto ao seu partido, para que discussão no Senado não fosse ao Plenário. Por fim, chamou o novo texto de "grande avanço para a sociedade brasileira".

Mas qual era esse novo texto? Na sua fala, o relator enumerou as diversas modificações no novo substitutivo, inclusive com a supressão de diversos dispositivos, sem maiores motivações sobre as exclusões, para além da necessidade de construção de consenso sobre o projeto. O novo substitutivo limitou-se a dizer que existiria um sistema de cotas para a população negra nas universidades federais, sem oferecer qualquer parâmetro que viabilizasse a sua operacionalização. Dessa forma, conseguiu ser ainda mais genérico do que o segundo substitutivo. Além disso, foram eliminadas inteiramente no terceiro substitutivo, entre outras medidas de promoção da igualdade racial: as cotas para acesso a cargos e empregos na administração pública e nas empresas e organizações privadas (art. 44 do segundo substitutivo); o acesso equitativo da população negra a linhas de financiamento habitacional públicas e privadas (arts. 41 e 42 do segundo substitutivo); as cotas nas produções de cinema e televisão; a inclusão da temática discriminação e desigualdade racial no processo de formação dos profissionais da segurança pública e do sistema de justiça (art. 71, §1º, I, do segundo substitutivo); e a proposição ao Poder Judiciário de criação de "varas especializadas para o julgamento das demandas criminais e cíveis" originadas de legislação antidiscriminatória e de promoção de igualdade racial" (art. 71, §1, II). O "mérito" e a "democracia racial" venceram.

Ademais, o direito à terra das populações quilombolas deixou de ter uma seção própria do texto e passou a ser tratado na seção que cuidava do "acesso à terra", aparentemente num movimento para rebaixar a importância simbólica do tema. O texto foi também reformulado para ser ainda mais genérico do que o do segundo substitutivo e excluiu qualquer critério para a delimitação dessas terras[240]. Foi excluída especificamente a prioridade para demarcação das terras das "comunidades dos quilombos expostas a situações de conflito e sujeitas à perda de posse das suas terras" (art. 36 do segundo substitutivo).

Porém, o terceiro substitutivo manteve, por exemplo, a caracterização das ações afirmativas como um instrumento para "reparar as distorções e desigualdades sociais derivadas da escravidão e demais práticas discriminatórias racialmente adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do país" (art. 4º, parágrafo único). Também foi mantido "a redução de mortes violentas entre jovens negros" como um dos objetivos do Plano Operativo da Política Nacional da Saúde Integral da População Negra (art. 10, III), bem como a obrigação de o Estado adotar medidas especiais para coibir a violência policial contra a população negra (art. 56 do terceiro substitutivo). Não houve alteração também quanto às modificações na Lei do Racismo. As delegacias e varas especializadas já tinham sido eliminadas no primeiro e no segundo substitutivo respectivamente.

Diante de tantos recuos, a fala do deputado Damião Feliciano (então PDT/PB, mas atualmente no União Brasil/PB) provavelmente resume as razões de os defensores do Estatuto terem aceitado o acordo que resultou no terceiro substitutivo: "melhor 30% de alguma coisa do que 100% de nada". Por sua vez, o deputado Carlos Santana (PT/RJ) afirmou que "o jogo do Parlamento era muito difícil" e que, no dia seguinte, os jornais diriam que eles teriam recuado, o que não seria verdade, pois o Estatuto traz o reconhecimento da discriminação e o "reconhecimento é o máximo". Destacou que a existência do Estatuto já seria uma vitória e que o povo negro só vai crescer pelo estudo, com médicos, advogados e juízes negros. Não sabiam que o texto seria ainda mais desidratado no Senado antes de sua aprovação, de modo a eliminar parte importante das vitórias que prosseguiam no texto.

Na sua vez de falar, o deputado Luís Carlos Heinze (PP/RS) apresentou-se como integrante da Bancada Ruralista e que votaria a favor do terceiro substitutivo. Na oportunidade, aproveitou ainda para pedir de Edson Santos, Ministro da SEPPIR, para intervir

[240] Esse movimento aparentemente fazia parte de uma estratégia mais ampla, para evitar que o Decreto Federal nº 4.887/03 adquirisse uma base legal mais sólida, de modo a aumentar as chances de o STF declarar a sua inconstitucionalidade, já que uma das bases da ação declaratória de inconstitucionalidade ajuizada pelo PFL contra esse decreto era precisamente a falta de lei que lhe desse sustentação.

quanto ao Decreto Federal nº 4.887/03, que, como se viu, era o alvo último de parte das manobras da Bancada Ruralista na tramitação do Estatuto.

Já no seu discurso, o deputado Índio da Costa (DEM/RJ) sustentou que:

> Deputados e pessoas aqui presentes defendendo ambos os lados aqui dessa proposta. Eu gostaria de fazer um registro de uma reunião que foi feita ontem com o ministro Edson Santos, a assessoria dele, o deputado Onyx Lorenzoni e o nosso deputado Antônio Roberto, que é o relator na matéria. E dizer que quando entrei lá dentro eu estava atrás de uma frase do Martin Luther King que seria a minha defesa naquele dia, mas não tive tempo de dizer a frase e que ela dizia uma frase que é conhecida por todo mundo "Eu tenho um sonho que meus quatro filhos pequenos viverão um dia num país onde não serão julgados pela cor da sua pele, mas pelo conteúdo do seu caráter". E eu cheguei lá no ministério e vi essa frase na parede. Eu digo curioso a frase que eu ia usar pra combater o texto é a frase que estava ali no Ministério que estava defendendo o texto. E foi uma reunião de coração aberto, uma reunião onde se buscou encontrar o que havia de importante no estatuto, mas ao mesmo tempo, também o que havia de importante na nossa defesa contra alguns **excessos**. Excessos esses que foram corrigidos, excessos que poderiam vir a criar, apesar de não ser a intenção do governo, de não ser a intenção do Ministério, de não ser intenção do movimento negro, **uma espécie de MST negro**, onde deixasse um texto confuso em relação às terras. **Pessoas que já moram no Alto Leblon, pessoas que moram no Humaitá**, para citar áreas que eu conheço da cidade do Rio de Janeiro que tem discussão, se o terreno é quilombola, se o terreno não é quilombolas e tal. Foi ajustado e está claro, o que é de quem. Em relação a excessos, como empresas terem prioridade em desempate, ser critério de desempate, licitações públicas, que foi minha grande crítica na última reunião. Isso foi também retirado do texto. O texto avançou, o texto melhorou e os democratas estão aqui de coração aberto. Vou passar a palavra com quem estou dividindo o tempo, com o deputado Onyx Lorenzoni, pra que ele possa concluir. Mas dizer que nós viemos aqui ê favoravelmente votaremos favorável ao texto, porque **deixou de ser um texto que divide a sociedade**, passou a ser um texto que dá oportunidades diferenciadas de crescimento. As empresas não terão mais obrigação de ter X por cento de negros para participar de licitações. As empresas não terão mais que ter X por cento de negros para poderem, enfim, ter algum tipo de autorização pro funcionamento. Mas pode ter um benefício fiscal nesse caso. E nós somos absolutamente favoráveis a isso (grifo nosso).

A ideia de um "MST Negro" invadindo o Humaitá e o Leblon constitui um caso claro de "falácia do espantalho". Por sua vez, as repetidas menções a "excessos", nunca especificados, constitui um exemplo de "falácia do apelo às emoções" (Walton, 2006, p. 26), que está presente também na argumentação do parlamentar, quando ele fala que o texto anterior "dividia a sociedade" e que, em contraposição, o texto do terceiro substitutivo era "bom", porque não continha "excessos" e criava "oportunidades diferenciadas de crescimento".

Porém, para além das manobras retóricas – também importantes no itinerário legislativo inclusive para que o parlamentar reforce a sua posição junto aos seus eleitores -, o objetivo último das mitigações no projeto de lei era aparentemente atender os interesses de diversos atores, por exemplo: da Bancada Ruralista, interessado em limitar ao máximo o reconhecimento das terras quilombolas; das empresas de produção audiovisual, que seriam afetadas pela imposição de contratações mínimas de pessoas negras para as suas produções; e

das empresas em geral, que deixavam de ter obrigação de possuir uma quantidade determinada de empregados negros para participar de licitações ou para obter e manter determinadas licenças de funcionamento.

Por sua vez, na sua fala, o deputado Onyx Lorenzoni (DEM/RS)[241] afirmou que o Brasil é um "país mestiço", mas que era importante recuperar o que o país, em muitos momentos de sua história, construiu com a exclusão dos negros na sociedade, afastando-se, dessa forma, do discurso oficial da "democracia racial", em uma manobra hábil de homenagear o discurso dos movimentos negros, uma vez que já tinha alcançado os seus objetivos estratégicos. Na sequência, elogiou o consenso, alegando que o mais fácil é radicalizar, de cá e de lá, e estimular o ódio. Ressaltou a importância de enxergar, nas palavras do deputado, a negritude de todos os brasileiros, porque a cultura brasileira é impregnada de negritude. Diz ser torcedor do Internacional, que nasceu precisamente para combater a discriminação, pois só tinha atletas da Liga da Canela Preta, oriundos de Ilhotas, uma das comunidades mais pobres de Porto Alegre. Disse que o Democratas (antigo PFL) lutou, na Comissão Especial, para que o Estatuto da Igualdade Racial fosse o "Estatuto mestiço", como é, de acordo com o deputado, o Brasil. Para ele, o Estatuto traz diversas oportunidades para a população negra, mas aponta para um futuro mestiço, sem espaço para uma nação bicolor, para a racialização e para a "divisão". O parlamentar encerrou a sua fala, com a menção de que a genética já demonstrou que não existe raça, de que não houve, no Brasil, a separação "sanguínea, entre irmãos", que existiu em outros países e de que somos "misturados".

É relevante notar que Onyx Lorenzoni tentou retratar o terceiro substitutivo como o projeto do consenso, o projeto "mestiço", em contraposição a um segundo substitutivo, o projeto do "ódio", do "radicalismo" e da "divisão", como se as propostas excluídas carecessem de um mínimo de razoabilidade, em mais um exemplo da "falácia do apelo à emoção"[242]. Mais uma vez, há um movimento direcionado à audiência mais ampla, de modo a retratar a posição da Bancada Ruralista, como a posição da "razoabilidade", do "bom senso" e do "centro político", contraposta a dois polos igualmente extremos.

Aprovado o terceiro substitutivo na Comissão Especial, ele foi encaminhado para CCJ, onde foi aprovado de maneira terminativa. Nessa medida, foi enviado de volta para o Senado,

[241] É importante lembrar que, em 2016, Onyx Lorenzoni foi o relator do pacote de projetos das "10 medidas contra a Corrupção", elaborado, entre outros, por parte dos líderes da Operação Lava Jato e, a partir de 2018, um dos protagonistas da campanha e do governo de Jair Bolsonaro.

[242] "Várias falácias contêm apelos a emoções como pena, medo e entusiasmo. Como, numa argumentação, as emoções costumam ser diversionistas, as falácias emocionais são quase sempre consideradas falácias de pertinência. Mas as emoções podem ser usadas também parar forçar o fim prematuro da argumentação, transgredindo a regra negativa do estágio final." (WALTON, 2006, p. 27)

sem passar pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Já no Senado Federal, o projeto foi encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça, onde o seu presidente, senador Demostenes Torres (DEM/GO), nomeou a si mesmo como relator do projeto. Note-se que, como o projeto de lei tinha origem no Senado, cabia a ele decidir definitivamente sobre o assunto. Se os senadores quisessem restaurar o substitutivo do senador Rodolpho Tourinho, eles poderiam fazê-lo sem ter que retornar para a Câmara dos Deputados. Porém, já estávamos em outra legislatura e o corpo de senadores e o momento político era diferente. Um dos seus defensores mais enfáticos, Antônio Carlos Magalhães (DEM/BA), morreu em 2007.

No seu relatório e voto, Demostenes Torres afirmou que os ajustes realizados na Câmara dos Deputados foram para a adequação do substitutivo original do Senado Federal aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, bem como a imperativos orçamentário-financeiros, isto é, já abre a sua fala com a mobilização de termos do discurso jurídico para de justificar a desidratação do projeto na Câmara dos Deputados. Considerou que as modificações trazidas pela Câmara dos Deputados não violam "a essência ou os objetivos maiores" do projeto original do senador Paulo Paim (PT/RS). O relator também sugeriu **a retirada de todas as menções ao termo "raça"** (do Estatuto da Igualdade **Racial**), substituindo-o pela palavra cor:

> Geneticamente, raças não existem. Na medida em que o Estado brasileiro institui o Estatuto da Igualdade Racial, parte-se do mito da raça. Deste modo, em vez de incentivar na sociedade brasileira a desconstrução da falsa ideia de que raças existem, por meio do Estatuto referido o Estado passa a fomentá-la, institucionalizando um conceito que deve ser combatido, para fins de acabar com o preconceito e com a discriminação. O genoma humano é composto de 20 mil genes. As diferenças mais aparentes (cor da pele, textura dos cabelos, formato do nariz) são determinadas por um conjunto de genes insignificantemente pequeno se comparado a todos os genes humanos. Para sermos exatos, as diferenças entre um branco nórdico e um negro africano compreendem apenas uma fração de 0,005 do genoma humano. Em outras palavras, toda a discussão racial gravita em torno de apenas 0,035% do genoma, de maneira que não faz qualquer sentido atualmente a crença em raças. Por tal motivo, rejeito qualquer menção à raça no Substitutivo, mantendo apenas menções a cor. **(Relator senador Demóstenes Torres)**

Relembre-se que o argumento de que "raças não existem" e que existe, no máximo, preconceito de cor e, mesmo esse de caráter excepcional, são elementos centrais do discurso da "democracia racial" e do "negacionismo do racismo" pelo menos desde a década de 1950, como se viu anteriormente. A partir dessa ideia, Demostenes Torres propõe a aprovação de um Estatuto da Igualdade Racial higienizado de qualquer menção a "raça". Nessa linha, sugeriu a retirada do art. 7º, I, que previa:

> Art. 7º O conjunto de ações de saúde voltadas à população negra constitui a política nacional de saúde integral da população negra, organizada de acordo com as diretrizes abaixo especificadas:
> I - Inclusão do conceito de racismo como determinante social da saúde;

Nesse trecho, o relator utiliza a "falácia do equívoco", que vem "da confusão conceitual entre dois significados diferentes de um mesmo termo, no mesmo argumento, quando há uma mudança contextual" (Walton, 2006, p. 31), no caso entre "raça" como fenômeno biológico e "raça" como fenômeno social. Ele utiliza essa falácia para extrair a conclusão de que, por não existir "raça biológica", inexistiria racismo e, por consequência, manifestou-se pela retirada do art. 7º, I, do projeto, quando o próprio texto dessa disposição fala em racismo como determinante social, e não como determinante biológico da saúde.

Com base nessa mesma falácia discursiva, o relator sugere a exclusão do art. 9º e de quase todo art. 10, preservando apenas o parágrafo único, que é incorporado ao art. 8º. Nesse processo, eliminou-se toda referência à "redução de mortes violentas entre jovens negros", como um dos objetivos do Plano Nacional de Saúde Integral da População Negra. Trata-se de uma manifestação clara de que o discurso oficial da "democracia racial" continuava vivo no Congresso Nacional, apesar de parcialmente submergido nos seus bastidores, aparecendo apenas em forma de falácias discursivas.

Nessa mesma linha, o deputado Demóstenes sugere a retirada também do termo "escravidão", com base na seguinte linha de raciocínio:

> No parágrafo único do art. 4º, rejeitam-se as expressões "derivadas da escravidão", porque, ao aprovar este Projeto de Lei, o Estado brasileiro está olhando para o futuro, vislumbrando horizontes melhores para todos os seus. Sem esquecer os erros cometidos, e esta proposição é prova desse firme propósito, devemos voltar nosso esforço para o futuro e buscar a justiça social para todos os injustiçados, sem qualquer forma de limitação. (**Relator senador Demóstenes Torres)**

Essa fala de Demóstenes Torres lembra o discurso de José Sarney por ocasião da criação da Fundação Palmares, em que elogiou a população negra pelo seu "compromisso com o futuro", em contraposição com a luta do movimento negro, principalmente a partir da década de 1970, no sentido de resgatar a dimensão histórica do presente de desigualdade e de discriminação vivida pela população negra.

É interessante fazer aqui um paralelo entre a "obrigação de a pessoa negra olhar para o futuro" e a "obrigação da mulher a pacificação da família", que está na raiz tanto do sentimento do juízo de culpa em relação à mulher vítima de violência doméstica, nos termos trazidos na entrevista da deputada Érika Kokay (PT/DF). Nos dispositivos de raça e gênero, negros e mulheres, na posição de dominados, cabem à posição de pacificar os conflitos, mesmo eles sendo as vítimas das violências. Ao branco homem não cabe qualquer responsabilidade, isto é, grandes poderes, sem grandes responsabilidades.

Dessa forma, nota-se que, no Brasil, o discurso do "negacionismo do racismo" e, por consequência, o dispositivo de raça tem no esquecimento, um dos seus elementos mais importantes.

Dito isso, é espantoso que o relator tenha retirado tanto o termo "raça"[243], quanto o termo "escravidão" do Estatuto da Igualdade Racial. Com efeito, o termo "raça" só é mantido no substitutivo de Demostenes Torres, nos artigos introdutórios conceituais e nos que propõem modificações em outras leis, como a Lei do Racismo, para manter a coerência interna desses textos. Ele sugere também a retirada do termo "identidade negra", com os seguintes argumentos:

> Do inciso IV do art. 7º, rejeitam-se as expressões "fortalecer a identidade negra e", porquanto não existe no Brasil uma "identidade negra", paralela a uma "identidade branca". O que existe é uma identidade brasileira. Apesar de existentes, o preconceito e a discriminação no País não serviram para impedir a formação de uma sociedade plural, diversa e miscigenada, na qual os valores nacionais são vivenciados pelos negros e pelos brancos. No Brasil, a existência de valores nacionais, comuns a todas as cores quebra o estigma da classificação identitária maniqueísta. Encontram-se elementos da cultura africana em praticamente todos os ícones do orgulho nacional, seja na identidade que o brasileiro tenta construir, seja na imagem do País difundida no exterior, como samba, carnaval, futebol, capoeira, pagode, chorinho, mulata e molejo. Desse modo, existem valores nacionais brasileiros que são comuns a todos os tipos e cores que formam o povo. Por nunca ter havido a segregação das pessoas por causa da cor, foi possível criar um sentimento de nação que não distingue a cultura própria dos brancos da cultura dos negros. A unidade do Brasil não depende da pureza das cores, mas antes da lealdade de todas elas a certos valores essencialmente panbrasileiros, de importância comum a todos. **(Relator senador Demóstenes Torres)**

Mais uma vez, observa-se na fala do relator, elementos centrais do discurso da "democracia racial", como a referência à uma "identidade nacional", que absorveria a "identidade negra", e comparação com as políticas de segregação racial nos EUA e na África do Sul, como estratégia para afirmar que não existe racismo no Brasil, pelo menos não de forma disseminada, como se a política pública segregacionista fosse a única forma possível de manifestação do racismo. Por consequência, o relator propõe também a retirada dos termos "reparação" e "compensação" do art. 3º do já desidratado substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados.

Além disso, ele rejeita a totalidade da já extremamente rarefeita subseção acerca do sistema de cotas – já duas vezes reduzida em seu escopo na Câmara dos Deputados -, com a seguinte justificativa, que mais uma vez casa o "negacionismo do racismo" com o discurso meritocrático:

[243] De fato, a redação final do Estatuto da Igualdade racial só tem menção à palavra raça, no art. 1º, em que apresenta os conceitos utilizados naquela lei. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm Acesso em 08/05/24.

> O inciso V do art. 15, bem como a criação da Subseção Única – Do Sistema de Cotas na Educação e as expressões "destinados a assegurar o preenchimento de vagas pela população negra nos cursos oferecidos pelas instituições públicas federais de educação superior e nas instituições públicas federais de ensino técnico de nível médio" do art. 17, merecem rejeição porque o acesso à universidade e ao programa de pós-graduação, por expressa determinação constitucional, deve-se fazer de acordo com o princípio do mérito e do acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística segundo a capacidade de cada um (art. 208, inciso V, da Constituição Federal). **(Relator senador Demóstenes Torres)**

Por fim, o Senador Demóstenes Torres rejeita também qualquer incentivo ao emprego de negros no setor privado, último sobrevivente do programa de igualdade racial antes veiculado pelo projeto. Para tanto, utiliza o argumento da "discriminação reversa":

> Rejeita-se o art. 45 do Substitutivo em razão de, ao se dispor sobre incentivos fiscais relacionados à contratação de negros, o Estatuto incentiva a demissão de trabalhadores brancos, muitos dos quais pobres. Haverá uma óbvia preferência, por parte das empresas, da manutenção no quadro de empregados daqueles trabalhadores que possam agregar benefícios. Assim, o Estatuto prega a discriminação reversa em relação aos brancos pobres e cria clara situação de acirramento dos conflitos relacionados à cor da pele, pois obviamente a situação instaurada fomentará o rancor daquele que foi substituído no mercado de trabalho por outro indivíduo, ainda que eventualmente de menor capacidade, só porque tal indivíduo possui a "cor" certa. **(Relator senador Demóstenes Torres)**

Em resumo, o relator buscou transformar o Estatuto da Igualdade Racial em um veículo do "negacionismo do racismo". Não haveria raças ou racismo no Brasil, a escravidão deve ser esquecida e qualquer ação afirmativa constituiria "discriminação reversa", um outro nome para o "racismo negro" utilizado pelos órgãos de repressão da Ditadura Militar. As modificações propostas pelo senador Demostenes Torres têm, em geral, dimensões mais simbólicas do que econômicas, porém na luta pela reconfiguração do dispositivo de raça na sociedade brasileira, o simbólico tem uma importância estratégica.

Nesse sentido, fundamental é a fala do senador Paulo Paim sobre as pressões que tanto ele como o senador Demóstenes Torres sofriam para não aprovar o Estatuto da Igualdade Racial naqueles termos. De um lado, os movimentos negros estavam frustrados com toda a desidratação do texto, com a perda de vários direitos, e de outro lado. Por sua vez, o senador Demóstenes Torres sofria uma extrema pressão da classe dominante para a rejeição do projeto:

> O relator suprimiu mais artigos relativos à saúde da população negra, ao mercado de trabalho, ao percentual de candidaturas negras e, em alguns artigos, o conceito sociológico de raça foi substituído por etnia. O parecer do senador Demóstenes Torres foi duro. Nós fomos à tribuna do Senado, em dezembro de 2009, solicitar que não aprovássemos o Estatuto da Igualdade Racial sem ouvir as lideranças do movimento negro, mas não tivemos forças. Sei que estamos lutando diariamente pela igualdade racial, em nossos bairros, comunidades, universidades, no trabalho etc. Mas no Congresso Nacional as coisas só ocorrem conforme o rufar dos tambores, como fizemos em 1988, 1995, 2005, visando à Promoção da Igualdade Racial. Não procuraremos culpados, não faremos uma 'caça às bruxas', o que

> importa é a reflexão de cada um. Enfim, no dia 16 de julho de 2010, o Estatuto foi aprovado no Senado Federal, por unanimidade. **Eu certamente carregava um ar de resistência em votar o texto este ano, mas a SEPPIR e lideranças do movimento negro, cerca de 20, exceto o MNU, analisavam o acordo. A Casa Civil me ligou e disse que o parecer era mais duro que as mudanças, em si. – "Paim, deixa votar, na regulamentação do texto proporcionaremos grandes benefícios para a comunidade negra".** Sei que não sou o senhor da verdade, não quero fazer do Estatuto uma luta eterna, mesmo com este texto, mas jamais desistirei de pontos que julgo fundamentais, para debater em um próximo momento. É o caso do PLC 180/2008, que institui reserva de vagas nas universidades públicas para alunos das escolas públicas, negros, indígenas e pessoas com deficiência. **O senador Demóstenes Torres (DEM) e eu nos obrigamos a deixar de lado nossas convicções para votar o Estatuto da Igualdade Racial, sobretudo naquela data. Sabemos que ele foi pressionado pela elite conservadora para que o projeto não fosse aprovado, mesmo com as alterações incluídas. Assim como nós, para que não fosse votado o novo texto, pois nossos partidários queriam o projeto original. Mas, no Congresso Nacional acordo é acordo; manifestações tardias só reforçam a angústia e as necessidades do povo negro, e, como diz o poeta: O caminho se faz caminhando".** (PAIM, 2011, p. 60-66) (grifo nosso).

> Aqui é majoritariamente um congresso branco. E acharam que não, que não podia votar uma coisa dessa. Que absurdo! No país não tinha racismo até hoje muitos alegam, alegam que nem sequer escravos teve aqui, que era uma outra conversa. Então foi ficando difícil, difícil. Mas nós não desanimamos, né? (**Deputada Benedita da Silva,** entrevista realizada em 07/05/24).

As pressões sofridas por Paulo Paim pelos movimentos negros podem ser exemplificadas na seguinte fala de Gilberto Leal, integrante da direção da Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN)[244] (Moura e Ramos, 2020, p. 236):

> Somos a favor do Estatuto, mas contra as alterações feitas por Demóstenes Torres. Foi ele que disse durante a audiência sobre as cotas no STF que o que foi estupro cometido contra mulheres negras durante a escravidão era na verdade relação consensual. Como uma pessoa dessas tem sensibilidade para legislar sobre uma matéria tão importante?

Por outro lado, de acordo com Thiago Tobias, da EDUCAFRO[245], havia pressões sobre Paulo Paim pela aprovação do projeto, mesmo mutilado, pois

> estava perto da campanha[246], os caras queriam aprovar o Estatuto e o pessoal do movimento negro lá, e sentou com o Paim, "vamos aprovar". Aí ele falou, quem sou eu para poder ficar segurando. Se querem aprovar, então aprova. Acho que tinha que avançar, mas ..." (Moura e Ramos, 2020, p. 238).

---

[244] A Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN) foi fundada em 1991, como uma instância de construção de convergências entre os diversos movimentos negros brasileiros, com o objetivo de "garantir condições iguais e dignas para a população negra e superar as desigualdades regionais, de raça, classe e gênero, no Brasil" (https://conen.org.br/, acesso em 21/07/2024).

[245] A Educafro foi fundada em 1997, na Baixada Fluminense do Rio de Janeiro, com o objetivo de reunir pessoas voluntárias, para lutar "pela inclusão de negros, em especial, e pobres em geral, nas universidades públicas, prioritariamente, ou em uma universidade particular com bolsa de estudos, com a finalidade de possibilitar empoderamento e mobilidade social para população pobre e afro-brasileira (https://educafro.org.br/site/quem-somos/, acesso em 21/07/2024).

[246] Em 2010, Dilma Rousseff foi eleita presidenta da República.

Note-se que não estava mais em jogo os interesses econômicos dos latifundiários rurais ou dos empresários que precisariam implantar programas de equidade racial. Esses dispositivos já tinham sido retirados do texto do terceiro substitutivo da Câmara dos Deputados. A questão aqui é distinta. É a disputa pelo conteúdo do dispositivo de raça, pela continuidade da hegemonia da branquitude. Tanto é assim que Demóstenes Torres passa por cima do acordo feito com Onyx Lorenzoni, no sentido de que o Democratas apoiaria o texto do terceiro substitutivo também no Senado. Dito isso, é relevante observar que o relator não disputou o termo "gênero", que é preservado na redação final do Estatuto da Igualdade Racial, especialmente, quando se considera o interdito que parte da direita lançaria em torno desse termo nos anos subsequentes. Essa é também a percepção de Paulo Paim:

> Mas, é óbvio, não se enganem, no centro da discussão deste debate há um componente ideológico; precisamos alcançar com o Estatuto da Igualdade uma consciência pública de que, de fato, é necessário tratar desigualmente os desiguais para atingirmos a verdadeira igualdade. Temos que trabalhar algumas de nossas ações com total abnegação; abnegação semelhante à de um pai, ou de uma mãe, que perder a sua noite de sono para embalar a criança, que deixa os seus sonhos para depois, porque quer o melhor para seu filho, para o seu neto e para seu bisneto. Isso é pensar na sociedade. (Paim, 2011, P. 74)

> Aos que são contra a criação do Estatuto da Igualdade Racial, fazemos um convite para que andem pelas ruas, vejam as diferenças que existem nos rostos das pessoas ao caminhar pelos grandes centros do país. Em seguida, visitem as lojas de shopping centers, os consultórios médicos, de advogados, dos diretores de empresas, nas universidades, olhem ao redor, parem alguns minutos em frente aos telejornais, novelas e comerciais – e vejam com seus próprios olhos se não existem dois Brasis. (Paim, 2011, p. 75)

Aliás, falando em componente ideológico, recuperando a entrevista da deputada Érika Kokay (PT/DF) sobre a lista das palavras proibidas pela extrema direta (o "Índex"), além da palavra "gênero", têm-se também as palavras "raça", "identidade negra" e "escravidão", acrescentadas pelo senador Demóstenes Torres (DEM/GO). No seu voto, o senador Demóstenes Torres já antecipava muitos dos argumentos que, mais tarde, a extrema direita global iria articular para se contrapor ao que eles chamam de "teoria racial crítica", que, em larga medida, assim como o termo "ideologia de gênero", nada mais do que "espantalhos" criados por esses grupos para justificar a continuidade de diversas formas de discriminações, principalmente de natureza estrutural e para mascarar, por meio de "pânicos morais", uma série de outros problemas sociais decorrentes dos dispositivos de poder mais amplos dessas sociedades, como o dispositivo econômico. O pânico moral em torno do ensino de "ideologia de gênero" nas escolas anda de mãos dadas com a redução de impostos para os milionários.

No dia 16/06/10, o projeto foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Em seguida, o Senador Paulo Paim solicitou urgência para a matéria. A Presidência

do Senado, após consulta do Plenário, convocou sessão deliberativa extraordinária, o Senador Demóstenes Torres leu o seu voto em substituição à manifestação das demais comissões. Anunciou-se, então, acordo de lideranças para a votação e aprovação da matéria, a evidenciar que a Demostenes Torres não era uma voz isolada no Senado Federal e que a correlação de forças favorecia a sua visão sobre o tema, ou seja, ele foi apenas a "ponta de lança" de uma articulação muito mais ampla, que, em parte, desejava a rejeição integral do Estatuto. Em seguida, o projeto foi encaminhado para a Presidência da República que a sancionou como Lei nº 12.288/2010.

Nesse ponto, convém parar e refletir sobre o significado de todo esse debate que culminou com a aprovação e promulgação do Estatuto da Igualdade Racial, cuja tramitação estendeu-se por mais de 10 anos, considerando-se os dois projetos apresentados. No seu início, ele refletia as aspirações dos movimentos negros, consolidadas na preparação e na participação na Conferência de Durban. O projeto aprovado pelo Senado trazia inovações importantes no combate à desigualdade e à discriminação contra a população negra na área da saúde, da educação, do trabalho, da comunicação social, da segurança pública e do sistema de justiça. Apesar de propor poucas alterações diretamente na Lei do Racismo, a criação de delegacias e varas especializadas em direito antidiscriminatória seria um passo importantíssimo para a sua maior efetividade, mas ficou para trás.

As reações à aprovação do Estatuto da Igualdade Racial dentro dos movimentos negros foram variadas: parte denunciou o Estatuto como um documento vazio e outra o apresentou como uma vitória, um marco para o movimento negro no Brasil (Moura e Ramos, 2020, p. 238-239). De acordo com a perspectiva de Edson França, coordenador da UNEGRO[247], com a aprovação do Estatuto:

> (...) conquistamos uma lei com 64 artigos estabelecendo direitos, princípios, diretrizes e políticas públicas para promoção social da população negra. Considero que as cotas estão contempladas na instituição da obrigatoriedade de o Estado instituir ações afirmativas na educação, no trabalho, na comunicação. Entendemos que uma boa leitura e correta interpretação do Estatuto, verificaremos a manutenção das principais bandeiras do movimento negro, demonstrando a habilidade dos negociadores e o acerto da tática adotada (Moura e Ramos, 2020, p. 239).

Assim, na falta de direitos específicos reconhecidos à população negra, parte dos movimentos negros depositavam esperança nas interpretações possíveis das diretrizes gerais que, por fim, sobreviveram no Estatuto da Desigualdade Racial. No entanto, o histórico de

[247] A União de Negras e Negros pela Igualdade (UNEGRO) foi fundada em Salvador em 1988 e tem por objetivo lutar contra o extermínio da população negra e na luta antirracista, de gênero e de classe. Trata-se de uma organização de viés assumidamente marxista (https://wikifavelas.com.br/index.php/Uni%C3%A3o_de_Negras_e_Negros_pela_Igualdade_(Unegro), acesso em 21/07/2024).

interpretação de normas antidiscriminatórias de conteúdo aberto por parte dos operadores do direito em geral, e pelo sistema de justiça em específico, não é muito animador.

Nesse ponto, é interessante notar que período de tramitação do Estatuto da Igualdade Racial coincide quase que perfeitamente com período de tramitação da Lei Maria da Penha. Não por acaso, as duas leis possuem aspectos semelhantes, notadamente a ideia de que a discriminação e a desigualdade não podem ser enfrentadas apenas com a criminalização de condutas. Embora essa providência seja importante, seria necessário também articular uma grande quantidade de políticas públicas, para, de maneira transversal, enfrentar o problema. Além disso, o Estatuto da Igualdade Racial traz o recorte de gênero para o seu próprio texto, com o objetivo de tratar dos problemas específicos da mulher negra, o que aponta a importância do diálogo entre essas duas leis e respectivos debates legislativos.

Porém, o desfecho das duas leis foi muito diferente. Como se viu, a Lei Maria da Penha efetivamente inaugurou uma revolução na forma como Estado brasileiro enfrentava a violência doméstica contra a mulher. Por sua vez, já na sua tramitação, o Estatuto da Igualdade Racial foi desidratado do ponto de vista prático e simbólico e sua repercussão ficou muito aquém do que desejavam os seus propositores originais. Aliás, a própria Lei do Racismo passou por um processo muito similar na sua tramitação original e, somente aos poucos, a efetividade pretendida por seus idealizadores foi sendo reconstituída por meio de inúmeros projetos de lei. Tal fato é sintomático de que a questão de raça é um tabu muito maior a ser enfrentado na sociedade brasileira do que a questão da violência doméstica contra a mulher, provavelmente porque ela não afeta apenas a mulher, como toda a família.

Na conclusão deste trabalho, essas aproximações e distanciamentos entre Lei do Racismo, Estatuto da Igualdade Racial e Lei Maria da Penha serão examinadas detidamente.

5) PL 84/1999 – Lei 13.735/12 – Lei Azeredo

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar, e a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, para tipificar condutas realizadas mediante uso de sistema eletrônico, digital ou similares, que sejam praticadas contra sistemas informatizados e similares; e dá outras providências.

Já em 2012, a Lei do Racismo foi novamente modificada. Dessa vez, a alteração decorreu do PL 84/99, que, depois de mais de 10 anos de tramitação, transformou-se na Lei nº 12.735/12. O seu propositor original foi o Deputado Luiz Piauhylino (PSDB/PE), mas o seu principal patrocinador foi o senador Eduardo Azeredo (PSDB/MG). Daí porque, quando foi aprovado, ela ficou conhecida como “Lei Azeredo”.

Trata-se de uma lei bastante extensa, que cuida de crimes realizados "mediante uso de sistema eletrônico, digital e similares, que sejam praticados contra sistemas informatizados e similares", porém, ao longo do seu itinerário legislativo, não houve qualquer debate sobre a desigualdade e a discriminação racial no Brasil. A única modificação que ela realiza na Lei do Racismo foi a alteração de um inciso, para prever a possibilidade de o juiz decidir cautelarmente pela "cessação das respectivas transmissões radiofônicas, televisivas, eletrônicas ou da publicação de qualquer meio" de ato que caracterize o crime de racismo (art. 20, §3º, II da Lei do Racismo). O projeto foi finalmente aprovado em 07/11/12 e promulgado no mesmo ano.

6) PL 1.749/15 - Lei 14.532/23

Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial, prever pena de suspensão de direito em caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística e prever pena para o racismo religioso e recreativo e para o praticado por funcionário público.

A última grande modificação da Lei do Racismo decorreu da aprovação do PL 1749/15, de autoria da deputada Tia Eron (PRB/BA) e do deputado Bebeto (PSB/BA), remunerado posteriormente para 4566/21, do qual resultou a Lei nº 14.532/23. O projeto foi proposto em 28/05/15 e pretendia modificar a Lei do Racismo para apenar a injúria racial com uma pena mais alta, quando a conduta ocorresse em lugares públicos, abertos ao público ou nas redes sociais, no que o projeto chamou de "injúria racial coletiva". O projeto tornava, nesses casos, "pública incondicionada" a respectiva ação penal, ou seja, não dependeria da vontade da vítima a existência do processo criminal.[248]

Na justificação, os autores referirem-se a episódios de manifestação racistas nos estádios de futebol ao longo de 2014. Mencionaram expressamente o caso de um jogador, Jemerson de Jesus Nascimento, do Atlético Mineiro, que após comemorar uma vitória nas redes sociais, ele foi atacado com as seguintes publicações: "macaco", "volta para a senzala" e "ele gosta é de banana". Convém destacar que, na audiência pública do Estatuto da Igualdade Racial, o senador Paulo Paim também mencionou diversos casos de racismo no futebol.

Os autores do projeto consideravam a pena de 1 a 3 de reclusão, previsto para a injúria racial, inadequada para punir com proporcionalidade essa conduta. Por isso, propuseram a

[248] Art. 20-A da Lei do Racismo. Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em local público ou privado aberto ao público de uso coletivo ou nas redes sociais, com a utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência: Pena – reclusão, de dois a cinco anos, e multa. Parágrafo único. O crime será processado mediante ação penal pública incondicionada.

pena de 2 a 5 anos de reclusão para a conduta, equivalente à pena das formas mais graves crime de racismo. Essa pena afastaria, por exemplo, a possibilidade da suspensão condicional do processo. A ideia é que "a injúria racial, quando praticada em locais públicos ou privados abertos ao público de uso coletivo e nas redes sociais, atinge a honra de toda uma coletividade de pessoas que compartilham a mesma cor, raça ou etnia ou procedência nacional, porquanto atenta contra os princípios básicos de civilidade". Os relatores preferiram trazer esse novo tipo para a Lei de Racismo, por seu caráter emblemático na luta antidiscriminatória.

Pouco depois, em 11/06/15, apensou-se a esse projeto de lei o PL 6.418/05, oriundo do Senado Federal – onde era o PLS 309/04 - e de autoria do senador Paulo Paim, que propunha uma reformulação mais completa da Lei do Racismo. Note-se que esse projeto foi mencionado por Paulo Paim e Rodolpho Tourinho na audiência pública do projeto do Estatuto da Igualdade Racial, como uma resposta às críticas apresentadas pelos movimentos negros em relação à fraqueza do sistema de justiça no enfrentamento ao racismo. Entre outras inovações, esse PL propunha a majoração da pena do crime de homicídio quando motivado por preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem, termo esse que substituiria a expressão "procedência nacional" presente atualmente no texto da Lei do Racismo, como aconteceu posteriormente, em relação às mulheres, com a criminalização do feminicídio. Finalmente, previa também o crime de atentado contra a identidade étnica, religiosa ou regional, bem como a possibilidade de suspensão de atividades ou mesmo a extinção de pessoa jurídica que servir de instrumento para associação criminosa voltada para a prática de atos de discriminação, na linha do que já era previsto na Lei Afonso Arinos e da redação do projeto original da Lei do Racismo.

Ao longo dos anos, muitos outros PLs foram apensados ao PL 1749/15, que, no entanto, permaneceu parado até 2021. Na realidade, esse PL transformou-se em um cemitério para uma série de projetos que pretendiam a modificação da Lei do Racismo.

No entanto, em 28/10/21, no julgamento do HC 154.248/DF, o Supremo Tribunal Federal julgou que o crime de injúria racial era imprescritível, equiparando-lhe ao crime de racismo. Ou seja, independentemente de quando houve a prática do crime, se hoje ou há 30 anos, seu autor poderia ser investigado, processado e condenado. Antes, como se viu, parte do sistema de justiça entendia que ele era prescritível e, por consequência, em razão de sua pena, ele prescrevia em 4 ou 8 anos, a depender da pena aplicada em caso de condenação.

Aparentemente, esse fato imprimiu uma nova dinâmica e urgência ao projeto, em mais um exemplo de como as ações do Poder Judiciário podem interferir no itinerário legislativo de

projetos de lei. Em 25/11/21, a Mesa Diretora desapensou todos os projetos de lei do PL 1749/2015. Eles foram apensados ao PL 6418/05 – o PLS 309/04 do Senado -, que, em 14/08/23, foi reenviado para a Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial da Câmara dos Deputados, para a sua reapreciação[249], onde se encontra até a data do encerramento dessa pesquisa.

O Deputado Antônio Brito (PSD/BA) foi designado como relator e, em 29/11/21, apresentou o seu relatório e voto diretamente ao plenário, já que foi determinado o regime de urgência ao PL. Ao se manifestar pela aprovação do projeto, o relator faz menção expressa ao HC 154.248/DF, o que reforça que foi a decisão do STF, a principal razão da retomada de tramitação do projeto. Aliás, na oportunidade, ele transcreveu parte desse julgamento:

> A injúria racial consuma os objetivos concretos da circulação de estereótipos e estigmas raciais ao alcançar destinatário específico, o indivíduo racializado, o que não seria possível sem seu pertencimento a um grupo social também demarcado pela raça. Aqui se afasta o argumento de que o racismo se dirige contra grupo social enquanto a injúria afeta o indivíduo singularmente. A distinção é uma operação impossível, pois apenas se concebe um sujeito como vítima da injúria racial se ele se amoldar aos estereótipos e estigmas forjados contra o grupo ao qual pertence. Inegável que a injúria racial impõe, baseado na raça, tratamento diferenciado quanto ao igual respeito à dignidade dos indivíduos. O reconhecimento como conduta criminosa nada mais significa que a sua prática tornaria a discriminação sistemática, portanto, uma forma de realizar o racismo. Tal agir significa, portanto, a exteriorização de uma concepção odiosa e antagônica a um dos mais fundamentais compromissos civilizatórios assumidos em diversos níveis normativos e institucionais por este país: a de que é possível subjugar, diminuir, menosprezar alguém em razão de seu fenótipo, de sua descendência, de sua etnia. A atribuição de valor negativo ao indivíduo, em razão de sua raça, cria as condições ideológicas e culturais para a instituição e manutenção da subordinação, tão necessária para o bloqueio de acessos que edificam o racismo estrutural. Também ampliam o fardo desse manifesto atraso civilizatório e tornam ainda mais difícil a já hercúlea tarefa de cicatrizar as feridas abertas pela escravidão para que se construa um país de fato à altura do projeto constitucional nesse aspecto.

No dia seguinte, 30/11/21, houve a sessão e discussão em turno único do PL, que foi realizada no contexto da Sessão Solene pelo Dia de Combate ao Racismo, 20 de novembro. Nesse mesmo dia, foi entregue à Câmara dos Deputados estudo realizado por uma comissão de 20 juristas negros[250], presidida por Benedito Gonçalves - Ministro do Superior Tribunal de Justiça -, e, como relator, o Professor Silvio Almeida, acerca da legislação antirracista brasileira, cujo teor será examinado mais adiante.

---

[249] Ver:https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-309-2004 (acesso em 30/03/2024).

[250] Essa comissão foi criada em 17/12/20 e instalada em 21/01/21, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, em razão de requerimento de parlamentares negros e seus aliados na Câmara dos Deputados. O requerimento ocorreu no contexto do brutal assassinato de Alberto Silveira Freitas por seguranças de um supermercado da rede francesa Carrefour (BRASIL, 2021, p. 7).

Na sua fala, a deputada Erika Kokay (PT/DF) destacou que, na sociedade brasileira, haveria um "negacionismo estrutural", que recusa a existência de racismo no Brasil e que, na sua visão, esse "negacionismo estrutural" estaria presente no discurso do governo Bolsonaro (2019/22). Por sua vez, tanto o deputado Reginaldo Lopes (PT/MG) quanto a deputada Talíria Petrone (PSOL/RJ) destacaram que a importância de transformar o crime de injúria qualificada em um crime racial, pois a "elite branca seletiva" transforma em injúria qualificada, o que, na realidade, seria racismo estrutural.

Nota-se que, encerrado os debates, apenas o Partido Novo orientou o voto "não" para o projeto, ao argumento de que o crime de injúria é um "crime subjetivo", e, por consequência, não pode ser "coletivo". Isto é, na visão deles, não tem como ter como vítima, a coletividade. Dessa forma, simplesmente ignorou a justificação apresentada pelo relator para o seu voto a favor do projeto, em que destacou a dupla agressão trazida pela injúria racial, pois, de acordo com Antônio Brito, ela "consuma os objetivos concretos da circulação de estereótipos e estigmas raciais ao alcançar destinatário específico, o indivíduo racializado, o que não seria possível sem seu pertencimento a um grupo social também demarcado pela raça".

Além disso, o Deputado Gilson Marques (NOVO/SC), na qualidade de líder do Novo, argumentou que, nesse caso, a ação não tinha como ser de ação pública incondicionada, sem especificar o porquê disso. Alegou também que o Código Penal não pode ser recortado ou revisto de maneira "aleatória", de modo a fazer com que as penas sejam desproporcionais entre si, já que uma pessoa que comete uma injúria e parte para as vias de fato vai ter uma pena menor do que quem pratica uma injúria racial. Aparentemente o parlamentar considerava que o racismo presente na injúria racial seria um "problema secundário" e, por consequência, deveria ter uma pena menor do que um fato no qual, numa briga de bar, em que o ofensor xinga a vítima de "feio" e dá um soco no seu braço. Por fim, alega que o art. 140, §3º, do CP já contempla o crime de injúria racial, sem adentrar nas especificidades da proposta do novo tipo de crime.

Trata-se de mais uma instância de construção de "espantalhos" a partir de retalhos de discurso jurídico, para camuflar as reais motivações da ação política, possivelmente por receio das consequências sociais de expressar abertamente essas razões. A própria decisão do STF expõe a dimensão "coletiva" dos prejuízos ocasionados pela "injúria qualificada" e, dentro da lógica do discurso jurídico penal, não há nada de "aleatório" em apenar de forma mais dura a conduta de "injúria qualificada", em que está em jogo não só a dignidade pessoal da vítima direta, mas a de toda a população negra, do que uma injúria simples combinada com uma

agressão física leve. Aliás, é interessante notar que, em grande medida, os parlamentares do Partido Novo repetem a mesma estratégia dos senadores Leite Chaves e Cid Saboia para impedir ou mitigar o avanço de legislação antidiscriminatória.

O projeto foi aprovado por 358 votos sim e 17 votos não e 2 abstenções. No placar disponível no site da Câmara, votaram contra o projeto: Adriana Ventura (NOVO-SP), Alexis Fonteyne (NOVO-SP), Gilson Marques (NOVO-SC), Júnio Amaral (PL-MG), Marcel van Hattem (NOVO-RS), Paulo Ganime (NOVO-RJ), Paulo Martins (PL-PR), Tiago Mitraud (NOVO-MG) e Vinicius Poit (NOVO-SP). É relevante notar que todos os deputados presentes do Novo votaram contra o projeto[251].

Encaminhado o projeto para o Senado Federal, em 30/11/21, o senador Paulo Paim foi designado como relator diretamente para o Plenário e diversos senadores apresentaram emendas. Entre elas, destaca-se a emenda apresentada pela senadora Mara Gabrilli (PSBD/SP), que criava uma causa de aumento de pena de um terço para os casos da injúria racial for dirigida contra pessoa negra idosa ou com deficiência, em razão da interseccionalidade das discriminações, uma proposta que aprofundaria o processo gradual de transformação da Lei do Racismo em uma Lei Geral Antidiscriminatória, em que a categoria "racismo" era mobilizada para a criminalização de uma pluralidade de condutas discriminatórias, como uma estratégia para atrair a incidência da inafiançabilidade e imprescritibilidade previstas na Constituição Federal, em razão da luta dos movimentos negros. Aliás, essa transformação nunca foi resistida pelos movimentos negros em geral, que, desde o projeto original apresentado por Carlos Alberto Caó, pretendiam que a Lei do Racismo abrangesse uma ampla variedade de discriminações.

Em 19/05/22, o senador Paulo Paim apresentou o seu relatório e substitutivo, que incorporou amplamente o trabalho da Comissão de Juristas Negros e Negras. Assim, nesse ponto, convém observar algumas das reflexões e conclusões desse relatório.

Esse documento técnico possui uma abrangência fortemente transversal e busca reunir nas suas 610 páginas o conjunto dos diagnósticos e propostas acumuladas pelos movimentos

[251] O Partido Novo foi também o único partido a votar contra o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 861/2017, que confirma a adesão do Brasil à Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, juntamente de outros apoiadores do Governo Bolsonaro, como Alê Silva (PSL/MG), Carlos Jordy (PSL/RJ), Caroline de Toni (PSL/SC), Filipe Barros (PSL/PR), General Girão (PSL/RN), Luiz P. O. Bragança (PSL/SP), Major Fabiana (PSL/RJ), Pedro Lupion (DEM/PR), Kim Kataguiri (DEM/SP), Bia Kicis (PSL/DF) e Eduardo Bolsonaro (PSL/SP). Note-se que Pedro Lupion é Presidente da Bancada Ruralista e filho de Abelardo Lupion, que, como se viu, teve uma atuação importante na tramitação do Estatuto da Igualdade Racial. Como se extrai das postagens neste link (acesso em 13/04/24), a justificativa do Partido Novo para votar contra o PDC foi que ele daria estatura constitucional para as ações afirmativas e o Partido Novo seria contrário a esse tipo de política pública, especialmente às cotas nas eleições parlamentares.

sociais, pela academia, pelos gestores e pelos órgãos de controle desde a reconstituição dos movimentos negros na década de 1970. Ao longo do texto, sugere inúmeros projetos de lei das mais variadas temáticas, contendo inclusive muitas das disposições retiradas do Estatuto da Igualdade Racial ao longo da sua tramitação.

Sobre a conjuntura política no momento da sua entrega, o relatório considerava que o cenário era desafiador para as lutas antirracistas, pois "autoridades públicas já não disfarçavam a negação do racismo e as tentativas de invisibilizar e inviabilizar as lutas da população negra". Porém, chamou a atenção que "alguns avanços foram possíveis, destacando-se a consolidação de redes internacionais de solidariedade, algo fundamental na denúncia da violência praticada contra as populações negra e indígena" (BRASIL, 2010, p. 19).

Dito isso, por pertinência com o objeto deste trabalho, são especialmente relevantes as propostas trazidas no segmento "Segurança Pública, Sistema de Justiça Criminal e Combate ao Racismo". Ele apontou a necessidade de revisar "os termos da criminalização do racismo, já que os instrumentos legais atuais esbarram tanto em problemas na legislação como no racismo incrustado no sistema de justiça" (BRASIL, 2010, p. 408), pois:

> (...) **na prática, apesar do quadro de racionalidade penal punitiva vigente no Brasil, o que se vê em relação as várias formas de racismo é o mais elevado grau de impunidade, com a não aplicação da legislação penal antirracista por parte do sistema de justiça.** Isso não decorre propriamente da ausência de figuras típicas, tampouco da medida (tamanho) da pena prevista abstratamente para os delitos, mas sim de **uma resistência sistêmica racista que se manifesta no campo dos procedimentos, das provas e da interpretação**. Desse modo, a presente proposta não se seduz com os anseios do populismo penal que deseja ofertar à população, já tão sofrida com a violência, destacadamente a violência do racismo, a promessa de proteção por intermédio do exacerbamento desproporcional das penas, rompendo com a racionalidade de um direito penal com bases democráticas. **Repita-se, a impunidade dos crimes de racismo não decorre da alegada baixa de densidade das penas, mas sim de um sistema penal estruturalmente forjado para não operar nesses casos** (grifo nosso).

A Comissão demonstra uma postura em que o problema da lei do racismo não é tipificação das condutas racistas em si, mas a resistência em aplicá-las, seja pelas Polícias, pelo Ministério Público, pelo Judiciário, "um sistema penal estruturalmente forjado para não operar nesses casos". Na mesma linha, foram as pesquisas empíricas já mencionadas anteriormente. Eram necessário mecanismos para incentivar ou impor o sistema de justiça a atuar nos casos de racismo.

Dessa forma, o relatório sugeriu também a inserção de uma regra de interpretação antirracista das disposições da Lei nº 7.716/89, com o fim de fazer frente aos padrões cognitivos internalizados na subjetividade dos integrantes do sistema de justiça e que

reproduzem as relações de poder que estruturam a hierarquia social, invisibilizados pela forma hegemônica de discurso jurídico centrada numa racionalidade meramente formal[252] (Brasil, 2021, p. 463-573). A importância dessa regra pode ser extraída, por exemplo, de um caso mencionado no próprio relatório (Brasil, 2021, p. 467):

> Em maio de 2014 - por ocasião do julgamento de ação movida pelo Ministério Público Federal[253] que solicitava a retirada do Youtube de vídeos ofensivos à umbanda e ao candomblé -, o juiz da 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro211, ao indeferir o pedido de liminar formulado, argumentou que, diante da ausência de um texto base (como a Bíblia ou o Alcorão), bem como de estrutura hierárquica e de um Deus a ser venerado, essas manifestações não continham os traços necessários para serem consideradas religiões. Embora tenha revisto a decisão no que diz respeito ao não reconhecimento das crenças afro-brasileiras como religiões, o magistrado manteve o indeferimento da liminar, sob o fundamento de que o conteúdo dos vídeos estaria protegido pelo direito à liberdade de expressão.

A decisão chama a atenção por duas razões. A uma, por recusar classificar as religiões de matriz africana como "religião", por não ostentar as mesmas características das religiões abraâmicas, como "possuir um texto base", embora depois tenha voltado atrás. Em segundo lugar, admitiu que as religiões de matriz africanas pudessem ser atacadas verbalmente, em homenagem à "liberdade de expressão", desconsiderando inteiramente a decisão do próprio STF no caso Ellwanger, que, na percepção do magistrado, aparentemente valeria para o judaísmo, mas não para aquilo que ele provavelmente ainda considerava um mero "culto".

Além das regras de interpretação, a Comissão também buscou estratégias legislativas que tornassem mais efetiva a legislação penal antirracista, mas sem o recrudescimento severo de penas. Nesse espírito, o relatório propôs a introdução na Lei do Racismo de disposições no seguinte sentido: a) a criminalização específica do "racismo esportivo", inclusive com a suspensão do direito de comparecer a eventos esportivos[254]; b) a criminalização específica do "racismo religioso", em geral, voltado contra as religiões de matriz africana[255]; c) a revogação do crime de "curandeirismo" (art. 284 do CP), historicamente utilizado para perseguir as religiões de matriz africana; d) a criminalização específica do "racismo recreativo", que consiste na "circulação de imagens derrogatórias que expressam desprezo por minorias raciais

---

[252] Art. 20-C. Na interpretação da Lei, o juiz deve levar em consideração como discriminatória qualquer distinção injustificável e qualquer atitude ou tratamento dado a pessoa negra, ou a outros grupos minorizados, que cause constrangimento, humilhação, vergonha, medo, exposição, e que usualmente não se dispensaria a uma pessoa branca.

[253] Justiça Federal – 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Processo nº 0004747-33.2014.4.02.5101 (2014.51.01.004747-2).

[254] Art. 20, § 2º - A: Se qualquer dos crimes previstos neste artigo for cometido no contexto de atividades esportivas, religiosas, artísticas e culturais, destinadas ao público: Pena: Reclusão de dois a cinco anos e proibição de frequência, por três anos, a locais destinados a práticas esportivas, artísticas, culturais, destinadas ao público, conforme o caso"

[255] §2º - B: Sem prejuízo da pena correspondente à violência, incorre nas mesmas penas previstas no caput, quem obstar, impedir ou empregar violência contra quaisquer manifestações ou práticas religiosas de matriz africana.

na forma de humor, de modo a comprometer o status cultural e o status material dos membros desses grupos" [256] [257]; e) causa de aumento de pena para o caso de o racismo ser praticado por agente público[258].

Essas considerações foram concretizadas na minuta de PL apresentada nas fls. 558-560 do relatório, o qual o senador Paulo Paim incorporou integralmente, no seu substitutivo, com exceção da previsão de revogação do crime de curandeirismo. Somou a esse documento, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados, que aumentou a pena e trouxe o crime de injúria racial do Código Penal para a Lei do Racismo, com o fim de superar a polêmica sobre a sua inafiançabilidade e imprescritibilidade, causada pela intervenção do governo FHC no itinerário legislativo do PL 1.240/95, também de autoria de Paulo Paim, que depois se transformou na Lei nº 9.459/97, já examinada acima. Outra consequência da transferência da injúria racial para a Lei do Racismo foi que ele se tornaria um crime de "ação pública incondicionada", isto é, prescindiria inclusive da autorização da vítima ("representação") para a investigação e o ajuizamento da ação penal.

O substitutivo de Paulo Paim foi aprovado pelo Senado Federal e foi encaminhado de volta para a apreciação da Câmara dos Deputados, cuja Mesa Diretora encaminhou o projeto diretamente para o Plenário. Depois de diversos adiamentos, na sessão do dia 07/12/22, o relator deputado Antônio Brito (PSD-BA) manifestou-se pela aprovação do projeto nos termos do substitutivo do Senado, em um voto fortemente amparado no relatório da Comissão.

Em seguida, houve o debate entre os parlamentares. Na sua fala, a deputada Erika Kokay (PT/DF) sublinhou que nenhuma discriminação é solitária e que, na realidade, elas se retroalimentam, como no caso da misoginia e do racismo. Enfatizou ainda que a importância dos "discursos" não pode ser minimizada, pois eles são a "ponte entre o pensamento e a ação" e que o governo Bolsonaro estimula a "lógica da expulsão do outro", por meio do "racismo, da misoginia, da LGBT+fobia, do preconceito e da discriminação".

[256] Note-se que o racismo recreativo permite "a perpetuação do racismo, mas que protege a imagem social de pessoas brancas", uma vez que "faz com que atitudes racistas passem despercebidas socialmente como uma forma de hostilidade ao outro" (BRASIL, 2021, p. 469). Em suma, o racismo recreativo permite que o racista seja racista sem parecer racista, até porque, com o passar das décadas, ser abertamente racista passou a ser socialmente reprovável.

[257] Art. 20-A. Os crimes previstos nessa lei terão as penas aumentadas de 1/3 até a metade, quando, através de manifestações de inferiorização, ocorrerem em contexto, ou com intuito de descontração, diversão ou recreação.

[258] Art. 20-B. Os crimes previstos no artigo 20 e seus parágrafos terão as penas aumentadas de 1/3 até a metade, quando praticados por agentes públicos, servidor ou não, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las.

Por sua vez, o deputado Bibo Nunes (PL/RS), um apoiador do governo Bolsonaro, manifestou-se também a favor do projeto. Enfatizou que seria natural do ser humano tratar o próximo com base na sua atitude e no seu comportamento, e não com base na sua raça. Nessa linha, a deputada Soraya Santos (PL/RJ) encaminhou o voto sim em nome do PL, que, naquela altura, já abrigava a maioria dos parlamentares bolsonaristas.

Mais uma vez, apenas o Partido Novo posicionou-se contra o projeto. Na sua fala, o deputado Tiago Mitraud (NOVO-MG) disse que o Partido Novo reconhecia a gravidade do racismo no Brasil e que deveríamos ter políticas públicas para o enfrentamento desse problema, que não foram especificadas pelo orador. Porém, o Partido Novo defendeu veementemente a "liberdade de expressão": "nós acreditamos que não deveríamos ter crimes de opinião". Assim, fundiram "opinião" e "discriminação" em uma mesma ideia. Por fim, ele mencionou que o Partido Novo já apresentou projeto para descriminalizar os crimes de injúria e difamação, que passariam a ser tratados tão somente na esfera civil.

O projeto foi aprovado por todos, menos pelo Partido Novo. Em seguida, foi para a sanção presidencial e, em 11/01/23, foi sancionado e promulgado pelo Presidente Lula.

3.4. Projetos de lei em andamento relacionados à Lei do Racismo (LR)

A mesma metodologia mobilizada no item 3.4, em relação aos projetos de lei em andamento relacionados à LMP, também foi utilizada para analisar os PLs que tentam ou tentaram modificar a Lei Caó. Contudo, diferente da amostra da Lei nº 11.340/06, a amostra para a Lei que criminalizou o racismo no Brasil inicia-se em 1990, ano quando o primeiro PL para a modificar foi protocolizado.

De igual forma, quanto à pauta dos movimentos feministas, analisados a partir da LMP na seção anterior, o objetivo desta seção é responder a uma parte do problema da tese referente à identificação de eventuais pautas dos movimentos negros acolhidas pelo Poder Legislativo em forma de projetos de lei de modificação a Lei Caó. Como se verá, a variedade de proposições das diversas vertentes de parlamentares para modificar a Lei nº 7.716/89 indica que esse instrumento legal é objeto de disputa acirrada na narrativa legislativa, mas não exclusivamente para a defesa da pauta das pessoas negras.

Aplicando a mesma metodologia e também para fazer comparações entre os resultados, como recorte temporal, estabeleceram-se todos os projetos em andamento desde o ano de promulgação da Lei nº 7.716 em 1989 até o ano de 2022.

Também foi escolhido como base dos dados da pesquisa o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, pelos mesmos motivos anteriormente mencionados, já que esse sítio eletrônico tem maior qualidade informativa e visual que o do Senado Federal, e a maior parte dos projetos se iniciam pela Câmara dos Deputados.

Para selecionar os projetos que tentam ou tentaram modificar a Lei nº 7.716/89, foram eleitos três parâmetros de busca no index da Câmara dos Deputados: "Lei nº 7.716/89", "Lei Caó" e "racismo". O objeto dessa análise refere-se apenas aos projetos de lei modificativos da Lei do Racismo (LR), de forma que qualquer outro projeto que, embora trate de criminalizar o racismo ou injúria racial fora da Lei nº 7.716/89, seja no Código Penal, seja em outra lei independente, está fora dessa análise. O objetivo de estabelecer esse critério é concentrar a análise no objeto de disputa: a Lei do Racismo, a Lei nº 7.716/89.

Assim, depois das buscas, foi necessário proceder à limpeza dos dados a fim de retirar projetos de leis que tratavam de injúria racial ou racismo, mas que não se referiam à modificação direta da LR. Para selecionar esses projetos de lei, foram lidas as ementas e o inteiro teor dos PLs, a fim de verificar se, de fato, havia previsão de modificação na Lei Caó.

Da amostra inicial de 111 projetos de lei, após a limpeza, chegou-se a 105 projetos de lei referentes à modificação da LR, desde 1989 até 2022, que compõem o banco de dados da análise.

Como um dos objetos da análise foi o atual estágio em que se encontram os projetos de lei em andamento, uma informação importante é esclarecer que, como o itinerário legislativo é dinâmico, ou seja, a todo tempo há andamentos progressivos nos projetos de lei, a amostra considera a consulta aos andamentos legislativos na data última de 08/09/23.

Esses 105 atos normativos foram sistematizados em uma tabela, com as colunas referentes ao ano de publicação, número do ato normativo e ano de propositura, bem como nome, gênero e partido do autor da proposição, sua origem - se deputado, senador, Poder Executivo ou alguma comissão do Congresso Nacional - e seu andamento, se arquivado e motivo, se transformado em lei ou se ainda em andamento.

Além disso, os projetos de lei foram classificados conforme o seu conteúdo, a partir do agrupamento de proposições legislativas com temáticas, ao mesmo tempo, semelhantes entre si e distintas dos outros projetos legislativos considerados. O detalhamento da metodologia utilizada para a classificação temática será realizado no tópico referente à apresentação dos dados sobre os temas dos projetos de lei analisados.

3.4.1. Projeto de lei por ano e por governo

Como visto na etnografia legislativa da Lei nº 7.716/86, sua publicação original em 1989, tinha como ementa "Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor", propondo-se a criação de uma lei especial, fora do Código Penal e fora da Lei Afonso Arinos – que, aliás, até hoje, nunca foi revogada, nas partes não tratadas pela LR –, para punir os crimes diretamente ligados à discriminação de cor ou raça, que, no caso do Brasil, refere-se principalmente à população negra, mesmo que os termos cor e raça sejam aplicados também para indígenas e amarelos.

Em 1990, foi protocolizado o primeiro projeto de modificação da Lei Caó, o PL 5.239/90, já analisado no tópico anterior, porque se tornou na Lei n° 8.081/90, trazendo como novidade a criminalização do preconceito por religião, etnia e procedência nacional, além da cor da pele e raça, previstas no projeto original. Percebe-se, assim, claramente o primeiro movimento para "colonizar" a Lei nº 7.716/89 com outros assuntos que não o combate ao racismo diretamente direcionado à população negra.

Sabe-se que há interseccionalidades entre os marcadores de aparência física, credo religioso, trabalho ou condições sociais com o marcador cor e raça no Brasil. Muitas pessoas que são discriminadas pela aparência física o são frequentemente pela cor da pele e formato do rosto e do cabelo. Há também grande intersecção entre o marcador credo religioso e discriminação da população negra quando se consideram os constantes ataques às religiões de matriz africana[259], assim como, entre o marcador condições sociais e econômicas com a cor de pele e a raça, já que a pobreza é distribuída desigualmente no Brasil conforme a cor.[260]

[259] "A variação hodierna dos conflitos dentro do campo religioso brasileiro postou-se e permanece alocada - não exclusiva, mas principalmente - na demonstração declarada de intolerância religiosa emanada das igrejas neopentecostais contra as religiões afro-brasileiras, numa contenda que estaria relacionada à disputa entre concorrentes do mercado religioso nos mesmos estratos da população, ampliada pela demonização das entidades de culto ligadas às religiões de ancestralidade africana. Não que as religiões afro-brasileiras estranhem a hostilidade. Confrontos e perseguições são abundantes na história nacional contra os cultos considerados não cristãos, notadamente os rituais de origem africana, incluindo a forma de forte repressão estatal às chamadas práticas mágico-religiosas populares. O fato é que os instrumentos de conflito contra religiosidades de ancestralidade africana não foram concebidos por ações proselitistas belicosas advindas das denominações herdeiras do pentecostalismo que aportou em terras brasileiras. Eles estão presentes na cultura nacional desde a dominação de Estado feita pelo catolicismo que transmitiu uma apreciável e fundamental herança de atuação no processo de formação de estereótipos negativistas contra o que chamava a "práticas religiosas dos negros", as quais por diversas vezes condenou declaradamente." (MARINHO, 2022).

[260] Analisando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) trimestral e a PNAD-COVID, ambas desenvolvidas pelo IBGE, sobre os efeitos da desigualdade social entre brancos e negros no Brasil, Pedro de Souza concluiu que: "1) A massa salarial dos negros caiu mais do que a dos brancos entre o primeiro e o segundo trimestres de 2020; 2) A eliminação de postos de trabalho afetou muito mais intensamente os negros e explica quase toda a queda mais acentuada da massa salarial para esse grupo; 3) Por focalizar os mais pobres, o Auxílio Emergencial beneficiou mais a população negra e, na média, provavelmente mais do que compensou a perda na remuneração do trabalho desse grupo; 4) A grande redução da desigualdade promovida

Contudo, a "colonização" da Lei Caó por outros marcadores de discriminação pode ter o efeito simbólico de tirar o foco central da questão racial ligada à população negra e diluir o discurso do movimento negro no combate ao racismo diretamente, pulverizando a força da pauta antirracista no imaginário social dentro de uma pauta antidiscriminatória mais ampla. Essa dinâmica será repetidamente observada ao longo da apresentação do levantamento dos PLs que visaram ou visam à alteração da Lei nº 7.716/89.

No curso dos 33 anos do período da amostra, de 1989 a 2022, verificou-se que, entre os anos de 1990 a 2014, ou seja, nos 23 anos primeiros anos de vigência da LR, houve pouquíssimos projetos para sua modificação, variando em 1 a 2 por ano, tendo uma alta de 4, no ano de 2003, e 3, no ano de 2007.

A partir de 2015, o número de projetos de lei para alterar a LR aumentou consideravelmente, tendo picos nos anos do governo Bolsonaro de 9, 15, 15 e 10, ao longo de seus 4 anos no poder.

Na tabela a seguir, apresenta-se o quantitativo por ano dos projetos de lei que pretendem ou pretenderam modificar a Lei nº 7.716/89, de 1990 a 2022.

Quadro 11 – Quantidade de PLs para alterar a LR por ano e por governo

Ano de início do PL	Número de PLs	Presidente no período
1990	1	COLLOR
1991	1	COLLOR
1992	1	COLLOR
1993	1	ITAMAR
1994	0	ITAMAR
1995	2	FHC 1
1996	0	FHC 1
1997	2	FHC 1
1998	0	FHC 1
1999	1	FHC 2
2000	1	FHC 2
2001	2	FHC 2
2002	1	FHC 2
2003	4	LULA 1
2004	2	LULA 1
2005	1	LULA 1
2006	0	LULA 1
2007	3	LULA 2
2008	2	LULA 2
2009	0	LULA 2
2010	0	LULA 2
2011	1	DILMA 1
2012	1	DILMA 1
2013	1	DILMA 1
2014	2	DILMA 1
2015	8	DILMA 2

pelo Auxílio Emergencial ocorreu sobretudo pela diminuição da desigualdade entre a população negra." (SOUZA, 2021).

2016	4	DILMA 2	TEMER
2017	5	TEMER	
2018	4	TEMER	
2019	9	BOLSONARO	
2020	15	BOLSONARO	
2021	15	BOLSONARO	
2022	10	BOLSONARO	

Elaboração própria, 2023

Trata-se de um processo semelhante ao que aconteceu com os projetos relacionados à Lei Maria da Penha, que, em termos de quantidade, subiram de patamar em 2013 e, depois, novamente em 2019, a indicar mudanças mais amplas no cenário político do Congresso Nacional no período de passagem do primeiro mandato de Dilma Rousseff para o segundo (2013-2015) e no início do governo Bolsonaro (2019), que afetou tanto a pauta antirracista quanto a do combate à violência doméstica contra a mulher.

A seguir, representações gráficas das informações acima, retratando o crescimento da quantidade de projetos de lei propostos para modificar a LR ao longo dos anos, bem como gráfico comparativo do número de projetos na Câmara dos Deputados desde 1989 a 2022 (anos de análise da LR na pesquisa).

Gráfico 26 – Nº de PLs na Câmara Federal por ano

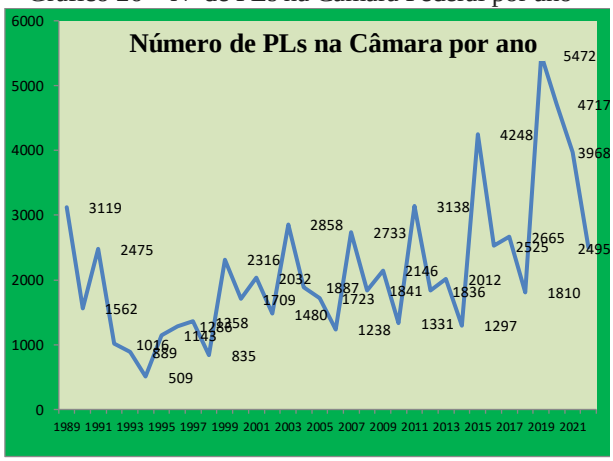


Gráfico 27 – Nº de PLs para modificar a LR por ano

Elaboração própria, 2024

Cumpre observar que, embora a pauta do racismo seja considerada uma pauta identitária, relacionada a movimentos de espectro mais à esquerda, durante os anos do governo Lula e do primeiro mandato de Dilma Rousseff, houve poucas proposições para aprimorar a Lei do Racismo. Já no segundo governo Dilma, a amostra indicou 12 proposições durante o 1 ano e meio em que a Presidenta ficou no poder.

Todavia, é preciso ressaltar que, no caso da Lei do Racismo, como se verá adiante, o aumento ou diminuição de projetos de lei de alteração da lei não indicam, necessariamente, que se cuida do tema relacionado diretamente à população negra.

Nesse contexto, na década de 2010, há o crescimento das pautas identitárias no Congresso Nacional, graças, inclusive, à luta dos movimentos LGBT+, dos movimentos negros e dos movimentos feministas. Fatos legislativos que atestam isso são promulgações das Leis de Cotas em 2012 e do Feminicídio em 2015.

Observa-se também que, no ano de 2010, ano de promulgação do Estatuto da Igualdade Racial, não houve qualquer outro PL para modificar a Lei nº 7.716/89.

O Estatuto da Igualdade Racial, como se viu no tópico anterior, foi resultado de um PL de 2003 (PLS 213/03), de autoria do então e atual senador Paulo Paim (PT/RS), e constituiu uma proposta de atuação transversal em diversas áreas (educação, cultura, esporte, economia) e de grande envergadura para combater diretamente as causas do racismo estrutural no país. Contudo durante os 10 anos de sua tramitação, o Estatuto foi desidratado pelo racismo institucional das casas legislativas e reduzido a, basicamente, uma carta de princípios da sociedade brasileira contra o racismo, como se viu no tópico anterior.

Aparentemente a reta final da tramitação do Estatuto da Igualdade Racial consumiu as atenções dos parlamentares alinhados com os movimentos negros, já que nem em 2009 e nem em 2010, houve a proposição de qualquer PL vinculado à Lei do Racismo. A partir de 2011, as propostas são retomadas, porém em um ritmo lento, de 1 por ano. O cenário só muda em 2015, com o início da 55ª Legislatura (2015-2019). Como se viu, os projetos relacionados à Lei Maria da Penha, começaram a aumentar em quantidade um pouco antes, em 2013, fenômeno que pode estar relacionado de maneira causal ou concausal com a criação da Secretaria da Mulher na Câmara dos Deputados no mesmo ano, que exerce um intenso trabalho de *advocacy* para pautar PLs de interesses da temática feminista.

Por sua vez, nos dois casos, o pico de novas propostas foi em 2019, em que foi estabelecido um novo patamar, mais alto, para a quantidade de projetos por ano.

Esse fato pode ser explicado, pelo menos em parte, por um cenário profundamente alterado pelos eventos políticos de 2018, que vão desde o assassinato da vereadora Marielle Franco (PSOL/RJ) em março de 2018 a uma campanha eleitoral muito turbulenta e polarizada, em razão da ascensão da direita populista e de fatos como a tentativa de homicídio contra o então candidato Jair Bolsonaro e a negativa do registro da candidatura do candidato Lula.

Ademais, é importante pontuar que, em junho de 2019, o STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26/DF, que, ao declarar que a omissão do Congresso Nacional em legislar favoravelmente à proteção criminal da população LGBT+ era inconstitucional, equiparou as condutas criminais praticadas com base na homotransfobia ao crime de racismo, previstos na Lei nº 7.716/89. Essa foi uma decisão inédita no campo jurídico porque inovou completamente no princípio da legalidade estrita do Direito Penal, que consiste em apenas se considerar crimes a condutas assim definidas em lei. Em razão dessa inovação, houve, em 2019 e nos anos seguintes, uma reação tanto pelos espectros progressista e conservador na quantidade de projetos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero no Congresso Nacional, que interferiram, direta e indiretamente, nas proposições para modificar a Lei do Racismo, como se verá a seguir.

3.4.2. Perfil dos proponentes dos PLs modificativos da Lei Caó

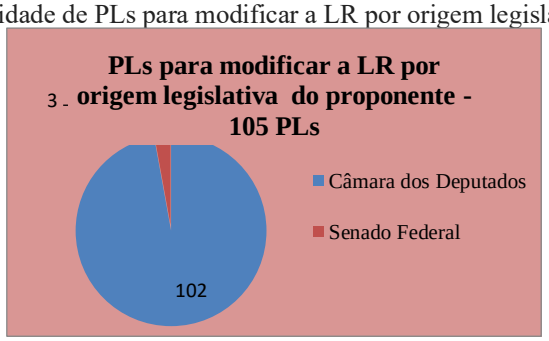
Esse segmento destina-se a identificar qual é o perfil dos congressistas que pretenderam ou pretendem modificar a Lei do Racismo. Assim, abaixo a apresentação dos PLs para modificá-la sobre os seguintes parâmetros: origem do projeto (autoria de deputado, senador ou comissão, Poder Executivo); gênero do parlamentar; cor do parlamentar; partido do parlamentar; e estado representado pelo congressista. Trata-se dos mesmos parâmetros utilizados para a análise dos projetos associados com a Lei Maria da Penha.

3.4.2.1. Origem legislativa do projeto

Quanto ao primeiro parâmetro**, origem do projeto**, verificou-se que de um total de 105 projetos de lei, 103 foram propostos por deputados, 3 por senadores, nenhum pelo Poder Executivo e nem por Comissões para alterar a Lei do Racismo.

Em uma visão gráfica desses dados sobre a origem do projeto, tem-se, considerando os proponentes:

Gráfico 28 – Quantidade de PLs para modificar a LR por origem legislativa do proponente



Elaboração própria, 2024

Em pior cenário que na pauta feminista, já que a própria Lei Maria da Penha foi resultado de uma política pública do Poder Executivo na defesa das mulheres em situação de violência doméstica, na pauta racial, não houve qualquer PL proposto pelo Poder Executivo nesses 33 anos do espaço temporal abrangido pela pesquisa. Um país que sofreu mais de 400 anos da sua pior chaga – a escravidão de seres humanos –, que não previu qualquer política de integração negra da população após o fim desse sistema vergonhoso, **não teve qualquer projeto de governo cristalizado em um Projeto de Lei do Poder Executivo**. Todas as iniciativas de leis foram do Poder Legislativo. Esse não dito ou omissão eloquente é uma manifestação clara do dispositivo de raça no Brasil, de como a pauta racial ora não é a prioridade por parte do governo em exercício ora esse mesmo governo não enxerga uma correlação de forças favorável para avançar com essa pauta pelo caminho legislativo e prefere, por exemplo, realizar avanços por meio de atos administrativos e por legislação infralegal, isto é, aquela que tem a pretensão de regulamentar uma lei ou mesmo a Constituição.

Por outro lado, repetindo o que ocorreu com a Lei Maria da Penha, a justificativa parcial para a quantidade expressiva de projetos propostos por deputados, em comparação com os senadores, é, em parte, a composição das respectivas casas legislativas, já que a Câmara dos Deputados conta com mais de 6 vezes mais parlamentares que o Senado Federal. Assim, é preciso fazer uma análise proporcional do número de projetos com o número de parlamentares em cada uma das Casas Legislativas para ter acesso a um dado mais preciso sobre o número proporcional de proposições legislativas.

Aproveitando-se da mesma metodologia utilizada no tópico de análise da Lei nº 11.340/06, para fazer esse cálculo é necessário ter acesso à quantidade de todos os parlamentares que passaram pelo Congresso Nacional durante o período analisado, 1989-2022. A cada legislatura (4 anos), renovam-se pelo menos 513 deputados (sem contar as substituições legais, suplências e reeleições), e a cada oito anos (que é o tempo de mandato de um senador), são renovados os 81 senadores (também sem contar as substituições legais, suplências e reeleições).

Em consultas aos sítios do Senado Federal e da Câmara Federal, é possível contabilizar, observando as legislaturas passadas, quantos parlamentares passaram por cada casa legislativa em cada legislatura, incluindo substituições por suplência. Assim, compilando todos os dados, chegaram-se aos dois quadros abaixo, inclusive ressaltando a quantidade de parlamentares mulheres e homens que ocuparam mandatos legislativos.

Quadro 12 – Quantidade de deputados e deputadas por legislatura na Câmara ao longo dos anos

Legislatura	Mulheres deputadas	Homens deputados	Total
48º - 01/02/1987/31/01/1991	29	560	589
49º - 01/02/1991/31/01/1995	30	590	620
50º - 01/02/1995/31/01/1999	42	635	677
51º - 01/02/1999/31/01/2003	39	603	642
52º - 01/02/2003/31/01/2007	52	574	626
53º - 01/02/2007/31/01/2011	52	584	636
54º - 01/02/2011/31/01/2015	60	611	671
55º - 01/02/2015/31/01/2019	65	558	623
56º - 01/02/2019/31/01/2023	91	552	643
Total	**460**	**5.267**	**5.727**

Elaboração própria, 2024

Quadro 13 – Quantidade de senadores e senadoras por legislatura no Senado ao longo dos anos

Legislatura	Mulheres senadoras	Homens senadores	Total
48º - 01/02/1987/31/01/1991	1	105	106
49º - 01/02/1991/31/01/1995	4	117	121
50º - 01/02/1995/31/01/1999	8	109	117
51º - 01/02/1999/31/01/2003	10	121	131
52º - 01/02/2003/31/01/2007	11	107	118
53º - 01/02/2007/31/01/2011	17	110	127
54º - 01/02/2011/31/01/2015	16	112	128
55º - 01/02/2015/31/01/2019	17	107	124
56º - 01/02/2019/31/01/2023	22	96	118
Total	**106**	**984**	**1.090**

Elaboração própria, 2024

Considerando que a Lei do Racismo foi aprovada na 48ª Legislatura, observando as tabelas acima, é possível concluir, somando todas as colunas referentes ao total por legislatura de deputados, que passaram pela Câmara Federal 5.727 deputados e 1090 senadores. Dessa forma, é possível analisar proporcionalmente pelo cálculo 102/5727, onde 102 corresponde ao número de deputados proponentes de projetos de lei modificativos da Lei do Racismo e 5.727 o número total de deputados que passaram pela Câmara desde a aprovação da Lei nº 7.716/89. O resultado dessa razão equivale a 1,78%. Repetindo o mesmo cálculo em relação aos senadores, tem-se 3/1090, o que equivale a 0,2%.

Dessa forma é possível afirmar que, tanto absolutamente, quanto proporcionalmente, a Câmara Federal apresentou mais projetos modificativos da Lei do Racismo que o Senado Federal. A mesma coisa aconteceu na pauta da violência doméstica contra a mulher, o que mostra que há uma maior sensibilidade da Câmara dos Deputados quanto a esses temas, talvez em razão do seu maior número absoluto de integrantes, o que aumenta as chances de uma maior diversidade na sua composição e, por consequência, de ter mais parlamentares alinhados com os movimentos feministas e antirracistas.

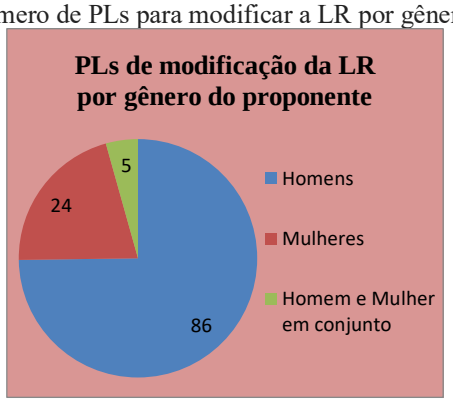
3.4.2.2. Gênero do proponente

Saber se mulheres parlamentares absorveram mais a pauta racial que os homens, pelo menos na demonstração pelo número de projetos que propuseram para aprimorar a Lei nº 7.716/89, é uma questão interessante para a pesquisa. Dessa forma, buscou-se observar o **gênero do parlamentar** autor de cada projeto de lei analisado. Do espaço amostral dos projetos, como visto acima, nenhum projeto foi apresentado por Comissão Parlamentar e nem pelo Poder Executivo. Além disso, importa esclarecer que, no período observado (1989-2022) ainda não havia[261] qualquer parlamentar transgênero no Congresso Nacional, de forma que a amostra aqui colhida se refere tão somente a pessoas cisgênero.

Observando a amostra, tem-se que de um total de 105 atos legislativos, 86 PLs foram propostos só por homens, 24 PLs só por mulheres, 5 em conjunto por homens e mulheres.

A seguir, visualização gráfica quanto ao gênero dos proponentes, em números absolutos.

Gráfico 29 – Número de PLs para modificar a LR por gênero do proponente



Elaboração própria, 2024

A quantidade expressiva de projetos propostos por parlamentares homens é justificada também pela composição desigual em relação aos gêneros de congressista. Assim, para responder à questão sobre qual gênero propôs mais PLs modificativos da Lei nº 7.716/89, é também necessário fazer uma análise proporcional do número de projetos com o número de parlamentares considerando cada um dos gêneros.

Também em consultas aos sítios do Senado Federal e da Câmara Federal, foi possível contabilizar, observando as legislaturas passadas, quantos parlamentares passaram por cada legislativa em cada legislatura, incluindo substituições por suplência, considerando o gênero do congressista. Assim, compilando todos os dados, chegaram-se aos quadros 14 e 15, já

[261] Para a 57ª Legislatura, foram eleitas, para deputadas federais, duas mulheres trans, Duda Salebert (PDT/MG) e Erika Hilton (PSOL/SP). Antes, as duas tinham sido eleitas vereadoras em 2020. Duda Salebert foi a vereadora com mais votos na história de Belo Horizonte e Erika Hilton, a vereadora mais votada do Brasil em 2020.

expostos acima, inclusive ressaltando a quantidade de parlamentares mulheres e homens que ocuparam mandatos legislativos.

A Lei Caó foi aprovada na 48ª Legislatura (1987-1991), a mesma legislatura da Constituinte. Observando as tabelas acima, é possível concluir, somando as respectivas colunas dos gêneros, verifica-se que, entre a 48ª e a 56ª Legislatura (1987-2023), passaram pela Câmara Federal 460 deputadas e 5.267 deputados. Já no Senado, da 48ª à 56ª Legislatura, passaram pela Câmara Alta 106 senadoras e 934 senadores.

Assim, tem-se um universo de 566 parlamentares mulheres e 6.201 parlamentares homens que passaram pelo Congresso Nacional no período considerado. Dessa forma, é possível analisar proporcionalmente pelo cálculo 86/6.201, ou seja, o número de PLs propostos só por homens em razão pelo número do universo de parlamentares homens que passaram pelo Congresso Nacional durante o período considerado, do que se extrai que 1,38% desses homens propuseram projetos de alteração da Lei do Racismo. Por sua vez, fazendo o mesmo cálculo em relação às parlamentares mulheres, isto é, 24 (projetos)/566 (parlamentares mulheres), alcançamos a conclusão de que 4,24% dessas mulheres propuseram projetos nessa mesma linha.

Então, é possível afirmar que, proporcionalmente à composição por gênero do Congresso Nacional, as parlamentares mulheres, propuseram 3,22 vezes mais projetos de lei modificativos à Lei nº 7.716/89 que os parlamentares homens.

Nesse contexto, o retrato do parlamentar que propõe projetos de alteração da Lei do Racismo é de uma deputada federal mulher, assim como na LMP.

A partir dessa constatação, é preciso também calcular *um fator de representatividade de gênero* (**FRG**) no Parlamento brasileiro para o período de tramitação da Lei do Racismo, legislaturas 48ª a 56ª, de modo a verificar como seria a representatividade por gênero no Congresso Nacional, caso ela refletisse diretamente a composição de gênero da sociedade brasileira. Esse **FRG** será necessário para as análises posteriores relativas às temáticas dos projetos de lei propostos.

Segundo censo de 2022 do IBGE, a população brasileira compõe-se de 51,5% mulheres e 48,5% homens.

O universo de parlamentares no Congresso Nacional nas 48ª a 56ª legislatura, referente à Lei do Racismo, é de 6.727 membros, dos quais 566 são mulheres e 6.201 são homens. Para que haja o reflexo proporcional da representatividade por gênero da população brasileira no

Congresso brasileiro, propõe-se a seguinte fórmula para o *fator de representatividade por gênero no Congresso Nacional "**FRG**"*:

Quadro 14 – Fórmula do Fator de Representatividade por raça no Congresso Nacional

$\mathbf{FRG} = \frac{AB}{C}$	*onde*, **FRG**[262] é o fator de correção de representatividade por gênero no CN; **A** é quantidade de representativa de mulheres ou homens na sociedade brasileira; **B** é a quantidade total de parlamentares nas 48ª a 56ª Legislaturas; **C** é a quantidade de parlamentares mulheres ou homens no Congresso Nacional.

Elaboração própria, 2024

Aplicando-se a fórmula proposta chega-se ao **FRG** de:

Quadro 15 – FRG por gênero no CN nas 48ª a 56ª Legislaturas

FRG para parlamentares homens – **0,5**
FRG para parlamentares mulheres – **6,2**

Elaboração própria, 2024

Assim, a depender do gênero a que pertença o parlamentar, se se considerasse a representatividade por gênero na população brasileira, para se medir a quantidade de PLs propostos pelo congressista é necessário multiplicar o número de PLs pelo respectivo FRG de seu gênero. Ou seja, considerando os fatores de correção acima especificados, se no período considerado, o conjunto dos parlamentares homens tiverem apresentado 10 projetos de lei para modificar a Lei do Racismo num contexto de sobrerepresentação masculina no Parlamento, em uma situação de equidade de gêneros, teriam sido apresentados apenas 5. Por sua vez, se, no mesmo período, o conjunto das parlamentares mulheres tivessem apresentado também 10 projetos de lei, em uma situação de equidade de gêneros, haveria a apresentação de 62 projetos de lei, uma vez que há uma grave sub-representação feminina na atual configuração do Congresso Nacional.

O FRG será fundamental nos tópicos seguintes para comparar a produtividade em proposição de PLs dos parlamentares por gênero em relação à Lei do Racismo.

Para se ter ideia da disparidade entre os gêneros no período das 48ª a 56ª Legislatura, se se dividir o número de homens pelo número de mulheres, tem-se 6.201/566, chegando-se ao quociente aproximado de 11, ou seja, 1 parlamentar feminina, no período dos 33 anos analisados da Lei do LR, equivale a 11 parlamentares masculinos.

[262] A fórmula matemática proposta para o fator de correção de representatividade de gênero, referente à Lei do Racismo, não traduz uma realidade exata, mas aproximada, pois se considerou a disparidade de gênero ao longo das legislaturas 48ª a 56ª, ou seja, 33 anos, tempo no qual a composição por gênero da sociedade brasileira variou: em 1990, foi de 50,63% mulheres e 49,37 homens; em 2000, foi 50,8% mulheres e 48,2%, em 2010, foi de 48,95% homens e 51,03% e em 2022 foi de 51,5% de mulheres e 48,5%. (Fonte: IBGE)

3.4.2.3. Cor/raça do proponente declarada no TSE

Considerando que a Lei nº 7.716/89 tem sua origem direta na repressão dos crimes de discriminação em razão da cor da pele e da raça, saber a cor da pele e raça dos parlamentares que propuseram projetos para modificá-la é uma questão interessante para esta tese, uma vez que esses dados podem constituir elementos para analisar como o Poder Legislativo veio absorvendo as pautas dos movimentos negros.

Dessa forma, buscou-se, na amostra dos 105 PLs para modificar a LR, a cor da pele ou raça dos parlamentares que foram autores desses projetos. Como explicitado no capítulo dos pressupostos metodológicos, no Brasil, adota-se o sistema de autodeclaração quanto à identificação da cor da pele ou racial, e, portanto, esse também foi o critério utilizado, no qual o próprio parlamentar se identifica quando faz o registro de sua candidatura no Tribunal Superior Eleitoral para, no caso dessa investigação, os cargos de Senador e Deputado Federal.

A exigência de declaração de raça e cor junto à Justiça Eleitoral deu-se apenas a partir de 2014, ou seja, a partir da 55ª Legislatura (2015-2019), o que mostraria certo problema para a pesquisa, pois a amostra dos projetos de lei modificativos da Lei nº 7.716/89 abrange desde o ano de 1989 a 2022.

Contudo, esse fato não impossibilitou a construção desse banco de dados, mesmo porque, como visto nos tópicos anteriores, a quantidade de projetos de lei para aprimorar a Lei do Racismo concentrou-se entre 2014 e 2022, havendo poucas propostas nos anos anteriores. Além disso, vários parlamentares mais antigos perduraram no cargo como congressistas ou como deputados estaduais, prefeitos ou governadores nos anos seguintes, de modo em que foi possível colher sua autodeclaração junto ao sítio eletrônico da Justiça Eleitoral[263]. Assim, de um universo de 88 parlamentares, em apenas 10 casos não foi possível identificar sua autodeclaração quanto sua cor ou raça.

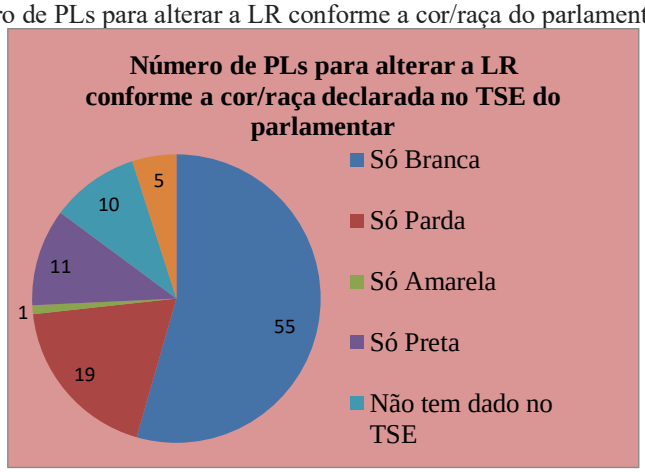
Importa também esclarecer que, apesar de a amostra constituir 105 PLs, houve apenas 88 parlamentares diferentes, ou seja, um parlamentar propôs mais de um, dois até quatro projetos de lei distintos para modificar a Lei do Racismo, como foi o caso do deputado Alexandre Frota e da deputada Érika Kokay, por exemplo.

Dessa forma, os dados foram organizados em tabela, na qual se observa uma aba cujo nome é “cor e fotos dos parlamentares”, onde se é possível acessar os 88 parlamentares, bem como suas autodeclarações quanto à cor ou raça e suas fotos pessoais de divulgação.

[263] https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas acesso em 21/01/2024.

Analisando-se os dados, verificou-se que dos 105 PLs modificativos à Lei nº 7.716/89, 55 PLs foram propostos só por parlamentares de cor/raça branca, 19 PLs só de cor/raça parda, 1 PL só de cor/raça amarela, 15 PLs só de cor/raça preta, 5 PLs em coautoria ou em conjunto de parlamentes de diferentes cores/raças, 10 PLs, cuja informação sobre a autodeclaração da cor/raça não constava na Justiça Eleitoral e 0 PL por cor/raça indígena.

Gráfico 30 – Número de PLs para alterar a LR conforme a cor/raça do parlamentar declarada no TSE



Elaboração própria, 2024

Repetindo o que ocorreu com os segmentos anteriores, a justificativa parcial para a quantidade expressiva de projetos propostos por parlamentares de cor/raça branca é a composição das respectivas casas legislativas, já que o Congresso Nacional é constituído majoritariamente por congressistas brancos.

Assim, é preciso fazer uma análise proporcional do número de projetos da amostra com o número de parlamentares brancos, pretos, amarelos, indígenas, pardos em cada uma das Casas Legislativas para ter acesso a um dado mais aproximado sobre o número proporcional de proposições legislativas e, além disso, considerar, a composição racial brasileira no último Censo de 2022 como parâmetro de análise.

Conforme já mencionado, só foi possível ter acesso aos dados quanto à cor ou raça dos parlamentares eleitos nas 55ª (01/02/2015 a 31/01/2019) e 56ª (01/02/2019 a 31/01/2023) Legislaturas tanto dos deputados quanto dos senadores da seguinte forma:

DEPUTADOS

Quadro 16 – Nº de deputados por raça nas 55º, 56ª legislaturas

Raça/cor dos Deputados	55ª	56ª	Soma
Brancos	411	387	798
Pretos	21	21	42
Pardos	81	102	183
Amarelos	0	2	2
Indígenas	0	1	1
Total	513	513	1026

SENADORES

Quadro 17 – Nº de senadores por raça nas 55º, 56ª legislaturas

Raça/cor dos Senadores	55ª	56ª	Soma
Brancos	22	40	62
Pretos	0	3	3
Pardos	5	11	16
Amarelos	0	0	0
Indígenas	0	0	0
Total	27 (1/3)	54 (2/3)	81

Elaboração própria, 2024

Para que a análise proporcional possa ser realizada, verificou-se (vide quadros acima) que entre 2015 e 2022, foram eleitos para a Câmara dos Deputados 798 deputados brancos, 42 deputados negros, 183 deputados pardos, 2 deputados amarelos e 1 deputado indígena. Já no Senado, entre 2015 e 2022, foram 62 senadores brancos, 3 pretos, 16 pardos, e nenhum amarelo ou indígena.

Recuperando o quadro da quantidade de PL para modificar a Lei do Racismo, tem-se que entre 2015 e 2022, foram propostos 70 PLs, o que equivale a 66,6% da amostra.

Quadro 18 – Quantidade de PLs para modificar a LR por ano e governo

Ano de proposição do PL	Quantitativo de PLs	Presidente no período	
2015	8	DILMA 2	
2016	4	DILMA 2	TEMER
2017	5	TEMER	
2018	4	TEMER	
2019	9	BOLSONARO	
2020	15	BOLSONARO	
2021	15	BOLSONARO	
2022	10	BOLSONARO	

Elaboração própria, 2024

Realizando o cruzamento do banco de dados com os anos da proposição (2015 a 2022) e raça/cor do parlamentar, chega-se aos seguintes resultados:

Quadro 19 – Cruzamento de PLs para modificar à LR propostos por ano e por raça ou cor

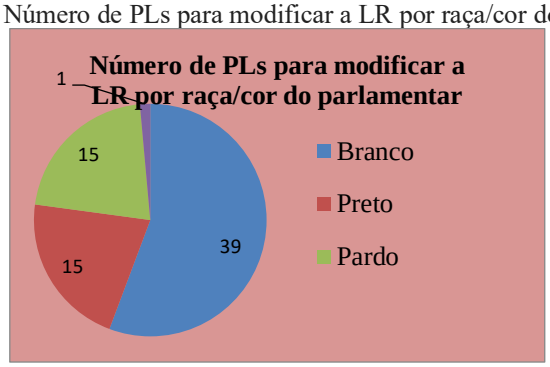
Cor/ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Branco	8	3	3	2	3	12	8	11	39
Preto	2	1	1	0	0	4	5	2	15
Pardo	0	0	1	2	6	1	4	1	15
Amarelo	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Indígena	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Elaboração própria, 2024

Esclarece-se, contudo, que, comparando as tabelas acima, verifica-se que nos anos de 2015, 2020, 2021 e 2022, o quadro 20 tem mais projetos de lei que o quadro 19. Isso porque se considerou no cruzamento a cor/raça de cada parlamentar que fez propostas em conjunto em projetos com "mistura racial" de proponentes. Dessa forma, alguns projetos de lei foram levados em consideração mais de uma vez.

Graficamente é possível afirmar que, entre o período de 2015 e 2022, 39 PLs modificativos à Lei do Racismo por parlamentares brancos, 15 por parlamentares pretos, 15 por parlamentares pardos, 1 por parlamentar amarelo e nenhum por indígena, como se observa:

Gráfico 31 – Número de PLs para modificar a LR por raça/cor do parlamentar



Elaboração própria, 2024

Considerando que, entre 2015 e 2022, foram eleitos pela Câmara dos Deputados 798 deputados brancos, 42 deputados negros, 183 deputados pardos, 2 deputados amarelos e 1 deputado indígena e que, no Senado, no mesmo período, foram 62 senadores brancos, 3 pretos, 16 pardos, e nenhum amarelo ou indígena, têm-se o quadro 21, somando as duas Casas Legislativas no Congresso Nacional. Ao lado, recupera-se a quantidade de PLs propostos por cada tipo "racial" no quadro 22.

Quadro 20 – Total de parlamentares no Congresso Nacional por raça nas 55º e 56ª legislatura

860 parlamentares brancos – 77%
45 parlamentares negros – 4%
199 parlamentares pardos – 18%
2 parlamentares amarelos – 0,18%
1 parlamentar indígena – 0,01%
Total: 1107 parlamentares

Quadro 21 – Nº de PLs propostos por raça nas 55º e 56ª legislatura

39 PLs propostos por parlamentares brancos
15 PLs propostos por parlamentares negros
15 PLs propostos por parlamentares pardos
1 PLs proposto por parlamentares amarelo
0 PLs proposto por parlamentar indígena
Total: 70 PLs

Elaboração própria, 2024

Com os dados acima obtidos, é possível fazer o cálculo proporcional para verificar a quantidade parlamentares brancos, pretos ou pardos propuseram mais leis modificativas à Lei do Racismo, fazendo a razão entre 39/860 (4,5%) brancos; 15/45 (33,3%) pretos; 15/199 (7,5%) pardos; 1/2 (50%) amarelos e 0/1 (0%) indígena. Dessa forma, apesar de em números absolutos, haver mais projetos modificativos da Lei do Racismo propostos por parlamentares brancos, em números proporcionais à representatividade no Congresso Nacional, há mais projetos de aprimoramento da Lei nº 7.716/89 apresentados por 1º parlamentares amarelos; 2º pretos; 3º pardos, 4º brancos.

A partir dessa constatação, é preciso também calcular *um fator de representatividade de raça* (FRR) no Parlamento brasileiro, de modo a reproduzir a simular como seria a representatividade racial no Congresso Nacional, se ela acompanhasse a composição racial da sociedade brasileira, valor esse que será necessário para as análises posteriores relativas às temáticas dos projetos de lei propostos.

Segundo Censo de 2022 do IBGE, a população brasileira compõe-se de 43,5% brancos, 10,2% pretos, 45,3% pardos, 0,6% indígenas e 0,4% de amarelos. Como o objeto da tese é a perspectiva do dispositivo de raça entre brancos e negros (pretos e pardos), desconsiderar-se-ão os amarelos e os indígenas no cálculo.

O universo do Parlamento nas 55º e 56ª legislatura, nas quais há informação racial, é de 1017 parlamentares no total, dos quais 860 são brancos, 45 são pretos e 199 são pardos.

Para que haja o reflexo proporcional da representatividade racial da população brasileira no Congresso brasileiro, propõe-se a seguinte fórmula para o *fator de correção de representatividade racial no Congresso Nacional "**FRR**"*, que é válida somente para as referidas legislaturas, para as quais temos dados, mas que pode ser atualizado para as legislaturas subsequentes, na medida em que elas se sucederem e que a exigência de autodeclaração de raça do Tribunal Superior Eleitoral persistir.

Quadro 22 – Fórmula do Fator de Correção de Representatividade Racial no Congresso Nacional

$\boldsymbol{FRR = \frac{AB}{C}}$	*onde*, **FRR** é o fator de correção de representatividade racial no CN; **A** é quantidade de representativa de pretos ou pardos na sociedade brasileira; **B** é a quantidade total de parlamentares nas 55º e 56ª Legislaturas; **C** é a quantidade de parlamentares pretos ou pardos no CN.

Elaboração própria, 2024

Aplicando-se a fórmula proposta chega-se ao **FRR** de:

Quadro 23 – FRR para grupos raciais no CN nas 55ª e 56ª Legislaturas

FRR para parlamentares brancos – **0,5**
FRR para parlamentares negros (pretos e pardos) – **2,5**
FRR para parlamentares pretos – **2,5**
FRR para parlamentares pardos – **2,5**

Elaboração própria, 2024

Assim, em um experimento mental, ao se multiplicar a quantidade de projetos apresentados por um dos grupos raciais no período pelo respectivo FRR[264], temos uma projeção de quantos projetos teriam sido apresentados por esse mesmo grupo racial, caso a representatividade parlamentar correspondesse à composição racial da sociedade brasileira, isolando os outros condicionantes que afetam a atuação legislativa desses parlamentares, que

[264] Pretende-se utilizar essa fórmula matemática como fator de correção para a análise da produtividade dos parlamentares conforme seu grupo racial. Contudo, a fórmula utilizada representa a realidade aproximada, por três motivos. 1) a Lei do Racismo foi criada e modificada ao longo de 33 anos, das 48ª a 56ª legislatura e, nesse período, a composição racial da sociedade brasileira variou: em 1991, foi de 51,6% brancos, 42,4% pardos, 5% pretos, 0,4% amarelos, 0,2% indígenas, 0,4% ignorada; em 2000 foi de 53,7% brancos, 6,2% pretos, 0,4 amarelos; 38,4% pardos, 0,4 indígenas; em 2010 foi de 47,5% brancos, 7,52% pretos, 1,1% amarelos, 43,4% pardos e 0,43% indígenas; em 2022 foi de 43,5% brancos, 10,2% pretos, 45,3% pardos, 0,6% indígenas e 0,4% amarelos; 2) como já tratado no capítulo metodológico, no dispositivo de raça, o Brasil adota o sistema classificatório racial de autodeclaração e com o trabalho do movimento negro em promover uma cultura de valorização da negritude, ao longo do tempo, é possível afirmar que a população brasileira vem se autodeclarando mais preta e parda; 3) a fórmula utilizada considerou apenas as legislaturas 55ª e 56ª, por haver a informação racial dos parlamentares.

é afetada inclusive pelo seu gênero, como visto acima. Dessa forma, por exemplo, se, na realidade, tanto o conjunto dos parlamentares brancos quanto o conjunto dos parlamentares negros propuserem 10 projetos de lei cada um para alterar a Lei do Racismo seguindo o experimento mental descrito, os parlamentares brancos teriam apresentado tão somente 5 projetos de lei e os pretos, 25 projetos de lei.

O FRR será fundamental nos tópicos seguintes para analisar a produtividade dos parlamentares por grupo racial.

3.4.2.4. Partido do proponente

Identificar quais partidos políticos intentaram modificar a Lei do Racismo é um caminho de se analisar qual o espectro da política se mobiliza com as causas raciais ou discriminatórias. Dessa forma, nesse tópico, buscou-se observar a qual **partido político** pertencia o parlamentar no momento da propositura do projeto que visava à modificação da Lei nº 7.716/89. O objetivo é observar o espectro político mobilizado – partidos mais à esquerda, à direita ou ao centro, no momento da propositura do projeto.

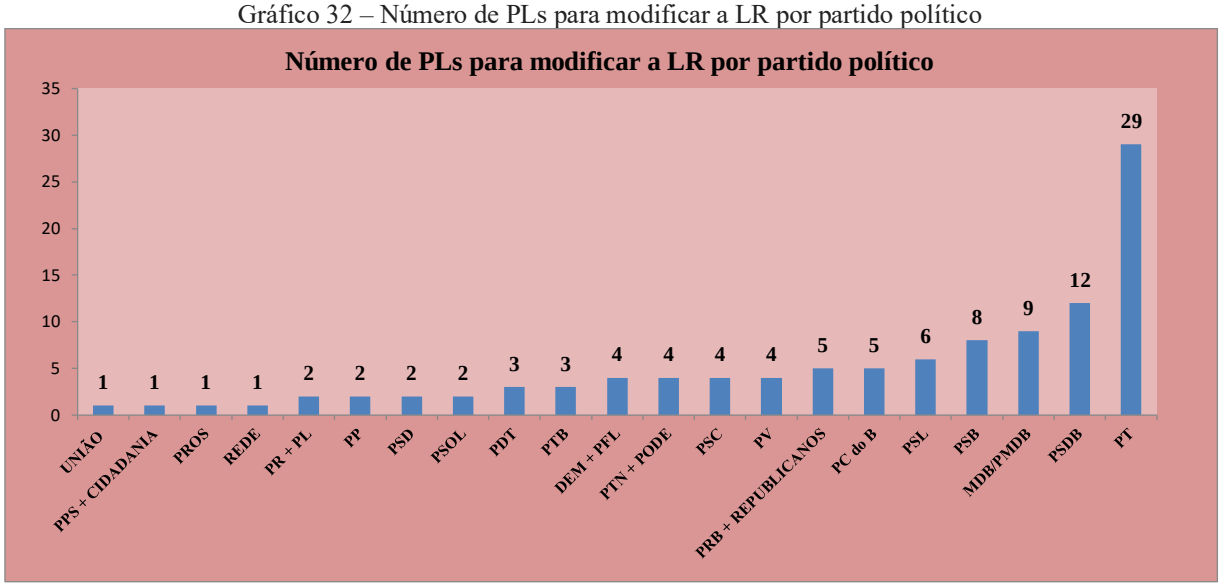
Adota-se, portanto, a mesma classificação utilizada na análise da Lei Maria da Penha, utilizada por Bruno Bolognesi, Ednaldo Ribeiro e Adriano Codato, (Bolognesi et ali, 2023), em que se considera como partidos de **esquerda**: PSTU, PCO, PSB, PCB, PSOL, PCdoB, PDT; de **centro**: REDE, PPS e PV; e de **direita**: PTB, AVANTE, SDD, PMN, PMB, PHS, PMDB, PSDB, PODEMOS, PPL, PRTB, PROS, PR, PRB, PTC, PSL, PSC, PROGRESSISTAS, DEM e PATRIOTA.

No período considerado, alguns partidos simplesmente mudaram de nome, e, por consequência, devem ser levados em consideração conjuntamente. É caso: do PR, que virou o PL; do PMDB, que virou o MDB; do PRB, que virou o Republicanos; do PPS, que virou o Cidadania; do PTN, que virou o Podemos. No período considerado, o Democratas e o PSL se fundiram no União Brasil, porém o processo foi completado tão somente em fevereiro de 2022, isto é, no final do período considerado. Dessa forma, eles foram mantidos separados na tabela abaixo.

Assim, depois da análise dos 105 PLs, que, no caso, todos foram propostos por parlamentares, não havendo projeto de lei proposto pelo Poder Executivo e nem por comissões parlamentares, chegou-se ao seguinte ranking:[265]

[265] Na lista aparecem indiscriminadamente deputados e senadores, bem como o partido político do Chefe do Poder Executivo, proponente de um projeto de lei no período.

Gráfico 32 – Número de PLs para modificar a LR por partido político

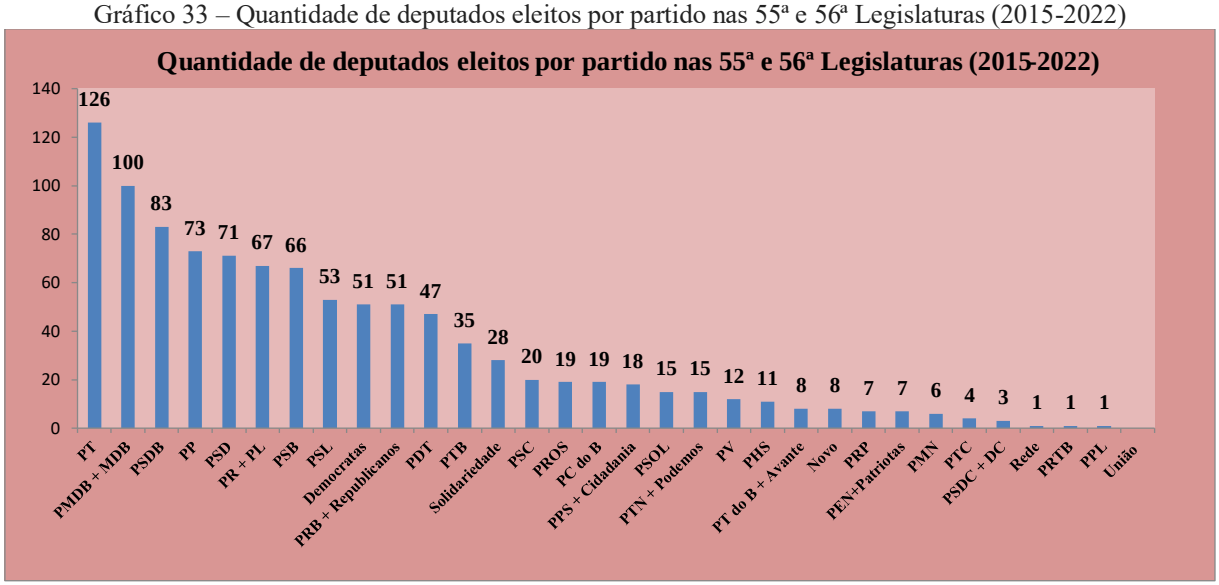


Elaboração própria, 2024

O gráfico acima exibe, porém, a quantidade absoluta de projetos por partido político. Para compreender melhor o engajamento de cada sigla com o tema, é importante comparar esses valores com o tamanho da respectiva bancada partidária, ou seja, o número de parlamentares que integra cada sigla. Da mesma forma realizada na LMP, serão consideradas tão somente as 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022), período em que, como se viu, concentram-se a maior parte dos projetos. Ademais, para simplificar os cálculos, consideraram-se apenas os deputados, já que eles possuem maior representatividade na propositura de PLs para alterar a LR.

No gráfico abaixo, é possível verificar quantos deputados foram eleitos por partido na soma desse período de 2015 a 2022. Ressalte-se que os dados seguintes revelam o tamanho das bancadas partidárias no momento da sua eleição e, ao longo da legislatura há muitas mudanças, como trocas de partido e afastamentos, com o chamamento de suplentes. Essas alterações posteriores no tamanho das bancadas são relevantes, mas não foram consideradas, para manter a simplicidade da amostra. Trata-se, portanto, de uma análise aproximada, cujo objetivo é correlacionar os espectros de "esquerda", "centro" e "direita", com a quantidade de proposições de alteração na Lei do Racismo.

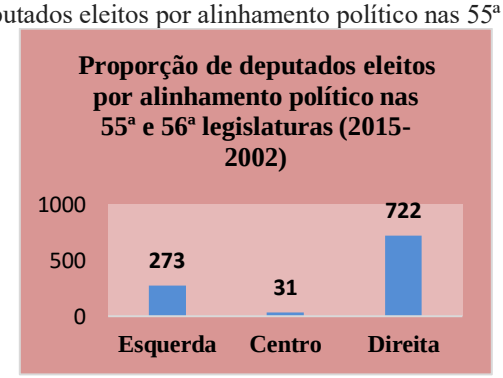
Gráfico 33 – Quantidade de deputados eleitos por partido nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022)



Elaboração própria, 2024

Considerando-se a divisão entre "esquerda", "centro" e "direita" apresentada[266], temos a seguinte representação do conjunto dessas duas legislaturas consideradas, separadas por espectro político em número total dos deputados eleitos para o período de 2015 a 2022.

Gráfico 34 – Proporção de deputados eleitos por alinhamento político nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022)

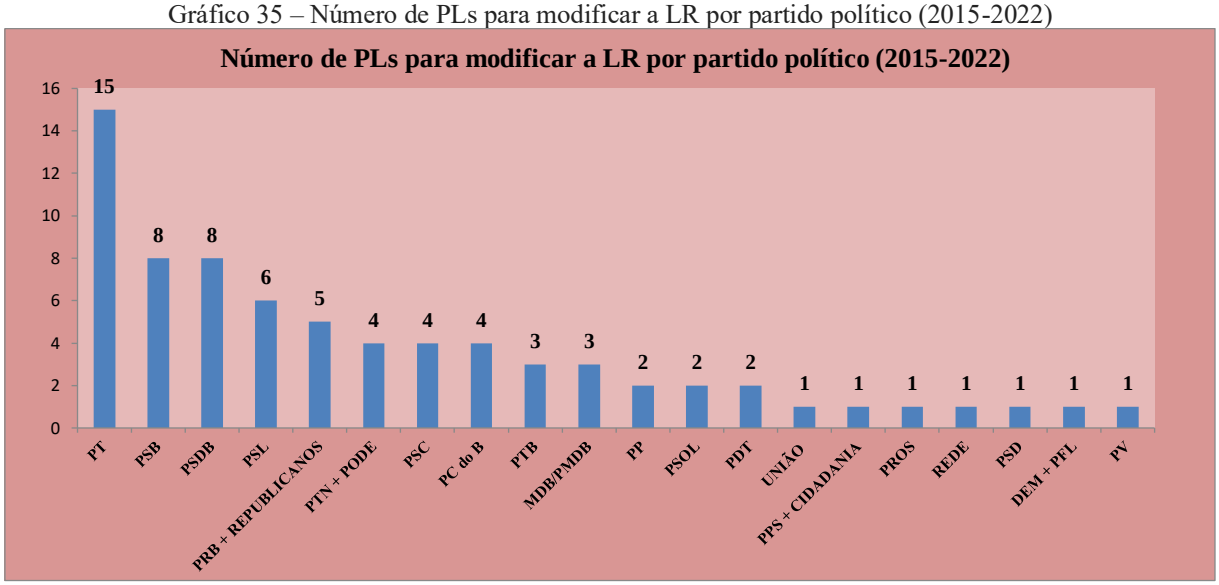


Elaboração própria, 2024

Realizado esse levantamento, verificou-se a quantidade de PLs para modificar a Lei do Racismo por partido político tão somente no período considerado, de 2015-2022, conforme apresenta o gráfico abaixo:

[266] Consideram-se como partidos de esquerda: PSTU, PCO, PSB, PCB, PSOL, PCdoB, PDT; de centro: REDE, PPS e PV; e de direita: PTB, AVANTE, SDD, PMN, PMB, PHS, PMDB, PSDB, PODEMOS, PPL, PRTB, PROS, PR, PRB, PTC, PSL, PSC, PROGRESSISTAS, DEM e PATRIOTA. (Bolognesi et ali, 2023)

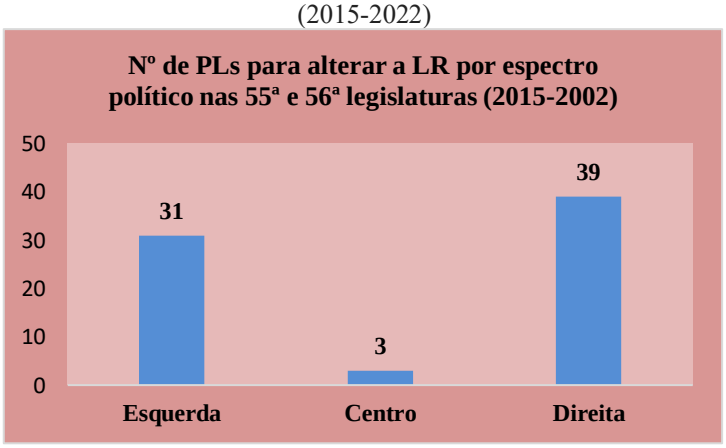
Gráfico 35 – Número de PLs para modificar a LR por partido político (2015-2022)



Elaboração própria, 2024

Identificada a quantidade de PLs para modificar a Lei do Racismo nos anos de 2015 a 2022 por partido político, organizaram-se cada partido em grupos por espectro, centro, esquerda e direita, cuja representação gráfica encontra-se a seguir:

Gráfico 36 – Nº de PLs de alteração da LR por espectro político nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022)



Elaboração própria, 2024

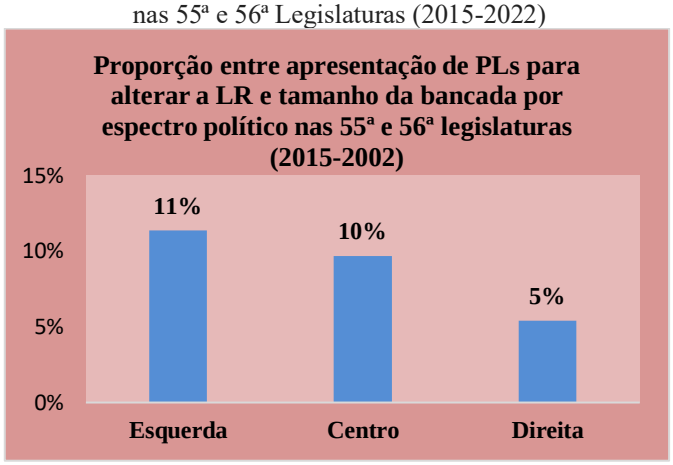
De igual maneira como realizado na análise dos PLs modificativos da LMP, é importante fazer a divisão da quantidade de projetos de lei propostos por cada alinhamento político ("esquerda", "centro" e "direita") pelo número de deputados eleitos nas legislaturas mencionadas agrupados por alinhamento político, já que o tamanho de cada bancada do espectro é diferente e desproporcional. Esse cálculo não leva em consideração que alguns parlamentares apresentaram mais de um projeto na temática em questão e, por conseguinte, o resultado obtido é tão somente aproximado.

Ressalte-se, também, que a fração apresentada se refere à quantidade de deputados proponentes de projetos dentro de cada um dos campos políticos, de modo a viabilizar a

comparação entre eles, já que a consideração exclusiva da quantidade absoluta de projeto gera distorções, uma vez que há muito mais parlamentares no campo da direita política.

O resultado é apresentado no gráfico abaixo na forma de proporção, que, por sua vez, sinaliza o engajamento dos deputados de cada alinhamento político com a modificação da Lei do Racismo, que, como se viu, nessa altura, não tratava apenas de raça e de cor.

Gráfico 37 – Proporção entre apresentação de PLs para alterar a LR e tamanho de bancada por espectro político nas 55ª e 56ª Legislaturas (2015-2022)

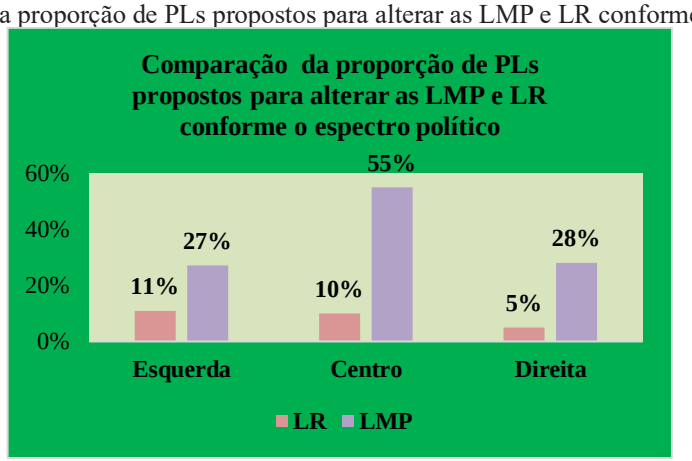


Elaboração própria, 2024

Diante disso, fica claro que, no período considerado (2015-2022), que foi também o período em que foram propostas a maior parte dos projetos de alteração da LR, esse tema foi uma prioridade mais da esquerda (11%) e do centro (10%) do que da direita (5%).

Quando comparados esses números com os da Lei Maria da Penha, tem-se o seguinte gráfico:

Gráfico 38 – Comparação da proporção de PLs propostos para alterar as LMP e LR conforme o espectro político



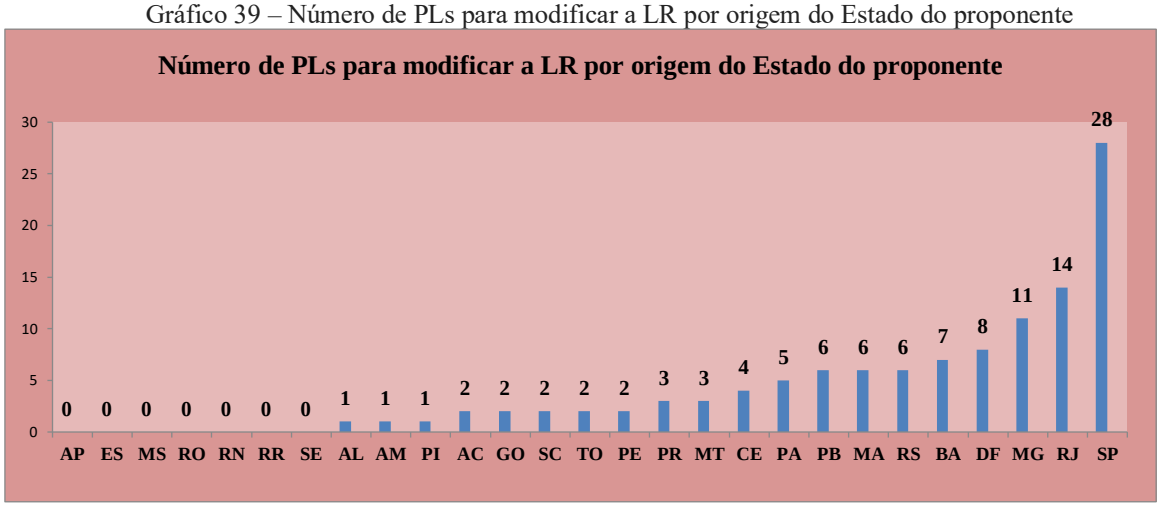
Elaboração própria, 2024

A comparação acima mostra, mais uma vez, que a Lei Maria da Penha é um tema que mobiliza mais os parlamentares do que a Lei do Racismo, mesmo com a sua quase

transformação em uma lei geral antidiscriminatória. Além disso, a LMP revela-se como um tema ancorado no centro do espectro político, com o engajamento de mais de aproximadamente metade dos parlamentares do centro político, e o uma atuação equivalente, em termos de quantidade de propostas, pela esquerda e a direita do espectro político. Por sua vez, o interesse pela LR parece estar ancorado igualmente na esquerda e no centro, com a direita apresentando quase metade dessa preocupação.

Finalmente, o último parâmetro sobre o perfil dos parlamentares que propuseram leis modificativas à Lei nº 7.716/89 foi observar seu **estado da federação de origem**. Com a amostra de 105 projetos de lei, temos o seguinte ranking dos estados da Federação por:

Gráfico 39 – Número de PLs para modificar a LR por origem do Estado do proponente



Elaboração própria, 2024

Os dados da tabela consideram indiscriminadamente o congressista como deputado ou senador, sendo relevante para análise apenas o Estado de origem do parlamentar.

Observa-se que os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais foram a origem mais recorrente dos parlamentares para modificar a Lei do Racismo.

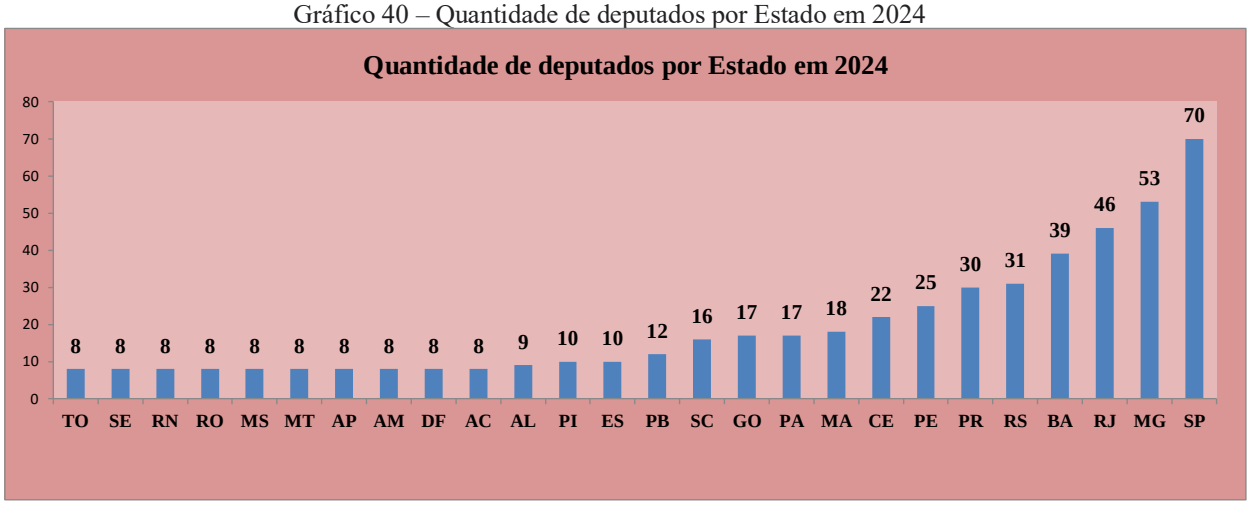
Nesse contexto, é preciso esclarecer, porém, que a composição para o Senado Federal é fixa, ou seja, 3 senadores por estado, independentemente do seu número de habitantes. Assim, todos os estados da federação têm a mesma quantidade de senadores no Parlamento.

Contudo, o número de cadeiras na Câmara dos Deputados varia conforme a população do estado da federação, entre 8 e 70 cadeiras. E ao longo desses 34 anos, as populações sofreram alteração, o que influiu diretamente no número da representatividade dos Estados[267]. Dessa forma, o cálculo proporcional de representantes por estado na Câmara Federal durante

[267] "Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados" Constituição Federal.

16 anos que abrangem a amostra é bastante difícil. Todavia, as variações no número de cadeiras são pontuais e para se ter uma ideia dessa distribuição, a partir de consultas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, sistematizou-se o seguinte gráfico, referente à 57ª Legislatura, a composição atual[268]:

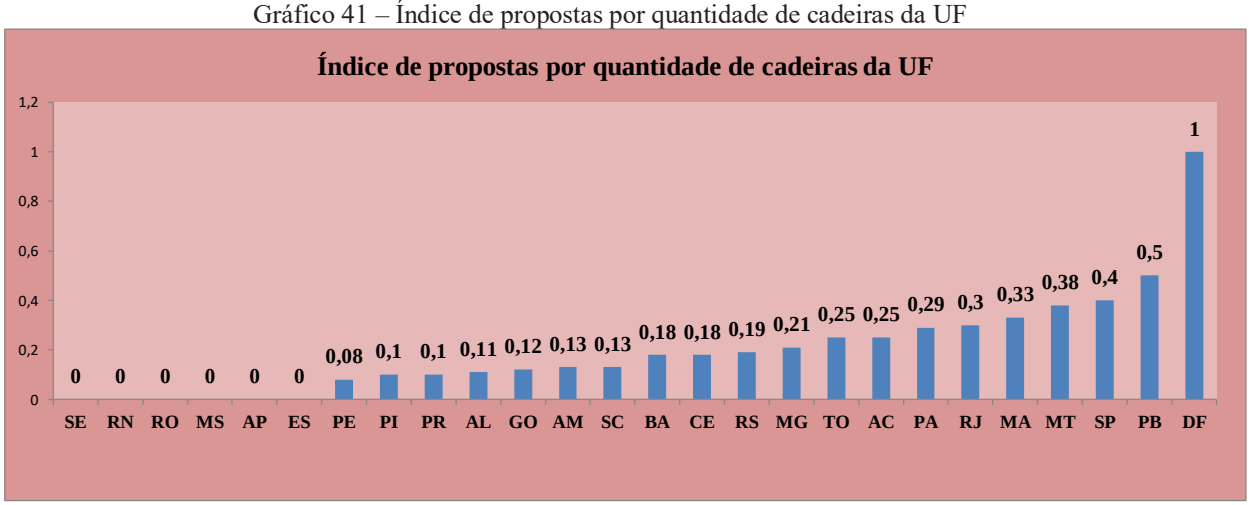
Gráfico 40 – Quantidade de deputados por Estado em 2024



Elaboração própria, 2024

Assim como foi feito com a LMP, o gráfico abaixo correlaciona a quantidade de PLs apresentados por parlamentares de cada estado pela quantidade de cadeiras desse mesmo estado na 57ª legislatura. Trata-se de uma correlação aproximada, pois, como se viu, essa quantidade de cadeiras pode variar um pouco entre as legislaturas, mas, em larga medida, continua igual. Dito isso, o gráfico ajuda a enxergar quais estados possuem os parlamentares – em geral, deputados federais – mais engajados com os temas da Lei do Racismo.

Gráfico 41 – Índice de propostas por quantidade de cadeiras da UF

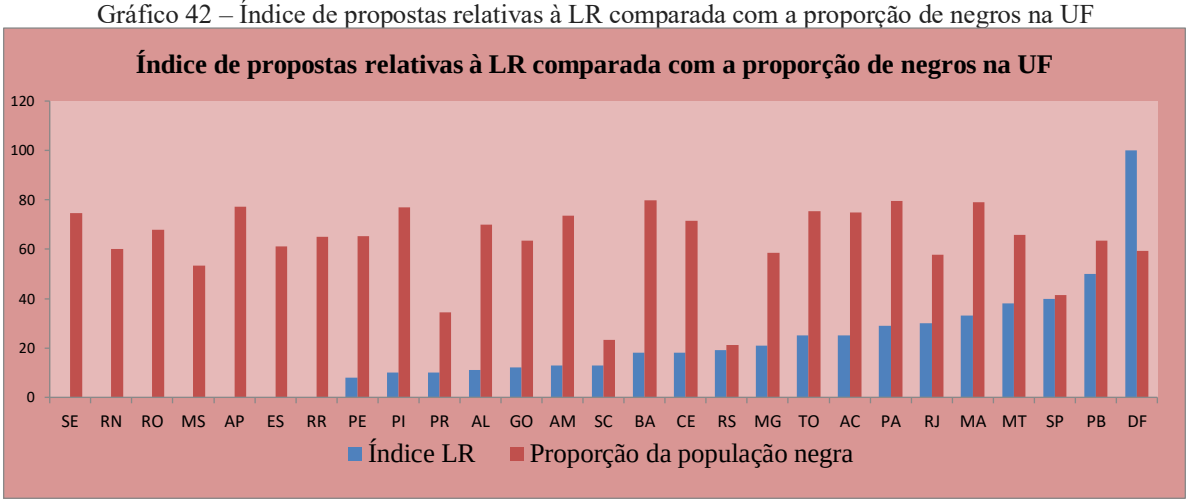


Elaboração própria, 2024

[268] Dados compilados pela autora obtidos em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/numero-de-deputados-por-estado acesso em 17/01/24.

Chama a atenção que o Distrito Federal, proporcionalmente, tenha sido a unidade da federação que mais propôs projetos de lei, muito à frente de estados com uma forte tradição de ativismo nos movimentos negros, como São Paulo (3º lugar), Maranhão (5º lugar), Rio de Janeiro (6º lugar) e Bahia (13º lugar), a indicar que a força dos movimentos negros não é um condicionante forte do desempenho da bancada do respectivo estado. Mas também é importante lembrar que a LR não trata apenas da pauta racial em razão da cor da pele. Mas será que isso tem a ver com a proporção de negros na unidade da federação?

Gráfico 42 – Índice de propostas relativas à LR comparada com a proporção de negros na UF



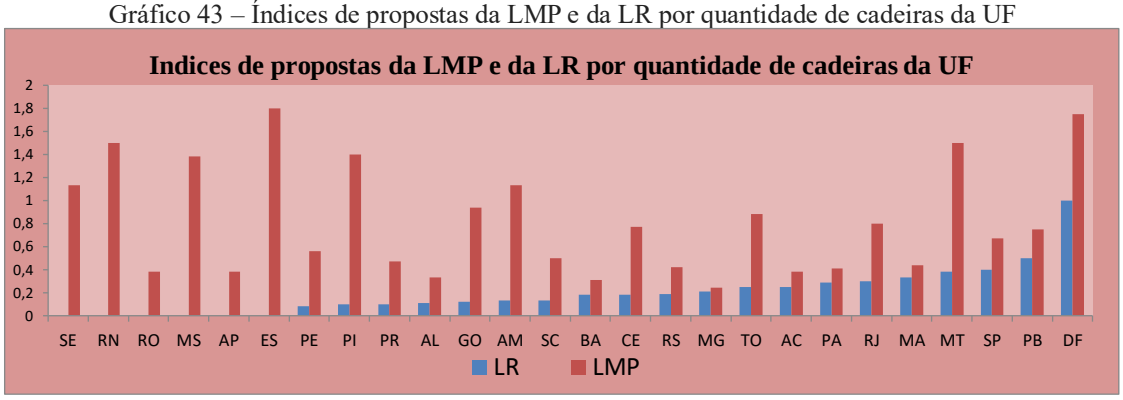
Elaboração própria, 2024

Os dados da proporção de negros na população da unidade federativa, apresentados acima na forma de porcentagem, foram extraídos do Censo 2022. Além disso, o índice obtido no gráfico anterior, foi multiplicado por 100, para ser possível a sua visualização, em contraste com o referido dado demográfico.

Dito isso, observa-se que a quantidade de projetos relacionados com a Lei do Racismo não guarda relação com a proporção de pessoas negras em determinada unidade da federação. Os estados da Região Norte do país possuem a mais alta proporção de negros na sua população, mas quase não apresentaram dados sobre o tema.

Por sua vez, a tabela abaixo retrata, lado a lado, os índices de apresentação de projetos de lei relacionados à Lei Maria da Penha e à Lei do Racismo, já ajustados pela quantidade de cadeiras de cada unidade federativa na Câmara dos Deputados, seguindo a metodologia acima delineada. A razão desse cruzamento, mais uma vez, é tentar entender essa distribuição dos projetos de lei.

Gráfico 43 – Índices de propostas da LMP e da LR por quantidade de cadeiras da UF



Elaboração própria, 2024

O gráfico acima evidencia não só que houve muito mais propostas de modificação da Lei Maria da Penha em comparação com a Lei do Racismo, mas também que elas são distribuídas de forma desigual pelas bancadas estaduais. Algumas unidades federativas, como o Distrito Federal e o Mato Grosso, apresentaram índices altos em relação tanto à LMP quanto à LR. Porém, outros, como o Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Norte, possuem um índice alto relativos à LMP, porém nenhum projeto apresentado pertinente à LR.

Contudo, é importante lembrar que os PLs que tentaram ou tentam modificar a LR do racismo não cuidam exclusivamente de temas relacionados à raça ou cor da pele, mas também em relação à religião, procedência nacional, identidade de gênero, orientação política, orientação sexual e outros.

Assim, provavelmente, essa diferença entre os estados só possa ser compreendida, pelo menos em parte, quando se examina que tipo de projetos que estão sendo apresentados. Recorde-se que o ritmo de apresentação de projetos de lei para a modificação da Lei do Racismo somente acelera a partir de 2015, em um cenário em que a polarização política entre a esquerda e a extrema direita já começava a se desenhar.

Para testar essa hipótese, observem-se os PLs de modificação da LR propostos por deputados do Distrito Federal, unidade da federal que alcançou a maior participação relativa com a temática, em termos de propositura de projetos de lei:

Quadro 24 – PLs de modificação da LR propostos por deputados do Distrito Federal

Nº do PL	Breve descrição do objeto do PL	Partido
PL 2024/07	Criminaliza a conduta de ridicularizar alguém por motivo de religião, impedir ou perturbar cerimônia religiosa e vilipendiar objeto de culto religioso – retira o crime do Código Penal, aumenta a pena e o traslada para a Lei do Racismo	PT e DEM
PL 2665/07	Acrescenta a conduta de discriminação em razão do sexo aos crimes da Lei do Racismo.	DEM
PL 1556/11	Criminaliza a conduta discriminação pessoa com deficiência na Lei do Racismo.	PT
PL 8127/14	Criminaliza a conduta de discriminação contra as religiões Candomblé, Umbanda e todas aquelas que adoram símbolos, valores e tradições em geral de origem africana.	PT

PL 2138/15	Criminaliza a conduta de discriminação por orientação sexual e identidade de gênero	PT
PL 6825/17	Criminaliza a conduta de discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero e prevê o aumento de pena para crimes cometidos contra criança ou adolescentes	PT
PL 1163/22	Criminaliza a conduta de discriminação racial contra o cabelo natural das pessoas negras.	PSB
PL 254/22	Criminaliza a conduta de "discriminação por falsa acusação de nazismo".	PSL

Elaboração própria, 2024

Note-se que a coluna "tema" trata de uma explicação simples do teor do projeto e consta da tabela elaborada para subsidiar a presente pesquisa, nos termos expostos no capítulo referente à metodologia e traz categorias que serão mais bem exploradas no próximo capítulo.

Dito isso, examinando os "temas" de cada um dos 8 projetos listados, verifica-se que: 2 têm relação com a discriminação contra pessoas negras; 2, com discriminação religiosa; 3, com discriminação com sexo, gênero ou identidade de gênero; e 1 com "falsa acusação de nazismo". Isso ajuda a entender por que a quantidade de projetos de lei de alteração da LR não guarda relação com a proporção de negros em determinada unidade federativa. Afinal, a Lei do Racismo, há muito tempo, não cuida apenas de negros.

Quanto ao alinhamento político dos proponentes, os autores de 3 projetos são de partidos de direita e 5, de partidos de esquerda. Isso é relevante, porque o exame desses 3 projetos oferece uma janela, para compreender a mudança do cenário político no período considerado.

Chamam à atenção os dois projetos apresentados em 2007: um projeto apresentado conjuntamente pelos deputados Henrique Afonso (PT/AC) e Rodovalho (Democratas/DF), voltado para agravar a pena do crime do art. 208 do Código Penal[269] e transportá-lo para a Lei do Racismo, ao argumento de que era o documento legal que cuida da discriminação por religião. O outro projeto, apresentado isoladamente pelo deputado Rodovalho (Democratas/DF), tinha por objetivo introduzir na Lei do Racismo a criminalização da discriminação por sexo, que já era prevista na Lei Afonso Arinos, mas que nunca foi trasladada para a Lei do Racismo. Pelo seu significado simbólico, convém transcrever a justificativa do projeto:

> É fato notório o grave problema da discriminação que atinge, considerável parcela da sociedade, ao segmento constituído pelas minorias. Os diversos grupos de direitos humanos sinalizam com o retrato de diversas manifestações de atos discriminatórios. A legislação tem como finalidade precípua regular atos e punir a

[269]Ultraje a culto e impedimento ou perturbação de ato a ele relativo - Art. 208 - Escarnecer de alguém publicamente, por motivo de crença ou função religiosa; impedir ou perturbar cerimônia ou prática de culto religioso; vilipendiar publicamente ato ou objeto de culto religioso: Pena - detenção, de um mês a um ano, ou multa.

> intolerância e preconceito. Apesar da vigência da Lei 7716/89, do racismo, e da Lei nº 9459/97, tipificando como injúria a qualificação motivada por motivo racial, étnico, religioso ou de origem, apesar de meritória a legislação deixou lacunas, que acabam na prática desclassificados como crime. Assegurar os direitos dos idosos, nordestinos, homens e mulheres, por crença religiosa ou convicção política ou por ferir intimidades deve ser levado em conta pelos legisladores. O respeito a vida privada e a intimidade das pessoas como direitos fundamentais devem merecer toda a atenção do parlamento. Pelo exposto, rogo a aprovação da proposição pelos nobres pares.

Por sua vez, o projeto mais recente, de 2022, proposto pelas deputadas Bia Kicis (PSL/DF), Carla Zambelli (PSL/SP), Alê Silva (PSL/MG), entre outros, trata da criminalização "falsa acusação de nazismo", que funciona como uma relevante metonímia do clima de polarização que marcou a eleição de 2022.

Não é o objetivo deste trabalho fazer a análise minuciosa de cada um desses projetos em tramitação, mas essa breve amostra ilustra a dinâmica concreta por trás do aumento, na última década, de projetos de lei voltados para a modificação da Lei do Racismo. Esse aumento decorre pelo menos em parte da expansão dos temas abrangidos pela lei e da polarização que marca a cena política brasileira, principalmente a partir da eleição de 2014.

3.4.3. Projeto de lei por temática

Esse tópico se dedica à análise do conteúdo dos 105 projetos de lei que tentam ou tentaram alterar a Lei nº 7.716/89.

A mesma metodologia mobilizada para a análise dos conteúdos dos projetos modificativos da Lei Maria da Penha, ou seja, a técnica de criação de categorias, conforme o surgimento de assuntos e temas e sua incidência na amostra, foi também utilizada[270].

Essa metodologia permitiu a construção de uma base com os dados dos referidos PLs, como proponente do projeto, estado de origem, partido político relacionado, ano de proposição, entre outros, pronta para a análise das suas diversas características, inclusive o exame de suas correlações a partir do cruzamento dos diversos dados da tabela.

Note-se que alguns projetos de lei tiveram como conteúdo mudanças com enquadramento em mais de um grupo de sentido. Assim, esses projetos de leis foram contabilizados quantas vezes foram necessárias para atender a seu conteúdo conforme os

[270] Procedeu-se a um pequeno resumo do conteúdo de cada um dos projetos, registrado na coluna "Tema" da tabela. Na sequência, realizou-se a padronização dessas descrições, de modo a facilitar o agrupamento de projetos com temática idêntica ou similar. Isso permitiu um primeiro agrupamento e classificação dos projetos. Então, a partir do exame desses conjuntos de temas, foi possível a construção de categorias mais amplas, que permitiram a reunião de um número maior de projetos sob um mesmo marcador, que, na tabela, está registrado na coluna "Aglutinador".

grupos de sentido. Considerando, portanto, tais duplicações ou triplicações, de 105 projetos, atingiram-se, ao final, 159 projetos de lei para modificação da Lei do Racismo.

Como visto na etnografia-discursiva das leis, é interessante notar que em comparação com a Lei Maria da Penha, a Lei do Racismo tem muitas particularidades.

Primeiro, porque a LR é uma lei bem mais antiga, com instrumentos jurídicos ainda não tão desenvolvidos relacionados à ideia de ações estruturantes, políticas públicas, respostas estatais que não apenas a criminalização de condutas, embora essas ações estruturantes e políticas públicas já fossem demandas dos movimentos negros.

É preciso também lembrar que o aclamado Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº8.069/90), tão reconhecido pela sua completude em relação à proteção da vulnerabilidade de crianças e adolescentes, sem, contudo, uma abordagem interseccional de raça e de gênero, foi aprovado um ano apenas depois da Lei do Racismo. Ou seja, se se desejasse confeccionar também um Estatuto da Igualdade Racial naquele momento juntamente com o mandado de criminalização constitucional do racismo seria muito possível. Assim, talvez o problema, na realidade, fosse a correlação de forças para aprovar um projeto mais sofisticado.

Segundo, porque, em razão dessa estrutura mais concentrada em ações criminalizantes, os projetos de leis de modificação seguiram a mesma lógica criminalizante, com poucas propostas criativas para medidas de combate ao racismo, que não a criminalização de condutas individuais. Essa intervenção mais transversal no problema do racismo, foi pretendida pelo projeto do Estatuto da Igualdade Racial, protocolizado apenas 14 anos da aprovação da Lei do Racismo que foi pesadamente esvaziado na sua versão final.

Mesmo considerando essas particularidades da Lei do Racismo, para o objetivo dessa tese, preservaram-se as mesmas categorias da Lei nº 11.340/06, com a finalidade de análise comparativa posterior, a saber: 1) Direitos; 2) Procedimento; 3) Resposta Estatal e 4) Ações Estruturantes.

Dessa forma, classificaram-se os PLs da categoria “Direitos” quando eles se referiam à criação ou reconhecimento de direitos, ou seja, atos de fazer, dar, não fazer, em relação à pauta contra as discriminações. Infelizmente, não foi encontrado qualquer PL entre os 159 da amostra que atendesse a esse critério.

Dentro da categoria “Procedimentos”, enquadram-se os PLs referentes à modificação do rito, ou seja, da forma procedimental em que os crimes referentes à LR são processados, como, por exemplo, propostas em que permitem à autoridade policial representar

judicialmente pela cessação do crime de discriminação em meio de comunicação social de massa.

A categoria “Resposta Estatal” abarcou os PLs que tratam da resposta estatal ao racismo e basicamente englobou três tipos: 1) aqueles que criminalizam condutas consideradas discriminatórias pelo proponente do projeto; 2) aqueles que aumentam as penas de prisão ou acrescentam outros tipos de penas às condutas já existentes; e 3) aqueles que descriminalizam condutas já consideradas discriminatórias, por exemplo, ao propor “excludentes de ilicitude”, ou seja, casos em que não haveria a prática do racismo como, por exemplo, a permissão de proselitismo homotransfóbico em cultos acobertados pelo direito à liberdade religiosa absoluta.

Finalmente, a categoria “Ações Estruturantes” abrangeu 2 PLs apenas, os quais, foram classificados em duas subcategorias: a) capacitação social, referente ao questionamento do racismo estrutural por meio de mensagens educativas; b) efeito simbólico, destinado ao reconhecimento legal do "Medz Yeghern" ("O grande crime"), o extermínio sistemático de armênios pelo governo otomano durante e após a Primeira Guerra Mundial como genocídio, e dá outras providências.

A tabela abaixo expõe as categorias (“A”), as subcategorias (“B”) e exemplos dos temas específicos (“C”) inseridos em cada um deles, a fim de facilitar o entendimento.

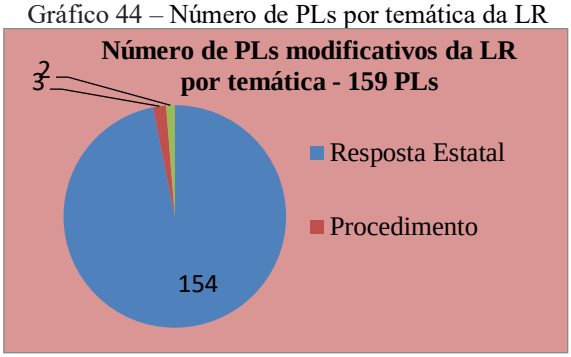
Quadro 25 – Exemplo de leis temáticas nas categorias selecionadas

Direitos	Não foram encontrados PLs nessa categoria
Procedimento	**Celeridade –** autoridade policial pode representar pela cessão de crime em meio de comunicação social de massa.
Resposta Estatal	**Criminalização –** responsabilidade penal da pessoa jurídica; criminalização genérica; discriminação por condição sociocultural (etnia, religião, origem, procedência); discriminação por identidade de gênero; discriminação por orientação sexual; discriminação por ser mulher; discriminação por sexo; discriminação por aparência física; discriminação por idade; discriminação por ser pessoa com deficiência ou por questões relacionadas a doenças; discriminação por raça e cor; discriminação em razão do trabalho. **Descriminalização –** excludente de liberdade religiosa para homotransfobia. **Sanção –** aumentos de pena; genérica.
Ações estruturantes	**Capacitação social** - criar obrigatoriedade de veiculação de mensagem educativa nos termos de aceitação para cadastros de blogs, redes sociais e wikis. **Efeito simbólico** - reconhece o Medz Yeghern - o grande crime contra os armênios;

Elaboração própria, 2024

A tabela abaixo expõe a quantidade de PLs modificativos da LR por categorias:

Gráfico 44 – Número de PLs por temática da LR



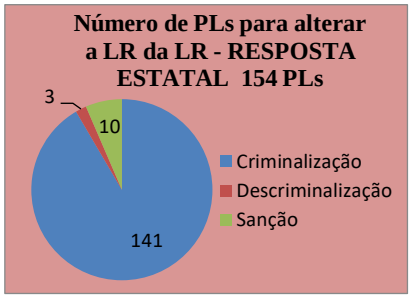
Elaboração própria, 2024

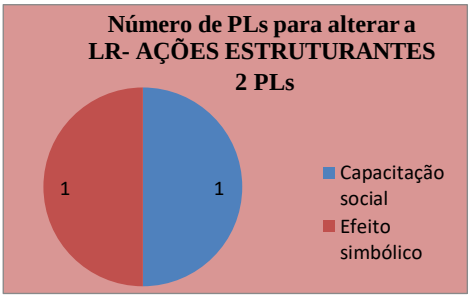
Depois de se considerar que um PL poderia abarcar diferentes assuntos, dos PLs 105 coletados na amostra, chegaram-se a 159 propostas, das quais se verifica no gráfico que o assunto em disparada preferido dos parlamentares para alterar a LR foi ações de "resposta estatal", com 154 incidências (97%). Em segundo lugar, ficaram os PLs destinados a modificação do procedimento, do como funciona a LR na prática, com 3 incidências (2%). Logo em seguida, a categoria "ações estruturantes", que visam a uma mudança de cultura da branquitude, com apenas 2 incidências (1%). Nenhum PL foi proposto na categoria direitos, como auxílio às vítimas de racismo ou injúria racial, pedidos de desculpas, compensações financeiras, nada. Um silêncio eloquente que diz muito.

Como a categoria direitos não teve incidências de PLs e a categoria procedimentos só apresentou 3 PLs, não há necessidade de representação gráfica. Esses 3 PLs referentes aos procedimentos dizem respeito à possiblidade de a autoridade policial representar judicialmente requerendo a cessação imediata de crime de discriminação quando este ocorrer em ambiente virtual. Ao contrário da LMP, não houve qualquer projeto de lei para capacitação dos profissionais do sistema de justiça para uma atuação antirracista, assim como também não houve qualquer iniciativa de PLs para melhorar o acolhimento das vítimas de discriminação quando do registro de crimes dessa natureza. Ficam como sugestões para os parlamentares ou assessores parlamentares que, no futuro, venham a ler este estudo.

Quanto à categoria ações estruturantes, houve apenas duas incidências, uma de capacitação social, ou seja, referente ao questionamento da branquitude por meio da promoção de campanhas educativas contra as discriminações e outra, de efeito simbólico, sobre o reconhecimento do genocídio armênio no contexto da Primeira Guerra Mundial, o que demonstra, mais uma vez, que a lei de combate ao racismo no Brasil, aos poucos, tem se tornado uma lei geral de combate às discriminações, perdendo a especificidade de sua redação original, relacionada aos crimes em razão da raça e da cor da pele.

Gráficos 45 e 46 – Número de PLs por temática e subtemática da LR



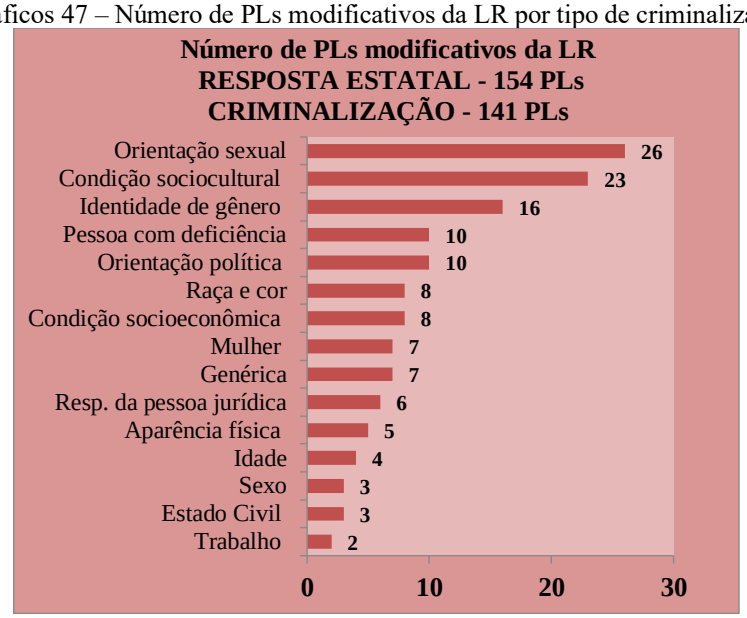


Elaboração própria, 2024

A categoria de maior incidência, até pela natureza criminalizadora da LR, foi a resposta estatal, com 141 PLs para criação de novos crimes de discriminação, 10 PLs para aumento das penas já existentes e 3 PLs para propor a descriminalização de condutas relacionadas à homotransfobia como proselitismo em cultos religiosos.

Em razão de a categoria criminalização ter a maior incidência, agruparam-se os PLs que propunham o mesmo tipo de criminalização nas subcategorias abaixo descritas na representação gráfica:

Gráficos 47 – Número de PLs modificativos da LR por tipo de criminalização



Elaboração própria, 2024

Esclarece-se que a categoria genérica se refere aos PLs que aumentam penas do crime de racismo em si independente dos marcadores, seja cor de pele, religião, procedência nacional, ou que trazem a injúria racial do código penal para a Lei do Racismo. A categoria orientação política, por sua vez, se refere aos PLs que tentam criminalizar alguma ideologia política como comunismo ou nazismo. Já as categorias condição socioeconômica e sociocultural correspondem, respectivamente, à criminalização de condutas em razão da renda ou classe social e da etnia ou crença religiosa.

Assim, depreende-se da amostra, a confirmação da hipótese de que, ao longo dos seus mais de 35 anos de existência, a Lei Caó, que foi criada para adequar a Lei Afonso Arinos à nova Constituição de 1988, teve o seu sentido deslocado, em comparação com a sua pretensão inicial, na medida em que outros movimentos sociais buscavam inserir novas formas de discriminação dentro da referida lei. Provavelmente, isso se deu, em parte, para atrair a imprescritibilidade e a inafiançabilidade que a Constituição de 1988 associou ao racismo, o que não aconteceria, caso essas outras formas de discriminação não fossem inseridas dentro do termo "racismo", por mais que isso desafie o sentido tradicional do termo.

3.4.4. Cruzamento temática X Raça do proponente

Um dado importante quando se analisam os PLs referentes à LR, é saber se mais parlamentares negros propõem ou não PLs sobre a temática que os congressistas brancos, bem como quais são os tipos de PLs propostos. Assim, nesse tópico, buscou-se realizar um cruzamento entre os dados da temática dos PLs com a informação de raça declarada dos parlamentares. Lembra-se novamente que o dado sobre a raça só consta a partir de 2014, por conta da exigência do TSE, e também que, no Brasil, se adota o sistema da autodeclaração quanto à raça.

Como se trata do cruzamento de raça e temática do PLs, é necessário esclarecer alguns movimentos metodológicos. A amostra total dos PLs propostos durante os anos 1989/2022 é de 105 PL. Contudo, como já dito, há PLs que são propostos por mais de um parlamentar e também PLs que contém mais de uma temática, de forma que para se contabilizá-lo conforme a temática e raça, é necessário proceder à duplicação das tabelas onde estão os PLs. Assim, de um universo inicial de 105 projetos, chegou-se a 173, já considerando os dois tipos de duplicação, por tema e por parlamentar.

Considerando a sub-representação dos negros (pretos e pardos) no Parlamento brasileiro quando comparada aos parlamentares brancos, foi necessário aplicar os fatores de correção já desenvolvidos anteriormente o *Fator de Representatividade de Raça* **(FRR),** a saber:

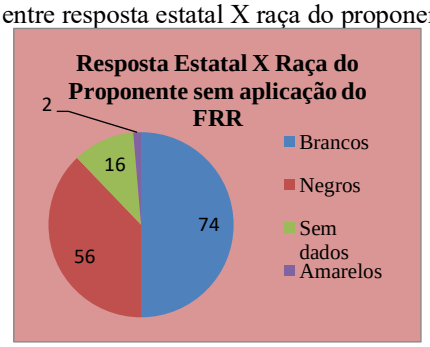
FRR para parlamentares brancos – **0,5**
FRR para parlamentares negros (pretos e pardos) – **2,5**

Tendo em conta que nas três categorias de PLs que apareceram na amostra, apenas a Resposta Estatal teve PLs propostos por parlamentares negros, só faz sentido aplicar o FRR nessa categoria. Nas demais, como Procedimento, foram apenas 3 PLs na amostra e todos

propostos por parlamentares brancos, assim como na categoria Ações Estruturantes, apenas dois PLs, apresentados também por somente congressistas brancos.

Assim, na categoria resposta estatal a distribuição das raças dos parlamentares resultou a seguinte representação gráfica, ainda sem aplicação do FRR:

Gráfico 48 - Cruzamento entre resposta estatal X raça do proponente sem aplicação do FRR

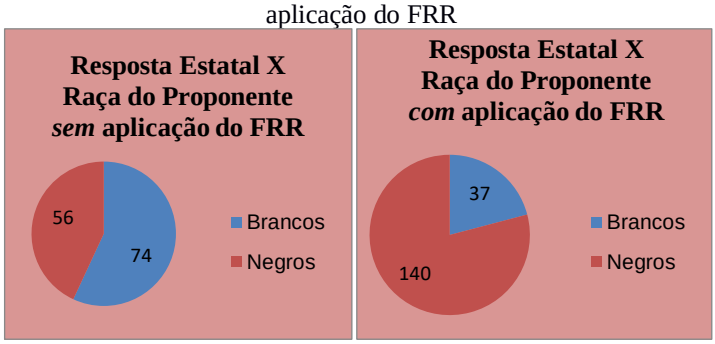


Elaboração própria, 2024

Como o FRR só foi calculado para negros e brancos, excluir-se-á da amostra total de 148 PLs representantes da categoria Resposta Estatal, os amarelos, em razão da baixa quantidade de projetos (2 PLs) e também por não ser objeto dessa pesquisa. Ademais, como não foi possível identificar a raça de parte dos parlamentares por não constar a informação no TSE, também serão excluídos da amostra os 16 PLs por eles apresentados. Assim, de um total de 148 PLs de Resposta Estatal, procedida à limpeza mencionada, chega-se a uma amostra de 130 PLs, composta apenas por parlamentares pretos e brancos.

Aplicando-se o **FRR** no cruzamento das temáticas dos PLs com a raça declarada de seus proponentes (FRR 0,5 para brancos e FRR 2,5 para negros) chegam-se as duas representações gráficas abaixo, a primeira antes da aplicação do FRR e a segunda com a aplicação do FRR:

Gráficos 49 e 50 – Cruzamento de resposta estatal X raça do proponente (branco ou negro) sem e com aplicação do FRR



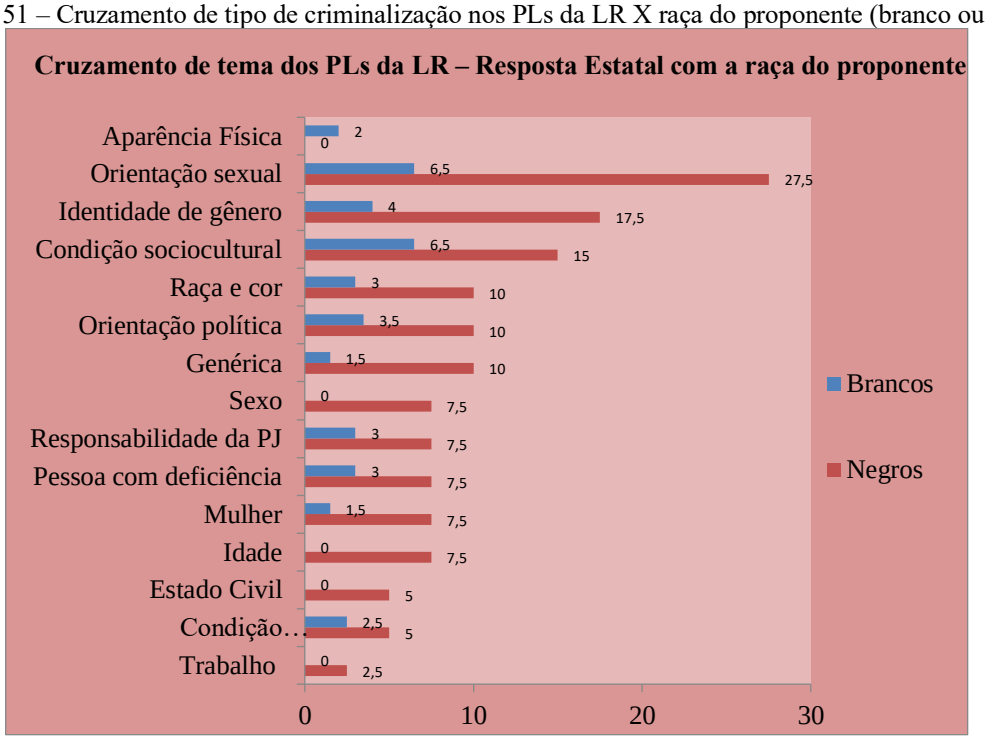
Elaboração própria, 2024

Semelhante ao caso da LMP, após o uso do FRR, verifica-se que, se a representação racial no Congresso Nacional fosse semelhante à proporcionalidade da população negra na população brasileira, estima-se que 79% dos PLs para modificar a LR na temática da Resposta Estatal (aumento de criminalização de condutas e penas) seriam propostas por parlamentares negros e apenas 21% por parlamentares brancos.

Assim, parece haver uma maior sensibilidade dos parlamentares negros para a gravidade do problema do racismo e para a demanda de penas mais duras para o crime de racismo e mesmo para a ampliação do escopo da Lei do Racismo para outras formas de discriminação. Ademais, sinaliza-se uma insatisfação desses parlamentares com a forma que o sistema de justiça vem enfrentando esse problema no momento de aplicar a lei a casos concretos e, no caso pouco frequente de condenação, mensurar a respectiva pena.

Contudo, para entender melhor os dados, buscou-se analisar também sobre cada tipo de subcategoria da criminalização os tipos de PLs propostos e também retirando os parlamentares amarelos (apenas uma incidência, referente ao PL que o deputado Kim Kataguiri propôs sobre o tema idade e pessoa com deficiência) e também excluindo da amostra aqueles PLs cuja identificação da raça não consta no TSE, chegou-se ao seguinte quadro, já com a aplicação do FRR (número de PL*0,5 para brancos; número de PL*2,5 para negros):

Gráfico 51 – Cruzamento de tipo de criminalização nos PLs da LR X raça do proponente (branco ou negro)



Elaboração própria, 2024

Da amostra, verificar-se que a pauta predileta dos parlamentares negros é a LGBT+ (identidade de gênero e orientação sexual), seguida pela condição sociocultural (que abrange religião e etnia). Raça e cor aparecem com 10 incidências apenas, o que também é sintomático da perda da força da pauta racial na Lei do racismo ao longo dos anos.

Por outro lado, parece correto afirmar que os parlamentares negros são mais sensíveis e solidários com pautas antidiscriminatórias gerais, e não apenas à pauta antirracista. Assim, a transformação da Lei do Racismo em uma lei geral antidiscriminatória parece ter sido abraçada pelos parlamentares negros do Congresso Nacional, que provavelmente percebem uma sinergia entre essas lutas.

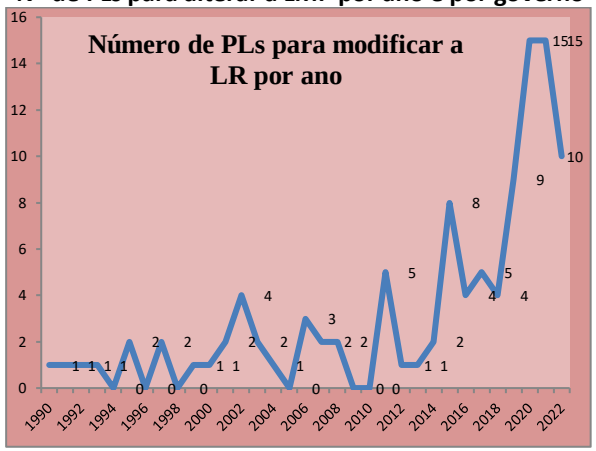
Esse entrelaçamento entre pautas antidiscriminatórias será o objetivo específico do próximo segmento, que inicia as considerações finais deste trabalho por um exame entre as aproximações e distanciamentos entre a Lei Maria da Penha e a Lei do Racismo.

INFOGRÁFICO DE RAÇA – Lei nº 7.716/89 – Período de análise: 1989 – Amostra: 105 projetos de Lei

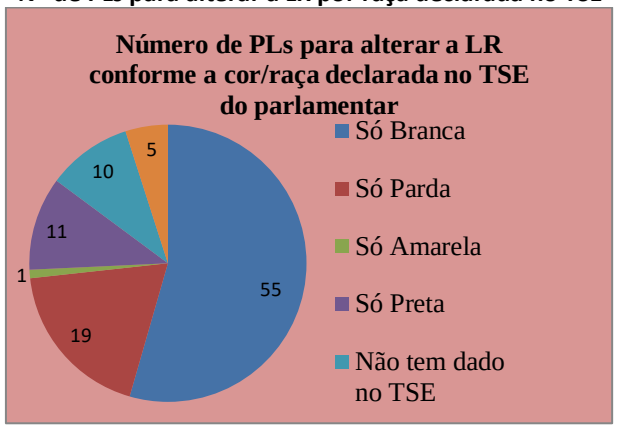
Nº de PLS para alterar a LR por ano e por governo

Ano do PL	Nº de PLs	Presidente
1990	1	COLLOR
1991	1	COLLOR
1992	1	COLLOR
1993	1	ITAMAR
1994	0	ITAMAR
1995	2	FHC 1
1996	0	FHC 1
1997	2	FHC 1
1998	0	FHC 1
1999	1	FHC 2
2000	1	FHC 2
2001	2	FHC 2
2002	1	FHC 2
2003	4	LULA 1
2004	2	LULA 1
2005	1	LULA 1
2006	0	LULA 1
2007	3	LULA 2
2008	2	LULA 2
2009	0	LULA 2
2010	0	LULA 2
2011	1	DILMA 1
2012	1	DILMA 1
2013	1	DILMA 1
2014	2	DILMA 1
2015	8	DILMA 2
2016	4	DILMA 2 / TEMER
2017	5	TEMER
2018	4	TEMER
2019	9	BOLSONARO
2020	15	BOLSONARO
2021	15	BOLSONARO
2022	10	BOLSONARO

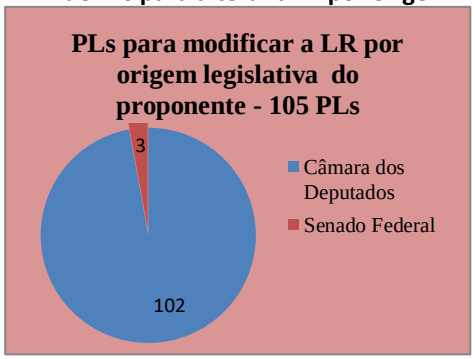
Nº de PLs para alterar a LMP por ano e por governo



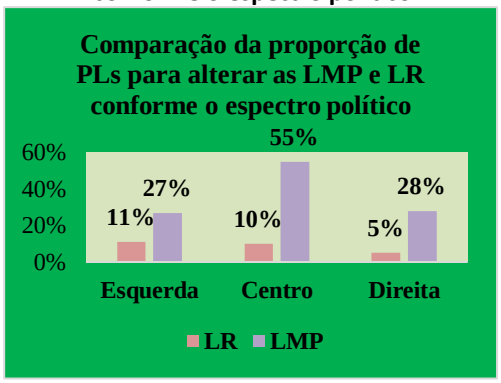
Nº de PLs para alterar a LR por raça declarada no TSE



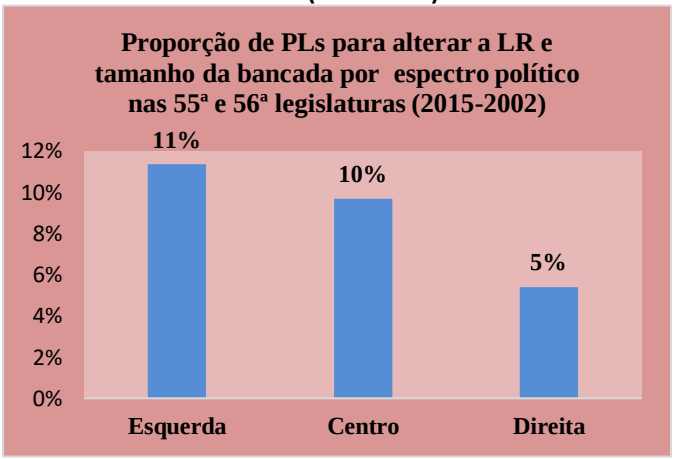
Nº de PLs para alterar a LR por origem



Comparação da proporção de PLs para alterar a LMP e a LR conforme o espectro político

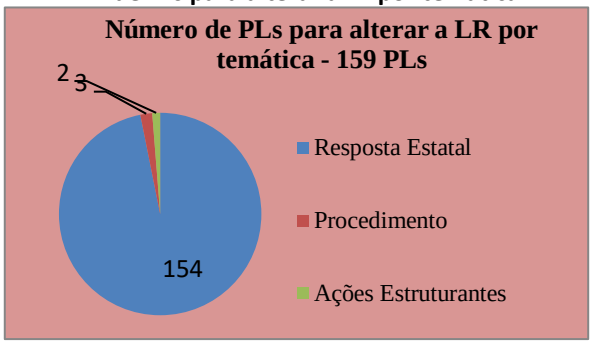


Proporção de PLs para alterar a LR e tamanho da bancada por espectro político nas 55ª e 56ª legislaturas (2015-2022)

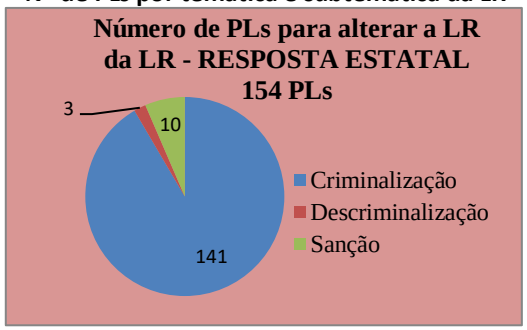


Elaboração própria, 2004

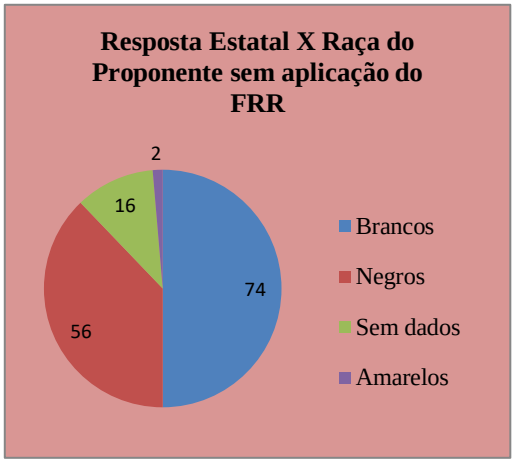
Nº de PLs para alterar a LR por temática



Nº de PLs por temática e subtemática da LR



Cruzamento de temáticas com raça do proponente sem FRR

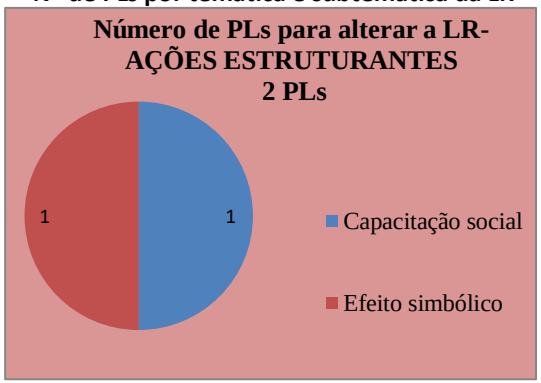


Fator de representatividade de gênero (FRG – 48ª a 56ª Legislatura) e de raça (FRR – 55ª e 56ª Legislatura)

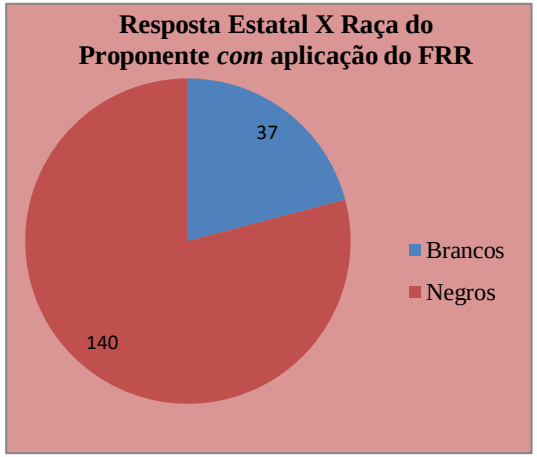
FRG para parlamentares homens – **0,5**
FRG para parlamentares mulheres – **6,2**

FRR para parlamentares brancos – **0,5**
FRR para parlamentares negros (pretos e pardos) – **2,5**

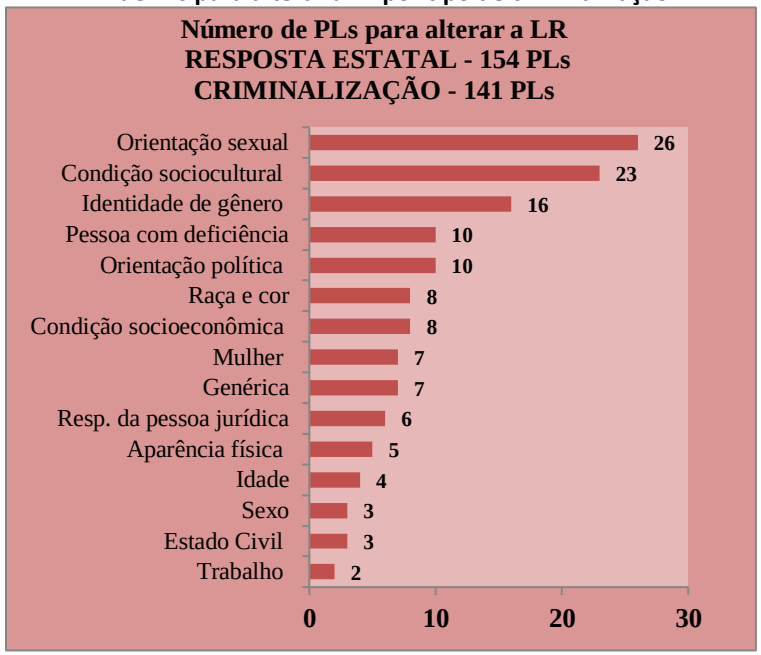
Nº de PLs por temática e subtemática da LR



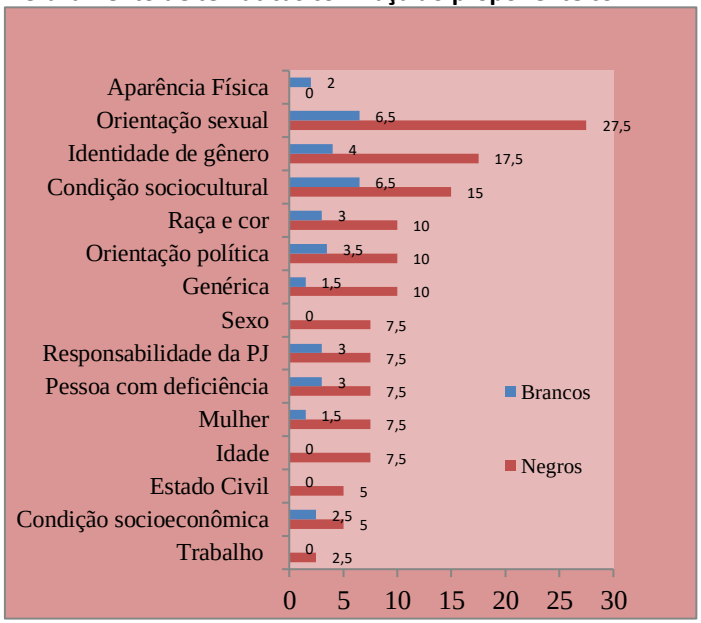
Cruzamento de temáticas com raça do proponente com FRR



Nº de PLs para alterar a LR por tipo de criminalização



Cruzamento de temáticas com raça do proponente com FRR



Elaboração própria, 2004

4. Aproximações e distanciamentos entre os debates legislativos na Lei Maria da Penha e da Lei do Racismo

Após esse longo percurso etnográfico e analítico dos discursos e conteúdos legislativos da Lei Maria da Penha (LMP) e da Lei do Racismo (LR), trilhados separadamente, propõe-se o exercício de fazer aproximações e distanciamentos entre as duas trajetórias, já que mulheres e negros ocupam a posição de dominado no dispositivo respectivamente de gênero e raça.

Primeiramente, observa-se que tanto a LMP quanto a LR tiveram participação decisiva dos respectivos movimentos sociais na sua elaboração e tramitação, embora ambas tenham tramitado em tempos bem diferentes. A LR foi resultado da intensa ação do movimento negro na Constituinte de 1988, que conseguiu inserir em nível constitucional a imprescritibilidade, inafiançabilidade e a pena de reclusão para o crime de racismo. Já a LMP foi o produto de uma intensa articulação política e mobilização social dos movimentos feministas em torno da pauta da violência doméstica contra a mulher nos anos 2000, em parte, pela percepção de que as "conciliações", a distribuição de "cestas básicas" e o arquivamento em massa de casos pelos juizados especiais criminais banalizava essa espécie de violência. Contudo, não se pode esquecer a importância dos movimentos feministas na Constituinte de 1988, por meio do "Lobby do Batom", que também conseguiu elevar o combate à violência doméstica e familiar a *status* constitucional.

A atuação dos movimentos sociais não foi apenas fundamental na elaboração das propostas das duas leis, como também durante seu processo legislativo, com auxílio direito aos relatores e persuasão dos demais parlamentares. Porém, observou-se que o processo legislativo da LMP foi mais elaborado, com audiências públicas em todo país, mobilização social e atuação de *lobbies* mais profissionais, como foi o caso dos juízes representantes dos Juizados Especiais Criminais reunidos no FONAJE, que lutaram para não perder o poder de decidir os casos de violência doméstica contra a mulher. Claro que é preciso considerar que a LR teve seu processo legislativo 17 anos antes do da LMP, quando o país tinha recém-saído de um regime ditatorial, o que faz toda a diferença em termos de aprendizado democrático e estratégias legislativas disponíveis para parlamentares e sociedade civil na busca de realizar as suas respectivas agendas. Ademais, em 1988 e 1989, período de tramitação da LR, os novos movimentos sociais ainda se encontravam em um processo de profissionalização depois do seu ressurgimento na segunda metade da década de 1970. Tudo isso mostra que é sim possível atuar tática e estrategicamente pela reconfiguração dos dispositivos de poder.

Contudo, nota-se que, ao longo do tempo, a sensibilização legislativa em relação à LMP foi maior que a relativa à LR, e isso não por falta de atuação dos movimentos sociais, mas sim pela própria diferença valorativa entre as respectivas pautas no Congresso Nacional. Entre 2006 e 2022, ou seja, nos seus 16 anos de sua existência, a LMP teve 309 projetos de lei para modificá-la. Já a LR, de 1989 até 2022 (33 anos de existência), teve apenas 105 PLs para alterá-la, o que demonstra a maior sensibilidade do legislador para a pauta da violência doméstica contra mulheres, em comparação com o racismo. Pode-se argumentar, todavia, que o escopo da LMP é bem maior que o da LR, de forma a justificar a quantidade superior de PLs. No entanto, mesmo caso se some a quantidade de PLs classificados nas categorias de "resposta estatal" (130) e "procedimentos" (95), que equivalem ao escopo da Lei do Racismo, ainda se verifica a superioridade numérica, em um tempo de existência da lei muito menor.

Ademais, é importante lembrar que, enquanto o PL da LMP veio do Poder Executivo e foi modificado conforme os desejos do movimento feminista na sua tramitação legislativa, e contra os desejos dos juízes, a Lei do Racismo sofreu a resistência do Poder Executivo da época, o que resultou na redução de seu escopo, em comparação com o seu projeto original. Tornou-se uma simples adequação da Lei Afonso Arinos à Constituição de 1988. Um foi gestado por um consórcio de organizações da sociedade civil e amadurecido em um grupo de trabalho interministerial do Poder Executivo, antes de sua proposição no Congresso Nacional, o outro foi elaborado pelos movimentos negros e um conjunto limitado de parlamentares negros, que tinham que se desdobrar na infinitude de frentes de discussão no curso da Constituinte. Assim, a correlação de forças na tramitação dos dois projetos era muito distinta, mesmo sem levar em consideração as diferentes configurações do dispositivo de gênero e de raça. É o que se extrai dos resultados dos dois esforços: ao longo da tramitação da LMP, ocorreu o afastamento da incidência da Lei nº 9.099/95 e a criação de varas especializadas em violência doméstica, contrariando o poderoso *lobby* dos juízes. Já no curso da tramitação da Lei do Racismo, aconteceu a retirada da vedação da suspensão condicional da pena (*sursis* penal)[271], das sanções para as empresas cujos funcionários praticassem racismo e do crime geral de discriminação, cuja manutenção, aliás, teria resolvido o problema da criminalização da homotransfobia, sem a necessidade de intervenção do STF.

A diferença do tempo histórico dos dois projetos de lei, somados ao fato de um ter sido proposto pelo Poder Executivo e o outro ter sofrido resistências do Poder Executivo, reflete-se

[271] É interessante notar que foi graças à suspensão condicional da pena, que, depois do seu primeiro julgamento pela morte de Ângela Diniz, Doca Street deixou o tribunal do júri em liberdade, apesar de condenado pelo crime de homicídio privilegiado.

também na estrutura das duas leis. A LMP foi pensada como um dos braços de uma política pública mais ampla de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher. Tanto é assim que, no ano seguinte da sua aprovação, em 2007, o Governo Federal lançou o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, elaborado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Assim, como se viu, a LMP possui aspectos repressivos, mas também outros relacionados a políticas de proteção social (saúde, educação, assistência social etc.). Por sua vez, o escopo da LR é limitado à atividade estatal de repressão e, mesmo em termos de mecanismos de repressão, ela é estreita em escopo, uma vez que não prevê nem delegacias e nem varas especializadas no tema, como respostas possíveis à desconfiança que os movimentos negros tinham em relação ao sistema de justiça. Naquela altura, já existiam as DEAMs para servir de exemplo. Porém, essa falta não parece ter sido um lapso, mas uma avaliação de que não havia espaço político para avançar mais. Aliás, tratou-se de um cálculo aparentemente acertado, pois, em termos de responsabilidade das pessoas jurídicas pelos atos de racismo praticados por seus funcionários, a LR regrediu em comparação à Lei Afonso Arinos e na tentativa de introduzir a criação de delegacias e varas antidiscriminatórias no Estatuto da Igualdade Racial fracassou, uma vez que essas previsões foram retiradas do texto no curso de sua longuíssima tramitação (10 anos).

Essa referência ao Estatuto da Igualdade Racial aponta para outra questão: o afastamento do Poder Executivo do debate legislativo sobre a LR não se limitou ao governo Sarney. Entre os 105 PLs para modificar a LR, nenhum foi proposto pelo Executivo. Não que a situação na pauta da violência doméstica fosse bem diferente. Sem dúvida, a LMP foi proposta pelo governo Lula. No entanto, depois da sua aprovação, dos 309 PLs analisados, apenas um foi proposto pelo Executivo, referente à concessão de medidas protetivas de urgência pela Autoridade Policial, o qual foi proposto não como parte de uma política pública comandada pelo Executivo, mas como parte de um acordo de bastidor, para evitar potencial inconstitucionalidade em projeto de lei apresentado por parlamentar.

Some-se a isso o fato de a maior parte dessas propostas ter relação com a repressão de condutas, muitas delas para dar resposta a entendimentos do sistema de justiça que esvaziavam a aplicação tanto da LMP quanto da LR, em um cenário baixa densidade de articulação das políticas públicas necessárias para enfrentar os respectivos problemas em toda a sua transversalidade, inclusive em razão das disputas da alocação dos recursos orçamentários e financeiros do Poder Público.

Dito isso, chama a atenção que, durante o itinerário legislativo da LMP, foi mencionada a comoção social causada pelo grande sucesso da novela *Mulheres Apaixonadas,* na Rede Globo, onde era retratada a banalização da violência doméstica contra uma mulher de classe alta por meio da pena de "cestas básicas". Todavia, cabe um válido questionamento: por que será que no ano de 1988, ano do centenário da Abolição, onde várias iniciativas sobre a participação dos negros na sociedade brasileira estavam sendo discutidas e realizadas, ano da promulgação da Constituição de 1988, em que foi também exibida a novela *Pecado Capital,* na Rede Globo, a primeira telenovela*,* em que se apresentou uma personagem negra não subalterna, pobre ou escravo, mas um médico psiquiatra (Lima, 2001, p.92), não houve a mesma mobilização da sociedade em torno da questão do racismo como houve na novela *Mulheres Apaixonadas?* Mas não.[272]

Percebe-se, portanto, uma clara diferenciação de sensibilidade social – e não apenas legislativa - entre a discriminação de gênero e a discriminação de raça no Brasil. Isso pode ser uma hipótese para compreender o porquê que a Lei Maria da Penha, em razão da sua notoriedade e força, incidindo sobre homens agressores de poder, "pegou" ou se tornou um fato social, com todas suas características de generalidade, externalidade e coercibilidade, enquanto a Lei do Racismo conta ainda com baixíssima aplicação, demonstrada por meio dos números de processos judiciais, em especial quando comparados com a LMP, apesar de hoje a imensa maioria da população brasileira reconhecer que existe racismo no país[273].

Outra questão que aproxima as leis LMP e LR, por um lado, mas também as afasta de outro, é a abordagem interseccional. É certo que, nos idos de 1988, não se discutia como na atualidade sobre opressões cruzadas e sobre a importância de uma abordagem interseccional, de modo a se observar as peculiaridades das vítimas em cada contexto, embora essa temática já estivesse presente no debate dos movimentos sociais, notadamente sobre os desafios específicos da mulher negra e da mulher LGBTQIA+. Por sua vez, a LMP, como visto,

[272] "Em 1988, por exemplo, ano do centenário da abolição da escravatura no Brasil, uma série de iniciativas agitaram a questão racial no país. Naquele ano, recorda Solange, a telenovela *Mandala,* inicialmente planejada para homenagear o ator Grande Otelo, exibiu uma família de negros na trama. Ao ator, deu um papel de alcoólatra. Além disso, apresentou uma série de estereotipias, entre as quais, a da mulata sensual. 'A telenovela, que presumidamente deveria homenagear o ator negro no ano do centenário da abolição, acabou mostrando exatamente só os estereótipos negativos", destaca a antropóloga. Solange Martins Couceiro de Lima em entrevista à revista FAPESP, edição 31, maio 1998. https://revistapesquisa.fapesp.br/o-negro-na-telenovela/ (Acesso em 25/04/24).

[273] Em pesquisa realizada pelo jornal a Folha de São Paulo em 1995, "89% dos brasileiros diziam haver preconceito contra negros no Brasil, mas somente 10% dos entrevistados admitiam-se preconceituosos (SILVA e RIBEIRO, 2016, p. 61)

considerou, expressamente no seu texto[274] a questão interseccional, mas não conseguiu explicitar de forma articulada como ela seria observada na prática operacional do combate à violência doméstica. Tanto é assim que, depois de mais de 18 anos de aplicação da LMP, as mulheres negras são as maiores vítimas de violência doméstica e não houve sequer um PL para questionar, pensar ou propor qualquer solução ou mitigação para essa questão. Daí, além dos questionamentos anteriores, juntam-se mais indagações: será que a LMP conseguiu tornar-se um fato social no Brasil porque ela incluía em seu escopo a proteção mulheres brancas e de classe alta? Será que se houvesse esse recorte interseccional, considerando tão somente as mulheres negras, na origem, ela não teria "pegado" assim como a Lei do Racismo não "pegou"?

Pelo lado das convergências, houve também similaridades entres os itinerários legislativos da LMP e da LR quanto ao acionamento do discurso jurídico para barrar ou pelo menos tentar barrar os avanços nas pautas feminista e racial, sem grande apreço pela coerência interna das respectivas falas, como se extrai do uso abundante de diferentes formas de falácias.

A Lei do Racismo é um bom exemplo dessa dinâmica. Ao longo da sua tramitação, os seus opositores mobilizaram o discurso jurídico para buscar o seu abrandamento, com argumentos como "o cárcere seria criminógeno", "o Direito Penal deve ser o último recurso para o enfrentamento de problemas" ou que "as normas gerais deveriam ser privilegiadas". E eles conseguiram o seu objetivo: reduzir a Lei do Racismo a uma simples atualização da Lei Afonso Arinos. Pouco mais de 1 ano da promulgação da LR, o Congresso Nacional aprovou a Lei dos Crimes Hediondos, que impunha regras draconianas contra quem praticasse esse tipo de crimes, como o cumprimento integral da sua pena em regime fechado. Desapareceram as preocupações com "regras gerais" e "fatores criminógenos", talvez em razão da distinção entre os destinatários possíveis dessas duas formas de criminalização.

Outro exemplo foi a insistência dos juízes de manter, nos casos de violência doméstica contra a mulher, a possibilidade de soluções negociais, como as "conciliações", a transação penal e a suspensão condicional do processo. Diversamente, não se tem notícia do mesmo empenho das associações dos integrantes do sistema de justiça, para questionar a referida Lei dos Crimes Hediondos. Situações como essas se repetem na tramitação de muitos dos projetos de lei examinados e deixam a seguinte pergunta: quem merece a aplicação desses "modernos institutos despenalizadores" e quem merece a "lei do talião"? Como separar os "crimes

[274] Art. 4º Na interpretação desta Lei, serão considerados os fins sociais a que ela se destina e, especialmente, as condições peculiares das mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

hediondos" de "questões secundárias"? Quais são os elementos simbólicos mobilizados para separar esses dois grupos? Essa justificação é coerente e convincente? Em caso negativo, como ela mantém a sua força e quais são os seus não ditos?

Outra convergência é que, em resposta a esses discursos legislativos contrários ao avanço das pautas feminista e antirracista, ambos os movimentos levantaram a bandeira dos "direitos humanos" de maneira que essas duas formas de discriminação fossem consideradas violações graves de "direitos humanos". Foi uma estratégia relevante, porque na parte final da Ditadura Militar, o discurso moralizante dos "direitos humanos" transformou-se no estandarte em torno do qual se reuniam os diversos grupos de oposição ao regime autoritário, num espectro que ia dos diversos grupos comunistas à Igreja Católica, passando por toda variedade de novos movimentos sociais que surgiram no período. Esse era um discurso que possuía "autoridade" perante parte da sociedade e, por consequência, passou a ser um elemento simbólico importante a ser mobilizado, ainda que de forma meramente instrumental, no debate político. Assim, o movimento negro teve uma grande vitória na Constituinte de 1988 ao colocar como objetivo da República o combate a qualquer tipo de discriminação e como princípio de suas relações internacionais a defesa dos "direitos humanos" ao lado o repúdio ao terrorismo e ao racismo[275]. Contudo, os movimentos negros não conseguiram emplacar um dispositivo na Lei do Racismo que expressamente o racismo como uma violação de "direitos humanos", como conseguiram as feministas, 17 anos depois, no art. 6º da Lei Maria da Penha[276], inclusive como forma de afastar o rótulo de "crime de menor potencial ofensivo" da violência doméstica contra a mulher.

Outra estratégia adotada pelos parlamentares favoráveis aos avanços da LMP e da LR foi a utilização de vários fundamentos acadêmicos, dados estatísticos, realização de audiências públicas, oitiva de especialistas, como foi o caso da elaboração da LMP e também o caso do itinerário legislativo da Lei nº 14.532/23, que contou com o subsídio teórico do relatório robusto – mais de 600 páginas de estudo e propostas - da comissão de juristas negros formada pela Câmara dos Deputados. Observa-se que há um padrão de exigência muito maior dos discursos de resistência dentro dos dispositivos de gênero e de raça, em termos de quantidade e de qualidade de argumentos, quando se compara com aquilo que é exigido dos

[275] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) II - prevalência dos direitos humanos; (...) VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; (...).

[276] Art. 6º A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos.

discursos dominantes nesses dispositivos. Sem essa força argumentativa, estratégia legislativa bem articulada e mobilização social, as pautas antidiscriminatórias não têm esperança de avanço. Por sua vez, acordos de bastidor parecem ser suficientes para a vitória ou manutenção do *status quo* dos discursos que favorecem a branquitude e o patriarcado.

Porém, essa dinâmica depende do cenário político mais amplo, que pode fazer essas resistências diminuírem ou mesmo desaparecerem, substituída por uma avidez por legislar sobre o tema. Assim, observou-se, principalmente depois de 2014, que a pauta da violência doméstica contra a mulher começou a ser mais explorada no Congresso Nacional, com uma maior quantidade de PLs para modificar a LMP, de forma que a LMP virou um objeto de disputa política por partidos de todo o espectro político (esquerda, centro e direita).

Já para a LR, o espectro que prevaleceu nos PLs para modificá-la foi o da esquerda, mas a partir de 2019, nos anos do governo Bolsonaro, surgiram vários projetos para diminuir o escopo de sua aplicação em relação às populações minorizadas, principalmente com fundamento na "liberdade de expressão" sem quaisquer limites de vedação de "discursos de ódio" e discriminatórios. Esse movimento robusteceu-se ainda mais depois da decisão do STF na Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF, que criminalizou a homotransfobia no Brasil, determinando a aplicação da Lei do Racismo aos casos de homotransfobia, o que demonstra, mais uma vez, a capacidade que o Poder Judiciário tem de pautar a atuação do Poder Legislativo.

Aliás, como visto, a Lei do Racismo sofreu uma "colonização" ao longo de seus 35 anos de existência, deixando de ser, conforme a sua redação original, uma lei contra o racismo em razão da cor ou da raça, para se tornar, na prática, uma "Lei Geral Antidiscriminação", tanto pelos PLs que foram lhe modificando ao longo dos tempos, como também uma colonização pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao determinar sua aplicação por analogia aos casos de homotransfobia no Brasil, em razão da omissão inconstitucional do Poder Legislativo em não confeccionar leis protetivas à população LGBTQIA+. Muito embora, é verdade, o PL original do deputado Caó previsse outros tipos de discriminação – discriminação por razões econômicas, sociais, políticas ou religiosas -, a versão final, após os vetos do governo Sarney, restringiu-se apenas à raça ou cor da pele. Ao longo desses 35 anos, foram pouquíssimos PLs referentes apenas à pauta racial (6 em um universo de 105), nem de longe comparável com os 41 de um total de 105 referentes à pauta da identidade de gênero e orientação sexual, o que não quer dizer que o racismo em razão da cor da pele esteja solucionado no país, que sofreu mais de 400 anos de escravidão. Daí ficam os questionamentos: por que a pauta racial não

ganhou tanta força quanto a da violência doméstica contra a mulher? Por que houve a desidratação do Estatuto da Igualdade Racial que seria, de fato, a lei que traria acesso a direitos, especialização de serviços e ações estruturantes de combate ao racismo no Brasil?

Muitas questões, cujas respostas vão para além dessa pesquisa, mesmo porque elas necessitam acionar também o campo o político, pois, ao longo do trabalho, observou-se que há elementos comuns de resistência ao avanço dessas duas pautas antidiscriminatórias. Contudo, a seguir, sugerem-se algumas hipóteses para auxiliar nessas reflexões.

4.1. Contribuição da análise etnográfica legislativa para os dispositivos de raça e gênero

Realizadas as análises do material de pesquisa colhido, propõem-se nesse tópico sugestões de elementos, retirados dos discursos e dados legislativos da LMP e da LR, que possam compor também os dispositivos de gênero e raça.

4.1.2. Elementos legislativos para o dispositivo de gênero

Primeiramente, é de se destacar novamente a importância dos movimentos sociais no debate legislativo sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher. Sem a atuação intensa do Consórcio dos Movimentos Feministas, a LMP não teria tido a aprovação no tempo e na forma como foi e muito menos teria força para enfrentar o *lobby* do FONAJE e outras resistências, abertas e subterrâneas. Ressalte-se também, mesmo depois da aprovação da LMP, a manutenção do Consórcio dos Movimentos Feministas, que seguiu monitorando sua aplicação por meio de pesquisas e estudos, bem como *advocacy* tanto no Congresso Nacional como nos Poderes Judiciário e Executivo para a defesa da pauta feminista e garantia da aplicação da LMP.

Ademais, outro elemento importante no debate sobre a violência doméstica contra a mulher no Poder Legislativo é a invocação dos "direitos humanos", ou seja, a ideia de que a violência doméstica contra a mulher constitui uma "grave violação de direitos humanos", pois, isso dá azo ao manejo discurso dos "direitos humanos" e de sua autoridade decorrente não só da sua inserção na história recente brasileira como também pela força simbólica que ele adquiriu, desde o final da década de 1960 no âmbito internacional. A pluralidade de tratados e outros documentos jurídicos internacionais sobre o tema são testemunhas dessa força simbólica, pois aponta que esse discurso é um elemento simbólico que vale a pena ser acionado por grupos ou indivíduos para fazer avançar a sua agenda. É a partir desse raciocínio que também os movimentos feministas se apropriaram desses discursos. Essa estratégia

simbólica é importante porque retira a questão da violência doméstica da esfera do privado, do direito doméstico, e a leva em um nível público, como se não fosse coisa pequena, mas algo de relevância e compromisso internacional, um "marco civilizatório", como ressaltou a deputada Erika Kokay.

Nesse contexto, tem-se também a necessidade de fundamentação dos argumentos com discursos acadêmicos, palavras de especialistas, dados estatísticos, fatos, casos, experiências reais, tudo isso para embasar o discurso. Isso porque, como se viu, no embate das forças entre a posição dominante e a posição oprimida dentro do dispositivo, a coerência e a coesão argumentativa é arma dos fracos, dos subalternos, já que a posição dominante detém o poder e não necessita de coerência argumentativa. Foi o que se viu, por exemplo, no caso do veto do PL 2.372/00, referente à medida protetiva do afastamento do lar do agressor, que foi vetada com base no argumento singelo de que ela seria "nociva ao interesse público", sendo que poucos anos depois foi aprovada a LMP com medidas protetivas de urgência muito mais "drásticas" do que essa, como a prisão cautelar do agressor. É interessante notar também o deslocamento simbólico que ocorreu com as "medidas protetivas de urgência", que foram de "nocivas ao interesse público", para um dos principais temas de propostas legislativas por parlamentares de todos os alinhamentos políticos, como se verificou na análise de conteúdo dos projetos que se propõe a modificar a Lei Maria da Penha.

Ainda nessa linha de pensamento de que o campo dos dominados dentro do dispositivo necessita de mais armas argumentativas para desafiar o *status quo* da posição dominante, há também o elemento da desconfiança no sistema de justiça. A LMP previu a capacitação profissional e especialização do serviço em delegacias, promotorias, defensorias e tribunais, afastando a aplicação da Lei dos Juizados Especiais Criminais, como decorrente da necessidade de se promover uma mudança de paradigma no acolhimento das vítimas de violência doméstica, pois o sistema de justiça da forma que estava posto, ainda era (e é) dominado pelo dispositivo do patriarcado. Dessa forma, foi possível identificar em várias passagens da pesquisa essa desconfiança das defensoras do PL da LMP no sistema de justiça, cujos principais postos de poder, aliás. seguem dominados majoritariamente por homens brancos.

Outro elemento importante é que, mesmo que ainda principiante e tímido, houve, nas discussões legislativas, um movimento voltado para a necessidade de considerar as pluralidades das experiências de ser mulher, ou seja, os tipos de mulheridades em suas interseccionalidades. Daí se incluiu na LMP a previsão de aplicação às mulheres LGBT+ e o

uso da palavra “gênero” e não “sexo”, em seu próprio texto original. Por outro lado, foi necessário um PL próprio para modificar a LMP com o fim de realçar a posição da mulher com deficiência, mas até hoje não se consideraram, ainda, as especificidades das mulheres negras, uma questão urgente, já que elas são as maiores vítimas de violência doméstica no Brasil. Além disso, na versão original da LMP, a empregada doméstica foi considerada como possível vítima de violência doméstica nas relações de trabalho dentro da casa dos patrões, um aspecto positivo, mas insuficiente, pois foi desacompanhada de medidas efetivas para garantir a renda dessa mulher, caso denuncie o seu patrão. Considerar os vários tipos de experiências de ser mulher é uma postura de resistência dentro do dispositivo de gênero contra o dispositivo do patriarcado - o segmento dominante do dispositivo de gênero -, o qual tende a uniformizar as particularidades de todos os corpos femininos na tentativa de diminuir a complexidade da questão de gênero e facilitar o seu controle. Afinal, caso se admita que várias mulheridades são possíveis, fica mais difícil calar a multidão de possibilidades de mulheridades não submetidas ao jugo masculino.

Nessa toada, lista-se mais um elemento do dispositivo de gênero: a utilização, por parte dos discursos dominantes da mulher como uma metonímia da família. Assim, a defesa da mulher como integrante da família (mãe, filha, irmã etc.) seria mais importante do que a defesa da mulher como indivíduo, cidadã e ser humano. Ou seja, é como se a defesa da mulher não se justificasse por si só, mas apenas porque defender a mulher significa defender a família. Dessa forma, dentro do dispositivo de gênero, há um forte entrelaçamento simbólico entre mulher e família, graças à força hegemônica do dispositivo do patriarcado, de modo que, reconhecendo essa força, parlamentares feministas, por vezes, utilizam-na como uma estratégia legislativa para fazer avançar a pauta dos direitos das mulheres dentro da racionalidade instrumental própria da negociação política.

Outro elemento fulcral na questão da discussão legislativa sobre violência doméstica contra a mulher foi o tratamento da situação de violência doméstica conjuntamente com as eventuais questões de Direito de Família subjacente, como o divórcio e a partilha de bens, com o fim de encerrar o quanto antes a relação conflituosa e, na medida do possível, garantir o mínimo de autonomia econômica para a mulher.

Trata-se de um grande “avanço civilizatório”, quando se compara com o período anterior ao Estatuto da Mulher Casada, quando a mulher não tinha direito sequer a gerenciar os seus bens e a violência doméstica era vista como um assunto interno da família e, no máximo, um “crime passional”, digno de empatia e não de reprovação, quando praticado por

um homem. Na atualidade, discutem-se quais providências precisam ser tomadas para garantir a sua autonomia financeira, inclusive às expensas do patrimônio do próprio agressor. Assim, a questão do patrimônio e da renda da mulher foi motivo de sérias discussões, em especial sobre a possibilidade de os Juizados da Violência Doméstica ser o foro competente para o julgamento de ações de divórcio em situação de violência doméstica. Aliás, a possibilidade de a mulher propor a ação de divórcio e de dissolução de união estável no Juizado de Violência Doméstica evidencia como, na visão dos responsáveis pela elaboração da lei, violência doméstica, patrimônio, renda e "Direito de Família" são temas estreitamente relacionados. A Lei Maria da Penha foi apenas o último dos grandes marcos na luta pela emancipação feminina, cujo significado deve ser compreendido a luz de seus antecedentes históricos, como a conquista do voto pelas mulheres (1932), o Estatuto da Mulher Casada (1962) e a Lei do Divórcio (1977).

Finalmente, é importante reconhecer que a LMP trouxe uma modificação importante na configuração do dispositivo de gênero. Na medida em que a LMP se tornou um fato social, foi perdendo força a ideia de que "briga de marido e mulher ninguém mete a colher", ainda forte na época da sua tramitação, como se extrai da fala de alguns parlamentares. Sem dúvida, a ideia de que a intimidade da família é um espaço de poder absoluto do "homem da casa" continua existindo, mas aparentemente de uma forma muito mais fraca do que no passado. Afinal, a LMP passou ao domínio público, sendo adjunto adverbial ou mesmo doença/predicativo do sujeito e moeda da troca no mundo da paquera.

Em síntese, têm-se as palavras-chaves seguintes como contribuições do discurso legislativo do dispositivo de gênero no quadro abaixo:

Quadro 26 – Dispositivo de gênero + Contribuições do Discurso Legislativo

DISPOSITIVO DE GÊNERO + CONTRIBUIÇÕES DO DISCURSO LEGISLATIVO
Ativismo dos movimentos sociais
Invocação dos direitos humanos
Coesão, coerência e fundamentação argumentativa
Desconfiança no Sistema de Justiça
Metonímia de proteção da mulher na família
Interseccionalidade
Controle o patrimônio e renda da mulher e da família
Enfraquecimento da ideia "em briga de marido e mulher se mete a colher"

Elaboração própria, 2024.

4.1.2. Dispositivo de Raça

Considerando que também a população negra ocupa a posição de dominada no dispositivo de raça, há algumas similaridades nas contribuições da análise dos discursos legislativos acima para o dispositivo de raça quando comparadas ao dispositivo de gênero.

Assim, da mesma forma do que aconteceu com a LMP, os movimentos sociais tiveram papel imprescindível na pressão para a aprovação da LR, tanto no assessoramento dos parlamentares favoráveis à pauta quanto também em construir pontes políticas por meio do *advocacy* junto ao Parlamento. Isto é, o grupo subalterno, as pessoas negras, teve que se organizar e lutar por direitos, contra a discriminação e a desigualdade, que beneficiavam e continuam beneficiando o grupo dominante: as pessoas brancas.

Outro elemento essencial é a invocação da categoria "direitos humanos" como forma de atribuir ao debate caráter internacional, manejando discursivamente a referência a acordos e tratados internacionais. Como se viu, trata-se de um termo com relevante força simbólica e que já era mencionado no ato convocatório do Movimento Negro Unificado em 1978. A importância da Conferência de Durban (2001) para a dinâmica da pauta dos movimentos negros reforça também essa percepção, que, no mais, já foi explorada mais acima no texto.

Adiciona-se aqui também a necessidade de coerência e fundamentação com discursos acadêmicos, palavras de especialistas, dados estatísticos, para que a pauta da população negra consiga avançar. Por exemplo, a Lei nº 14.532/23 deve a sua redação e mesmo a sua aprovação, em parte, ao relatório da Comissão dos Juristas para o combate ao racismo no Brasil, instalada na Câmara dos Deputados em 2021. Como visto nas contribuições legislativas para os elementos do dispositivo de gênero, a coesão, a coerência e lógica argumentativa é exigida dos mais fracos para fundamentar os avanços nas pautas antidiscriminatórias. Por sua vez, a mesma densidade argumentativa não é exigida para as posições alinhadas com o campo dominante dentro do dispositivo de raça, isto é, com o dispositivo da branquitude. Para esse segmento, bastam falácias e acordos de bastidor, como se extrai não só da tramitação da Lei do Racismo, mas também do Estatuto da Igualdade Racial, que foi fortemente desidratado com base no desacreditado discurso da "democracia racial", na ideia de "meritocracia" e na necessidade de evitar a formação de um "MST negro", que invadiria os bairros nobres cariocas do Leblon e do Humaitá. Isso bastou para descaracterizar o texto a ponto de o Estatuto da Igualdade Racial mencionar a palavra "raça" somente na sua parte inicial, de natureza conceitual, e nos segmentos em que ele modificava

outras leis, como a Lei do Racismo. Ou seja, praticamente um Estatuto da Igualdade Racial sem a palavra raça. Mais uma vez, a força não necessita da retórica e do ancoramento em evidências.

Outro elemento para o dispositivo de raça semelhante ao dispositivo de gênero é a desconfiança no sistema de justiça. Diferentemente da LMP, que contou pelo menos com a previsão formal de delegacias e varas especializadas, bem como de capacitação para os profissionais do sistema de justiça, a Lei do Racismo não trouxe qualquer previsão dessa especialização do serviço, talvez porque os seus autores avaliavam que não havia correlação de forças para tanto, correlação essa que, como se viu, seguiu não existindo. Ressalte-se que, por ocasião do abrandamento do projeto da Lei do Racismo no Senado Federal, ao propor o veto dos dispositivos que tornavam mais dura a punição do crime de racismo, Paulo Brossard, Ministro da Justiça do governo Sarney, sustentou que os juízes saberiam "dosar de forma judiciosa" a lei e que, por isso, ela não precisaria ter o rigor proposto pelo projeto aprovado na Câmara dos Deputados. O problema está na ambiguidade do termo "dosar de forma judiciosa". Para alguns (ou muitos), a baixa aplicação da Lei do Racismo Poder Judiciário nesses 37 anos de existência seria a "dosagem judiciosa" dessa punição?

A questão da interseccionalidade no processo legislativo da LR foi um silêncio, muito embora a situação específica da mulher negra já fosse objeto de preocupações pelos movimentos negros desde a sua retomada na segunda metade da década de 1970. Porém, diferentemente da LMP, a LR tem uma estrutura basicamente repressiva, sem qualquer proposição de direitos, ações estruturantes ou medidas protetivas em defesa das vítimas de racismo. Isso restringe o espaço legislativo para trabalhar essa questão.

Contudo, houve sim espaço para se discutir a discriminação contra a mulher negra, inclusive no âmbito da violência doméstica, por ocasião dos debates do Estatuto da Igualdade Racial e até na Lei Maria da Penha. Mas, como visto, o Estatuto da Igualdade Racial foi totalmente desfigurado na sua proposta original e o capítulo destinado apenas à mulher negra foi diluído em vários artigos programáticos e abstratos ao longo do Estatuto. Por sua vez, apesar de a mulher negra ter sido citada nos debates, a questão não foi considerada na redação final da LMP, especificamente não foi prevista qualquer providência prática a favor desse grupo, que é o mais atingido pela violência doméstica.

Silêncio eloquente também marcou presença em relação ao recorte de classe e ao racismo ambiental, já que a população negra, pobre e de periferia sofre o racismo diferentemente daquela que tem posses. Não houve qualquer discussão sobre isso, tornando-se

esse assunto tão necessário no Brasil um enorme não-dito do dispositivo de raça, ainda mais quando se considera o atual cenário das mudanças climáticas.

Importante, porém, é considerar a colonização da Lei do Racismo por outras pautas que não a original, baseada na vontade do próprio autor da Lei, o deputado constituinte Carlos Alberto Oliveira, que, no art. 15 do seu projeto de lei, previa a criminalização de toda discriminação "por razões econômicas, sociais, políticas ou religiosas, em local de trabalho, em público ou reuniões sociais". Deixou de fora tão somente a "intimidade do lar". Como visto, em razão de resistências no Senado e no governo Sarney, o projeto finalmente aprovado só considerou o racismo na cor da pele ou raça, mas ao longo dos anos, vários PLs foram propostos para modificar a LR incluindo etnia, religião e procedência nacional, daqueles que conseguiram a alteração na Lei nº 7.716/89. Até o STF, na ADO 26/STF considerou aplicar por analogia a Lei do Racismo aos casos de homotransfobia, de forma que, com o tempo, a Lei Caó deixou de ser uma lei contra o racismo em razão da discriminação pela raça ou cor da pele e se tornou a Lei Geral contra as Discriminações no Brasil. [277]

Outro elemento simbólico específico do dispositivo de raça observado, nos discursos legislativos relacionados à LR, foi o "negacionismo do racismo", isto é, a própria negação de que existiria racismo, de maneira relevante, no Brasil e que ele constituiria um aspecto estruturante da sociedade brasileira, em especial da sua hierarquia social. Da inegável e ampla miscigenação ocorrida no país, contudo, não decorreu a inexistência do racismo, porque as oportunidades sociais, educacionais, profissionais, de saúde, de lazer e de acesso a "cidadania" e "direitos humanos" sabidamente pioram conforme aumenta a quantidade de melanina na pele. O discurso oficial da "democracia racial" e a insistência no "olhar para o futuro" e na construção de uma "identidade nacional" desconsidera essas desigualdades e discriminações, que são os aspectos mais fundamentais do dispositivo de raça. E esse argumento foi muitas vezes mobilizado por parlamentares para desconfigurar a necessidade de ações afirmativas e crimes com penas e medidas administrativas mais duras para combater o racismo, já que ele não existiria na sociedade brasileira ou, no máximo, seria um "problema secundário", como retratou o senador Cid Saboia no substitutivo do PL da Lei do Racismo.

[277] Ressalta-se, contudo, haver artigos específicos no Estatuto da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência, referentes à discriminação pela idade e pelo capacitismo, com penas diferentes dos demais motivos para a discriminação. O crime de discriminação em razão da idade (etarismo) prevê: Art. 96. Discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte, ao direito de contratar ou por qualquer outro meio ou instrumento necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade: Pena – reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa. Já o crime de discriminação contra pessoa com deficiência (capacitismo) prevê: Art. 88. Praticar, induzir ou incitar discriminação de pessoa em razão de sua deficiência: Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

Nesse mesmo contexto da negação do racismo em razão da cor pele ou pela raça, surge outro elemento central do dispositivo de raça nos discursos legislativos: a ideia de "meritocracia". A partir do "negacionismo do racismo", afirma-se que todos são iguais em direitos e oportunidades e, por consequência, devem ser diferenciados apenas com base no mérito. Assim, não haveria necessidade de quaisquer políticas afirmativas, especialmente cotas raciais no mercado de trabalho ou no acesso à equipamentos públicos de educação, que, no mais, seria prejudicial para a "excelência" das nossas empresas e organizações públicas.

Muito embora as alas progressistas em favor da pauta racial demostrem com estudos acadêmicos, estatísticas e fatos a desigualdade racial no Brasil, utilizando a coesão e a coerência argumentativa, em resposta, as alas conservadoras adotam os argumentos baseados em situações anedóticas e no que se chama da estratégia retórica da "falácia da conclusão não-pertinente" (WALTON, 2006, p.26) ou "whataboutismo"[278]. Essa manobra consiste, basicamente, em fugir da força dos argumentos apresentados para uma questão, apresentando-se outra questão que nada tem a ver com a original como forma de comparação ou anulação dos argumentos anteriores, sem qualquer preocupação com a racionalidade interna e externa do seu argumento. Por exemplo, quando se fala da desigualdade social da população negra, argui-se "e o branco, de olhos azuis, pobre?" "E o homem que é vítima de violência doméstica ou que é vítima das mentiras de uma 'Jezebel', uma "mulher manipuladora e mal-intencionada?" O fato de existirem brancos pobres, infelizmente, não exclui ou legitima a existência de uma massa quantitativamente muito maior de pessoas negras nessa situação. São dois problemas que têm explicações causais diferentes e devem ser enfrentados de forma diferentes. Contudo, como visto, a posição dominante no dispositivo não demanda clareza e coerência argumentativa para defender seu *status quo* do poder. Isoladamente, a melhor evidência ou mesmo o argumento mais sofisticado não tem como vencer a força bruta do poder, o desejo de consegui-lo e o desejo de mantê-lo.

Também no mesmo contexto de argumentos contra o avanço das pautas antidiscriminatórias está a utilização falaciosa da defesa da "liberdade de expressão", utilizada de forma abusiva e ilimitada, para, em nome da liberdade total de se poder falar e se expressar como e da forma que quiser, ofender populações minorizadas, sejam mulheres, negros,

[278] O termo originou-se na época da Guerra Fria e essa falácia foi utilizada em diversos momentos e contextos, incluindo, por exemplo: por propaganda e líderes soviéticos, no conflito na Irlanda do Norte, nos conflitos envolvendo a Rússia e a Ucrânia e por Donald Trump. "Várias falácias contêm apelos a emoções como pena, medo e entusiasmo. Como, numa argumentação, as emoções costumam ser diversionistas, as falácias emocionais são quase sempre consideradas falácias de pertinência. Mas as emoções podem ser usadas também para o forçar o fim prematuro da argumentação, transgredindo a regra negativa do estágio final." (WALTON, 2005, p. 27).

pessoas idosas, pessoas LGBT+, pessoas com deficiência, entre outras. Assim, por exemplo, foi a argumentação do Partido Novo, que foi o único que votou contra as modificações trazidas pela Lei nº 14.532/23, contrário ao aumento de pena para a injúria racial, por se tratar, na visão dos seus integrantes, de mero "crime de opinião", como se ofender pessoas em razão de suas características físicas ou habilidades fosse uma mera opinião.

Finalmente, o debate legislativo traz ainda outro elemento estruturante do dispositivo de raça no Brasil: a disputa pela propriedade de terras, principalmente no campo. A questão da distribuição de terras para a população negra, como fez os EUA no período da Reconstrução (1963-1977), era uma das principais frentes de disputa nos meses que antecederam à Abolição em 1888. Acabou prevalecendo a posição de que o fim da escravidão deveria ocorrer sem a distribuição de terras, nem mesmo das terras do Estado ou dos quilombos para a população negra, que, além disso, carecia de acesso à educação necessária para ter acesso aos direitos políticos, que, naquela altura, eram condicionados à alfabetização.

A primeira iniciativa para enfrentar esse problema foi na Constituição de 1988, que reconheceu o direito de propriedade dos "remanescentes dos quilombos" sobre as suas terras. Porém, essa vitória dos movimentos negros foi seguida por uma intensa disputa sobre os requisitos e o procedimento para a efetivação desse direito, que contrapunham, de um lado, a população negra, principalmente no campo e, de outro, os proprietários de terras, parte deles, na realidade, grileiros, interessados em manter as suas terras ou manter o horizonte de expansão dos seus negócios. O segundo grupo saiu na frente, com a edição pelo governo FHC do Decreto nº 3.912/01, que estabelecia exigências quase inalcançáveis para a configuração desse direito. A situação mudou com o início do governo Lula e edição do Decreto Federal nº 4.887/03, que, atendendo às demandas dos movimentos negros, especialmente dos movimentos quilombolas, modificou esses requisitos e foi seguido por sua impugnação no STF pelo PFL (ADI 3239/2004), que só foi negada por esse tribunal superior em 2018, ou seja, 14 anos depois.

Porém, esse tema apareceu fortemente na tramitação do Estatuto da Igualdade Racial e foi, na realidade, o primeiro ponto de resistência ao conteúdo do projeto. Nos meses subsequentes, as polêmicas se expandiram para alcançar o sistema de cotas e a própria semântica da lei, do que resultou a desidratação da lei em nome dos interesses da Bancada Ruralista, da "meritocracia" e do "negacionismo do racismo", elementos que, na tramitação desse projeto de lei aparecem claramente e diretamente entrelaçados. Esse fato aponta para a

importância da “questão da terra” para a configuração do dispositivo de raça e a sua interface com outros dispositivos inseridos no dispositivo econômicos mais amplo.

Têm-se, abaixo, as palavras-chaves contribuições do discurso legislativo do dispositivo de raça no quadro:

Quadro 27 – Dispositivo de raça + Contribuições do Discurso Legislativo

DISPOSITIVO DE RAÇA
Ativismo dos movimentos sociais
Invocação dos direitos humanos
Coesão, coerência e fundamentação argumentativa
Desconfiança no Sistema de Justiça
Interseccionalidade
Negacionismo do Racismo – identidade nacional
Meritocracia
Liberdade de expressão para o opressor e não para o oprimido
Controle da branquitude sobre a terra

Elaboração própria, 2024.

4.2. Elementos de um dispositivo da branquitude patriarcal

Depois de realizadas as aproximações e distanciamento das duas Leis Maria da Penha e Lei do Racismo, bem como refletido como o estudo dos debates legislativos dessas leis e das suas leis modificativas contribui para uma melhor compreensão sobre os dispositivos de raça e de gênero, observa-se que ambos os dispositivos possuem muitas dinâmicas e elementos simbólicos comuns. Essas circunstâncias apontam para a existência de um dispositivo mais amplo, que abrange tanto o dispositivo de gênero quanto o de raça, que, desde o início da tese, tem sido chamado de dispositivo da branquitude patriarcal, que tem um enorme e importante impacto na configuração da hierarquia social no Brasil. Aliás, cumpre já adiantar que a sugestão é por branquitude patriarcal e não patriarcado da branquitude, porque, como será explicada adiante, a raça, no Brasil, constitui um marcador mais forte que o gênero.

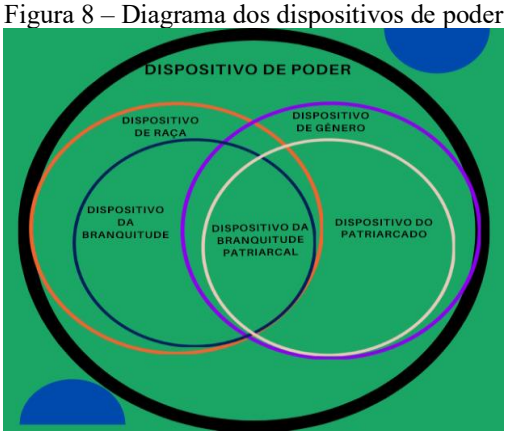
A ferramenta analítica do dispositivo de Foucault é destinada ao estudo do poder. A compreensão da totalidade do dispositivo do poder é inatingível, em razão da complexidade, fragmentariedade e fluidez da interrelação de suas centenas de aspectos e manifestações nas sociedades. Assim, para que se possa estudá-lo, é necessário fazer recortes analíticos, sejam temáticos, como gênero, sexualidade e raça, ou institucionais, como parlamento e sistema de justiça, entre muitas outras possibilidades, e, a partir daí, realizar uma aproximação gradativa desse panorama mais amplo.

Em cada recorte desses, é possível entender a manifestação do poder em dispositivos próprios, dentro dos quais, por sua vez, é também possível identificar outros dispositivos de poder em disputa dentro de suas relações entre posições dominantes e dominadas. Por exemplo, dentro do dispositivo de gênero, há os dispositivos da heterocisnormatividade, no qual, a posição dominante é exercida por pessoas heterossexuais e cisgêneras, e o dispositivo do patriarcado, no qual a posição dominante é exercida pela figura do homem e a subalterna, pela mulher. Por sua vez, no dispositivo da raça, é possível identificar o dispositivo da branquitude, no qual a posição dominante é exercida por pessoas brancas, o dispositivo da colonialidade, no qual a posição dominante é exercida por pessoas provenientes da Europa, entre outros. Isto é, dentro de dispositivos maiores há dispositivos menores, que se influenciam dialogicamente.

Ao se elaborar um dispositivo da branquitude patriarcal, sugere-se um dispositivo de poder, no qual a posição dominante é exercida pelo homem branco, cujas características ser homem e ser branco se potencializam positivamente e mutuamente na forma de privilégios sobrepostos, em oposição à ideia das opressões cruzadas, onde características presentes em sujeitos minorizados se potencializam negativamente e mutuamente. Essa observação vai na linha da argumentação de Foucault, o qual enfatiza “os apoios que tais correlações de força encontram umas nas outras, formando cadeias ou sistemas ou ao contrário, as defasagens e contradições que as isolam entre si” (1998, p. 88-89).

A seguir, uma figura ilustrativa da intersecção desses dispositivos em movimento.

Figura 8 – Diagrama dos dispositivos de poder



Elaboração própria, 2024

Reunindo-se as características do dispositivo do patriarcado, o qual está inserido dentro do dispositivo de gênero, e do dispositivo da branquitude, o qual é conteúdo do dispositivo de raça, chega-se a um dispositivo de poder mais amplo, o dispositivo da branquitude patriarcal, cujas características serão preliminarmente descritas a seguir, a partir da reunião dos elementos trabalhados nos tópicos anteriores.

Considerando que tanto as forças dominantes do dispositivo da branquitude quanto do dispositivo do patriarcado incidem contrariamente às pretensões de resistência das posições dominadas (negros e mulheres), os elementos do dispositivo da branquitude patriarcal são opostos a algumas dos elementos trazidos como contribuição dos discursos legislativos aos dispositivos de raça e de gênero.

Assim, fazendo a intersecção analítica de ambas as temáticas – raça e gênero – é possível propor os seguintes elementos para o dispositivo da branquitude patriarcal:

Quadro 28 –. Elementos do Dispositivo da Branquitude Patriarcal

DISPOSITIVO DA BRANQUITUDE PATRIARCAL
Desnecessidade de compromisso com a coesão e coerência argumentativa
Persistência adaptativa ou manutenção do *status quo*
Confiança no funcionamento desigual das instituições
Uniformização de existências e negação das pluralidades
Apropriação do espaço público como extensão do espaço privado
Meritocracia
Liberdade de expressão absoluta
Controle dos meios de produção

Elaboração própria, 2024

O primeiro e o segundo elementos, "desnecessidade de compromisso com a coesão e coerência argumentativa" e a "persistência adaptativa ou manutenção do *status quo",* são duas características das estratégias, que o branco homem, como grupo social, utiliza para defender sua posição de poder, ou seja, seu *status quo.* Nesse quadro, a força de sua posição de poder faz com que seja desnecessário qualquer compromisso com a racionalidade argumentativa. A mobilização de um punhado de falácias é, em geral, suficiente para articular o discurso de justificação da sua posição de poder, porque baseadas em elementos simbólicos profundamente enraizados no imaginário social, como o pacto do branquitude e do patriarcado. É o que se observa, por exemplo, no "negacionismo do racismo", na negação ou relativização da palavra da vítima mulher, sob a sombra do mito da "mulher manipuladora", no contexto de violência doméstica ou nas falas pelo abrandamento do sistema de justiça penal, para não atuar sobre condutas que viessem a proteger as populações minorizadas em detrimentos de agressores provenientes de posições dominantes, em homenagem à "intimidade da família", à "racionalidade do sistema de justiça", à "modernidade das medidas despenalizadores" e à "liberdade de expressão", por exemplo.

Nesse contexto, a manutenção e reprodução do dispositivo da branquitude patriarcal estão inscritas também na estrutura das instituições, como o parlamento e o sistema de justiça, cujas dinâmicas retratam essa desigualdade. Por vezes, ao longo da análise dos dados

colhidos, observou-se, nos discursos dos parlamentares, a confiança na atuação discriminatória do sistema de justiça, como forma de abrandar os avanços legislativos em favor das leis antidiscriminatórias. Afinal, como foi dito, eles saberão "dosar judiciosamente" a aplicação da lei. A confiança nas instituições, que, na grande maioria dos casos, reproduzem as desigualdades raciais e de gênero, como visto no capítulo dedicado a esses dois dispositivos, é natural para a defesa da manutenção da posição de poder.

De acordo com o observado no capítulo sobre a Lei do Racismo, a Comissão de Juristas da Câmara dos Deputados, formada para propor melhorias na LR, defendeu a posição que o problema da Lei do Racismo não era tipificação das condutas racistas em si, mas a resistência em aplicá-las pelas Polícias, pelo Ministério Público e pelo Judiciário, "um sistema penal estruturalmente forjado para não operar nesses casos". Na realidade, trata-se de um sistema tendentes a manter o *status quo,* qual seja, a posição poder do branco homem, que, aliás, em geral, ocupa as posições de maior influência em todas essas instituições. E, como se viu, isso é o caso tanto em instituições públicas quanto privadas.

O sistema de justiça criminal não é um ente abstrato. Ele é composto de pessoas, um grupo de pessoas que integram a sociedade. A mesma sociedade que escolhe condutas e as torna criminosas. E o crime, na visão de Durkheim (2010, p. 43), parte da ideia de uma ruptura de uma consciência social:

> De fato, a única característica comum a todos os crimes sé que eles consistem (...) em atos universalmente reprovados pelos membros de cada sociedade. Muitos se perguntam hoje se essa reprovação é racional e se não seria mais senão considerar os crimes penas uma doença ou um erro. Não temos, porém de entrar nessas discussões; procuramos determinar o que é ou foi, não o que deve ser. Ora, a realidade do fato que acabamento de estabelecer não é contestável; isso significa que **o crime melindra sentimentos que se encontram em todas as consciências sadias de um mesmo tipo social** (Durkheim, 2010, p. 43) (grifo nosso).

Em um paralelo à ideia de sujeição criminal[279] (Misse, 2010, p. 18), é possível também refletir, a partir do conceito de Durkheim acima, sobre a "sujeição de condutas à condição de crime", ou seja, aquilo que mobiliza a reprovação social, ou "melindra os sentimentos de reprovação que se encontram em todas as consciências sadias". Como defende o prof. Michel Misse, não é todo indivíduo que passa pelo sistema de justiça penal, que comete um crime,

[279] O conceito de "sujeição criminal" é proposto com a finalidade de determinar três dimensões incorporadas na representação social do "bandido" e de seus tipos sociais. A primeira dimensão é a que seleciona um agente a partir de sua trajetória criminável, diferenciando-o dos demais agentes sociais, através de expectativas de que haverá, em algum momento, demanda de sua incriminação. A segunda dimensão é a que espera que esse agente tenha uma "experiência social" específica, obtida em suas relações com outros bandidos e/ou com a experiência penitenciária. A terceira dimensão diz respeito à sua subjetividade e a uma dupla expectativa a respeito de sua autoidentidade: a crença de que o agente não poderá justificar sensatamente seu curso de ação ou, ao contrário, a crença em uma justificação que se espera que esse agente dê (ou que possa ser dada legitimamente a ele) para explicar por que segue reiteradamente nesse curso de ação criminável. (Misse, 2010, p. 24).

que é qualificado como "marginal, bandido, perigoso", mas apenas aqueles cuja "morte ou desaparecimento sejam amplamente desejados", a partir dos dispositivos de poder entrelaçados no sistema de justiça criminal, como é o caso da maioria dos jovens negros trancafiados no sistema penitenciário brasileiro. Da mesma forma, não é toda conduta que é formalmente criminalizada por uma lei penal em abstrato que, de fato, se torna criminada[280], ou seja, aplicada efetivamente pelo sistema de justiça.

Os dados colhidos nessa pesquisa demonstram a desconfiança dos movimentos sociais em relação à aplicação da Lei Maria da Penha e da Lei do Racismo pelo sistema de justiça e sinalizam que os crimes contra as mulheres e os crimes contra as pessoas negras sofreram e, ainda sofrem, um processo de forte resistência para que eles saiam do mundo abstrato da lei para a interpretação prática e aplicação em delegacias, promotorias e fóruns brasileiros, para a criminalização efetiva (ou criminação – do crime do abstrato para a ação, em movimento) de indivíduos agressores (porque não também "bandidos" ou "marginais"?).

Tal fenômeno pode ser explicado por uma pluralidade de fatores. Entre eles, está o processo histórico da escravidão no Brasil, na qual, em mais de 300 anos, o negro foi considerado coisa e propriedade e até hoje está submetido a um quadro de racismo estrutural. Em relação à mulher, durante o século XIX e boa parte do século XX, ela foi relegada a um papel subalterno ao "chefe da família", seja ele seu pai ou o seu marido, tanto no contexto da "família legítima" ou do "concubinato" na linguagem do patriarcal Código Civil de 1916. Embora muito dessa legislação discriminatória já tenha sido afastada, muito das estruturas sociais que lhe davam sustentação continuam presentes no imaginário da sociedade brasileira e resistem ao avanço das lutas feministas para dentro de seus domínios do "grande homem", esteja ele em casa ou no local de trabalho. A persistência adaptativa dessas estruturas engendra resistências à sua modificação, que, por sua vez, fazem com os crimes contra as pessoas negras e crimes contra mulheres não abalem tanto a consciência social ou, nas palavras de Durkheim, não melindrem tanto "sentimentos que se encontram em todas as consciências sadias do mesmo tipo social", em que o protagonista, o sujeito das maiores preocupações, é o branco homem.

[280] Considera-se, nesse trabalho, que há diferença entre uma conduta criminalizada e uma conduta criminada. A primeira se refere à conduta social que passou por um processo de criminalização, ou seja, que foi tornada crime após passar por um processo legislativo. Já a conduta criminada se refere à conduta que já fora criminalizada e fora aceita tanto pelo sistema de Justiça quanto pela consciência social como uma prática criminosa. Exemplo de conduta que atende aos dois critérios é a conduta de matar alguém: é criminalizada (crime de homicídio) e também é considerada criminada, já que está na consciência social de que matar alguém é algo bastante reprovável.

Nesse contexto, um elemento fundamental para compor o dispositivo da branquitude patriarcal é a uniformização dos corpos ou das existências, retirando qualquer consideração de pluralidade de oportunidades e experiências socioculturais. Busca-se reproduzir um padrão de existência, "o negro com o olhar para o futuro" a "mulher honesta e mãe de família", em que mulheres e negros estão inscritos na relação de sujeição ao elemento dominante, de modo que ele seja exigido de todas as mulheres e de todas as pessoas negras, a partir de uma unicidade de juízos morais.

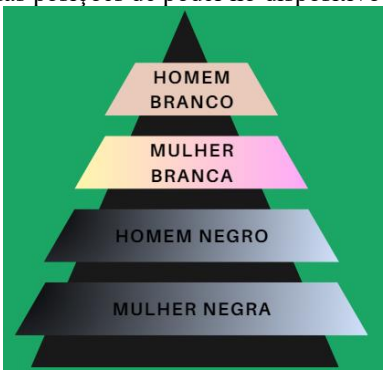
Na compreensão do dispositivo da branquitude patriarcal, merece destaque o discurso da "meritocracia". Ele parte da invisibilização de todos os privilégios estruturais do grupo dominante, para em seguida proclamar a igualdade de oportunidades e que todas as diferenças entre indivíduos em termos de capital econômico, intelectual, social ou político decorre dos respectivos esforços individuais. Diante da faticidade das desigualdades sociais, os defensores da "meritocracia" costumam recorrer à falácia da "conclusão não pertinente" (Walton, 2006, p.26), materializada em exemplos anedóticos de pessoas que, apesar das dificuldades, conseguiram ascender socialmente, graças ao seu "empreendedorismo". Cuida-se de um discurso muito mobilizado, quando se propõe qualquer espécie de ação afirmativa e outras propostas antidiscriminatórias. Para além da referida falácia, o grupo beneficiado pela discriminação costuma se escorar também no discurso jurídico, principalmente no chamado "princípio da igualdade". Assim, trata-se de mais um elemento importante na configuração do dispositivo da branquitude patriarcal.

Finalmente, a partir de uma perspectiva em que não existem ou não são relevantes as desigualdades e discriminações sociais, em que a única coisa que conta é o indivíduo e o seu mérito pessoal, é de se esperar que não haja diferenciação relevante entre "discurso de ódio", ou discurso discriminatório, e uma simples agressão verbal interpessoal. Os defensores dessa posição fazem dois movimentos: primeiro, equiparam o racismo e a misoginia a uma simples injúria, negando o seu caráter específico, para, na sequência, sustentar a descriminalização de todo tipo de injúria, em homenagem à visão maximalista da "liberdade de expressão", como fez o Partido Novo na tramitação do PL que culminou na Lei nº 14.532/23.

Trata-se de uma forma específica de individualismo, em que desigualdade, discriminação e privilégio desaparecem diante do mérito do eu "empreendedor de si", cujo ídolo, em geral, é um homem branco, que já nasceu em uma classe privilegiada, mas que costuma mascarar a sua posição de privilégio. E é uma manifestação muito atual do dispositivo da branquitude patriarcal e demonstra a sua capacidade de persistência adaptativa.

Dessa forma, a partir dos dados e análise dessa pesquisa, propõe-se a organização das posições de poder no dispositivo da branquitude patriarcal:

Figura 9 – Organização das posições de poder no dispositivo da branquitude patriarcal



Elaboração própria, 2024

Na primeira posição de poder está o homem branco, ápice dos lugares dominantes do dispositivo de gênero e de raça.

Em segundo lugar, encontra-se a mulher branca, a qual mesmo que ocupe uma posição de dominada no dispositivo de gênero, sua cor branca a fortalece graças ao dispositivo da branquitude. Isso porque, como visto nos dados da pesquisa, a LMP, por mais que ainda necessite de aprimoramento legislativo em vários aspectos, principalmente da perspectiva interseccional, para as mulheres brancas ela foi um sucesso tanto de mudança de cultura ao abalar estruturas do patriarcado, quando na diminuição dos casos de violência doméstica familiar contra elas.

Não foi à toa que o nome do dispositivo ora proposto é dispositivo da branquitude patriarcal e não dispositivo do patriarcado branco, já que a raça, pelo menos conforme os dados desta pesquisa, sobrepôs-se ao gênero em termos de exercício de poder.

O terceiro lugar dessa pirâmide organizacional de relações de poder encontra-se o homem negro, seguido pelo último lugar pela mulher negra, a menos privilegiada nas relações de poder e a cara do Brasil conforme as estatísticas do IBGE.

O dispositivo da branquitude patriarcal foi o sujeito oculto ao longo de todos os debates legislativos examinados. Foi o interlocutor principal em todos os esforços dos movimentos feministas e dos movimentos negros na sua luta pela construção de leis antidiscriminatórias.

Observa-se também que a intensidade da tensão entre esses movimentos e o referido dispositivo varia no tempo, inicia-se intensa no contexto da década de 1970, ainda sob a ameaça da máquina repressiva da Ditadura Militar, porém vai enfraquecendo, na medida em que começa o período de redemocratização, e as forças conservadoras associadas com a Ditadura Militar perdem espaço uma visão mais progressista de sociedade. As agendas

feminista e antirracista, aos poucos e com muitas resistências, vão ganhando espaço e, por exemplo, alcançam inúmeras conquistas no processo que culminou na Constituição de 1988.

Porém, em nenhum momento, o dispositivo da branquitude patriarcal deixou de ser dominante e oferecer resistências a essas inovações. Afinal, como todo dispositivo, ele é um fazedor de fazeres.

A **branquitude patriarcal abrandou** os dispositivos antidiscriminatórios do Anteprojeto Arinos e da Lei do Racismo; **insistiu** na manutenção da "cultura de conciliação" em termos de violência doméstica contra a mulher; **dificultou** ao máximo o acesso a terras pela população quilombola; **resistiu** fortemente, política e juridicamente, contra toda e qualquer ação afirmativa, seja em favor das mulheres seja em favor da população negra; **seguiu** negando o racismo e o valor da palavra da mulher; **insistiu** o quanto pode em negar direitos às empregadas domésticas, em geral, mulheres negras, e **queixou-se** quando elas "passaram a ir de férias para a Disney".

Com o tempo, o dispositivo da branquitude patriarcal passou inclusive a colonizar as conquistas das lutas antidiscriminatórias, com a tentativa de deslocamento da Lei Maria da Penha da proteção da mulher para a proteção da família, bem como de utilizar a Lei do Racismo contra os grupos minorizados, com a utilização de elementos simbólicos como "racismo reverso" e "cristofobia", como fez a Ditadura Militar, ao perseguir os movimentos negros, sob o pretexto de combater o "racismo negro". O problema tornou-se tão relevante que foi necessário inserir o art. 20-C da Lei do Racismo, inserido pela Lei nº 14.532/23, que deixa claro que a Lei do Racismo é voltada para a proteção de grupos minorizados, e que não pode ser convertido em uma arma para a sua perseguição por aqueles engajados nos *novos* discursos da branquitude patriarcal, centrados, entre outras, em ideias como "individualismo", "meritocracia" e prevalência da "liberdade de expressão", principalmente no contexto das "redes sociais".

Aliás, esses discursos têm ganhado cada vez mais força no debate legislativo, o que é, em parte, responsável pelo crescente aumento de projetos de lei sobre esses temas que podemos observar a partir de 2014, com o ponto alto dessa dinâmica em 2019, inclusive como forma de resistência ao seu avanço. Trata-se de um fenômeno que não está restrito ao Brasil, mas tem escala global. Isso porque a prevalência do dispositivo da branquitude patriarcal está provavelmente presente em todas as sociedades modernas, embora, em cada uma delas, ele apresente uma configuração própria.

A construção da ideia do dispositivo da branquitude patriarcal pode ser de bastante utilidade tanto como uma categoria analítica em pesquisas acadêmicas como também como chave de leitura para o desenho de políticas públicas. A partir da ideia da branquitude patriarcal pode-se pensar em uma segurança pública elaborada e pensada por homens brancos para dominar os demais ocupantes da pirâmide da figura 9. De igual maneira, pode-se também imaginar modelos alternativos de educação formal, de ocupação dos espaços e mobilidade urbana que não gestados pela branquitude patriarcal, enfim, uma multidão de possibilidades. Por sua vez, o dispositivo da branquitude patriarcal pode guiar pesquisas acadêmicas sobre várias manifestações de poder, sejam nos Poderes Estatais, como Executivo, Judiciário e Legislativo, seja nas empresas privadas ou mesmo nas próprias universidades públicas, onde, infelizmente, a produção do conhecimento e seu reconhecimento privilegia o homem branco.

5. Considerações finais

Visando compreender como se dão as relações de poder entre gênero e raça, a partir da minha própria história de vida e da constatação de que, apesar de, no Brasil, haver mais mulheres que homens e mais pessoas negras que brancas e, mesmo, assim as mulheres e as pessoas negras ocuparem posições inferiores que os homens brancos, esta pesquisa buscou analisar os dispositivos de raça e de gênero no parlamento brasileiro a partir de duas leis fundamentais da pauta dos movimentos feministas e dos movimentos negros: a Lei Maria da Penha e a Lei do Racismo.

A investigação teve como estratégia metodológica a adoção do conceito de dispositivo de Foucault para estudar as manifestações do poder. Assim, articularam-se três mecanismos importantes para entender como se manifesta o poder dentro dos discursos legislativos no Congresso Nacional brasileiro nas temáticas de raça e gênero, a saber: o dispositivo de raça, o dispositivo de gênero e o dispositivo jurídico.

A estrutura desses dispositivos é constituída de uma posição dominante e outra(s) que ocupam a de dominada(s). Além disso, cada um desses dispositivos é composto por diferentes formas de manifestação de poder, seja por meio de leis, regulamentos, discursos, falas, arranjos arquitetônicos e, principalmente, não ditos e símbolos que representam esse poder.

No caso do dispositivo de gênero, a posição dominante é ocupada pelo gênero masculino, o patriarcado, e as posições dominadas são representadas por todo tipo de identidades de gênero que não sejam coincidentes com o gênero masculino cisgênero. Contudo, para esta pesquisa em específico, foi considerada apenas a dominação sobre o gênero feminino cisgênero. Para entender os elementos estruturantes do dispositivo de gênero, foi mobilizada literatura sobre as teorias feministas, bem como se recuperou o histórico dos movimentos feministas brasileiros e os normativos sobre a questão da violência doméstica contra a mulher.

Já o dispositivo de raça tem como posição dominante a branquitude e as posições dominadas qualquer raça ou etnia que não seja a branca como, por exemplo, pessoas negras, pessoas amarelas e pessoas indígenas. Também houve recorte de escopo na pesquisa, a qual só considerou a análise das pessoas negras no polo subalterno do dispositivo. Semelhante ao dispositivo de gênero, trilhou-se o mesmo caminho para identificar os elementos do dispositivo de raça ao se recuperar as trajetórias dos movimentos negros, dados sobre a população negra no Brasil e a genealogia dos normativos sobre a criminalização do racismo no país.

Finalmente, quanto ao dispositivo jurídico, tem-se que a posição dominante é ocupada pela presunção de que a lei retira sua força e legitimidade dela mesma e a posição dominada é ocupada por todo um sistema social que a ela deve obediência. Para a investigação, foi imprescindível considerar o dispositivo jurídico, uma vez que os objetos de análise são leis federais, ou seja, normativos que impõe comportamentos a todo o país relacionados à violência doméstica contra a mulher e ao racismo contra pessoas negras, objeto do estudo.

Outro conceito fundamental foi diferenciar o processo legislativo dos itinerários legislativos. O primeiro se refere à formalidade do processo de produção de fazeres do Poder Legislativo, o qual é regido por lei e regulamentos internos, ou seja, são os passos procedimentais que devem ser percorridos para que se possa, por exemplo, aprovar uma lei. Já os itinerários legislativos são muito mais abrangentes que o processo legislativo jurídico, uma vez que há as idas, vindas e paradas do projeto de lei que são motivadas por relações sociopolíticas, que posteriormente buscam justificativas no discurso jurídico, para atender aos imperativos do dispositivo jurídico. Os itinerários legislativos abrangem também os ditos, os não ditos, os acordos de bancada, os desacordos e confluências de bastidores, a influência de lobistas.

Após a identificação inicial dos elementos de cada dispositivo, partiu-se para a análise do campo, o qual foi constituído de três tipos de dados: 1) itinerários e discursos legislativos realizados ao longo do processo de elaboração e modificação da Lei Maria da Penha e da Lei do Racismo; 2) dados e metadados referentes aos projetos de lei que tentam e tentaram modificar a Lei Maria da Penha e a Lei do Racismo; e 3) duas entrevistas com parlamentares que atuaram diretamente nesses processos para que pudessem esclarecer sobre os bastidores. Os dados legislativos foram todos obtidos no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e, a fim de facilitar a sistematização de todos esses dados, foram construídos dois grandes bancos de dados para cada temática, um referente aos discursos legislativos e outro referente aos PLs que tentam ou tentaram modificar as duas leis. Para analisar os dados, mobilizaram as técnicas da análise de discurso e análise de conteúdo. A construção da metodologia utilizada na investigação em si se apresenta como uma contribuição acadêmica para novas pesquisas, já que é possível replicá-la tendo como objeto outros temas ou outras leis como, por exemplo, política de drogas ou crime organizado.

O segundo capítulo da tese tratou da questão do dispositivo de gênero, desde o histórico dos movimentos feministas até as condições em que foi elaborada e aprovada no Poder Executivo e Congresso Nacional a Lei Maria da Penha. Os resultados da análise de discurso

desses itinerários legislativos, bem como da análise de conteúdo dos projetos de lei que tentam e tentaram até hoje modifica-la trazem novos elementos para integrar o dispositivo de gênero como, a importância do ativismo dos movimentos feministas no Congresso Nacional; a invocação dos discursos dos "direitos humanos" para a pauta feminista; a necessidade de utilização de coesão, coerência e de bastante fundamentação argumentativa para atacar as estruturas do patriarcado; a intensa desconfiança no sistema de justiça para aplicar as leis com um olhar de perspectiva de gênero; a constante invocação do discurso de proteção da mulher como integrante da família e não por ser um ser humano em si; a pouca consideração do aspecto interseccional na experiência das mulheridades que são vítimas de violência doméstica; a importância da "propriedade", do "patrimônio" e da "renda" como vetores de disputa na violência doméstica e o enfraquecimento gradual do bordão de que "em briga de marido e mulher se mete a colher". Nesse sentido, mesmo que há muito a que se trabalhar no aprimoramento da Lei Maria da Penha e principalmente de sua aplicação de forma mais interseccional e efetiva, pode-se dizer que ela foi revolucionária e que, de fato, abalou, no Brasil, os pilares do patriarcado em relação ao tema da violência doméstica, tornando-se um fato social. No final do capítulo da Lei Maria da Penha, foi apresentado um resumo dos achados da análise de conteúdo dos PLs para modificar a LMP em forma de infográfico.

Por sua vez, a etnografia legislativa da Lei do Racismo foi tratada no capítulo terceiro, onde também se fez, inicialmente, um excurso histórico desde as agendas dos movimentos negros que, entre outras lutas, se mobilizaram pela efetiva criminalização do racismo, o que culminou com o longo processo legislativo em que a Lei Caó foi elaborada e modificada pelo Congresso Nacional durante mais de 33 anos de sua história. Após a análise dos itinerários legislativos e também dos dados e metadados dos projetos de lei, chegou-se à contribuição de novos elementos para o dispositivo de raça, nos quais se repetem também ao caso da Lei Maria da Penha, a importância do ativismo dos movimentos negros na pauta racial legislativa no Congresso Nacional; a invocação do discurso dos "direitos humanos" e de tratados internacionais para fortalecer a pauta; a necessidade de uma argumentação coesa, coerente e bastante fundamentada com teorias e dados para atacar a posição dominante da branquitude; também a desconfiança no sistema de justiça para aplicação da Lei do Racismo conforme uma efetiva perspectiva racial e, finalmente, a pouca consideração das especificidades da experiência de ser negro, tanto em questão de gênero, como questão de classe e crença, entre outros aspectos, já que o racismo é sentido diferentemente por cada tipo de corpo. Contudo, novos elementos diferentes do dispositivo de gênero apareceram no dispositivo de raça como

o discurso negacionista do racismo; a meritocracia como ferramenta discursiva para bloquear políticas públicas de ação afirmativa; a mobilização do discurso de "liberdade de expressão" para que o opressor possa ofender o oprimido e a questão fulcral do "direito de propriedade", manifestado no impedimento de acesso a bens e à terra pela comunidade negra. Diferente da Lei Maria da Penha, que se tornou um fato social (geral, externo e coercitivo), apesar de ainda ter bastante espaço para melhorias de efetividade, a Lei do Racismo está muito longe de ter essa força social no Brasil, sendo, infelizmente, pouco utilizada pelo sistema de Justiça como mecanismo de combate ao racismo. De igual maneira, também ao final do capítulo, foi apresentado um infográfico com o resumo dos achados em relação aos dados coletados sobre a Lei do Racismo.

Pessoas negras e mulheres ocupam as posições de dominados nos dispositivos de raça e de gênero. Assim, o quarto e último capítulo foi dedicado à análise comparativa entre as pautas feministas e raciais, de forma a identificar aproximações e distanciamentos entre as duas leis, Lei Maria da Penha e Lei do Racismo. Do resultado dessa análise comparativa, sugere-se a criação de uma categoria analítica referente ao dispositivo da branquitude patriarcal, onde as posições dominantes de ser branco e de ser homem se somam e se potencializam reciprocamente em seus privilégios de forma a oprimir ainda mais mulheres brancas, homens negros e, principalmente, mulheres negras. É importante observar e esclarecer o porquê a branquitude vem antes do patriarcado, pois, como visto nos resultados da pesquisa, o poder da branquitude, talvez em razão dos mais de 350 anos do vergonhoso sistema escravocrata existente no Brasil, é superior ao patriarcado. A branquitude e o patriarcado juntos se somam e se multiplicam em opressão principalmente na figura da mulher negra, que é a categoria cara do país, em razão de haver mais mulheres e mais negros na população brasileira.

Nesse contexto, os elementos do dispositivo da branquitude patriarcal são a desnecessidade de compromisso com a coesão e coerência argumentativa; a persistência adaptativa ou a manutenção do *status quo,* da posição de poder; a confiança no funcionamento desigual das instituições a seu favor; a uniformização de existências e negação das pluralidades; a apropriação do espaço público como extensão do espaço privado; o discurso de meritocracia; o controle da branquitude patriarcal dos meios de produção; e a defesa da "liberdade de expressão" absoluta.

A ideia do dispositivo da branquitude patriarcal pode ser de bastante utilidade tanto como uma categoria analítica em pesquisas acadêmicas como também como chave de leitura

para o desenho de políticas públicas. Por sua vez, o dispositivo da branquitude patriarcal pode guiar pesquisas acadêmicas sobre várias manifestações de poder, sejam nos Poderes Estatais, como Executivo, Judiciário e Legislativo, seja nas empresas privadas ou mesmo nas próprias universidades públicas, onde, infelizmente, a produção do conhecimento e seu reconhecimento privilegia o branco homem.

Além disso, essa investigação também contribuiu para um novo olhar sobre os estudos acerca do Poder Legislativo e dos dispositivos de gênero e raça no Brasil. A partir dessa pesquisa, é possível ainda desenvolver novas linhas de investigação sobre os dispositivos de gênero e de raça, relacionados a pessoas LGBT+, pessoas amarelas e pessoas indígenas, utilizando a mesma metodologia ora mobilizada. O campo de pesquisa ainda é maior quando se considera não apenas a multiplicidade de sujeitos e atores do dispositivo, mas também outras legislações como, por exemplo, os Códigos Civil e Penal, que tratam de direitos civil, família, consumidor, legislações sobre mulheres e pessoas negras no Brasil, sobre a liberdade religiosa, sobre pessoas com deficiência, sobre pessoas idosas e até mesmo os interditos e não ditos da ausência de legislação aprovada no Brasil sobre a população LGBT+.

É preciso, contudo, lembrar que, como se viu, o estudo a partir de etnografias legislativas não é uma narrativa linear, havendo muitos avanços, é verdade, mas também muitos retrocessos e contramovimentos. E o Brasil não está inserido em uma bolha sem contato algum com as dinâmicas políticas internacionais. Pelo contrário, como se observou, tanto na pauta racial quanto na feminista, há uma tentativa internacional, por meio de conferências, congressos, encontros e tratados para tentar regular e diminuir as desigualdades sociais no planeta. A própria ONU, por meio da ONU Mulheres, vem produzindo pesquisas e relatórios sobre o retrocesso em vários países sobre direitos da mulher com o avanço dos governos de extrema direita na Rússia, Croácia, Hungria e Polônia (Krizsán e Roggeband, 2020, p. 4-6). Na Espanha, com a crescente do partido de extrema direita Vox, retomou-se a discussão para modificar o termo "violência de gênero" para violência doméstica, porque, segundo eles, "violência não tem gênero, abrange também crianças e idosos" homens[281], ou seja, uma tentativa semelhante à do Parlamento brasileiro também de desconfigurar e invisibilizar as especificidades do patriarcado na violência contra a mulher em si para considerá-la violência contra a família.

Diante desses desafios, as lutas antidiscriminatórias devem também apresentar certa "persistência adaptativa" e buscar construir novos discursos antidiscriminatórios, capazes de

[281] Eleição na Espanha: como campanha contra termo 'violência de gênero' se tornou central na disputa - BBC News Brasil Acesso em 20/05/24.

mobilizar imaginações e emoções, com o objetivo de fazer frente aos novos populismos de direita, que extraem muito da sua força nas raízes profundas do dispositivo da branquitude patriarcal na nossa sociedade. Ao "individualismo" deve se contrapor a solidariedade, inclusive por meio da participação na sociedade civil e no ativismo antidiscriminatório e democrático dentro da própria máquina estatal; à "meritocracia", a aceitação radical da realidade do privilégio, da discriminação e da desigualdade; à "liberdade de expressão" absoluta de querer destruir o outro, a empatia com a dor alheia; ao "negacionismo do racismo e da misoginia", a exposição à luz do dia e das evidências dos mecanismos de opressão da branquitude patriarcal. E é, com esse último ponto, que espero ter contribuído para esse enfrentamento, a partir das observações e reflexões trazidas por este trabalho.

A vida não pode ser dominada por pessimismos ou derrotismo. A história dos movimentos feministas e negros, bem como das legislações antidiscriminatórias no Brasil, mostra que é sim possível vencer a força da branquitude patriarcal e construir uma sociedade menos discriminatória, em que até mesmo homens brancos e poderosos tenham medo de ser presos por violência doméstica e grandes empresas tenham receio de ver as suas marcas associadas a práticas discriminatórias. Um mundo melhor é possível, devagar, é verdade, mas é possível. Minha história de vida é a prova concreta disso.

Vamos juntas e juntos adiante!

“Ser mulher no Brasil equivale a viver num estado de guerra civil permanente”. **Lourdes Bandeira**	“Mas, no Congresso Nacional acordo é acordo; manifestações tardias só reforçam a angústia e as necessidades do povo negro, e, como diz o poeta: O caminho se faz caminhando”. **Paulo Paim**	“Não existe democracia racial efetiva no Brasil, onde o intercâmbio entre indivíduos pertencentes a “raças” distintas começa e termina no plano da tolerância convencionada. Esta pode satisfazer as exigências do “bom tom”, de um discutível “espírito cristão” e da necessidade prática de “manter cada um em seu lugar””. **FHC e Otavio Ianni**
“Eles combinaram de nos matar. E nós combinamos de não morrer”. **Conceição Evaristo**		
Nós estamos todos os dias para dizer que os nossos corpos são nossos corpos, que a nossa fala e a nossa fala, que as nossas vidas são nossas vidas, né? **Érika Kokay**	“O racismo no Brasil se caracteriza pela covardia. Ele não se assume e, por isso, não tem culpa e nem autocrítica”. **Abdias Nascimento**	“É muito natural que sejamos feministas, é muito natural que sejamos antirracistas e é muito natural que sejamos anticapitalista, antissexistas. Ou seja, é resgate de liberdade, democracia e marco civilizatório.” **Érika Kokay**
Mas ainda assim, nós estamos batalhando pelas ações afirmativas, porque não adianta só você colocar na lei e a lei ser aprovada se você não tiver orçamento para implementar, executar aquelas ações, elas não vão acontecer, não. **Benedita da Silva**	A Lei Maria da Penha, naquele momento, ela foi a coisa mais revolucionária. E na medida em que outras leis estão sendo criadas, elas vão fortalecendo a Lei Maria da Penha, porque ela foi uma lei inacabada. Ela era, de acordo com a nossa organização, a nossa força, que você tinha que brigar por tudo quanto é lado, né? **Benedita da Silva**	“Não são as palavras nem as ações, a maior dor da discriminação é sentida no olhar. É algo inexplicável, mas dói, dói muito, chega a atravessar o nosso peito, cutucar o nosso coração e atingir a nossa alma.” **Paulo Paim**
“As leis conservam seu prestígio não por serem justas, mas porque são leis. Nisso reside o mistério de seu poder; não têm outra base, essa lhes basta”. **(Montaigne, 2000, p. 361)**		
“O debate já é uma vitória.” **Abdias do Nascimento**	“Um país que foi o último a abolir o escravismo e o primeiro do planeta a se autoproclamar democracia racial” **Hélio Santos**	“Defender as causas sociais, em especial a igualdade racial, é um tema muito árduo no Congresso Nacional; a correlação de forças é desigual, não chega a 10% o número de parlamentares negros na Câmara dos Deputados. No Senado, atualmente, estou só, um único negro, entre oitenta e um senadores, mas isso nunca foi motivo para me esconder.” **Paulo Paim**
“Uma de nós é como mil de nós e mil de nós é como uma de nós”. **Cabala ancestral**		
“O Brasil está virando o país dos privilégios, o “privilégio” para negro, para o índio, para o idoso, etc”. **Evandro Milhomen (PC do B/AP)**	“É uma violação dos direitos humanos intervir nos conflitos do lar, afinal, citando Nelson Rodrigues, ‘toda mulher gosta de apanhar’”. **Roberto Campos**	
Ficou barato bater em mulher de fato. Você paga uma cesta básica ou então meio fogão, quando é comprado a prazo, ou meia geladeira e fica por isso mesmo e vai embora. Sequer você tem o registro como réu primário e nem sempre essa pena é cumprida, porque às vezes o cidadão é desempregado e quem paga a cesta básica é a família. Quer dizer, a própria agredida acaba pagando a multa ou a cesta básica. **Jandira Feghali**	“Mas no Congresso Nacional as coisas só ocorrem conforme o rufar dos tambores, como fizemos em 1988, 1995, 2005, visando à promoção da Igualdade Racial. Não procuremos culpados, não faremos uma “caça às bruxas”, o que importa é a reflexão de cada um.” **Paulo Paim**	A coragem que as mulheres têm para denunciar a violência doméstica ela é construída com muita dificuldade. As pesquisas indicam que as mulheres durante anos sofrem sozinhas, silenciam e muitas vezes se sentem culpadas por serem vítimas de violência. Essa culpa é um profundo instrumento de dominação que corrói a mulher. **Érika Kokay**

Bibliografia referenciada

ABREU, Alzira Alves de (coordenadora) et al. **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós 1930. Volume IV.** Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 2001.

_____. **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós 1930. Volume III.** Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 2001.

_____. **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós 1930. Volume I.** Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 2001.

_____. **Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós 1930. Volume II.** Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 2001.

ANITUA, Gabriel Ignácio. (2008), **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro, Revan: Instituto Carioca de Criminologia.

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade.** São Paulo: Jandaíra, 2020.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural.** São Paulo: Jandaíra, 2023.

AMIGOT, Patricia e Pujal, Margot. **Uma lectura del género como dispositivo de poder.** Sociológica, año 24, número 70, mayo-agosto de 2009, pp. 115-152.

ARIFA, Bethânia Itagiba Aguiar**. O conceito e o discurso dos direitos humanos: realidade ou retórica?** In: Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 17, n. 51, p. 145-173, jan./jun. 2018.

BANDEIRA, Lourdes Maria. **Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006.** Revista Sociedade e Estado, Brasília, v. 24, n. 2, p. 401-438, maio/ago. 2009

_____. **Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação.** Revista Sociedade e Estado, Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, maio/ago. 2014

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARSTED, Leila Linhares e GARCEZ, Elizabeth. A Legislação Civil sobre Família no Brasil. In: BARSTED, Leila Linhares e HERMANN, Jacqueline. **As Mulheres e os Direitos Civis**. CEPIA: Rio de Janeiro, 1999.

BARSTED, Leila de Andrade Linhares. Quem ama não mata – é preciso voltar às ruas. In: **Trabalho Necessário**, v. 19, nº 38, 2021.

BASTOS, Thayná Cristina Vieira de Oliveira. **Que tipo de mulher falamos quando falamos de vítimas?** A construção da narrativa da vítima na CPI do feminicídio. Dissertação apresentada para obtenção do grau de mestre em Justiça e Segurança da Universidade Federal Fluminense. UFF: Niterói, 2023.

BECK, Koa. **Feminismo Branco: das sufragistas às influenciadoras e quem elas deixam para trás.** Harper Collins, 2021.

BECKER, Howard S. **Segredos e truques da pesquisa.** Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BELTRÃO, Tatiana. **Divórcio demorou a chegar no Brasil.** In: Arquivo S, Senado Federal, 04/12/2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/divorcio-demorou-a-chegar-no-brasil/divorcio-demorou-a-chegar-no-brasil (acesso em 21/01/2024).

BENTO, Cida. **O pacto da branquitude.** 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BERNARDINO-COSTA, Joaze. **Decolonialidade e interseccionalidade emancipadora: a organização política das trabalhadoras domésticas no Brasil.** Revista Sociedade e Estado, Brasília, v. 30, n. 1, p. 149-165, jan/abr. 2015

BLYDEN, Nemata *et al.* **O livro da história negra.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Globo livros, 2021.

BIROLI, Flávia e MIGUEL, Luiz Felipe. **Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades.** Dossiê – Desigualdades e Interseccionalidades. MEDIAÇÕES, LONDRINA, V. 20 N. 2, P. 27-55, JUL./DEZ. 2015

BORGES, Juliana. **Encarceramento em massa.** São Paulo: Jandaíra, 2020.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. **Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros.** DADOS, Rio de Janeiro, vol.66 (2): e20210164, 2023

BRASIL. **Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888 (Lei Áurea)**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Constituição de 1891, de 24 de fevereiro de 1891**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 (Código Civil de 1916)**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm (acesso em 01/01/16).

_____. **Decreto Federal nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral de 1932)**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21076.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Constituição, de 16 de julho de 1934 (Constituição de 1934)**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. *In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm* acesso em 31/01/24.

_____. **Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais)**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal)**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Decreto-Lei nº 3.914/41, de 9 de dezembro de 1941 (Lei de Introdução do Código Penal)**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3914.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Constituição, de 18 de setembro de 1946 (Constituição de 1946)**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm (acesso em 09/06/24).

_____. Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 (Lei Afonso Arinos). In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1390.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 4.121, de 27 de agosto de 1962 (Estatuto da Mulher Casada)**. In: https://planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4121.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5250.htm#:~:text=Regula%20a%20liberdade%20de%20manifesta%C3%A7%C3%A3o%20do%20pensamento%20e%20de%20informa%C3%A7%C3%A3o.&text=Art%20.,lei%2C%20pelos%20abusos%20que%20cometer (acesso em 09/06/24).

_____. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Decreto-Lei nº 510, de 20 de março de 1969**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0510.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969 (Lei de Segurança Nacional)**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0898.htm (acesso em 09/06/24)

_____. **Lei nº 6.515, de 26 de dezembro de 1977 (Lei do Divórcio)**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6515.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 (Lei da Anistia)**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 7.437, de 20 de dezembro de 1985.** In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7437.htm (acesso em 09/06/24).

_____. Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7668.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Anteprojeto de Constituição de 1988 (Anteprojeto Arinos)**. In: www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf (acesso em 05/05/2024).

_____. **Constituição Federal de 1988.** In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (acesso em 31/01/24).

_____ . **Lei 7.716/89, de 5 de janeiro de 1989** (Lei do Racismo). In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm (acesso em 31/01/24).

_____ . **Lei 7.853, de 24 de outubro de 1989.**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm (acesso em 31/01/24).

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos)**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 8.081, de 21 de setembro de 1990**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8081.htm#:~:text=L8081&text=LEI%20N%C2%BA%208.081%2C%20DE%2021,por%20publica%C3%A7%C3%A3o%20de%20qualquer%20natureza. (acesso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 8.882, de 3 de junho de 1994.** In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8882.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.882%2C%20DE%203%20DE%20JUNHO%20DE%201994.&text=Acrescenta%20par%C3%A1grafo%20ao%20art.,Art. (aceso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 8.930, de 06 de setembro de 1994**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8930.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.930%2C%20DE%2006,Federal%2C%20e%20determina%20outras%20provid%C3%AAncias. (acesso em 09/06/24).

_____ . **Lei 9.099/95, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais)**. *In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm* (acesso em 31/01/24).

_____. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.100%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995.&text=Estabelece%20normas%20para%20a%20realiza%C3%A7%C3%A3o,Art. (acesso em 09/06/24).

_____. **Decreto nº 1.904/1996, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm (acesso em 06/05/2024).

_____. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm#:~:text=DECRETA%3A,inteiramente%20como%20nela%20se%20cont%C3%A9m. (acesso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 9.315, de 20 de novembro de 1996**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9315.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.315%2C%20DE%2020,Art. (acesso em 06/05/2024).

_____. **Lei nº 9.318, de 5 de dezembro de 1996**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9318.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 9.459, de 13 de maio de 1997**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9459.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 9.520, de 27 de novembro de 1997**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9520.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9714.htm (acesso em 09/06/24).

_____. **Decreto Federal nº 3.912, de 10 de setembro de 2001**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3912.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.912%2C%20DE%2010%20DE%20SETEMBRO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20as%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20relativas%20ao,das%20terras%20por%20eles%20ocupadas. (acesso em 10/06/2024).

_____. **Lei nº 10.224, de 15 de maio de 2001**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10224.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil de 2002).** In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm (acesso em 09/06/2024).

_____. **Lei nº 10.455, de 13 de maio de 2002**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10455.htm (acesso em 10/06/2024).

_____. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. *In:* https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm#:~:text=Aos%20maiores%20de

%2065%20(sessenta,prestados%20paralelamente%20aos%20servi%C3%A7os%20regulares (acesso em 31/01/24).

_____. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. In: https://www.planalto.gov.br/cciviL_03//decreto/2003/D4887.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Decreto nº 5.030, de 31 de março de 2004**. In: https://planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5030.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 11.313, de 28 de junho de 2006.** In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11313.htm (acesso em 10/06/24).

_____ . **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha).** *In:* https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm#:~:text=%C3%89%20garantido%20a%20toda%20mulher,mediante%20atendimento%20espec%C3%ADfico%20e%20humanizado.&text=Art.,-29. (acesso em 31/01/24).

_____. **Lei nº 11.464/, de 28 de março 2007**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11464.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12015.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 12.033, de 29 de setembro de 2009**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12033.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.033%2C%20DE%2029,raz%C3%A3o%20da%20inj%C3%BAria%20que%20especifica. (acesso em 10/06/24).

_____ .. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (Estatuto de Igualdade Racial)**. *In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm* (acesso em 31/01/24).

_____. **Decreto nº 7.393, de 15 de dezembro de 2010**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7393.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 12.735, de 30 de novembro de 2012**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12735.htm (acesso em 10/06/24).

_____ . **Lei nº 12.984, de 2 de junho de 2014**. *In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12984.htm* (acesso em 31/01/24).

_____. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm (acesso em 10/06/24).

_____ . **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência)**. *In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm* Acesso em 31/01/24.

_____. **Lei nº 13.505, de 8 de novembro de 2017**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13505.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 13.641, de 3 de abril de 2018**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13641.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 13.772, de 19 de dezembro de 2018**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13772.htm#:~:text=Produzir%2C%20fotografar%2C%20filmar%20ou%20registrar,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico. (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 13.827, de 13 de maio de 2019**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13827.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 13.836/, de 4 de junho de 2019**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13836.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 13.871, de 17 de setembro de 2019**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13871.htm (aceso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 13.880, de 8 de outubro de 2019**. In: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13880.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 13.882, de 8 de outubro de 2019**. In: https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13882.htm#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2011.340,mais%20pr%C3%B3xima%20de%20seu%20domic%C3%ADlio. (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 13.894, de 29 de outubro de 2019**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13894.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 13.984, de 3 de abril de 2020**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13984.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14149.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14188.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 14.310, de 8 de março de 2022**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14310.htm (acesso em 10/06/24)

_____ . **Lei nº 14.321, de 31 de março de 2022**. Altera a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, para tipificar o crime de violência institucional. *In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14321.htm* (acesso em 31/04/24).

_____. **Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14532.htm (acesso em 10/06/24).

_____. **Lei nº 14.550, de 19 de abril de 2023**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14550.htm (acesso em 10/06/24)

_____. **Lei nº 14.674, de 14 de setembro de 2023**. In: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14674.htm (acesso em 10/06/24).

BUSSOLINI, Jeffrey. What is a Dispositive? *In:* **Foucault Studies**. N.10, pp. 85-107, November 2010.

CALAZANS, Myllena; CORTES, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, C. H. (Org.). **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CANTON, James *et al.* **O livro da literatura.** 1ª ed. São Paulo: Globo, 2018.

CAMPOS, Carmem Hein de. **Juizados Especiais Criminais e seu déficit teórico**. In: Revista Estudos Feministas, 11(1), 155–170, 2003.

CAMPOS, Carmen Hein de e GIANEZINI, Kelly. **Lei Maria da Penha: do protagonismo feminista às resistências jurídicas**. In: Revista Juris Poiesis, janeiro, 2019.

CAMPOS, Walter de Oliveira. **A Lei Afonso Arinos e sua Repercussão nos Jornais (1950-1952): entre democracia racial e o racismo velado**. Tese apresentada à Faculdade de Ciências e Letras de Assis – UNESP – Universidade Estadual Paulista para a obtenção do título de Doutor em História (Área de Conhecimento: História e Sociedade) (2016).

CARLOMAGNO, Márcio C. e ROCHA, Leonardo C. **Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica.** Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 7, n. 1, 2016.

CARNEIRO, Sueli. **A Batalha de Durban**. In: Revista Estudos Feministas, 10(1), 209–214, 2002.

_____. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora em Educação junto à Área Filosofia da Educação, sob a orientação da Professora Doutora Roseli Fischmann. São Paulo, 2005.

_____. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil.** São Paulo: Selo Negro, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CASTRO, Edgardo. **Vocabulário de Foucault – um percurso pelos seus temas, conceitos e autores.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional.** 4. ed. rev.amp. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Diagnóstico étnico-racial no Poder Judiciário.** Brasília: CNJ, 2023. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-

content/uploads/2023/09/diagnostico-etnico-racial-do-poder-judiciario.pdf (acesso em 24/02/2024)

COSTA, Ana Alice Alcântara. **O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política**. In: Revista Gênero, v. 5, n. 2 (2005).

COSTA, Cleber Lazaro Julião**. Crimes de Racismo Analisados nos Tribunais Brasileiros: o que as características das partes e os interesses corporativos da magistrature podem dizer sobre o resultado desses processos**. In: Revista De Estudos Empíricos Em Direito, 6(3), 7–33 (2019).

DELEUZE, Gilles. 'What is a Dispositif?' in T.J. Armstrong (ed), ***Michel Foucault Philosopher*.** Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf. pp. 159-168, 1992.

DINIZ, Débora e GUMIERI, Sinara. Implementação de medidas protetivas da Lei Maria da Penha no Distrito Federal entre 2006 e 2012. In: **Direitos Humanos, grupos vulneráveis e segurança pública**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016.

DOMINGUES, Petrônio. **Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos**. In: https://www.scielo.br/j/tem/a/yCLBRQ5s6VTN6ngRXQy4Hqn/?format=pdf&lang=pt (acesso em 21/10/2022).

DUARTE, Paulo César. **Os afro-descentes e as políticas de inclusão no Brasil: a marcha zumbi dos palmares e a lei 10639/03**. Faculdade de Ampére – FAMPER, Paraná, p. 65-76, 2008.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social.** 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

_____. **As regras do método sociológico.** São Paulo: Martin Claret, 2003.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil.** Ensaio de interpretação sociológica. 5ª ed. São Paulo, Globo: 2005.

FERREIRA, Letícia e LOWENKRON, Laura (orgs.) **Perspectivas antropológicas sobre documentos. Diálogos etnográficos na trilha dos papéis policiais**. *In:* Etnografia de documentos – Pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias. 1 ed. Rio de Janeiro: e-papers, 2020. (pp. 5-16).

_____. **Encontros etnográficos com papéis e outros registros burocráticos. Possibilidades analíticas e desafios metodológicos.** *In:* Etnografia de documentos – Pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias. 1 ed. Rio de Janeiro: e-papers, 2020. (pp. 5-16).

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso.** Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 12ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005A.

_____. **A Arqueologia do Saber**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005B.

_____. **A história da sexualidade I. A vontade de saber**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

_____. **Microfísica do Poder.** Rio de Janeiro: Graal, 2002.

_____. **A verdade e as formas jurídicas.** Rio de Janeiro: NAU Editora, 2005.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Instituto Datafolha. **Pesquisa Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**, edições 1 (2017), 2 (2019), 3 (2021) e 4 (2023).

_____. **A violência contra pessoas negras no Brasil: 2023.** São Paulo: FBSP, 2023. Infográfico.

FRANCO, M. L., & Bardin, L. (Eds.) **Análise de Conteúdo:** Métodos e Técnicas. Petrópolis: Vozes, 2017.

FRANÇA, Michel e PORTELA, Alysson (org.) **Números da discriminação racial: desenvolvimento humano, equidade e políticas públicas.** São Paulo: Editora Jandaíra, 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Desigualdade, mobilidade a meritocracia à brasileira:** anatomia de uma falácia. Fundação João Pinheiro e Conselho Regional de Economia de Minas Gerais, 2018.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas.** 1ª. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GREGORI, Juciane de. **Feminismos e resistência: trajetória histórica da luta política para conquista de direitos**. In: Caderno Espaço Feminino, v. 30, n. 2, jul./dez, 2017.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano.** Ensaios, intervenções e diálogos. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GOUVÊA, Carlos Pagano Botana Portugal. **Governança Corporativa e Diversidade Racial no Brasil: um retrato das Companhias Abertas.** Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, 2002. Disponível em https://ssrn.com/abstract=4077326

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Como trabalhar com 'raça' em sociologia.** Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 93-107, jan/jun. 2003.

HARDING, Sandra. **A instabilidade das categorias analíticas na teoria feminista.** *In:* LORDE, Audre *et al* Pensamento Feminista: conceitos fundamentais. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019. (p. 95-118).

HUNGRIA, Nelson. **Comentário ao Código Penal, vol. III**. Forense: Rio de Janeiro, 1981.

IBIRAPITANGA e SCHUCMAN, Lia Vainer (org.) **Branquitude:** diálogos sobre racismo e antirracismo. 1ª ed. São Paulo: Fósforo, 2023.

KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro**. Seus dilemas e paradoxos (2ª edição). Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995

_____. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro.** Seus dilemas e paradoxos (3ª edição revista e aumentada). Rio de Janeiro: (S/N), 2019

KARAM, Maria Lúcia. **A esquerda punitiva**. In: Discursos Sediciosos, ano 1, nº1. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, Relume Dumará, 1996.

KRAMER, Heinrich e SPRENGER, James. **O Martelo das Feiticeiras**, trad. FRÓES, Paulo, MURARO, Rose Marie e BYINGTON, Carlos. Rio de Janeiro, BestBolso, 2015.

KRIZSÁN, A.; ROGGEBAND, C. Democratic backsliding and the backlash against women's rights: Understanding the current challenges for feminist politics. **UN Women discussion paper series**, nº 35, junho 2020.

LAURETIS, Teresa de. **A tecnologia do gênero.** *In:* LORDE, Audre *et al* Pensamento Feminista: conceitos fundamentais. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019. (p. 121-155).

LAVIGNE, Rosane M. Reis. Caso FONAJE: o ativismo dos juízes integrantes do Fórum Nacional dos Juizados Especiais- FONAJE no processo de elaboração da Lei Maria da Penha. In: **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LIBARDONI, Marlene. **Fundamentos teóricos e visão estratégica da *advocacy***. In: Revista Estudos Feministas, 8 (2), 2000.

LIMA, Solange Martins Courceiro de. **A personagem negra na telenovela brasileira: alguns momentos.** Revista USP, São Paulo, n.48, p. 88-99, dezembro/fevereiro 2000-2001.

MACHADO, Lia Zanotta. **Feminismo em Movimento.** 2ª ed. São Paulo: Francis, 2010.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis, LIMA, Márcia e NERIS, Natália. **Racismo e insulto racial na sociedade brasileira: dinâmicas de reconhecimento e invisibilização a partir do direito.** In: Novos estudos CEBRAP [online]. 2016, v. 35, n. 3 [Acessado 21 Maio 2024], pp. 11-28.

MACHADO, Roberto. **Por uma genealogia do poder.** *In:* FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2002.

MAIO, Marcos Chor. **A questão racial no pensamento de Guerreiro Ramos**. In: MAIO, Marcos Chor e SANTOS, Ricardo Ventura (org.). **Raça, Ciência e Sociedade**. Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB, 1996.

_____. **O Projeto UNESCO e a agenda das ciências sociais no Brasil dos anos 40 e 50**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, nº 41, outubro/1999.

MARINHO, Patrícia Márcia de Castro. **Intolerância religiosa, racismo epistêmico e as marcas da opressão cultural, intelectual e social.** Revista Sociedade e Estado, 37 (2), Mai-Ago, 2022.

MCCANN, Hannah *et al.* **O livro do feminismo.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

MISSE, Michel. **Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido".** Lua Nova, São Paulo, 79: 15-38, 2010

MOREIRA, Adilson José. **Racismo recreativo.** São Paulo: Pólen, 2019.

_____. **Tratado de Direito Antidiscriminatório.** São Paulo: Contracorrente, 2023.

MOURA, Clóvis. **História do negro brasileiro**. São Paulo: Editora Dandara, 2023.

Movimento Negro Unificado. **Carta de Princípios** (1978). Disponível em: https://mnu.org.br/wp-content/uploads/2020/07/CARTA-DE-PRINC%C3%8DPIO-MNU-1.pdf (acesso em 25/02/2024).

MONTAIGNE, Michel de. **Ensaios**. Volume II. Da Experiência. Coleção Os Pensadores. Ed. Nova Cultural, São Paulo, 2000.

MOURA, Joana Tereza Vaz de e RAMOS, Paulo César. **As narrativas do movimento negro no campo político brasileiro: do protesto à política institucionalizada**. In: Revista Antropolítica, n. 50, p. 224-247, 3. quadri., 2020.

MOYN, Samuel. **The Last Utopia: Human Rights in History**. Massachusetts, EUA: The Belknap Press of Havard University Press, 2010.

MURARO, Rose Marie. Introdução**.** *In:* KRAMER, Heinrich e SPRENGER, James. **O Martelo das Feiticeiras**, trad. FRÓES, Paulo, MURARO, Rose Marie e BYINGTON, Carlos. Rio de Janeiro, BestBolso, 2015.

NASCIMENTO, Fillipi; PORTELLA, Alysson; FRANÇA, Michael. Como funciona a classificação racial? *In:* FRANÇA, Michael e PORTELLA, Alysson (org). **Números da Discriminação Racial. Desenvolvimento humano, equidade e políticas públicas.** São Paulo: Jandaíra, 2023. (pp. 132-157).

NOGUEIRA, Sidnei. **Intolerância Religiosa.** São Paulo: Jandaíra, 2020.

NORONHA, Magalhães. **Direito Penal**. 38a Edição. Editora Rideel, 2009.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de Discurso.** Princípios e procedimentos. 5ª ed. São Paulo : Pontes, 2005.

OLIVEIRA, Dennis. **Racismo estrutural: uma perspectiva histórico-cultural.** 1ª ed. São Paulo: Editora Dandara, 2021.

OLIVEIRA, Maybel Sulamita de Oliveira**. O Teatro Experimental do Negro em meio à Militância e à Intelectualidade: eventos programáticos realizados entre 1945 e 1950**. Dissertação de Mestrado. Disponível em: https://www.unirio.br/cch/escoladehistoria/DISSERTACAO%20FINAL%20-%20MAYBEL%20SLULAMITA.pdf (acesso em 21/07/2024).

Partido Democrático Trabalhista. **Carta de Lisboa**. PDT, 1979. Disponível em: https://pdt.org.br/index.php/carta-de-lisboa-marco-do-trabalhismo-na-redemocratizacao-do-brasil/ (acesso em 01/03/2024).

_____. Programa. PDT, 1983. Disponível em: https://pdt.org.br/index.php/estatuto/ (acesso em 01/03/1983).

PATEMAN, Carole. Críticas feministas a la dicotomia publico/privado. In: CASTELLES, Carmen (Org.). **Perspectivas feministas em teoria política**. Barcelona: Paidós, 1996.

_____. **O contrato sexual.** Trad. Marta Avancini. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2021.

PEREIRA, Amilcar Araújo. **"O mundo negro": relações raciais e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil**. Rio de Janeiro: Pallas, FAPERJ, 2013.

PESSANHA, André Santos da Silva. Pela palavra e pela imprensa: André Rebouças e propostas sociais para o Brasil do final do XIX. In: XXVII Simpósio Nacional de História, 2013.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

PRADO, Maria Ligia e FRANCO, Stella Scatena. Participação feminina no debate público brasileiro. In: **Nova História das mulheres no Brasil**, org. PINSKY, Carla Bassanezi e PEDRO, Joana Maria. São Paulo: Contexto, 2020.

RAFFNSØE, Sverre "**Qu'est-ce qu'un dispositif? L'analytique sociale de Michel Foucault,"***Symposium (Canadian Journal of Continental Philosophy / Revue canadienne de philosophie continentale):* Vol. 12: Iss. 1, Article 5, 2008.

RODRIGUES, Silvio. Breve Histórico sobre o Direito de Família nos Últimos 100 anos. *In*: Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, 88, 1993, 239-254.

ROGERO, Tiago. Projeto Querino 3: **O Pecado Original.** Apresentador: Tiago Rogero. Rádio Novelo, 6 de agosto de 2022. Podcast. Disponível em: https://projetoquerino.com.br/podcast-item/o-pecado-original/ Acesso em 27/02/24.

ROTH, Wendy D. **The Multiple Dimensions of Race.** Ethnic and Racial Studies 39(8): 2016, pp. 1310-1338.

SANTANA, Carlos. Abdias do nascimento: atuação de um negro no parlamento brasileiro 1983 – 1986. In: **Revista Digital Simonsen**. Rio de Janeiro, n.2, Mai. 2015.

SANTOS, Fernanda Barros dos. Estado e movimentos sociais negros (1980-2010). In: **Revista Tempo e Argumento**, vol. 10, nº 25, p. 144-182, Universidade de Santa Catarina, 2018.

SANTOS, Helio. Uma teoria para a questão racial do negro brasileiro: a trilha do círculo vicioso. In: **São Paulo em perspectiva**, 8 (3), 1994. Pp. 56-65

SANTOS, Joel Rufino dos. O Movimento Negro e a crise brasileira. In: **Política e Administração**, Vol. 2, jul-set de 1985.

_____. **O que é racismo?** São Paulo: Brasiliense, 2005.

SANTOS, Karine dos Santos et ali.. **O uso da triangulação múltipla como estratégia de validação em um estudo qualitativo.** Ciência & Saúde Coletiva, 25 (2): 655-664, 2020.

SEVERI, Fabiana Cristina. **Enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres e à domesticação da Lei Maria da Penha:** elementos do projeto jurídico feminista no Brasil. Ribeirão Preto/SP, 2017. Tese (livre docência). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo.

SCHUCMAN, Lia Vainer. **Entre o encardido, o branco e o branquíssimo: branquitude, hierarquia e poder na cidade de São Paulo.** 2ª ed. São Paulo: Veneta, 2020.

SCHUMAHER, Schuma e BRAZIL, Érico Vital (orgs.). **Dicionário de mulheres do Brasil: de 1500 até a atualidade biográfico e atualizado**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

SCHWARCS, Lilia Moritz; e STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**, 2ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil para análise histórica.** *In:* LORDE, Audre *et al* Pensamento Feminista: conceitos fundamentais. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2019. (p. 49-80).

SIMIONI, Ana Paula Cavalcanti. Os efeitos dos discursos: Saber e Poder para Michel Foucault e Pierre Bourdieu. **Sociologia,** USP, São Paulo, 6: 103-117, 1º sem. 1999.

SILVA, Andrea Franco Lima e RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Racismo ou injúria racial? Como o Tribunal de Justiça de Minas Gerais se posiciona diante dos conflitos raciais**. In: Revista de Estudos Empíricos em Direito, vol. 3, n. 1, jan 2016, p. 54-78.

SILVA, Cyntia Cristina de Carvalho. **Narrativas sobre a prostituição feminina na W3 norte: construindo um dispositivo.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília. 2016. http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/22494

_____. Racismos religiosos: em defesa da diversidade humana. In: **Direito Negroreferenciado II: entre grilhões escravagistas e justiça racial**. Salvador, BA: Editora Mente Aberta, 2022.

_____. **Investigação criminal protetiva da vítima.** (no prelo)

SILVA, Lays Helena Paes e. **Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro**, *e-cadernos CES* [Online], 17 | 2012, posto online no dia 01 setembro 2012, URL: http://journals.openedition.org/eces/1123; DOI: https://doi.org/10.4000/eces.1123

SILVA, Mônica de Cássia Costa, BRONZO, Carla e BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Movimento Feminista e Interseccionalidade: repertórios de ação e de interação com o Estado**. *In*: Cadernos Gestão Pública E Cidadania, 29, 2024.

SILVEIRA, Oliveira. Charqueada Grande. *In:* DUARTE, Eduardo de Assis (org.) **Literaturas e Afrodescendência:** Antologia Crítica. V. 2. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

SOUZA, Lídia de Jesus e FARIAS, Rita de Cássia. Violência doméstica no contexto de isolamento social pela pandemia de COVID-19. **Serviço Social & Sociedade,** (144), p. 213-222. DOI: https://doi.org/10.1590/0101-6628.288

SOUZA, Neusa Santos. **Tornar-se negro ou as vicissitudes da identidade do negro brasileiro em ascensão social.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de Souza. **A Pandemia de Covid-19 e a Desigualdade Racial de Renda.** Boletim de Análise Político-Institucional, IPEA, n. 26, Mar. 2021.

TANIGUTI, Gustavo. **Internacionalização das ciências sociais: a sociologia paulista e o Projeto Tensões da UNESCO**. In: Revista Contemporânea, v. 12, n.1, p. 169-198, jan.-abr. 2022.

TELLES, Edward. **Racismo à brasileira.** Uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2003.

TEIXEIRA, Juliana Cristina. **Trabalho doméstico.** São Paulo: Jandaíra, 2021.

THEODORO, Mário. **A sociedade desigual: racismo e branquitude na formação do Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

THORPE, Christopher *et al.* **O livro da sociologia.** 1ª ed. São Paulo: Globo livros, 2015.

VAZ, Lívia Sant'Anna. **Cotas raciais.** São Paulo: Jandaíra, 2023.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. O typo brasileiro: seus elementos formadores". In: **Dicionário histórico, geográfico e etnológico do Brasil – Volume I**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922.

WALTON, Douglas N. **Lógica Informal.** Manual de argumentação crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raul e BATISTA, Nilo. **Direito Penal Brasileiro**, v. 1. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

Anexo: Linhas do tempo das pautas feministas e raciais

A seguinte linha do tempo foi elaborada por mim simultaneamente ao processo de pesquisa, elaboração e escrita da tese, como forma de organização de pensamentos e informações para auxiliar na análise dos dispositivos de raça, gênero e branquitude patriarcal nos itinerários legislativos da Lei Maria da Penha e da Lei do Racismo. Assim, ela foi construída considerando tanto a pauta racial quanto a feminista e os seus acontecimentos do tempo simultaneamente, de modo que seja possível inferir relações entre elas.

Compartilho esse trabalho como contribuição para futuras pesquisas.

Elaboração própria, 2024

Legendas:

Período histórico | Fato político nacional comum das duas pautas | Fato nacional da pauta feminista | Fato político internacional comum das duas pautas | Fato nacional da pauta racial | Fato internacional da pauta racial | Fato internacional da pauta feminista

	ANO	ACONTECIMENTO
IMPÉRIO À REPÚBLIC	**1827**	Lei permitiu que as meninas frequentassem os colégios e estudassem para além da escola primária. Porém, os meninos e meninas estudavam em salas diferentes e possuíam currículos diferentes. Por exemplo, em matemáticas, elas só poderiam aprender as 4 operações básicas e, por outro lado, aprendiam a disciplina de "prendas domésticas".
	ANOS 1830	Várias províncias – que era o nome dos estados no tempo do Império – proíbem pessoas escravizadas de frequentar escolas públicas.
	1832	Nísia Floresta publica "**Direito das mulheres e injustiças dos homens**", em que denuncia o mito da "superioridade do homem" e afirma que homens e mulheres são igualmente capazes. A publicação desse livro é considerada o ponto de início do feminismo no Brasil.
	1850	**Lei nº 581/1850 (Lei Eusébio de Queiroz).** Estabeleceu medidas para a repressão do tráfico de pessoas negras escravizada.
	1850	**Lei nº 601/1850 (Lei de Terras).** Dispõe que nenhuma terra pública poderia ser apropriada pelo trabalho (usucapião), mas somente por compra do Estado, o que tornou muito difícil que uma pessoa negra se tornasse proprietária de terras no Brasil, porque, em geral, não tinha o capital para essa compra. Previa também subsídios para a imigração de europeus brancos.
	1852	Lançamento do *Jornal das Senhoras*, considerado o primeiro periódico

A POPULISTA IMPÉRIO À REPÚBLICA POPULISTA I		feminino do Brasil.
	1857	No dia 8 de março, em uma fábrica têxtil, em Nova York, 129 operárias morreram queimadas numa ação policial. Elas reivindicavam a redução da jornada de trabalho de quatorze para dez horas diárias e o direito a licença-maternidade. No início do século XX, a data foi escolhida pelo movimento de trabalhadores na Europa como **Dia Internacional da Mulher**, em homenagem a essas operárias.
	1861/ 1865	**EUA: Guerra Civil nos EUA**.
	1863/ 1870	**EUA: Período da Reconstrução nos EUA**, caracterizado pela ocupação militar dos estados confederados e pelo começo de inserção social da população negra, por meio da redistribuição de terras, oferta de educação pública e incentivo ao seu alistamento eleitoral.
	1870	**Guerra do Paraguai**.
	1870	A **15ª Emenda à Constituição** é ratificada e garante o direito ao voto aos homens negros, mas não às mulheres negras ou às mulheres em geral.
	1871	**Lei nº 2.040/1871 (Lei do Ventre Livre)**.
	1872	1º censo do Brasil. Primeiros dados disponíveis sobre escolaridade de mulheres brasileiras: Em 1872, 11,5% das mulheres eram alfabetizadas no Brasil.
	1877/ 1964	**EUA:** Período Jim Crow nos EUA. Após o fim da ocupação militar dos estados confederados, eles adotaram diversas leis segregacionistas, de modo que a população negra e a população branca não pudessem frequentar os mesmos locais e equipamentos públicos, desde escolas até bancos de praça. Os segregacionistas também aprovaram leis para dificultar a participação política da população negra.
	1879	**Decreto nº 7.247/1879**. Permissão para que as mulheres frequentem o ensino superior.
	ANOS 1880	A dentista **Isabel de Mattos Dillon**, com base na Constituição Política do Império (Carta de Lei de 25 de março de 1824) e na Lei Saraiva, de 1881, que garantiam o direito de voto aos portadores de títulos científicos, requereu e obteve, em segunda instância, seu alistamento eleitoral e o reconhecimento de seu direito de votar.
	1879	**Reforma do Ensino Primário**. Tornou obrigatório o ensino na faixa etária entre 7 e 14 anos e eliminou a proibição contra crianças escravizadas frequentares escolas públicas.
	1881	**Decreto Imperial nº 3.029/1881 (Lei Saraiva).** Proibiu as pessoas analfabetas de votar e serem votadas, além de manter o a exigência de renda mínima do sistema anterior. Porém, imigrantes poderiam tanto votar quanto ser votado, desde que preenchessem os critérios de alfabetização e renda.
	1885	**Lei nº 3270/1885 (Lei dos Sexagenários).** Garantiu a liberdade para pessoas escravizadas com mais de 60 anos, desde que essa pessoa pagasse uma indenização para o seu senhor, que lhe prestasse serviços por mais 3 anos ou completasse 65 anos, o que acontecesse primeiro.
	1887	**Rita Lobato Velho** formou-se a primeira médica do país, na Faculdade de Medicina da Bahia.
	1888	**Lei nº 3.353/1888 (Lei Aurea)**. Fim da escravidão formal no Brasil,

MPÉRIO À REPÚBLICA POPULISTA IMPÉRIO À REPÚB		último país americano a extinguir essa possibilidade em termos de discurso jurídico. Não foi prevista qualquer medida de inserção social da população recém liberta, nem indenização dos senhores das pessoas escravizadas.
	1888	Começa a publicação do jornal sufragista "**A Família**", editada por Josefina Alvares de Azevedo, dedicado à causa do voto e da educação das mulheres. Josefina foi também autora da peça "**O Voto Feminino**", encenada pela primeira vez em 1990, que tratava também da luta sufragista.
	1889	Após um golpe militar, há a **Proclamação da República**.
	1890	**Decreto nº 847/1890 (Código Penal de 1890).** Código Penal, que traz a criminalização do "espiritismo", do "curandeirismo", do "vadio" e do "capoeira", como forma de manter o controle repressivo sobre a população e a cultura negra, mesmo após a Abolição, quase 2 anos antes.
	1891	**Constituição de 1891**, que traz a proibição da imigração africana e asiática, num esforço do Estado brasileiro de branquear a população e fazer desaparecer o seu componente negro.
	1891	**Constituição de 1891.** As emendas a favor do voto feminino são rejeitadas.
	1893	**Nova Zelândia:** Pela primeira vez no mundo, as mulheres têm direito ao voto.
	1896	**EUA:** A Suprema Corte julga o **caso "Plessy v. Ferguson"**, de modo a considerar constitucional as leis de segregação, sob a doutrina do "separado, mas iguais".
	1899	**Myrthes de Campos** foi admitida no Tribunal de Justiça Brasileiro, para defender um cliente.
	1906	O I Congresso Operário Brasileiro aprovou a luta pela regulamentação do trabalho feminino.
	ANOS 1910/ 1920	Surgimento e fortalecimento da **Imprensa Negra**, especialmente em São Paulo, que mantinha estreita comunicação com a Imprensa Negra dos EUA, de modo que eles se influenciaram mutuamente.
	1910	João Cândido, um marinheiro negro que ficou conhecido como o "Almirante Negro", lidera a **Revolta da Chibata**, da qual resulta o fim dos castigos corporais na Marinha Brasileira.
	1910	Fundação do **Partido Republicano Feminino**, presidido pela professora **Leolinda de Figueiredo Daltro.**
	1911	Em nome do governo brasileiro, o médico João Baptista de Lacerda faz um discurso no **Congresso Universal das Raças** em Londres, onde defende a miscigenação como uma estratégia para o branqueamento da população brasileira.
	1914/ 1918	**Primeira Guerra Mundial**.
	1916	**Lei nº 3.071/16 (Código Civil de 1916)**. Estruturado em torno das ideias de "casamento" e "família legítima", ele estabelece as regras para o discurso jurídico sobre a família, centrado no poder do chefe da família (o pai), sobre os seus demais integrantes (esposa, crianças e adolescentes). Entre outras disposições discriminatórias, a esposa é obrigada a assumir os sobrenomes do marido e incapaz de realizar atos da vida civil. Para tudo depender da autorização do marido, inclusive

L I C A P O P U L I S T A I M P É R I O À R E P Ú B L I C A P O P U L I S T A		para trabalhar e para gerenciar a quase totalidade de seu patrimônio. No mais, só possui autoridade em relação aos filhos na ausência do marido. Por fim, não reconhece qualquer forma de "família legítima" fora de um casamento formal, o que restringia a sua aplicação principalmente à classe média e alta.
	1917	O deputado Maurício Lacerda apresenta projeto de lei de reforma da legislação eleitoral, que, entras questões, propõe a adoção do "**voto universal**" no Brasil, mas a Comissão de Constituição e Justiça considera o projeto inconstitucional. Essa iniciativa é seguida de outras em 1919 e 1921, ambas também sem sucesso.
	1917	**Leolinda de Figueiredo Daltro** liderou uma passeata exigindo a extensão do voto às mulheres.
	1917	**Maria José de Castro Rebelo Mendes** "obteve inscrição em concurso para o Ministério das Relações Exteriores, mediante parecer favorável de Ruy Barbosa, então consultor jurídico daquele ministério. A segunda mulher a ingressar no serviço público brasileiro foi a Dra. Bertha Lutz, quando, em 1919, saiu vencedora de concurso para o Museu Nacional, tendo competido com dez candidatos masculinos
	ANOS 1920	(EUA). É ratificada a **19ª Emenda** à Constituição, que concede às mulheres o direito ao voto.
	ANOS 1920	(EUA). O jamaicano **Marcus Garvey** apresenta a "Declaração dos Direitos dos Povos Negros do Mundo" em Nova Iorque, EUA, que teve grande repercussão na Imprensa Negra brasileira.
	ANOS 1920	(EUA). O jamaicano **Marcus Garvey** apresenta a "Declaração dos Direitos dos Povos Negros do Mundo" em Nova Iorque, EUA, que teve grande repercussão na Imprensa Negra brasileira.
	1920	Fundação, por **Maria Lacerda de Moura** e **Bertha Lutz**, da Liga para Emancipação Internacional da Mulher.
	1922	**Fundação da Federação Brasileira para o Progresso Feminino** (FBPF) por Bertha Lutz.
	1922	**I Congresso Internacional Feminista**, organizado por Bertha Lutz no Rio de Janeiro, com a participação da sufragista estadunidense **Carroe Chapman Catt**.
	1923	**Japão:** Mulheres atletas ganharam o direito de participarem das academias de artes marciais.
	1924	O deputado Basílio de Magalhães (MG) apresentou o Projeto de Lei nº 247, que concede o direito de voto à mulher, mediante as condições que enumera.
	1927	O Rio Grande do Norte é o primeiro estado brasileiro a reconhecer o voto para a mulher, graças, em grande medida, à luta da FBPF.
	1928	**Alzira Soriano de Souza** torna-se a primeira prefeita mulher do Brasil, ao ser eleita para Prefeita de Lajes/RN, que tinha concedido o direito de votar e ser votada para as mulheres no ano anterior.
	1930	**Fechamento do Congresso Nacional -** Com a denominada Revolução de 1930, foi editado o Decreto no 19.398, que instituiu o Governo Provisório. Entre outras medidas, foram dissolvidos o Congresso Nacional e as casas legislativas nos estados e municípios, destituídos governadores e convocada uma Assembleia Nacional Constituinte.
	1930	**Revolução de 1930**. Inicia a Era Vargas, que vai transformar o discurso da "democracia racial" em discurso oficial do Estado brasileiro.

IMPÉRIO À REPÚBLICA POPULISTA IMPÉRIO À	**1931**	Fundação da **Frente Negra Brasileira** (FNB).
	1932	II Congresso Internacional Feminista, organizado por Bertha Lutz.
	1932	**Decreto nº 21.076/1932** (novo Código Eleitoral). Reconhece o direito do voto às mulheres alfabetizadas. Esse mesmo decreto cria a Justiça Eleitoral.
	1933	Eleição de **Carlota Pereira de Queirós,** a primeira deputada federal do Brasil e de toda a América Latina, para a Assembleia Constituinte de 1933.
	1933	**Gilberto Freyre** publica "Casa Grande & Senzala".
	1934	**Bertha Lutz**, líder da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, publicou A nacionalidade da mulher casada, "obra em que defendia os direitos jurídicos da mulher
	1934	**Constituição de 1934**. Primeira Constituição a prever expressamente às mulheres o direito de votar e ser votada, embora tão somente às mulheres alfabetizadas.
	1934	**Constituição de 1934**. Foi a primeira constituição a reconhecer o direito ao voto das mulheres, mas continuou a negar direitos políticos às pessoas analfabetas.
	1934	**Antonieta de Barros** torna-se a primeira mulher negra a assumir um mandato político no país na Assembleia Legislativa de Santa Catarina.
	1936	**Frente Negra Brasileira** torna-se um partido político, o primeiro e último partido negro da história brasileira.
	1936	Posse da deputada **Bertha Maria Júlia Lutz**, eleita suplente pelo então Distrito Federal, na vaga aberta pelo falecimento do deputado Cândido Pessoa.
	1936	**Laudelina de Campos Mello**, integrante da FNB, e outras ativistas fundaram a **primeira associação de empregadas domésticas** do Brasil.
	1937	Início do **Estado Novo**. Vargas determina o fechamento do Congresso Nacional e de todos os partidos e associações políticos, como a Frente Negra Brasileira e associação de empregadas domésticas fundada por Laudelina de Campos Mello. Houve a supressão quase total dos movimentos negros da época.
	1937	A Comissão Especial de Elaboração do Estatuto da Mulher, sob a presidência da deputada Bertha Lutz, aprovou o parecer sobre o Projeto de Lei nº 736/37, que criava o "Estatuto da Mulher". O fechamento do Congresso Nacional, e o início do Estado Novo, impediu a continuidade do debate e a votação definitiva da matéria.
	1937	Com o apoio dos militares, Getúlio Vargas realiza um autogolpe e inicia o **Estado Novo**. Os partidos políticos e a maioria das organizações da sociedade civil são fechadas. Em razão dos contatos de Bertha Lutz, a Federação continua em funcionamento, porém com muito menos influência.
	1939/ 1945	**Segunda Guerra Mundial**.
	1940	**Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal de 1940)**, que mantém a criminalização do "curandeirismo".
	1940	**Código Penal de 1940**. Considera o aborto, em geral, como crime, mas autoriza a sua realização em hipótese restritas, especificamente para salvar a vida da mãe e em caso de estupro. Esses são os casos do

REPÚBLICA POPULISTA		chamado "**aborto legal**".
	1941	**Decreto-Lei nº 3.199/41**. Proibia às mulheres de praticar esportes "incompatíveis as condições de sua natureza". Está lei nunca foi formalmente revogada, mas a lista dos "esportes incompatíveis", produzida administrativamente, foi sendo progressivamente esvaziada, de modo a tornar esta lei sem efetividade.
	1941	**Decreto-Lei nº 3.688/1941 (Lei das Contravenções Penais)**, que mantém a criminalização do "vadio", mas não a do "capoeira".
	1943	Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Garantiu direitos trabalhistas para a maioria dos trabalhadores, mas excluiu expressamente os trabalhadores domésticos.
	1944	Fundação do **Teatro Experimental Negro** (TEN) por Abdias do Nascimento. O TEN seguiria em funcionamento pelo menos até 1968, quando Abdias do Nascimento deixou o país, por já figurar em diversos procedimentos repressivos da Ditadura Militar.
	1945	Comitê de Mulheres pela Democracia e da Associação das Donas de Casa contra a Carestia, Rio de Janeiro.
	1945	**Mundo:** Fundação da **Organização das Nações Unidas**.
	1945	Um golpe militar coloca fim ao Estado Novo.
	1945	Fundação do **Comitê Democrático Afro-brasileiro**.
	1945	**I Convenção Nacional do Negro**, realizada pelo TEN.
	1946	**II Convenção Nacional do Negro**, organizada pelo TEM, que propôs equiparar a "a discriminação racial ao crime de lesa pátria", o que não foi atendido pela Assembleia Constituinte em curso.
	1946	Promulgação da **Constituição de 1946**. Ela manteve a proibição do voto dos analfabetos e negou os direitos trabalhistas às empregadas domésticas e aos trabalhadores rurais. Por outro lado, impôs a vedação dos preconceitos de raça e de classe, como limites à liberdade de expressão.
	1946	**Constituição de 1946**. Torna o voto obrigatório para homens e mulheres.
	1947	Início da comemoração do Dia Internacional da Mulher e do Dia das Mães.
	1948	**Convenção Interamericana sobre a Concessão de Direitos Políticos à Mulher**.
	1948	**Mundo: Declaração Universal dos Direitos Humanos**.
	1948	**África do Sul:** Início do regime do **Apartheid** na África do Sul.
	1949	É realizado o **I Encontro Nacional Feminista** no âmbito do encontro anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.
	1949	Criação da Federação das Mulheres do Brasil (FMB), sob a presidência de Alice Tibiriçá, com o objetivo de "organizar a ação das mulheres nas questões relativas a seus direitos, à proteção à infância e à paz mundial, mas principalmente para mobilizar campanhas contra a carestia.
	1949	**França:** A escritora francesa **Simone de Beauvoir** (1908-1986) publicou o livro O segundo sexo, uma análise da condição da mulher
	1949/ 1952	Planejamento e realização do **Projeto UNESCO**.
	1949	Fundação do **Instituto Nacional do Negro**, pelo TEN, que seria presidido, durante a sua existência, por Guerreiro Ramos.

	1950	O I Congresso Nacional do Negro, realizada pelo TEN.
	1951	**Lei Afonso Arinos (Lei nº 1390/51)**.
	1954	**EUA:** Julgamento do **caso Brown v. Board**, pela Suprema Corte dos EUA, em que foi declarada inconstitucional a segregação racial em organizações públicas do país, mas que teve pouca efetividade, inclusive porque não definiu como aconteceria a dessegregação.
	1955	**EUA: Rosa Parks**, uma mulher negra, em um ato de desobediência civil, negou-se a ceder o seu lugar em um ônibus para um homem branco e foi presa na cidade de Montgomery, Alabama, nos EUA, em razão de leis segregacionistas. Foi um dos marcos iniciais do **Movimento dos Direitos Civis**.
	1956	O Partido Comunista organiza a **I Conferência Nacional das Mulheres Trabalhadoras**, onde os principais temas foram direitos trabalhistas e direito à creche.
	1957	**Gana:** Sob a liderança de **Kwame Nkrumah**, Gana torna-se o primeiro país africano a se tornar independente da sua potência ocupante europeia.
	ANOS 1960 1970	**EUA:** Auge do **Movimento Black Power**, que pregava o orgulho racial negro e a criação de organizações dedicadas à autodeterminação da população negra. Ganha força também os movimentos feministas negros.
	1961	**EUA:** A Comissão para a Igualdade de Oportunidades no Emprego do Senado dos EUA, presidida pelo futuro presidente Lyndon Johnson, utiliza pela primeira vez o termo "**ação afirmativa**", para descrever a política pública para reparar os danos causados pelas leis segregacionistas.
	1961	Laudelina de Campos Mello cria a **Associação Profissional Beneficente das Empregadas Domésticas** em Campinas/SP.
	1961	**Reino Unido**: A **Anistia Internacional** é fundada em Londres.
	1962	A **pílula anticoncepcional** chega ao Brasil, pouco tempo depois do seu lançamento em 1960 nos EUA, em 1951.
	1962	**Lei nº 4.121/62 (Estatuto da Mulher Casada)**. Entre outras disposições, reconhece a capacidade civil das mulheres, mesmo das mulheres casadas, bem como o direito da mulher auxiliar na criação dos filhos. Além disso, em caso de separação, a mãe passa a ter alguma chance de ficar com os filhos. Isto é, podia trabalhar, gerenciar o seu patrimônio, cuidar dos seus filhos sem a tutela do marido e se separar com alguma chance de não perder a guarda dos filhos. Romy Medeiros foi uma das autoras da minuta do projeto de lei, que permaneceu em tramitação por 10 anos (1951-1962).
	1963	**EUA: Marcha de Washington** por Empregos e Liberdade, realizada pelo Movimento dos Direitos Civis, que reuniu aproximadamente 250 mil pessoas e quando foi realizado o discurso "Eu tenho um sonho" de Martin Luther King.
D I T A D U	**1964**	Grupos de mulheres mobilizam-se para organizar as "**Marchas com Deus, pela Pátria e pela Família**".
	1964	O Conselho Nacional de Desportos (CND) proibiu a prática do futebol feminino no Brasil. A decisão só foi revogada em 1981.
	1964	**Golpe militar** com o apoio do governo Lyndon Jonhson dos EUA (1963-1969), do que resultou a desmobilização dos movimentos negros e outros movimentos sociais progressistas.

RA MILITAR DITADURA MILITAR DITADURA MILI	**1964**	**EUA: Lei dos Direitos Civis**. Resultado direto da luta do Movimento dos Direitos Civis e promovido pelo governo Lyndon Johnson (1963-1969), proibiu a discriminação e tornou ilegal a segregação por raça, origem e religião. Fim do período Jim Crow.
	1965	**EUA:** Assassinato de **Malcom X**.
	1965	**EUA: Lei dos Direitos a Voto**. Extinguiu uma série de práticas eleitorais discriminatórias, como a exigência de testes de alfabetização para negros em estados sulistas.
	1965	**EUA: Ordem executiva nº 11.246**. Estabeleceu que instituições com contrato com o governo tinham que implantar programas de ações afirmativas.
	1965	**Mundo:** 1ª Convenção da ONU sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial.
	1966	**EUA:** Fundação do Partido dos Panteras Negras, que lutou pelos direitos e pela autodefesa da população negra.
	1966	Fechamento do Congresso com ocupação do prédio pelo governo militar.
	1967	**Lei de Segurança Nacional** (Decreto-Lei nº 314/1967), que considerava crime "incitar ao ódio ou á discriminação racial", mas que foi utilizado principalmente para perseguir os movimentos negros, sob o pretexto de "racismo negro".
	1968	**I Congresso Nacional de Trabalhadoras Domésticas**. Na ocasião, foi discutido o primeiro rascunho do projeto de regulamentação da profissão, o que aconteceria apenas em 1972.
	1968	**Ato Institucional nº 5**.
	1969	Cassação de cinco das seis deputadas em exercício do mandato, todas do MDB: Ivette Vargas, Júlia Steinbruch, Lígia Doutel de Andrade, Maria Lúcia e Nysia Carone, pela ditadura militar.
	1968	1968 (EUA). Assassinato de **Martin Luther King**.
	ANOS 1970	O movimento **Black Soul** faz grande sucesso no Brasil.
	ANOS 1970	Após a supressão da maioria dos movimentos sociais a partir do Golpe de 1964, os movimentos sociais, inclusive os movimentos feministas começam a reemergir na década de 1970.
	ANOS 1970	Surgimento dos **novos movimentos negros**, baseados na valorização da história, cultura e identidade negra e na luta contra a discriminação e a desigualdade racial no país.
	1971	Fundação do **Grupo Palmares**, em Porto Alegra/RS, primeira organização a propor a substituição do 13 de maio, dia da assinatura da Lei Aurea, pelo 20 de novembro, data suposta de morte de Zumbi dos Palmares, como principal data da população negra no Brasil.
	1972	**Lei Complementar nº 605/1972 (Lei do Empregado Doméstico)**. Concedia aos trabalhadores domésticos os direitos a férias remuneradas e benefícios da previdência social, mas não o conjunto integral de direitos assegurados aos demais trabalhadores.
	1972	Publicação de relatório da **Anistia Internacional** sobre a tortura sistêmica empreendida pela Ditadura Militar contra presos políticos. Na sequência, a organização é proibida de atuar no Brasil.
	1972	**Congresso do Conselho Nacional da Mulher**, organizado por feministas à direita e à esquerda do espectro político, como Romy

TAR		Medeiros e Rose Marie Muraro.
	1973	As empregadas domésticas conquistaram o direito de férias.
	1973	**EUA:** A Suprema Corte julga o caso **"Roe X Wade"**, em que o aborto é considerado direito fundamental e constitucional.
	1974	Início do **governo Geisel** (1974-1979) e da abertura política "lenta e gradual".
	1974	Fundação do bloco **Ilê Aiyê** em Salvador/BA.
DITADURA	**1974**	**Argentina:** Isabel Perón tornou-se a primeira mulher a ocupar o cargo de presidente daquele país.
	1974	**Lei nº 6.136/1974**. Inclui o salário maternidade entre as prestações da Previdência Social.
	1975	**Ano Internacional da Mulher**, início da **Década da Mulher da ONU** (1975-1985).
	1975	**I Conferência Mundial sobre a Mulher**, da ONU, na Cidade do México. Crítica ao discurso dos "direitos humanos", por não ser possível tratar um grupo historicamente oprimido, as mulheres, da mesma forma que um grupo dominante e privilegiado, os homens.
MILITAR	**1975**	No contexto do Ano Internacional da Mulher, o Centro de Informações da ONU realizou, no Rio de Janeiro, o seminário "**O papel e o comportamento da mulher na realidade brasileira**", organizados por integrantes de grupos feministas clandestinos. Na ocasião, discutiu-se sobre trabalho, saúde, discriminação racial e discriminação contra pessoas LGBT+. Houve também manifestações a favor da democracia.
	1975	Na esteira do evento da ONU, foi criado o **Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira**, primeira organização feminista não-clandestina desde o Golpe de 1964. Abrigava diferentes correntes de feminismo, como as marxistas, as liberais e as radicais.
DITADURA	**1975**	Os grupos feministas começaram a utilizar os encontros da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), como cobertura para realizar as suas reuniões.
	1975	Criação do **Movimento Feminino pela Anistia** (MFPA), presidido por Therezinha Zerbini, primeira organização formal de luta pela anistia dos presos políticos da Ditadura Militar, na esteira do assassinato do jornalista Vladimir Herzog. O seu lançamento foi numa sessão do Congresso do Ano Internacional da Mulher, realizado na Cidade do México. A sua atuação centrou-se na denúncia de torturados e perseguidos políticos no Brasil, fato que era objeto de "negacionismo" pelo regime autoritário.
MILITAR	**1975**	**Lei nº 6.202/75**. Atribui à estudante em estado de gestação o regime de exercícios domiciliares instituído pelo Decreto-Lei nº 1.044, de 1969, e dá outras providências.
	1976	A MFPA lançou a revista "**Brasil Mulher**" uma das principais publicações feministas da época.
	1976	Feminicídio de **Ângela Diniz** por seu companheiro Raul "Doca" Street.
	1977	**Rosalyn Carter**, esposa do presidente dos EUA, Jimmy Carter, visita o Brasil, reúne-se com ativistas dos "direitos humanos", como o cardeal dom Evaristo Arns, e teve uma reunião com Geisel, em que mencionou a "violação de direitos civis" no Brasil, o que foi considerado "impertinente" pelo general.

DITADURA MILITAR	**1977**	**Lei nº 6.515/77 (Lei do Divórcio)**. Após forte resistência, principalmente da Igreja Católica, essa lei inaugurou a possibilidade do divórcio no Brasil. Antes, era possível apenas o desquite, que mantinha o vínculo entre o marido e a esposa.
	1977	**Rachel de Queiroz** foi a primeira mulher a tornar-se membro da Academia Brasileira de Letras.
	1977	(EUA). Início do **governo Carter** (1977-1981), em que ele anuncia que os "direitos humanos" teriam um papel central na sua política externa. Nessa linha, organizações internacionais de fomento, como a Fundação Ford, intensificam a disponibilização de recursos para movimentos de "direitos humanos", como os novos movimentos feministas e negros, quando eles não tivessem vínculos com grupos revolucionários ou comunistas.
	1977	A Ditadura Militar suspende o funcionamento, no Brasil, da **Inter-American Foundation (IAF)**, em razão de ela ter financiado movimentos negros.
	1978/ 1980	Grandes greves operárias no ABC Paulista, que testaram a efetiva disposição do regime à abertura política.
	1978	Revogação do **AI-5**.
	1978	Fundação do **Movimento Negro Unificado** (MNU). Nesse mesmo ano, foi realizada a II Assembleia Nacional do MNU, com a aprovação da sua "Carta de Princípios". No mesmo ano, foi realizada ainda a II Assembleia Nacional do MNU, onde se adotou o 20 de novembro como "Dia da Consciência Negra".
	1978	I Congresso da Mulher Metalúrgica realizado no Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo (SP), com a participação de trezentas mulheres.
	1979	**Lei nº 6.683/79 (Lei da Anistia)**.
	1979	Realização do **I Encontro Nacional Feminista** no contexto da reunião anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.
	1979	**Eunice Michilles**, então representante do PDS-AM, tornou-se a primeira mulher a ocupar o cargo de senadora, por falecimento do titular da vaga.
	1979	Início do **governo Figueiredo** (1979-1985).
	1979	**Lei nº 6.683/1979 (Lei da Anistia)**.
	1979	A ONU promulga a "**Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**" (cuja sigla em inglês era CEDAW), que entraria em vigor para os seus subscritores em 1981.
	1979	Doca Street e julgado e condenado por homicídio privilegiado, em razão do feminicídio de **Ângela Diniz**. Ele sai em liberdade do tribunal do júri, em razão da suspensão condicional da pena. O advogado **Evandro Lins e Silva**, responsável pela defesa de Doca Street, utiliza o argumento da "legítima defesa da honra" em favor de seu cliente. A quase absolvição de Doca Street causa revolta nos movimentos feministas, que iniciam a campanha "**Quem ama, não mata**".
	1979	Realização do I Congresso da Mulher Paulista e criação do Movimento de Luta por Creche, que se espalhou por todo o país. O primeiro slogan do movimento foi "O filho não é só da mãe".
	1980	**Encontro Feminista de Valinhos**, SP. No final do evento, elegeu-se o

		combate à violência doméstica como uma das prioridades do movimento feminista. Como resultado direto desse encontro, no mesmo ano, é criado o **SOS Mulher**, primeiramente em São Paulo, que é uma organização voltada a prestar serviços a mulheres vítima de violência doméstica.
	1980	Tem início os **Encontros Negros do Norte e Nordeste**.
	1980	Início das discussões sobre a criação do Memorial Zumbi dos Palmares na Serra da Barriga. A ideia é que o memorial fosse um polo para a "cultura de liberação do negro".
	1981	Em parte graças à campanha "**Quem ama, não mata**", a quase absolvição de Doca Street é anulada e um novo julgamento é realizada, em que ele é condenado a 15 anos de reclusão por homicídio qualificado. Somente em 2023, o STF julgaria inconstitucional a tese da "legítima defesa da honra" no julgamento da ADPF nº 779.
REDEMOCRATIZAÇÃO	**1982**	Primeiras eleições para governador desde o Golpe de 1964. Franco Montoro (PMDB/SP) foi eleito Governador de São Paulo e Leonel Brizola (PDT/RJ), Governador do Rio de Janeiro.
	1983/ 1984	Campanhas das "Diretas Já", que, apesar de toda a sua força, não teve sucesso em obter a previsão da emenda constitucional (Emenda Dante de Oliveira) para a eleição direta para a Presidência da República.
	1983	Criação do **Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra** no Estado de São Paulo – 1ª órgão do Brasil criada especificadamente para combater a discriminação racial e formular políticas públicas.
	1983	**Decreto nº 20.892/93**. Criação do **Conselho Estadual da Condição da Mulher** pelo governo Montoro em São Paulo.
	1983	Na sua primeira composição, o Conselho Estadual da Condição da Mulher não tinha qualquer mulher negra. Em resposta é criado o Coletivo de Mulheres Negras em São Paulo.
	1984	Decreto nº 89.460/84. Promulga, com ressalvas, a "**Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**" – cuja sigla em inglês é CEDAW –, e que tinha sido aprovada pela ONU em 1979. As ressalvas referiram-se principalmente ao segmento que reconhecia a ambos ao homem e à mulher os mesmos direitos no casamento e perante os filhos. Isso porque, mesmo com os avanços do Estatuto da Mulher Casada e do Lei do Divórcio, o homem ainda era considerado, no Direito de Família, como o chefe da família.
	1984	Em razão da luta dos movimentos feministas, o Ministério da Saúde cria o **Programa de Assistência Integral à Mulher (PAISM)**.
REDEMOCRATI	**1984**	No contexto dos Encontros Negros do Norte e Nordeste, o **movimento das mulheres negras** surge como um movimento social autônomo.
	1985	**Decreto nº 91.450/1985**. Cria a "Comissão Arinos", para a elaboração de um anteprojeto de constituição, que funcionaria como ponto de partida para os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1987-1988.
	1985	**Lei nº 7.437/85**. Incluiu, no escopo da Lei Afonso Arinos, a discriminação com base no sexo e no estado civil.
	1985	Início do **mandato de José Sarney** na Presidência da República, que, por meio de eleição indireta no Congresso Nacional, tinha sido eleito Vice-Presidente, mas, com a morte de Tancredo Neves, tornou-se o primeiro Presidente civil desde o Golpe de 1964.

REDEMOCRATIZAÇÃO	**1985**	Criação da primeira **Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM)** pelo governo Montoro na cidade de São Paulo.
	1985	**Lei nº 7.353/85.** Cria o **Conselho Nacional de Direitos da Mulher**.
	1986	O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher realiza a campanha de mobilização "Mulher e Constituinte", que realizou debates ao redor de todo o país e culminou no documento "**Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes**", que trazia propostas para discussão na iminente Assembleia Constituinte em temas como direito a creches, saúde da mulher, regulamentação das atividades das emprega domésticas, combate à violência doméstica e a todo tipo de discriminação.
	1986	A Central Única dos Trabalhadores (CUT) criou a Comissão da Questão da Mulher Trabalhadora, e a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) realizou o I Congresso Nacional da Mulher Trabalhadora e criou o Departamento Nacional para Assuntos da Mulher.
	1986	Encontro Nacional "**O negro na constituinte**".
	1987	**IX Encontro Nacional Feminista**. Diante da falta de debates sobre a questão racial, as mulheres negras decidem realizar um encontro nacional próprio, o que acontece, no ano seguinte, com **I Encontro Nacional de Mulheres Negras**, realizado em dezembro de 1988.
	1987/ 1988	**Assembleia Nacional Constituinte**. No total, foram eleitas apenas 26 mulheres, que formaram a Bancada Feminina. Sob a coordenação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, as organizações feministas formaram o "Lobby do Batom", para atuar na mobilização social e no apoio à Bancada Feminina. Boa parte de suas demandas foi acolhida, porém não todas. Por exemplo, não foi levada a diante a proposta de emenda que estabelecia regras específicas para a aposentadoria da dona de casa.
	1987/ 1988	**Assembleia Constituinte**.
	1988	O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher cria o **Programa Nacional da Mulher Negra**.
	1988	**Constituição de 1988**. Previu a igualdade formal de direitos entre homens e mulheres, inclusive no âmbito da família. O texto constitucional também simplificou os requisitos para o divórcio, o que colocou o Brasil em uma das posições de vanguarda no tema ao redor do mundo. Por fim, previu que o Estado criaria mecanismos para coibir a violência doméstica.
	1988	Eventos relacionados ao **Centenário da Abolição**.
	1988	I Encontro Nacional de Mulheres Negras.
	1988	Criação da **Fundação Palmares**.
	1988	Criação da **Fundação Geledés**
	1988	Criação do **Sindicato dos Trabalhadores Domésticos**, primeira associação de âmbito nacional de defesa dos direitos das empregadas domésticas.
	1988	Promulgação da **Constituição de 1988**, que, entre outras disposições, prevê: a criminalização do racismo, bem como a sua inafiançabilidade e imprescritibilidade; e o reconhecimento da propriedade das terras das populações "remanescentes dos quilombos". Em relação às empregadas domésticas, a nova Constituição reconheceu o direito ao salário mínimo,

		ao décimo terceiro salário, licença maternidade e paternidade, entre outros, mas não houve a equiparação plena com 1995outros trabalhadores.
NOVA REPÚBLICA NOVA REPÚBLICA NOVA REPÚBL	**1989**	O governo Erundina na cidade de São Paulo cria o primeiro serviço público na América Latina de **aborto legal** no Hospital de Jabaquara.
	1989	**Júnia Marise,** do PDT-MG, foi a primeira mulher eleita para o cargo de senadora.
	1989	**Lei nº 7.716/89 (Lei do Racismo ou Lei Cáo)**, que foi parcialmente vetada pelo governo Sarney, de modo a abrandar o seu teor e excluir a inovadora previsão de um crime geral de discriminação do ordenamento jurídico brasileiro.
	1990	Início do **mandato de Fernando Collor** na Presidência da República.
	1990	**Lei nº 8.072/90 (Lei dos Crimes Hediondos)**. Estabelecia um regime jurídico penal mais gravoso para quem praticasse "crimes hediondos", entre eles, o cumprimento integral da pena em regime fechado e exigências mais duras para a obtenção de liberdade condicional. A Lei dos Crimes Hediondos teve grande impacto no encarceramento em massa de jovens negros no Brasil.
	1990	**Lei nº 8.081/90**. Estabelece o aumento do escopo da Lei do Racismo para religião, etnia e procedência nacional só em meios de comunicação.
	1990	Criação do SOS Racismo, por Suely Carneiro. Trata-se de organização social voltada para a assistência jurídica de vítimas de racismo e advocacy em prol de pautas antirracistas.
	ANOS 1990	Os partidos políticos passam a dedicar mais espaço na sua agenda ao tema dos "direitos da mulher", criando inclusive "comitês femininos" na sua estrutura, sem que isso se refletisse nas candidaturas e na estrutura de comando desses partidos.
	1990	**Zélia Cardoso de Mello** assumiu o Ministério da Economia.
	1990	**Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente)**. Entre outras disposições sobre a proteção integral da criança e do adolescente, substituiu o termo "pátrio poder" por "poder familiar", para descrever o conjunto de prerrogativas que os pais possuem para a proteção dos seus filhos menores de 18 anos.
	1991	Criação do **Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFMEA)**, inicialmente para lutar pela regulamentação dos novos direitos previstos na Constituição. Atualmente, possui forte atuação em *advocacy* governamental e na educação feminista e antirracista.
	1991	Criação da **Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN)**, para ser uma instância nacional de articulação dos movimentos negros.
	1991	Tem início o **caso Ellwanger**, que vai culminar, 12 anos depois, com o julgamento do HC nº 82.424, em que manteve a condenação por racismo – no caso, antissemitismo -, em que afirmou que a liberdade de expressão não é um direito absoluto e que ela possui limites morais e jurídicos, de modo que "não pode abrigar, na sua abrangência, manifestações de conteúdo imoral que implicam ilicitude penal" e que "o preceito fundamental da liberdade de expressão não consagra o direito à incitação ao racismo".
	1992	**Impeachment do presidente Fernando Collor** e início do mandato de Itamar Franco na Presidência da República.

I C A N O V A R E P Ú B L I C A N O V A R E P Ú B L I C A N O V A R E P Ú B	**1993**	**Conferência Mundial de Direitos Humanos** em Viena, Áustria. Pela primeira vez, os direitos das mulheres são reconhecidos como direitos humanos.
	1993	Assembleia Geral da ONU aprova a "**Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres**", primeiro instrumento internacional a explicitar o conceito de violência contra a mulher.
	1994	**Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento** das Nações Unidas em Cairo, Egito. Pela primeira vez, há a validação do conceito de "direitos reprodutivos".
	1994	Criação da **Articulação de Mulheres Brasileiras** (AMB), responsável por mobilizar as militantes feministas, para redigir um documento reivindicatório para a Conferência de Beijing e que, mesmo depois da Conferência, continuou a ser um importante movimento de âmbito nacional.
	1994	**Roseana Sarney** foi a primeira mulher eleita governadora de um estado brasileiro, o Maranhão. Foi reeleita em 1998.
	1994	Publicação **da "Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher" (Declaração de Belém do Pará)**, pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Reiterou a igualdade entre os sexos e a obrigatoriedade de ações afirmativas para superar a discriminação e a desigualdade entre os sexos, nos termos do "Programa de Ação" de Cairo.
	1994	**Lei nº 8.930/94.** Os crimes de estupro e de atentado violento ao pudor são classificados como crimes hediondos.
	1994	**Fim do Apartheid** na África do Sul e eleição de Nelson Mandela, como presidente negro sul-africano.
	1994	**Lei nº 8.882/94**. Modifica a Lei do Racismo, para prever a conduta específica de distribuir símbolos nazistas.
	1994	Implementação do Plano Real, no governo de Itamar Franco.
	1995	Início do **primeiro mandato de FHC** na Presidência da República.
	1995	**Lei nº 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais Criminais)**.
	1995	**Marcha Zumbi dos Palmares** contra o Racismo, por ocasião dos 300 anos da morte de Zumbi dos Palmares. Nesse dia, o presidente FHC fez um discurso, em que, pela primeira vez desde a Era Vargas, um presidente da república reconhece a existe de racismo disseminado na sociedade brasileira.
	1995	Titulação de propriedade de "**remanescentes de quilombos**" pela Comunidade Boa Vista no Pará, com base no art. 68 do ADCT. Na época, o INCRA queria que a titulação fosse individual, mas, por insistência, da comunidade, a titulação da propriedade foi coletiva.
	1995	**Conferência de Beijing** (IV Conferência Mundial sobre a Mulher). Contou com a participação de mais de 800 organizações feministas participaram. Do encontro resultou a "Declaração" e o "Plano de Ação de Beijing".
	1995	**Lei nº 9.100/95**. Estabeleceu que pelo menos 20% das listas de candidatos dos partidos políticos deveriam ser mulheres. Essa cota foi expandida para 30% pela Lei nº 9.504/97. Porém, por problemas de redação, só se tornou efetivamente obrigatória em com a Lei nº

L I C A N O V A R E P Ú B L I C A N O V A R E P Ú B L I C A N O V A		12.034/09.
	1995	Institucionalização da **Bancada Feminina** na Câmara dos Deputados.
	1995	**Lei nº 9.029/95.** Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências.
	1996	**Lei nº 9.318/96**. Estabelece penas mais duras de crimes praticados contra criança, pessoa idosa, pessoa doente e mulher grávida.
	1996	**Lei nº 9278/96.** Reconhece a união estável.
	1996	**Decreto nº 1.973/96.** Entrou em vigor no Brasil a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994
	1996	**Nélida Piñon** foi a primeira mulher a ocupar a presidência da Academia Brasileira de Letras.
	1996	O governo FHC lança **I Plano Nacional de Direitos Humanos** (I PNDH).
	1996	**Lei º 9315/96.** O nome de Zumbi dos Palmares foi inscrito como **Livro dos Heróis da Pátria**.
	1997	Criação da **Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas**.
	1997	**Lei nº 9.459/97**. Cria o crime de injúria racial, no Código Penal e o crime geral de racismo na Lei de Racismo. Porém, o teor do projeto foi mitigado em razão de interferência direta do governo FHC.
	1997	Criação do **Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE)**.
	1997	**Lei nº 9.520/97**. Revogou o dispositivo do Código de Processo Penal, que impedia de a mulher casada prestar queixa criminal sem o consentimento do marido, salvo se ela estivesse separada ou contra o próprio cônjuge.
	1998	A senadora **Benedita da Silva** foi a primeira mulher a presidir a sessão do Congresso Nacional.
	1999	Início do **segundo mandato de FHC** na Presidência da República.
	2000	Criação da **Articulação das Organizações das Mulheres Negras Brasileiras**, que tem por objetivo coordenar a ação de grupos e organizações não governamentais de mulheres negras na luta antidiscriminatória.
	2000	**I Marcha das Margaridas**, cujo objetivo era dar voz às mulheres camponesas.
	2000	**Cyntia Silva** entra na Universidade de Brasília para cursar Direito.
	2000	**Lei nº 10.048/20.** Determina prioridade de atendimento à pessoas idosas gestantes, lactantes, pessoas acompanhadas por crianças de colo.
	2000	**Ellen Gracie Northfleet** tomou posse, em dezembro, no cargo de ministra do Supremo Tribunal Federal, tornando-se a primeira mulher a integrar a Suprema Corte do Brasil.
	2000	Já no contexto dos preparativos para a Conferência de Durban, convocada em 1997, inicia a tramitação do **Estatuto da Igualdade Racial**, que teria fim tão somente 10 anos depois, em 2010.
	2001	**Conferência de Durban** (Terceira Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância). O Brasil enviou a maior delegação. Para a sociedade civil, "reparações" e "ações afirmativas" eram duas importantes palavras de

REPÚBLICA NOVA REPÚBLICA NOVA REPÚBLICA NOVA		ordem. A Conferência classificou o tráfico atlântico de escravos como "crime contra a humanidade". A brasileira Edna Roland, então diretora da ONG "Fala Preta" foi escolhida como relatora-geral da Conferência.
	2001	**Decreto nº 3.912/01**. Publicado 2 dias depois do encerramento da Conferência de Durban, regulamentou as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas, com o fim de dar cumprimento do art. 68 do ADCT. Entre outras exigências, exigia que a família do "remanescente de quilombola" tivesse vivido na terra entre 1888 e 1988.
	2001	**I Marcha das Vadias** em São Paulo, Brasil. Trata-se de uma iniciativa que começou no Canadá (o nome da ação é *SlutWalk* em inglês) e na qual as manifestantes vestem-se de maneira sexualmente provocante, para protestar contra a cultura de constrangimento e culpabilização das vítimas pelos crimes sexuais.
	2001	**Lei nº 10.224/01**. Altera o Código Penal, para dispor sobre o crime de assédio sexual. O assédio moral continua sem criminalização específica.
	2002	O governo FHC veta o **Projeto de Lei nº 3.207/97**, da senadora Benedita da Silva, que regulamentava o art. 68 do ADCT, que previa a propriedade da terra para os "remanescentes dos quilombos".
	2002	**Lei nº 10.406/02 (novo Código Civil)**. Entre muitas outras inovações, ajustou o Direito de Família ao comando constitucional de que homens e mulheres têm direitos iguais, inclusive no âmbito familiar. Dessa forma, completou um ciclo de modificações do Direito de Família que se iniciou no Estatuto da Mulher Casada (1961).
	2002	**Decreto nº 4.377/02**. Promulga, na sua integralidade a "**Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**", aprovada pela ONU em 1979.
	2002	**Lei nº 10.455/02**. Originalmente, estabelecia a possibilidade prisão em flagrante nos casos de violência doméstica contra a mulher, ao invés da simples assinatura de termo circunstanciado, como acontecia a maior parte das vezes em razão da Lei 9.099/95. Porém, em razão de um substitutivo, tratou tão somente da medida do afastamento do lar do agressor no âmbito dos Juizados Especiais Criminais.
	2022	O governo FHC **veta o PL 2372/00**, de autoria da deputada Jandira Feghali, e que previa a possibilidade do deferimento da medida protetiva de afastamento do agressor do lar, por qualquer juiz, e não só o do Juizado Especial Criminal.
	2022	Em resposta à modificação do projeto de lei que culminou na Lei nº 10.455/02 e ao veto do PL 2372/00, forma-se **o Consórcio dos Movimentos Feministas**, sob a coordenação da CFEMEA, para elaborar um projeto de lei voltado para o combate à violência doméstica contra a mulher e acompanhar a sua tramitação.
	2022	**Portaria nº 397 do Ministério do Trabalho**. Inclui as **profissionais do sexo** no rol das categorias profissionais e recebeu o nº 5.198-05 no Cadastro Brasileiro de Ocupações (CBO).
	2002	Criação da **Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher**, ainda no

R E P Ú B L I C A N O V A R E P Ú B L I C A N O V A R E P Ú B L I C A N O		governo FHC. No ano seguinte, o governo Lula dá a essa secretaria status de ministérios e muda o seu nome para **Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres** (SPM).
	2022	**Lei nº 10516/20.** Institui a Carteira Nacional de Saúde da Mulher.
	2003	Início do **primeiro mandato de Lula** na Presidência da República.
	2003	Criação da **Secretaria Especial de Políticas de Promoção Racial da Presidência da República** (SEPPIR).
	2003	**Lei nº 10.639/03.** Torna obrigatória o **ensino da história e cultura afro-brasileira e africana** nas escolas públicas e particulares do ensino fundamental ao ensino médio.
	2003	**Lei nº 10.678/2003**. Cria o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.
	2003	A UERJ é a primeira universidade pública do Brasil a adotar **cotas raciais** para o ingresso de aluno.
	2003	**Decreto nº 4.887/03**. Substituiu o Decreto nº 3.912/01, na regulamentação dos requisitos e do processo administrativo para o reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
	2003	**Emenda Constitucional nº 47/2005**. Estabelece o direito à aposentadoria a donas de casa pobres.
	2003	O **Comitê sobre a Eliminação da Discriminação da Mulher da ONU** (Comitê CEDAW) apresenta o seu relatório sobre a situação do Brasil, que levou em consideração o relatório apresentado pelos movimentos feministas, como alternativa ao relatório oficial apresentado pelo governo brasileiro.
	2003	**Lei nº 10.683/03**. Cria da Secretaria de Políticas para as Mulheres, no governo federal.
	2003	**Lei nº 10.714/03.** Autoriza a criação do Disque-180 contra a violência contra a mulher.
	2003	**Lei nº 10.745/03.** Institui o ano de 2004 como o Ano da Mulher.
	2003	**Lei nº 10.778/03.** Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados.
	2004	**Lei nº 10.886/04.** Acrescenta parágrafos ao art. 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), criando o tipo especial denominado Violência Doméstica.
	2004	A UnB é a primeira universidade pública federal a adotar **cotas raciais** para o ingresso de alunos.
	2004	**I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres**, organizada pela SPM.
	2004	**Decreto nº 5.030/24**. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher.
	2004	Apresentação do **PL 4559/2004**, resultado do Grupo de Trabalho Interministerial, e a deputada Jandira Feghali é escolhida como relatora.
	2005	Lançamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
	2006	**Lei nº 11.340/06 (Lei Maria da Penha)**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da

V A R E P Ú B L I C A N O V A R E P Ú B L I C A N O V A R E P Ú B L I C A		Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; e dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.
	2006	**Chile:** Michelle Bachelet foi a primeira mulher eleita presidente, entre todos os países da América do Sul.
	2006	No julgamento do HC 82.959, o STF julga inconstitucional **a Lei dos Crimes Hediondos**, na parte em que prevê o regime integral fechado para os autores dessa espécie de crime.
	2007	Início do **segundo mandato de Lula** na Presidência da República.
	2007	**Lei nº 11.464/07**. Modifica a Lei dos Crimes Hediondos, para prever que esses crimes terão regime inicialmente fechado, já que a previsão do regime integralmente fechado tinha sido declarada inconstitucional pelo STF no ano anterior.
	2007	**Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher**, organizado pela SPM.
	2007	**Argentina:** Cristina Kirchner foi eleita presidente da Argentina.
	2008	II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
	2008	**Lei nº 11.770/08.** Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.
	2008	**Lei nº 11.645/08**. Torna obrigatória o ensino da história e cultura afro-brasileira e indígena, bem como da história e cultura da África, nas escolas públicas e particulares do ensino fundamental ao ensino médio, em substituição à Lei 10.639/03.
	2009	Inicia o governo Barack Obama (2009-2017), o primeiro presidente negro dos EUA.
	2009	Representante da Bancada Feminina passa a ter direito de voz, mas não de voto, no **Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados**.
	2009	**Lei nº 12.015/09**. Modificou o título do Código Penal que cuidava de crimes sexuais (estupro, assédio sexual etc.) de "crimes contra os costumes" para "crimes contra a dignidade sexual", entre outras disposições acerca desses crimes.
	2009	**Resolução nº 17/89 da Câmara dos Deputados.** Criação da Procuradoria da Mulher na Câmara dos Deputados (Resolução da Câmara dos Deputados.
	2009	Criação do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero na Câmara dos Deputados.
	2010	Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.
	2010	Aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, muito desidratado em comparação com a sua proposta original.
	2011	Início do **primeiro mandato da primeira mulher, Dilma Roussef,** na Presidência da República.
	2011	**Rose de Freitas** é eleita a primeira mulher deputada como titular da o titular da Mesa Diretora, no cargo de vice-presidente.
	2011	**Rose de Freitas** assume a presidência da Câmara da Deputados.
	2011	A deputada **Ana Arraes** é a primeira mulher eleita para assumir uma vaga no Tribunal de Contas da União.

NOVA REPÚBLICA NOVA REPÚBLICA NOVA REPÚBLIC	**2011**	**Dilma Rousseff** é a primeira mulher a abria a Assembleia Geral das Nações Unidas.
	2012	No julgamento da ADPF 54, o STF reconhece a possibilidade do **aborto no caso de anencefalia fetal**.
	2012	No julgamento da ADPF nº 186, ajuizada pelo Democratas, o STF julga que são constitucionais as **cotas raciais** para o ingresso na Universidade de Brasília (UnB).
	2012	**Lei nº 12.711/12.** Estabelece que toda instituição pública de ensino superior reserve 50% de suas vagas para estudantes oriundos de escolas públicas, entra os quais há percentuais para negros, indígenas e pessoas com deficiência.
	2012	**Lei nº 12.735/12 (Lei Azeredo).** Modificou a Lei do Racismo, para prever a possibilidade de o juiz suspender cautelarmente transmissões ou publicações em mídia de massa, que caracterizem o crime de racismo.
	2012	O deputado Jean Wyllys propõe o PL nº 4.211/12 (**Projeto de Lei Gabriela Leite**), que regulamenta a atividade de profissional do sexo. Ele prevê regras para a caracterização da "exploração sexual", autoriza a criação de cooperativas de profissionais do sexo e o estabelecimento de "casas de prostituição", desde que não haja "exploração sexual". Por fim, prevê aposentadoria especial para as profissionais do sexo, em razão das suas condições especiais de trabalho, que prejudicam a saúde do trabalhador.
	2013	**Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância**.
	2013	Criação da **Secretaria da Mulher** na Câmara dos Deputados.
	2013	(EUA). Início do movimento "**Black Lives Matter**", com foco em protestos contra discriminação racial, brutalidade policial e a desigualdade racial no sistema de justiça criminal.
	2013	**Emenda Constitucional nº 72/13 (PEC das Domésticas).** Finalmente, concede às empregadas domésticas, os mesmos direitos trabalhistas dos demais trabalhadores, inclusive jornada de trabalho de 8 horas diárias e 44 horas semanais, adicional noturno, seguro-desemprego, horas extras, indenização por demissão sem justa causa etc.
	2014	**Lei nº 12.990/14.** Estabelece reserva para negros 20% de vagas em concursos públicos.
	2015	Início do **segundo mandato de Dilma Rousseff** na Presidência da República.
	2015	Eleição de **Eduardo Cunha** para a Presidência da Câmara dos Deputados.
	2015	**Lei Complementar nº 150.** Regulamentou os benefícios previstos na "PEC das Domésticas".
	2015	Marcha Internacional contra o Genocídio do Povo Negro.
	2015	Marcha das Mulheres Negras contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver. Mobilizou 50 mil participantes e resultou na Carta das Mulheres Negras.
	2015	A ONU coloca a "igualdade de gênero" entre as metas para serem atingidas nos **"Objetivos de Desenvolvimento Sustentável" (ODMs)**.
	2015	**Lei nº 13.104/15**. Estabelece o crime de **feminicídio**, como uma forma de homicídio qualificado e, por consequência, como crime hediondo

A NOVA REPÚBLICA NOVA REPÚBLICA NOVA REPÚB	**2015**	**Lei Complementar nº 150/2015.** Regulamenta as atividades do trabalho doméstico remunerado.
	2015	Pelo menos a partir de 2015, o STJ adota o entendimento de que o descumprimento de medida protetiva não constitui o crime de desobediência (art. 330 do CP).
	2016	**Lei nº 13.344/2016.** Estabelece regras para a prevenção e repressão do tráfico internacional de pessoal. As mulheres são as principais vítima dessa modalidade de crime, principalmente dos casos de tráfico humano com finalidade sexual.
	2016	Relatório final da CPI do Senado sobre a morte de jovens pobres e negros.
	2016	**Impeachment da presidenta Dilma Rousseff**.
	2017	No julgamento da **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41 – ajuizada pelo Conselho Federal da OAB**, o STF reconheceu a constitucionalidade da Lei 12.990/14, que estabeleceu a cota de 20% de vagas para pessoas negras nos concursos para cargos e empregos públicos.
	2017	No julgamento do **HC nº 111.840**, o STF declarou a inconstitucionalidade do regime inicial fechado na Lei dos Crimes Hediondos. Assim, a fixação do regime inicial nos crimes hediondos seria realizada com base nas regras gerais do Código Penal.
	2017	**Lei nº 13.505/17**. Acrescenta dispositivos à LMP, para dispor sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino.
	2017	Início do movimento **#MeToo**. Foi iniciado pela atriz estadunidense Alyssa Milano e incentiva as mulheres a compartilharem as suas experiências de abuso e assédio sexual.
	2018	A vereadora **Marielle Franco** (PSOL/RJ) é assassinada.
	2018	**Lei nº 13.641/18**. Altera a LMP, para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência
	2018	**Lei nº 13.718/18**. Entre outras disposições, estabelece o crime de importunação sexual. Estabelece também que o "estupro coletivo" e o "estupro corretivo" serão causas de aumento de pena do crime de estupro.
	2018	**Lei nº 13.772/18**. Altera a LMP e o CP, para reconhecer que a violação da intimidade da mulher configura violência doméstica e familiar e para criminalizar o registro não autorizado de conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado.
	2019	Início do **mandato de Jair Bolsonaro** na Presidência da República.
	2019	**Lei nº 13.827/19**. Altera a LMP, para autorizar, nas hipóteses que especifica, a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou a seus dependentes, e para determinar o registro da medida protetiva de urgência em banco de dados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça.
	2019	A Associação de Magistrados do Brasil (AMB) ajuíza a **ADI nº 6.138/19**, para manter o monopólio do Poder Judiciário sobre as medidas protetivas de urgência, cujo pedido foi julgado improcedente pelo STF

L I C A		em 2022, sendo válida e constitucional a Lei.
	2019	**Lei nº 13.836/19**. Acrescenta dispositivo ao art. 12 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para tornar obrigatória a informação sobre a condição de pessoa com deficiência da mulher vítima de agressão doméstica ou familiar.
	2019	**Lei nº 13.871/19.** Altera a LMP, para dispor sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar e aos dispositivos de segurança por elas utilizados.
	2019	**Lei nº 13.880/19**. Altera a LMP, para prever a apreensão de arma de fogo sob posse de agressor em casos de violência doméstica, na forma em que especifica.
	2019	**Lei nº 13.882/19**. Altera a LMP, para garantir a matrícula dos dependentes da mulher vítima de violência doméstica e familiar em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio.
	2019	**Lei nº 13.894/19**. Altera a LMP, para prever a competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para a ação de divórcio, separação, anulação de casamento ou dissolução de união estável nos casos de violência e para tornar obrigatória a informação às vítimas acerca da possibilidade de os serviços de assistência judiciária ajuizarem as ações mencionadas.
	2019	O STF julga a **ADO 26** e equipara a **homotransfobia** ao crime de racismo, bem como a aplicação da Lei nº 7.716/89.
	2020	Início da emergência sanitária decorrente da pandemia de **Covid-19** (2020-2022).
	2020	George Floyd é morto por um policial em Minneapolis, EUA, o que deflagrou protestos globais contra a violência racista.
	2020	João Alberto Silveira Freitas, homem negro, é morto por espancamento por dois seguranças do supermercado Carrefour, em Porto Alegre/RS, no dia da consciência negra – 20/11/20.
	2021	**Lei nº 14.192/21**. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher.
	2021	A Bancada Feminina no Senado ganha uma representante no **Colégio de Líderes** do Senado.
	2021	**Lei nº 14.149/21**. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar.
	2021	**Lei nº 14.188/21**. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na LMP; e altera o CP, para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher. Esse projeto compõe o pacote de medidas de defesa da mulher de nome "Basta", apoiado ativamente pela AMB, nesta altura, comandada pela primeira vez por uma juíza mulher, Renata Gil.
	2021	Relatório final de comissão de juristas, instituída na Câmara dos Deputados, para propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e

		institucional no país.
	2022	**Lei nº 14.310/22**. Altera a LMP, para determinar o registro imediato, pela autoridade judicial, das medidas protetivas de urgência deferidas em favor da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes.
	2023	**Lei nº 14.550/23**. Altera a LMP, para dispor sobre as medidas protetivas de urgência e estabelecer que a causa ou a motivação dos atos de violência e a condição do ofensor ou da ofendida não excluem a aplicação da Lei.
	2023	**Lei nº 14.674/23**. Altera a LMP, para dispor sobre auxílio-aluguel a ser concedido pelo juiz em decorrência de situação de vulnerabilidade social e econômica da ofendida afastada do lar.
	2023	**Lei nº 14.532/23**. Introduz diversos dispositivos na Lei do Racismo, inclusive relacionados ao "racismo religioso" e ao "racismo recreativo, bem como traz uma cláusula de interpretação do racismo, que afasta inclusive a possibilidade de se falar em "racismo reverso" em termos de discurso jurídico.

Elaboração própria, 2024