

Universidade de Brasília

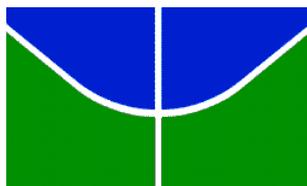
Instituto de Ciência Política

**Gênero e processo legislativo: análise da tramitação da
Lei do Femicídio a partir da produção legislativa das
Senadoras no Brasil e na Argentina**

Thaís Fragoso

Brasília – DF

Maio/2023



Universidade de Brasília Instituto de Ciência Política

Gênero e processo legislativo: análise da tramitação da Lei do Femicídio a partir da produção legislativa das Senadoras no Brasil e na Argentina

Thaís Fragoso

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação da professora Danusa Marques.

Brasília – DF

I - Introdução

A desigualdade de gênero é um problema histórico e mundial, que persiste ainda hoje em todas as esferas – social, econômica, política. A sub-representação feminina persiste ao redor do mundo, e se reflete nos parlamentos de diversos países. A fim de alterar esse cenário, algumas políticas públicas têm sido adotadas para impulsionar a inclusão de mulheres nas arenas de representação política, como as cotas de gênero. As cotas podem ser descritas como medidas de ação afirmativa que buscam responder à demanda histórica de ampliação dos espaços para incorporação feminina, especialmente no ambiente político (MARX; BORNER; CAMINOTTI, 2007).

Segundo a União Interparlamentar, entidade ligada à Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil ocupava, em dezembro de 2022, a 129ª posição no ranking de países com maior representação feminina no Legislativo, enquanto a Argentina, no mesmo período, figurava na 15ª posição (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2019). A representação feminina em países como Ruanda, Bolívia, Nicarágua, México, Costa Rica, Argentina, apoiada, inclusive, em leis de cotas de gênero, parece caminhar a passos mais largos que no Brasil. O país representa a última posição na América Latina em relação à participação feminina no Congresso.

A sub-representação feminina alimenta um ciclo baseado na dificuldade de apresentação, formulação e implementação de políticas públicas que tenham como eixo os direitos das mulheres, como a equidade de gênero, ou as próprias cotas femininas para cargos diversos. Esse ciclo culmina no aprofundamento da desigualdade baseada no gênero, e nas consequências disso, incluindo a violência de gênero.

Com isso, emerge o interesse em estudar a representatividade no Legislativo, e a influência que esse aspecto exerce juntamente à prerrogativa constitucional desse poder enquanto formulador de políticas públicas. Para isso, esta pesquisa une a produção legislativa de autoria das senadoras junto a um tema urgente: a violência de gênero, estudada aqui na forma da Lei do Femicídio. O trabalho preocupa-se em analisar, de forma comparada, o comportamento das parlamentares argentinas e brasileiras no que tange à apresentação de projetos de lei; a partir desses dados, selecionar e examinar a tramitação de um projeto de lei que trata da temática de direitos a mulheres e que seja de iniciativa do poder Legislativo federal - a Lei do Femicídio. O objetivo é compreender se a maior representação feminina nos parlamentos pode implicar em mais projetos de lei voltados à formulação de políticas públicas

a mulheres, assim como observar os instrumentos e manobras legislativas para acelerar ou obstruir a tramitação do projeto de lei responsável por tipificar o feminicídio no Código Penal de ambos os países.

A escolha dos países deveu-se a algumas similaridades entre os Parlamentos e as políticas de representação feminina. No Brasil, assim como na Argentina, vigora o sistema de cotas de representação, ou seja, há a reserva de vagas para que as mulheres concorram às eleições - o que não necessariamente implica em cargos efetivos no Legislativo (SALGADO, GUIMARÃES, MONTE ALTO, 2015). Cabe destacar a posição pioneira da Argentina – no mundo - nesse sentido, com a institucionalização do sistema de cotas eleitorais de gênero por legislação específica em 1991; a lei previa que as listas apresentadas deveriam ter um mínimo de 30% de candidatas mulheres. No Brasil, a primeira legislação sobre cotas para mulheres data de 1995, e restringia-se às eleições municipais. Apenas em 1997 foi aprovada a reserva mínima de 30% de candidaturas femininas a nível nacional (SILVA; DUTRA; HARVEY, 2016). Desse modo, ao comparar os dois países, nota-se um esforço da parte argentina em garantir a representação de mulheres no parlamento, enquanto o Brasil permanece com porcentagens baixas de mulheres no Legislativo nacional.

Ressalta-se ainda as similaridades do Senado na Argentina e no Brasil; tratam-se de sistemas federativos e bicamerais, com a eleição de 3 parlamentares por estado/província, por meio de sistema majoritário. Quanto às particularidades, destaca-se que na Argentina as senadoras e senadores são eleitos por meio de listas fechadas através do sistema de representação de maioria; no Brasil, a lista para eleição do Senado é aberta, e os membros são eleitos por maioria de votos. Além disso, a Argentina foi o país pioneiro em adotar cotas para mulheres no Senado, em 2001, enquanto no Brasil não há nenhuma política nesse sentido destinada ao Senado Federal.

A escolha pela temática do feminicídio se justifica por algumas características comuns do crime em ambos os países, como mostra o trabalho de Alice Bianchini (2013): a primeira trata dos meios empregados na agressão que resulta na morte de mulheres; nesse sentido, Brasil e Argentina apresentam, proporcionalmente, números de assassinatos de mulheres por arma de fogo próximos - 55,1% Argentina, e 49,2% no Brasil (DERGHOUGASSIAN, OTAMENDI, ORTÍZ DE ROSAS, 2015). Em ambos os países, os meios de contato direto, como armas brancas, são mais utilizados (em comparação aos delitos que têm homens como vítimas) quando se trata de crime contra a mulher, “o que pode ser indicativo de maior incidência de violência

passional” (WAISELFISZ, 2012). A segunda característica é o vínculo entre agressor e vítima. Nos dois países, a grande maioria das mortes é causada por pessoas com quem a vítima já manteve, ou ainda mantinha uma relação de afeto (marido, noivo, namorado etc). Por último, destaca-se a idade das vítimas; a tendência, tanto no Brasil quanto na Argentina, é de concentração da faixa de risco de homicídio na parcela mais jovem de mulheres, que tendem a ser mais vulneráveis emocional e economicamente (BIANCHINI, 2013).

Além das similaridades que o crime apresenta em ambos os países, a escolha pelo projeto de lei que tratava do feminicídio ocorreu também pelas semelhanças na tramitação e sanção da matéria. No Brasil, a proposta foi apresentada no Senado Federal pela CPMI; na Argentina, embora o Senado não tenha sido a casa iniciadora, houve diversas matérias apresentadas por senadoras sobre o tema durante o mesmo período. O intervalo de apresentação entre eles é de, aproximadamente, um ano e meio; a autoria e/ou relatoria dos projetos, em ambos os casos, foi de senadoras e deputadas mulheres, ideologicamente identificadas com o governo federal; por último, a sanção das medidas ocorreu pelas primeiras presidentes mulheres de cada país. Dessa maneira, a escolha de um projeto de lei com a mesma temática, seguida da análise da tramitação da medida, pode auxiliar na compreensão acerca dos fatores envolvidos na conquista de direitos das mulheres nestes dois países com problemas políticos próximos, além de semelhanças importantes no desenho institucional do Legislativo federal.

II - Pergunta de pesquisa e objetivos

Esta pesquisa busca analisar, sob uma perspectiva comparada, a apresentação de projetos de lei pelas senadoras argentinas e brasileiras durante os anos de 2011 a 2015, de forma a mapear as matérias que tratam de políticas públicas voltadas a mulheres; e, a partir desse mapeamento, verificar sob quais condições tramitaram os projetos que deram origem à Lei do Feminicídio em cada país, além de sinalizar o que têm em comum, e de que maneira a composição do Senado pode ter impactado na velocidade de andamento das matérias. Ressalta-se que a apresentação de projetos de lei não implica, necessariamente, na aprovação e posterior conversão em política pública; o trabalho utilizou o parâmetro como maneira de estudar a iniciativa de apresentação das parlamentares. Para a primeira etapa, foram analisados os projetos de autoria das senadoras titulares e suplentes que exerceram mandatos compreendidos entre 2011 e 2014, no caso brasileiro, e 2011 e 2015, para as parlamentares argentinas, de modo

a compreender uma legislatura completa brasileira, e quatro anos de trabalhos legislativos na Argentina. O recorte temporal citado corresponde ao primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff (1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2014) no Brasil, e ao segundo mandato de Cristina Kirchner (10 de dezembro de 2011 a 10 de dezembro de 2015) na Argentina. A pesquisa busca analisar a atuação das parlamentares no que tange às políticas voltadas aos direitos das mulheres, e o desempenho - em comparação - da produção legislativa das senadoras frente aos senadores na temática, especialmente durante o mandato das primeiras mulheres eleitas presidentes nos dois países. Há também a disparidade entre os países no que tange à presença feminina nas Casas, o que instiga a investigação sobre a produção legislativa das representantes. Essas características são importantes para verificar as diferenças e similaridades entre a aprovação da tipificação penal do feminicídio, especialmente o tempo de apreciação desde a apresentação da matéria, até a tramitação em cada Casa legislativa, finalizando com a sanção presidencial.

Dessa forma, o objetivo geral do trabalho é analisar a produção legislativa das bancadas femininas nos Senados do Brasil e da Argentina, e, com base nisso, avaliar as circunstâncias legislativas que promoveram a aprovação da Lei do Feminicídio. O objetivo específico busca compreender, a partir da análise temática das proposições, se um ambiente mais próximo da equidade de gênero - como o Senado argentino - pode impulsionar a produção legislativa voltada para os direitos das mulheres; partindo desse ponto, em uma perspectiva comparada, em que medida o cenário de baixa representação feminina, como o brasileiro, influencia o processo de aprovação de uma lei dentro desse eixo temático.

Pretende-se, assim, examinar a agenda proposta pelas senadoras durante o recorte temporal citado, e a possibilidade de influência da maior presença feminina no Parlamento sobre a produção legislativa voltada a esse público. Dessa forma, a partir da análise comparativa, a presente pesquisa busca compreender as dinâmicas de representação feminina em dois contextos diferentes, considerando as áreas de produção legislativa das senadoras e o trabalho legislativo das parlamentares durante a tramitação de uma matéria. A partir dos resultados obtidos pela autora Maria Luiza Walter Costa, de que “nem sempre uma porcentagem maior de mulheres no legislativo gera uma menor divisão sexual de trabalho” (COSTA, 2018, p. 99), o trabalho faz um recorte apenas sobre os projetos que fazem referência às mulheres, a fim de verificar se essa tendência se mantém no tema. A pesquisa objetiva

contribuir também para os estudos sobre a atuação das mulheres no Senado, área até então pouco explorada.

III - Metodologia

A fim de analisar a agenda legislativa das senadoras argentinas e brasileiras, e a hipótese de maior representação feminina resultar em mais políticas públicas às mulheres, optou-se por utilizar o método do estudo comparado entre a presença de mulheres parlamentares e a tramitação de um projeto de lei nos âmbitos do *Senado de la Nación*, na Argentina, e do Senado Federal, no Brasil. Em seguida, a segunda parte ocupou-se em realizar uma revisão bibliográfica sobre o feminicídio, sua tramitação e as diferenças entre as legislações aprovadas em cada país.

Segundo André Borges (2007), os princípios de inferência comparativa envolvem o método da semelhança e o método da diferença:

Na aplicação do método da semelhança, o pesquisador deve selecionar casos com valores semelhantes na variável dependente, de modo a identificar semelhanças entre as variáveis independentes associadas com um mesmo resultado. O método da diferença utiliza a lógica oposta, uma vez que os casos selecionados devem ter valores distintos na variável dependente, permitindo a identificação e exclusão de variáveis associadas com a não-ocorrência do fenômeno de interesse (BORGES, 2007).

Nesta pesquisa, optou-se pelo método da comparação por diferenças. Isso porque a representação feminina nos parlamentos argentino e brasileiro são contrastantes: entre 2011 a 2015, o Senado na Argentina contava com uma composição de 39% de mulheres, enquanto no Brasil, de 2011 a 2014, esse número era de 16%; esses dados referem-se à bancada eleita de cada país. Ressalta-se também a posição dos países no ranking da União Inter-Parlamentar, em que Argentina e Brasil distanciavam-se em mais de 100 posições (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2019). Como as e os suplentes foram incluídos na análise, a porcentagem de senadoras na Argentina aumenta para 41%, enquanto baixa para 11% no caso brasileiro.

Duverger “reforça a importância da comparação ao afirmar que “não se procuram primeiro os fatos, para em seguida aproximá-los por comparação e, enfim, sistematizar os resultados obtidos” (DUVERGER *apud* NEGRI, 2011). Tendo em conta a necessidade de analogias entre os casos, é fundamental ressaltar as similaridades institucionais dos dois países. O sistema presidencialista, o governo republicano, o federalismo, o bicameralismo e as eleições majoritárias ao Senado são adotados por Brasil e Argentina, sendo que a composição em ambos

os Senados analisados prevê três representantes por província/estado, resultando em 72 parlamentares no caso argentino, e 81 na esfera brasileira (COSTA, 2018).

Além disso, o momento escolhido para comparação carrega também similaridades. O recorte temporal corresponde ao primeiro mandato de Dilma Rousseff no Brasil, de 2011 a 2014, e ao segundo mandato de Cristina Kirchner na Argentina, de 2011 a 2015, sendo que as legislações que tipificam o feminicídio foram apresentadas - e sancionadas - neste intervalo. Desse modo, o período não só é semelhante, como também representa o marco das primeiras mulheres eleitas para a presidência em ambos os países.

A fim de respaldar o objetivo da pesquisa, que diz respeito também à produção legislativa das senadoras e aos eixos temáticos abordados, cabe adotar como variável a apresentação de proposições, assim como a classificação dos temas das proposições relacionadas aos direitos das mulheres. A produção legislativa considerada pela pesquisa foi a apresentação de projetos de lei no Senado de cada país por parlamentares mulheres. A opção pela variável “projeto de lei” deve-se à importância dessas matérias no Senado de ambos os países, sendo uma das proposições mais presentes na produção legislativa. São matérias de fácil apresentação, que não exigem assinaturas para serem protocoladas nas Casas, como Propostas de Emenda à Constituição, por exemplo. A deliberação de projetos de lei também é mais simples que outras matérias, por não exigir quórum qualificado, ou maioria absoluta. Por fim, o objeto a que versa a proposta pode abranger diversos assuntos, desde macro a microquestões. Como postulado em trabalhos anteriores,

“Esse tipo de projeto refere-se a elementos de legislação variados que criam novas leis e podem conter matérias de longo alcance, como códigos (civil, consumidor etc.) e também de alcance restrito, como indenizações, pensões, entre outros temas. Ao mesmo tempo, são proposições que exigem maiorias menos restritivas para serem aprovadas (SILVA, FREITAS, BORGES, ARAÚJO, 2017).

Além disso, esse tipo de produção legislativa foi escolhido também por tramitar segundo o modo bicameral típico, com revisão entre as Casas, elemento essencial para a análise da tramitação da Lei do Feminicídio.

Nesse caso, optou-se pela formulação de um banco de dados a partir da coleta de informações referentes a todos os projetos de lei de autoria de senadoras e senadores durante o período compreendido na análise, desde que mencionassem o termo “mulher”/”mujer” na ementa ou no texto integral. A escolha por essas palavras-chave acaba por restringir matérias

que tratam de igualdade de gênero, ainda que não cite a palavra “mulher”. Além disso, ressalta-se que tais projetos não refletem, necessariamente, políticas públicas favoráveis aos direitos das mulheres, já que as matérias podem contemplar iniciativas que têm como foco revogar decisões que são hoje asseguradas; entretanto, o acréscimo de palavras relacionadas (como gênero, igualdade, paridade) no escopo alcançou projetos distantes da temática do trabalho, por isso optou-se pela forma mais genérica. A integração com o método quantitativo na coleta e análise dos dados permitiu explorar dados como o número de projetos de lei e a porcentagem que eles representam frente ao todo.

Os dados presentes no site do Senado Federal, da Procuradoria Especial da Mulher do Senado, do *Senado de la Nación Argentina*, da União Interparlamentar e do Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe proporcionaram uma discussão sobre gênero e representação política a partir da produção legislativa das bancadas femininas argentina e brasileira. Para isso, buscou-se analisar, a partir de estatísticas descritivas, um indicador: taxa de autoria das proposições que incluem as palavras “mulher/mulheres”, “mujer/mujeres”, e a razão de projetos de lei de iniciativa feminina sobre a masculina:

$$\text{Taxa de autoria} = \frac{\text{n}^{\circ} \text{ de projetos apresentados}}{\text{n}^{\circ} \text{ de parlamentares por gênero}}$$

Essa taxa, associada às palavras-chave, foi uma escolha apoiada no trabalho de Costa (2018); nele, são utilizadas como indicadores taxa de autoria, taxa de aprovação, taxa de arquivamento e taxa de relatoria de projetos de lei para compreender a divisão sexual do trabalho no Senado argentino e no Senado brasileiro (COSTA, 2018).

Com base no trabalho citado, observou-se que a taxa de autoria permitiu avaliar, em média, a quantidade de projetos que se enquadram na temática descrita, apresentados por parlamentar segundo as categorias homens/mulheres. Assim, há como comparar os trabalhos legislativos entre parlamentares argentinas e brasileiras, tendo em vista a maior presença feminina no *Senado de la Nación Argentina*, e o percentual de projetos destinados aos direitos das mulheres em cada país, levando em conta o gênero da autoria. Ao final, foi possível verificar se a realidade mais próxima à representação equânime reflete em maior participação voltada a políticas para mulheres, além de observar a capacidade de mobilização em cada cenário no que diz respeito à tramitação de uma dessas matérias em questão.

Ainda em relação à taxa de autoria, a categoria feminina engloba tanto projetos de iniciativa de uma única senadora como os casos de coautoria exclusiva de parlamentares mulheres. Os casos de coautoria que incluem senadores e senadoras foram considerados uma categoria à parte - mista.

Por último, cabe destacar que, durante os anos de 2012 e 2013 no Brasil, ocorreu a instalação de uma Comissão Parlamentar Mista de Interrogatório, conhecida como “CPMI - Violência contra a Mulher; o desenho “misto” da Comissão implica que a composição incluiu parlamentares das duas Casas Legislativas, ou seja, deputados e senadores. Sua principal função era, segundo o requerimento de criação, “investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência” (SENADO FEDERAL, 2013, p. 6). A CPMI-VCM foi requerida por iniciativa das senadoras Ana Rita (PT/ES), Lídice da Mata (PSB/BA), Lúcia Vânia (PSDB/GO) e Marta Suplicy (PT/SP), e das deputadas Célia Rocha (PTB/AL), Elcione Barbalho (PMDB/PA), Janete Pietá (PT/SP) e Jô Moraes (PCdoB/MG), além do apoio de outros 45 parlamentares. As iniciativas propostas pela Comissão foram categorizadas na autoria “CPMI”.

A CPMI-VCM foi instalada no Congresso Brasileiro em um contexto de crescimento nos números de assassinatos e violências praticados contra as mulheres. Dentre as justificativas para a instalação, o requerimento cita dados alarmantes sobre o tema: segundo pesquisa do Instituto Perseu Abramo, em 2010, cinco mulheres eram espancadas a cada 2 minutos no país; 40% das entrevistadas já haviam sofrido algum tipo de agressão pelo menos uma vez na vida; enquanto isso, apenas 8% dos homens entrevistados assumiram já ter batido em uma mulher. O requerimento cita também casos de repercussão nacional, como os assassinatos de Eliza Samúdio e Maria Islaine de Moraes, ambos ocorridos em 2010, um ano antes da instalação da Comissão. Dentre as circunstâncias comuns, as duas vítimas já haviam procurado instrumentos legais exigindo a garantia da segurança, como medidas protetivas, ordens judiciais e boletins de ocorrência. O pedido de instalação da Comissão acontece em meio a esses e muitos outros casos de feminicídios, nos quais se entende que houve negligência e desinteresse das autoridades (SENADO FEDERAL, 2013, p. 3).

Já na conclusão da Comissão, a senadora Ana Rita (PT/ES) defendeu em seu relatório final, entre outros projetos propostos, a tipificação do crime de feminicídio, objeto de estudo do presente trabalho. A própria senadora reconhece que havia uma exigência por parte de

organizações internacionais para a inclusão do feminicídio no Código Penal brasileiro, além de entender que a tipificação poderia assegurar “a pronta atuação estatal, capaz de prevenir o crime e evitar a escalada desse tipo de violência” (RITA, 2013).

IV - Análise da produção legislativa

Em relação ao Brasil, foram mapeados 59 projetos de lei que abarcavam as palavras-chave “mulher/mulheres” e a respectiva tradução ao espanhol. A respeito da autoria desses projetos, em números absolutos, 29 foram propostos por homens, 24 por mulheres, 6 pela Comissão Parlamentar Mista de Violência Contra a Mulheres – CPMI, e nenhum em coautoria mista.

Ao comparar as taxas de autoria, podemos perceber que, mesmo que os senadores tenham apresentado mais projetos que as senadoras, tendo em conta a composição do Senado, a participação masculina foi muito mais baixa no tema de políticas públicas a mulheres. Destaca-se que a análise considerou na amostra as e os suplentes que exerceram mandato entre os anos de 2011 e 2014; assim, os homens representavam 89% dos eleitos - 102 parlamentares, e as senadoras 11% - 13 em números absolutos.

Finalmente, a partir da taxa de autoria, sendo esta a razão entre o número de projetos dividido pelo número de representantes, nota-se uma grande concentração do trabalho legislativo sobre este tema nos mandatos femininos. A média foi de 0,51 projeto escrito por parlamentar no Brasil. Excluídas as categorias de coautoria e da CPMI, a razão entre as taxas de autoria femininas e masculinas resulta em aproximadamente 6,50, o que significa que uma senadora escreveu, em média, 6,5x mais projetos de lei que trata de mulheres que um senador no Brasil entre 2011 e 2014. Além disso, observa-se que os parlamentares homens produziram quase metade do indicador médio geral, enquanto as senadoras, 3,6x mais que a média. Esses números podem indicar uma tendência de concentração da pauta identitária feminina nas poucas parlamentares eleitas.

Tabela 1 - Taxa de autoria de projetos de lei que contenham as palavras-chave, Brasil, 1 de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2014

Taxa de autoria de projetos de lei que contenham as palavras-chave, Brasil, 2011 a 2014				
	Número de projetos	Número de parlamentares	Taxa de autoria	Razão M/H
Homens	29	102	0,28	6,49
Mulheres	24	13	1,85	
Coautoria	0	NA	NA	
CPMI	6	NA	NA	
Total	59	115	0,51	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Senado Federal (Brasil, 2023).

Em relação à Argentina, foram identificados 52 projetos de lei que mencionavam as palavras “mujer/mujeres”. A autoria destes projetos, em números absolutos, está dividida em 13 propostos por homens, 31 por mulheres - sozinhas ou em coautoria -, e 8 por coautoria mista. Observando as taxas de autoria, nota-se que a tendência observada no Brasil é mantida aqui, embora em níveis diferentes: a participação masculina foi 3,42x mais baixa no tema de políticas públicas a mulheres quando comparada com os mandatos femininos. Cada senadora foi responsável, em média, por escrever 0,79 projeto de lei, e os senadores 0,23 cada. É importante recordar que a contagem considera as e os suplentes que exerceram mandato entre os anos de 2011 e 2015; desse modo, os homens representavam 59% dos eleitos - 56 parlamentares, e as senadoras 41% - 39 em número absoluto.

Tabela 2 - Taxa de autoria de projetos de lei que contenham as palavras-chave, Argentina, 10 de dezembro de 2011 a 9 de dezembro de 2015

Taxa de autoria de projetos de lei que contenham as palavras-chave, Argentina, 2011 a 2015				
	Número de projetos	Número de parlamentares	Taxa de autoria	Razão M/H
Homens	13	56	0,23	3,42
Mulheres + coautoria feminina	31	39	0,79	
Coautoria mista	8	NA	NA	
Total	52	95	0,55	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *Senado de la Nación*. (Brasil, 2023).

A ideia de que as senadoras seriam mais propensas a discutir e mostrar interesse pelo tema dos direitos às mulheres parte de trabalhos anteriores:

“(…) As legisladoras têm dado um impulso particular a muitas leis para remediar situações discriminatórias, e cumprem um papel fundamental em favorecer o debate de assuntos relacionados à agenda internacional de direitos humanos das mulheres. Como relembra Caminotti (2013), por exemplo, entre 1989 e 2007, 79% dos projetos sobre cotas de gênero, 80% das iniciativas sobre descriminalização/legalização do aborto, acesso à contracepção e direitos reprodutivos, e 69% das propostas sobre

violência de gênero foram apresentadas por legisladoras (Franceschet y Piscopo, 2008). Entre 1994 e 2003, 87 das 177 deputadas nacionais que ocuparam suas cadeiras por pelo menos um ano apresentaram projetos sobre questões de gênero. (Archenti y Johnson, 2006 *apud* COGLIANO; DEGIUSTTI, 2018, p. 3).”

Analisando os dados obtidos, podemos observar que esta tendência se mantém nos dois países. No Brasil e na Argentina, as senadoras foram responsáveis por escrever, no mínimo, 3x mais que um parlamentar homem na temática de direitos das mulheres. Entre os homens, a taxa de autoria resultou muito similar (0,28 para os brasileiros e 0,23 para os argentinos), o que indica que, para o período demarcado, a conquista de um espaço mais próximo à equidade de gênero não influenciou em maior participação masculina nesse tema. Outro dado interessante é que as senadoras brasileiras escreveram, em média, 2 vezes mais projetos sobre o tema que as senadoras argentinas, mesmo com uma presença proporcional muito mais baixa.

V – O caso das Leis do Femicídio: tramitação no Brasil e na Argentina

O presente trabalho volta-se à análise da tramitação de projetos de lei de ambos os países, Brasil e Argentina, com a mesma temática: o feminicídio, sendo este o homicídio praticado contra a mulher em razão de seu gênero; ou, como traduz os Códigos Penais de cada país: o brasileiro, “por razões da condição de sexo feminino”; o argentino, “morte cometida em razão de ódio de gênero ou à orientação sexual, identidade e gênero ou sua expressão”. A antropóloga Rita Segato defende que, “como o genocídio, o feminicídio não atinge o indivíduo, mas a categoria a que ele pertence” (RITA, 2013, p. 978).

A escolha destes projetos deve-se às similaridades que apresentam: nos dois países, a iniciativa dos projetos foi do Poder Legislativo; o intervalo de apresentação entre eles é de, aproximadamente, um ano e meio - 2012 na Argentina e 2013 no Brasil; a autoria e/ou relatoria dos projetos, em ambos os casos, foi de senadoras e deputadas mulheres, ideologicamente identificadas com o governo federal; por último, a sanção das medidas ocorreu pelas primeiras presidentes mulheres de cada país. Dessa maneira, a escolha de um projeto de lei com a mesma temática, seguida da análise da tramitação da medida, pode auxiliar na compreensão acerca dos fatores envolvidos na conquista de direitos das mulheres.

Antes de adentrar a tramitação dos projetos, é importante ressaltar o contexto latino-americano em torno do tema. Dentre inúmeros eventos internacionais impulsionadores da garantia de direitos humanos, podemos destacar exemplos que ajudaram a construir a agenda

de promoção dos direitos da mulher. Em 1969, ocorreu a Convenção Americana de Direitos Humanos; 10 anos depois, em 1979, houve a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Por último, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – conhecida como a Convenção de Belém do Pará, em 1994, responsável por reafirmar que a violência contra a mulher constitui violação dos direitos humanos e liberdades fundamentais, além de recordar a “Declaração para a Erradicação da Violência contra a Mulher, aprovada na Vigésima Quinta Assembleia de Delegadas da Comissão Interamericana de Mulheres, e afirmando que a violência contra a mulher permeia todos os setores da sociedade” (OEA, 1994). Essas convenções, aliadas às reivindicações dos movimentos feministas na América Latina, culminaram no comprometimento dos países em adotar medidas que previnam e punam a violência de gênero. Como exemplos, é possível citar a Costa Rica como primeiro país a criminalizar o feminicídio em 2007, seguido de Guatemala, Colômbia, El Salvador, Chile, México, Nicarágua, Argentina, dentre outros. Segue-se então à análise detalhada da tramitação das matérias (SOUZA, 2013).

Tramitação da Lei do Feminicídio no Brasil

A chamada Lei do Feminicídio foi sancionada, no Brasil, pela então presidente Dilma Rousseff (PT) em 2015. A presente seção se propõe a analisar os caminhos da matéria no Congresso Nacional até chegar à Presidência da República.

Como já citado, em 2012, foi instalada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência contra a Mulher, criada pelo Congresso Nacional Brasileiro com o objetivo de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar a atuação do poder público na proteção às mulheres. A CPMI era formada por onze senadores e senadoras, e onze deputados e deputadas federais, com igual número de suplentes. Na composição, foram designadas sete senadoras, sete senadores, vinte deputadas federais e três deputados federais; as demais cadeiras ficaram vagas. Na composição da Mesa da CPMI, a deputada Jô Moraes (PCdoB/MG) foi eleita presidente, a deputada Keiko Ota (PSB/SP) vice-presidente, e a senadora Ana Rita (PT/ES) foi designada relatora. Destaca-se a presença feminina na totalidade dos altos cargos, além de as três eleitas pertencerem a partidos ligados à esquerda, que compunham a base do governo.

Ao fim do colegiado, a Comissão propôs diversas recomendações a órgãos públicos federais e estaduais, além de projetos de lei, como a tipificação do crime de feminicídio. Na justificativa da proposta, a CPMI destacou que, entre 2000 e 2012, quase 44 mil mulheres foram assassinadas no Brasil; destas, cerca de 41% foram mortas em suas próprias casas, muitas pelos companheiros ou ex-companheiros. Esses dados colocam o país na sétima posição mundial de assassinatos de mulheres. Na ementa do projeto original, defendia-se a alteração do Código Penal para incluir o feminicídio como qualificadora do crime de homicídio; a relatora, senadora Ana Rita (PT/ES), destaca em seu relatório final que a medida “não visa prevenir o cometimento deste crime, pois não é o direito penal instrumento adequado à prevenção de condutas delituosas. (...) Dito de outra forma, a inclusão da qualificadora tem por objetivo nominar expressamente em que circunstâncias caracterizam o feminicídio.” (RITA, 2013).

Desde a apresentação do relatório final pela Comissão, em 15 de setembro de 2013, transcorreram-se 520 dias até a aprovação do Projeto de Lei do Feminicídio (PLS 292/2013) no Plenário do Senado Federal, em 17 de dezembro de 2014. A matéria seria, inicialmente, analisada diretamente pelo Plenário da Casa; em 23 de agosto de 2013, durante sessão presidida pelo senador Renan Calheiros (MDB/AL), a senadora Ana Rita (PT/ES) elogia a iniciativa de Calheiros em pautar o projeto. Na sessão seguinte, em 29 de agosto de 2013, foi aprovado o requerimento nº 983, de 2013, de autoria da senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO), que estabelecia que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) deveria analisar o projeto antes da votação em Plenário. O objetivo do requerimento era alongar as discussões acerca do tema, o que implicava também em maior tempo de tramitação da proposta. A senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO) compunha a oposição ao governo na Casa.

Após recebimento pela CCJ, o então presidente da Comissão, senador Vital do Rêgo (MDB/PB), designou como relatora também a senadora Ana Rita (PT/ES). No relatório apresentado, Rita acrescenta a possibilidade da punição pela tentativa, já que o projeto original previa como crime apenas se resultasse na morte da mulher. Além disso, a relatora relaciona o feminicídio como um homicídio qualificado, e acrescenta uma razão de gênero às que já constavam do projeto: emprego de tortura ou qualquer meio cruel ou degradante. Ainda, há o acréscimo de outro artigo responsável por classificar o feminicídio à Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072, de 1990). Já com o relatório pronto, a matéria foi pautada em duas oportunidades (19 e 25 de setembro de 2013), e em ambas as sessões a votação foi adiada; na primeira, houve

vista coletiva concedida pelo presidente da Mesa. Na segunda, a matéria foi retirada de pauta e encaminhada ao gabinete da relatora para ser reexaminada.

Na sessão seguinte, em 23 de outubro de 2013, foi aprovado requerimento que previa a realização de uma audiência pública, de autoria da própria relatora. A audiência, realizada em 19 de novembro de 2013, contou com a presença dos seguintes convidados: Ana Isabel Garita, Ministra de Estado da Justiça da Costa Rica; Leila Linhares Barsted, Diretora Executiva da Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação – CEPIA; Jamilson Haddad Campos, Juiz Auxiliar da 1ª Vara Especializada de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Cuiabá; Silvia Pimentel, Membro do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres - CEDAW; e Flávio Croce Caetano, Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Na sessão, usaram da palavra as senadoras Ana Amélia (PP/RS) e Ana Rita, presidente em exercício da CCJ.

A matéria não teve movimentações até o fim do ano legislativo, em dezembro de 2013. Com o início do novo ano, em fevereiro de 2014, a então relatora senadora Ana Rita deixou de compor a comissão, e, como consequência, deixou a relatoria do projeto. O presidente, senador Vital do Rêgo (MDB/PB), designou como nova relatora a senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR). O parecer entregue pela senadora Gleisi apresentava as mesmas correções apontadas anteriormente pela senadora Ana Rita. Na sessão de 26 de março de 2014, enquanto a matéria aguardava votação, o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP) solicitou vistas ao projeto, o que significa adiar a votação. A justificativa dada pelo senador foi que a inclusão do feminicídio como qualificadora do homicídio deveria ser tratada no âmbito da reforma do Código Penal; seu objetivo era relacionar o projeto com a Comissão instalada para tratar do Código Penal.

Em 2 de abril de 2014, o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP) apresentou uma emenda com o objetivo de “(...) abranger a forma qualificada de homicídio por preconceito de raça, cor, etnia, orientação sexual, deficiência, condição de vulnerabilidade social, religião procedência regional ou nacional, ou por outro motivo torpe” (SENADO FEDERAL, Senador Aloysio Nunes, Emenda nº 1 ao Projeto de Lei nº 292 de 15 de julho de 2013, 2014). O senador destacou que se inspirou em projetos propostos por juristas renomados em relação à reforma do Código Penal para propor a emenda. Na mesma sessão, a relatora Gleisi Hoffmann emitiu o parecer contrário à emenda proposta; segundo a senadora, a sugestão de Nunes modificaria a essência do projeto, que já era resultado de uma construção coletiva através da CPMI, e por isso

também se tratava de uma proposta coletiva, resultado de uma longa averiguação. Em seguida, passou-se à votação e o relatório foi aprovado pela CCJ.

Depois de avaliada pela Comissão, a proposta foi incluída na sessão Plenária em 17 de dezembro de 2014. A senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) apresentou uma emenda que trazia duas mudanças principais ao então relatório: 1) agrupa as circunstâncias de “violência sexual” e “mutilação ou desfiguração da vítima” como “menosprezo ou discriminação à condição de mulher”. Para Grazziotin, essa fórmula é capaz de abranger outras situações de violência de gênero além das anteriormente citadas; 2) elenca causas específicas que aumentam a pena para o crime de feminicídio. A relatora concorda com a emenda apresentada, e, por isso, passa a constituir o novo parecer do projeto. Durante a mesma sessão, o parecer foi aprovado pelo Plenário do Senado Federal, e remetido então à Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados, o tempo de tramitação da matéria foi significativamente menor, tendo atingido 76 dias entre o recebimento e a votação em Plenário. O projeto - PL 8305/2014 - chegou à Casa em 17 de dezembro de 2014, na condição de regime especial, o que confere alguma celeridade ao processo. Entretanto, em uma semana, houve uma mobilização por parte de diversos partidos, inclusive dos que não integravam a base do governo, para a apresentação de um requerimento que conferisse urgência à matéria; assim, por meio deste instrumento regimental, a tramitação seria acelerada, passando à apreciação direta em plenário ao invés de ser apreciada também nas comissões da Casa. Os partidos que apoiaram o requerimento foram PROS; Bloco Parlamentar PRB, PTN, PMN, PRP, PSDC, PRTB; PT; PTB; PSDB; PPS; PSC; PDT; PSB; PSOL; além da liderança do Governo na Câmara.

Dada a celeridade conferida, o projeto foi discutido em Plenário já em 3 de março de 2015, em sessão presidida pelo então deputado Eduardo Cunha (MDB/RJ). A celeridade na escolha da data pode ter acontecido por influência da proximidade do 8 de março, Dia Internacional da Mulher, ocasião em que as Casas legislativas realizam um esforço para aprovar matérias com temáticas ligadas aos direitos da mulher. Após iniciada a discussão, três deputados se inscreveram para debater a matéria: Maria do Rosário (PT/RS), relatora da matéria no Plenário da Casa, e Edmilson Rodrigues (PSOL/PA) para falar a favor, e Evandro Gussi (PV/SP) contra.

O deputado Evandro Gussi (PV/SP) foi o primeiro a discutir o texto; em sua fala, destaca que a posição contrária se deve ao receio de que o projeto conceda tratamentos diferentes à morte de homens e de mulheres, especialmente sem ter sido ouvida a Comissão de Constituição

e Justiça e de Cidadania, responsável por julgar a constitucionalidade do texto. “(...) Parece-me que é, no mínimo, perigoso votar um projeto dessa natureza, em que, sobretudo com essa ideia ambígua de gênero, nós estejamos tratando duas pessoas com medidas diferentes, se de um lado temos a morte de um homem e, de outro, a morte de uma mulher. (...) Quando se coloca simplesmente essa ideia de feminicídio, surge-me uma preocupação muito grande de, em se ferindo o princípio da igualdade, tratar a pessoa humana de maneira diferente.” O deputado destaca também que não deseja que a pena a quem comete um homicídio seja diferente em razão do gênero; “(...) Não posso aceitar que o fato de uma mulher ter sido assassinada, por si só, em princípio, traga algum tipo de discrepância, de mudança na legislação. Acho que, com isso, abrimos um precedente perigoso no Direito Penal brasileiro” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 127).

Na sequência, a deputada Maria do Rosário (PT/RS) é chamada para falar a favor. Durante a fala, a deputada destaca o contexto de discussão, às vésperas do 8 de março, Dia Internacional da Mulher. Além disso, levanta dados como a sétima posição ocupada pelo Brasil no número de homicídios contra mulheres em decorrência da violência doméstica. Maria do Rosário enfatiza algumas situações que qualificam o agravante penal: “o homicídio contra a mulher, quando ocorre na frente dos seus filhos; o homicídio contra a mulher, quando ela recentemente deu à luz; o homicídio que destrói, que ceifa a vida da que se encontra em condição de gestante; o homicídio daquela que está diante dos seus pais, dos seus genitores” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 127). Por último, a parlamentar afirma que a legislação conta com o apoio da Presidência da República, de todas as deputadas da bancada feminina do Senado e da Câmara, e das mulheres e mães brasileiras.

Após a fala de Maria do Rosário (PT/RS), o deputado Bruno Araújo (PSDB/CE) solicitou o recurso da comunicação de liderança para discursar, por 8 minutos, sobre dados econômicos do governo federal. Durante a fala, o deputado criticou os efeitos da política econômica do Governo Dilma Rousseff sobre o setor produtivo e o povo brasileiro. Apesar de o assunto não tratar do crime de feminicídio, até então em discussão, a comunicação é um instrumento regimental que pode ser requerido a qualquer momento da sessão. Antes da fala do deputado Bruno Araújo, o presidente da sessão, Eduardo Cunha (MDB/RJ), havia declarado que encerraria a discussão às 19h: “Às 19 horas em ponto eu vou encerrar a sessão. Então, se querem votar, tem que apressar. Se não, vou encerrar a discussão, ou interromper a discussão. Às 19 horas, pontualmente, será encerrada a sessão” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p.

127). Dito isso, cabe ressaltar que o deputado Bruno Araújo (PSDB/CE), líder da oposição, solicitou a fala às 18h37, mesmo com o apelo em apreciar a matéria em questão. Neste contexto, o deputado José Guimarães (PT/CE) renunciou à inscrição de fala, e afirmou que não responderia ao discurso do deputado Bruno Araújo (PSDB/CE) em respeito e homenagem às mulheres brasileiras.

Em seguida, foi chamado o deputado Edmilson Rodrigues (PSOL/PA) para discursar a favor do relatório. Em sua fala, o parlamentar defende a pauta como um avanço no Código Penal; além disso, reforça que o conceito de feminicídio aponta a desigualdade entre homens e mulheres, que pode ter como consequência a perda de vida em razão do gênero, e elenca os casos em que a pena do infrator seria aumentada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 129).

Após o término da última fala, o presidente Cunha confirma com os parlamentares que houve acordo para a retirada das emendas anteriormente apresentadas. Além disso, os líderes partidários dispensaram o encaminhamento de votação, o que também economiza tempo; dessa forma, o relatório da deputada Maria do Rosário (PT/RS) estaria pronto para ser votado. A matéria foi, então, aprovada pelo Plenário da Câmara. Cabe destacar a alteração promovida pela relatora em relação ao texto enviado pelo Senado Federal: no inciso VI, parágrafo 2º, artigo 121, elencados pelo artigo 1º do projeto em questão, a deputada altera a frase “contra a mulher por razões de gênero” para “contra a mulher por razões da condição de sexo feminino”. A escolha pela troca de palavras teve influência da bancada mais “conservadora” da Casa; a substituição facilita a não aplicabilidade da lei a mulheres transexuais e outras pessoas que se identificam com o gênero feminino (SANTOS, SILVA, 2022, apud MASSON, 2018). A ação de renúncia frente à mobilização do conceito de gênero demonstra a necessidade de acordos políticos para viabilizar a votação da matéria.

Tramitação da Lei do Feminicídio na Argentina

No caso argentino, dezenas de projetos para tipificar o feminicídio foram apresentados por iniciativa dos parlamentares. Destes, um de fevereiro de 2011, de autoria da deputada Cecilia Merchán, da *Frente para la Victoria - Partido Justicialista*, para incluir o feminicídio como agravante do crime de homicídio, desde que o assassinato contra a mulher tenha sido cometido por um homem, mediante violência de gênero. Ainda em 2011, duas novas matérias

foram apresentadas para incluir o feminicídio como figura específica no Código Penal, ao invés de um agravante. A autoria do primeiro foi da deputada Margarita Stolbizer, do *Partido Generación para un Encuentro Nacional*, restringindo o crime apenas ao caso de o homem responsável pelo crime manter relações afetivas ou de parentesco com a vítima. O segundo foi de autoria da deputada Fernanda Gil Lozano, da *Frente para la Victoria - Partido Justicialista*, e elencou diversas circunstâncias que poderiam caracterizar o crime, dentre elas relações familiares, conjugais, de convivência; por misoginia; ou como resultado de reiteradas manifestações de violência contra a vítima (VÁSQUEZ, 2012).

Ao longo do ano, diversas iniciativas sobre o tema foram protocoladas, o que suscitou um amplo debate midiático sobre a tipificação - ou não - do feminicídio. As propostas foram despachadas, na Câmara, às Comissões de Justiça e Assuntos Penais, Direitos Humanos e Garantias e Legislação Penal para análise e discussão. O texto final foi debatido e votado pelo Plenário da Casa em 18 de abril de 2012, com novas hipóteses de agravante de homicídio. O painel de votação contabilizou 204 votos favoráveis e uma abstenção¹; não foi possível precisar o nome e partido do parlamentar que se absteve, porque as atas das votações no Congresso da Argentina não incluem informações detalhadas sobre as sessões. Dentre as ampliações acrescentadas durante a tramitação, destacam-se a inclusão da expressão “ódio de gênero, à orientação sexual, identidade de gênero ou sua expressão”, o que permite relacionar o feminicídio como uma das manifestações dos crimes em razão de gênero; o impeditivo de se aplicar circunstâncias atenuantes, que poderiam reduzir a pena em determinados casos; o agravamento da pena para 8 a 25 anos e prisão perpétua no caso de feminicídio agravado (VÁSQUEZ, 2012).

O projeto sofreu alterações significativas no Senado. A mais importante foi alterar a aplicação de pena perpétua em um novo artigo a ser incorporado pelo Código Penal; ou seja, o feminicídio passaria a configurar uma figura penal autônoma, não um agravante. Além disso, ampliava o rol da pena perpétua às e aos ex-companheiras, ex-companheiros ou “conviventes”. Essa versão foi aprovada pelo Plenário da Casa pelos 47 senadores presentes na sessão. Com as mudanças, o projeto voltou para novo exame da Câmara dos Deputados. Neste caso, regimentalmente, a Câmara já não poderia modificar o projeto, apenas aprová-lo ou rejeitá-lo. Outra possibilidade, adotada pelos deputados, era suprimir partes do texto; assim, a redação não é alterada, mas as partes incorporadas pelo Senado poderiam ser retiradas. A aprovação

aconteceu durante sessão Plenária em 14 de novembro de 2012¹, e houve acordo prévio entre os parlamentares para a votação ocorrer sem abertura da lista de oradores, de forma a acelerar a aprovação.

O texto aprovado foi o original, as mudanças promovidas pelo Senado não foram aceitas. A respeito disso, o deputado Oscar Albrieu, *Frente para la Victoria – Partido Justicialista*, então presidente da Comissão de Legislação Penal da Câmara, afirmou:

"No Senado deixaram de fora o agravante quando [o infrator] não for o cônjuge, convivente ou ex. Nós havíamos sancionado com o aditivo do caso de ser namorado ou ex-namorado. Além disso, no Senado criavam um artigo, o 80 *bis*, ao invés de incorporar a nova figura ao [artigo] 80. Houve outras modificações um pouco mais complexas. O Senado, por exemplo, punia pela violência e não pelo que havia sido cometido, o que entrava no que é chamado de delito de autor. Nossa Constituição não aceita essa visão porque leva em consideração o que foi cometido e não o que [a pessoa] é." (Página/12, 2015, tradução livre da autora)².

A respeito disso, durante a 14ª sessão ordinária do Senado argentino, em 14 de novembro de 2012, e antes de a Câmara dar o parecer final sobre o projeto, o senador Pedro Guastavino, do *Partido Justicialista*, disse durante sua fala:

"A respeito disso, acredito que hoje [a Câmara de] Deputados vai insistir em sua própria sanção, e não no que aprovamos aqui. Nossa sanção incluiu modificações que, em suma, foram fruto das consultas não só a pessoas especializadas no tema, mas também a ONGs e a setores importantes da sociedade. Todos eles forneceram elementos que nos levou a produzir essas modificações no entendimento de que era a melhor norma que poderíamos aprovar" (GUASTAVINO, 2012, tradução livre da autora)³.

A legislação foi sancionada pelo Congresso Nacional argentino em 14 de novembro de 2012, aproximadamente 8 meses depois que começou a tramitar nas Casas. 27 dias depois, a lei foi promulgada pela presidente Cristina Kirchner, em 11 de dezembro de 2012.

VI – Comparações entre os dois casos

¹ Câmara de Deputados da Nação Argentina. (2012, noviembre 14). Sanción de la Ley de Femicidio. Sesión ordinaria n.º 34.

² Página/12. (2012, noviembre 15). El femicidio ahora ya es ley. Sociedad. Disponível em <https://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/sociedad/3-207885-2012-11-15.html>

³ Cámara de Senadores de la Nación. (2012, noviembre 14). Diario de Sesiones. 20ª reunión – 14ª sesión ordinaria. Disponível em <<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/446/descargarDiario>> Acesso em 5 de março de 2023.

A escolha pela tipificação do feminicídio na legislação penal de cada país, e o posterior processo que consagrou essa decisão, guarda diferenças e similaridades no caminho até a sanção presidencial. Na Argentina, em que, segundo a análise deste trabalho, as senadoras representavam 41% dos eleitos no Senado, a tramitação da matéria foi significativamente mais rápida que no Congresso brasileiro. O tempo de tramitação no Congresso argentino foi de, aproximadamente, 8 meses. No caso brasileiro, a matéria levou pouco mais de 1 ano e 7 meses até chegar à sanção; apenas no Senado Federal, Casa iniciadora da matéria, na qual as senadoras mulheres representavam 11% da composição dos eleitos, o projeto tardou 520 dias até ser votado em Plenário.

A composição de gênero do Senado Federal é apenas uma de muitas variáveis que podem ser adotadas para analisar os detratores e impulsionadores de um projeto de lei, inclusive porque a matéria também tramita pela Câmara, sob o crivo de deputadas e deputados federais. Entende-se que o tamanho da base do governo, da oposição, o calendário de eventos do ano, a pressão pelos temas de agenda a serem pautados, entre outros fatores, podem acarretar diferentes prazos de apreciação. Entretanto, dada a magnitude do trabalho, e o tempo hábil para a realização deste, o ponto de atenção recaiu sobre o levantamento de matérias produzido, e como a composição pode ter exercido alguma influência. Esse ponto foi identificado, principalmente, através da verificação da composição das Mesas Diretoras e das comissões pelas quais os projetos foram apreciados, visto que o poder de agenda tende a concentrar-se nas mãos da presidência; das falas contrárias e favoráveis dos parlamentares; e dos instrumentos legislativos utilizados, como a apresentação de requerimentos que tendiam a atrasar ou conferir celeridade à tramitação. Esta análise foi facilitada no caso brasileiro em virtude do completo número de informações que o site institucional dos órgãos promove, com extraordinário nível de detalhamento. No caso argentino, em que a tramitação para um projeto dessa magnitude foi relativamente célere, não foi possível identificar as estratégias exatas de ação em razão do baixo nível de detalhamento das tramitações que o Diário de Sessões apresentava durante o período observado.

Em relação à forma da tipificação, ambos os países a incluem nos respectivos códigos penais. Na Argentina, diferente do caso brasileiro, o feminicídio não foi incorporado ao Código como figura penal autônoma, e sim como qualificadora do crime de homicídio. Além disso, segundo o texto da lei, o autor do crime fica restrito a homens. Também, a palavra “feminicídio” ou “femicídio” não aparece no texto da lei aprovado no país sobre a temática; a redação trata

da violência de gênero sem nomear o crime no Código Penal. Ainda, a legislação descreve uma série de comportamentos ou circunstâncias que, nos casos em que resultem na morte de uma mulher, transformam o homicídio em feminicídio. No que tange às relações amorosas, no caso argentino, a relação de casal entre o agressor e a vítima é suficiente para que seja considerado feminicídio, diferente da lei brasileira (DEUS, GONZALES, 2018).

No Brasil, a tipificação ocorreu através de lei específica, e caracteriza um tipo penal autônomo. O país optou, como a Argentina, por descrever condutas ou circunstâncias típicas para distinguir o feminicídio do homicídio. Sobre a autoria do crime, manteve-se o entendimento de que o sujeito ativo, autor, pode compreender homens e mulheres. O caso de a vítima manter ou haver mantido relacionamento com o agressor não é condição suficiente para configurar este tipo penal; distinto da Argentina, no Brasil se exigem outras condições, como a violência prévia ou a motivação de ódio (descrita na lei) ao cometer o delito (DEUS, GONZALES, 2018). Em relação à pena prevista, enquanto a legislação brasileira indica 12 a 30 anos de reclusão, a argentina prevê prisão perpétua para os casos em que há agravante.

Uma observação interessante é o abarcamento das leis em cada país; no Brasil, por pressão do conservadorismo no Congresso Nacional, a substituição da expressão “contra a mulher por razões de gênero” para “contra a mulher por razões da condição de sexo feminino” foi uma tentativa do ativismo antigênero de excluir a possibilidade de os crimes cometidos contra travestis, transexuais e transgêneros configurarem feminicídios; somado a isso, a lei não inclui disposições específicas para mulheres que não são cisgênero (SANTOS, SILVA, 2022, apud MASSON, 2018). Na Argentina, por incluir na legislação a morte cometida em razão de gênero e identidade ou expressão de gênero, mulheres não-cis são incluídas. Ainda, quando comparado aos outros países latinos que tipificam o delito, o Brasil foi o único que redigiu a lei em razão da condição biológica da mulher ao invés de resguardar a situação de vulnerabilidade decorrente da relação desigual entre os gêneros (SILVA, 2017).

VII – Conclusão

A primeira hipótese da pesquisa - um ambiente mais próximo da equidade de gênero pode impulsionar a produção legislativa dos direitos das mulheres - não resultou verdadeira. Ao contrário do que se esperava, a produção por parte dos senadores foi quase a mesma nos dois

países - e abaixo da média em ambos os casos -, enquanto as senadoras brasileiras produziram mais projetos que as argentinas.

Este resultado pode levantar algumas outras hipóteses para serem investigadas em pesquisas futuras; por exemplo, talvez, em um país com legislação específica responsável por garantir a paridade de gênero na política – embora, no intervalo de tempo analisado, não houvesse paridade em todos os âmbitos políticos –, principalmente no Legislativo, além de assegurar direitos femininos fundamentais, como a legalização do aborto, posteriormente garantida, as parlamentares podem se dedicar a temas diversos - vinculados, geralmente, aos homens - como orçamento, tributação, administração pública. Outra possibilidade é que, como descrito anteriormente por Costa (2018), em razão da legislação de cotas na Argentina, o perfil de mulheres candidatas e eleitas seja diverso do brasileiro, já que aqui as senadoras enfrentam mais barreiras de acesso ao Parlamento. Dessa forma, as agendas legislativas seriam também variadas (COSTA, 2018).

Em relação à segunda parte da pesquisa, a hipótese de que o cenário de baixa representação feminina, como o brasileiro, poderia influenciar o processo de aprovação da tipificação do feminicídio, não é conclusiva. O trabalho encontrou evidências de que a tramitação no Senado brasileiro levou quase o dobro do tempo que o Senado argentino; entretanto, são imprecisos os fatores que podem explicar esse processo.

Em primeiro lugar, e como principal razão, há um problema metodológico básico difícil de ser sanado com pesquisas a dados legislativos: os dados pouco detalhados que constam nos diários do *Senado de la Nación* não nos permitem investigar o processo de apreciação pelas comissões, nem as falas contrárias e favoráveis ao projeto. Além disso, a aprovação da legislação no país teve uma participação de muito mais destaque da Câmara de Deputados. Embora diversos projetos sobre a temática tenham sido apresentados pelas senadoras e senadores, foi a matéria de iniciativa da Câmara que recebeu o despacho inicial, e, portanto, a que deu origem à lei. Além disso, as alterações promovidas pelo Senado não foram aceitas no processo de revisão pela casa iniciadora; isso significa que, embora os senadores e senadoras tenham apresentado sugestões à proposição, a Câmara optou por sancionar o projeto original, sem nenhuma das recomendações inseridas pelo Senado.

No caso brasileiro, a tramitação no Senado levou mais de 1 ano para completar-se. Foi possível identificar alguns detratores à celeridade do projeto, como os discursos contrários, e a apresentação de requerimentos e emendas anteriormente referidos. Esses resultados apontam

suposições, que podem ser exploradas em temas de pesquisa posteriores sobre a Casa. Uma dessas hipóteses, a partir da comparação entre os tempos de tramitação, é se o cenário próximo à equidade de gênero tende a facilitar o debate sobre as temáticas femininas, e o oposto também. Avaliar esta hipótese a partir de variáveis como tamanho da base governista e oposicionista, e perfil ideológico dos eleitos pode ser interessante para avançar nas discussões sobre a importância da representação no legislativo federal, especialmente nas câmaras altas, como meios para atingir maior sucesso na promoção de direitos das mulheres.

A participação e inclusão de mulheres nos espaços de decisão pública são primordiais para o avanço e consolidação da democracia. A pesquisa demonstra que, na temática analisada, o trabalho legislativo das parlamentares é superior ao dos pares, com uma média de produção de projetos de lei pelo menos 3 vezes maior. Assim, nesta pesquisa, percebeu-se que a promoção e implementação de políticas públicas voltadas às mulheres recebeu muito mais atenção por parte das senadoras, mesmo quando ocupam um décimo dos mandatos.

Cabe ressaltar, por fim, que pensar em alcançar uma sociedade igualitária, principalmente através da representação das minorias, implica que cada indivíduo pertencente a um grupo seja capaz de formular ideias e opiniões sobre as diferentes áreas temáticas, inclusive que vão além de interesses específicos. A luta é também para que as mulheres possam acessar espaços e discussões que não tratam somente dos direitos reprodutivos e de casos de violência de gênero, por exemplo, e sim da formulação de cada política pública, já que também são afetadas por estas decisões. Para que essa prática seja possível, a agenda de direitos às mulheres deve ser adotada e defendida não apenas por elas, mas pelos agentes públicos e formuladores de políticas sociais.

Referências Bibliográficas

INTER-PARLIAMENTARY UNION. Women in national parliaments. Genebra, 2022. Disponível em <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2022>>

MARX, Jutta; BORNER, Jutta y CAMINOTTI, Mariana (2007). Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil. Buenos Aires. Siglo XXI.

SALGADO, Eneida D.; GUIMARÃES, Guilherme A.; MONTE-ALTO, Eric V. Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento. *Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito*, n.3, p. 156-182, 2015

CAMINOTTI, Mariana (2013). “La representación política de mujeres en el período democrático”, *Revista SAAP*, Vol. 7, N°2. Disponível em http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702013000200011

BORGES, André. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a partir de Estudos de Caso: O debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. *Bib: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, v. 63, p. 47-63, 2007.

SILVA, Noëlle da; FREITAS, Viviane Gonçalves; BORGES, Jaqueline da Silva; ARAÚJO, Paulo Magalhães. A agenda legislativa das senadoras brasileiras: avanços e retrocessos. In: 9º CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2017, Montevideu. Montevideu: ALACIP, 2017.

SENADO FEDERAL. Comissão Mista Parlamentar de Inquérito da Violência contra a Mulher. Brasília. 2013.

COGLIANO, Natalia del; DEGIUSTTI, Danilo. La nueva Ley de Paridad de Género en Argentina: antecedentes y desafíos. 2018. (Observatorio Político Electoral. Documento de Trabajo, n.1).

SILVA, Ellen da; DUTRA, Delia; HARVEY, Isadora L. ¿Cómo llegan las mujeres al parlamento? Política de cuotas y paridade en las cámaras bajas latinoamericanas. In: IGREJA, Rebecca Lemos; NOVION, Jacques de (Org.). Política em movimento: a construção da política na América Latina e Caribe. Curitiba: CRV, p. 107-127, 2016.

COSTA, Maria Luiza Walter. Divisão sexual do trabalho no Senado de Brasil e Argentina: projetos de lei em análise. 2018. 122 f. il. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

MASSON, Cleber. Direito Penal: parte especial: arts. 121 a 212/ Cleber Masson. – 11 ed. Ver., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara dos Deputados, ano LXX, nº 029, quarta-feira, 04 de março de 2015. Brasília - DF. (O.S. 10939/2015). Secretaria de Editoração e Publicações.

SOUZA, Suellen André de. Leis de Combate à Violência contra a Mulher na América Latina: uma breve abordagem histórica. 2013.

OEA. Organização dos Estados Americanos. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a mulher - Convenção de Belém do Pará. 1994. Disponível em <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>. Acesso em 01 jan. 2023.

BIANCHINI, A. Homicídio de mulheres: estudo comparativo entre Brasil e Argentina - parte 2. Jusbrasil, 03 jan. 2013. Disponível em: <https://andrebianchini.jusbrasil.com.br/artigos/113501223/homicidio-de-mulheres-estudo-comparativo-entre-brasil-e-argentina-parte-2>. Acesso em: 08 mar. 2023.

WASELFISZ, J. J. Mapa da Violência 2012: Atualização - Homicídio de Mulheres no Brasil. Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (CEBELA) e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), agosto de 2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/mapa-da-violencia-2012-atualizacao>. Acesso em: 08 mar. 2023.

DERGHOUGASSIAN, K., OTAMENDI, A. e ORTÍZ DE ROSAS, D. F. Violencia íntima, femicidios y armas de fuego en Argentina. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, n. 17, Quito, dezembro de 2015, pp. 11-35.

TOLEDO, Patisilí Vásquez. (2012). La tipificación del femicidio / feminicidio en países latinoamericanos: Antecedentes y primeras sentencias (1999-2012) [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona].

RITA, Ana. (2013). Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) - Violência contra a Mulher. Brasília: Senado Federal.

RITA, Ana. Relatório Final do Projeto de Lei nº 292 de 2013. Brasília: Senado Federal, 2013.

SENADO FEDERAL. Senador Aloysio Nunes. Emenda nº 1 ao Projeto de Lei nº 292 de 15 de julho de 2013. Altera o Código Penal, para inserir o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Brasília: Senado Federal, 2013.

DEUS, A. e GONZALES, D. (2018). Análisis de legislación sobre femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe e insumos para una ley modelo. ONU Mujeres. Panamá. Disponível em <<https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/12/analisis-legislacion-feminicidio-femicidio-modelo-de-ley>> Acesso em 8 de março de 2023.

SILVA, Juliana Andrade (2017). A qualificadora do feminicídio: considerações acerca da possibilidade da sua aplicação em casos de homicídios de mulheres transgêneras. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em <https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2017/09/juliana_silva_20171.pdf> Acesso em 8 de março de 2023.