



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LORENA DE BARROS TEIXEIRA SOUSA

AGENDA-SETTING DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES:
Uma análise dos múltiplos fluxos do PL Gabriela Leite

Salvador
2024

Lorena de Barros Teixeira Sousa

AGENDA-SETTING DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES:
Uma análise dos múltiplos fluxos do PL Gabriela Leite

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção de título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal da Bahia, na linha de pesquisa Instituições Políticas e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sue Angelica Serra Iamamoto.

Salvador
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI)
Biblioteca Universitária Isaias Alves (BUIA/FFCH)

S725 Sousa, Lorena de Barros Teixeira
Agenda-setting das políticas públicas para mulheres: uma análise dos múltiplos fluxos do
PL Gabriela Leite / Lorena de Barros Teixeira Sousa, 2024.
163f.: il.

Orientadora: Pr^a Dr^a Sue Angelica Serra Iamamoto
Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da
Faculdade de Filosofia da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2024.

1. Ciência Política. 2. Política Pública. 3. Feminismo - Brasil. 4 Prostitutas - Brasil.
5. Leite, Gabriela Silva, 1951-2013. I. Iamamoto, Sue Angelica Serra, II. Universidade
Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia. da III. Título.

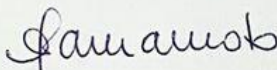
CDD: 320.1

Responsável técnica: Ana Cristina Portela de Santana - CRB/5-997

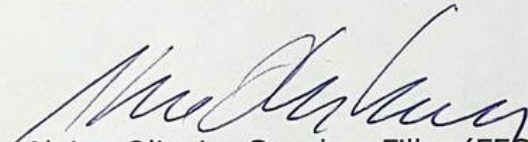
LORENA DE BARROS TEIXEIRA SOUSA

**AGENDA-SETTING DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
MULHERES: Uma análise dos múltiplos fluxos do PL
Gabriela Leite**

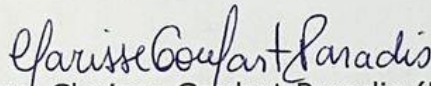
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Ciência Política, aprovada em dois de dezembro de dois mil e vinte e quatro pela Comissão formada pelos professores:



Profa. Dra. Sue Angelica Serra Iamamoto (FFCH - UFBA)
Doutora em Ciência Política pela Queen Mary University of London (Londres - Reino Unido)



Prof. Dr. Alvaro Oliveira Sanches Filho (FFCH - UFBA)
Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP)



Dra. Clarisse Goulart Paradis (Unilab)
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as mulheres que de alguma forma contribuíram para a elaboração dessa pesquisa, mas especialmente às mulheres que me concederam uma entrevista para a minha coleta de dados. Espero honrar sua coragem. O presente trabalho somente foi possível de ser realizado graças ao apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB), Brasil.

*Escrever é como jejuar:
não pode ser feito sem intenção.*

Heba Abu Nada

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é investigar os fluxos que justificaram a entrada do PL 4.211 na agenda política em 2012, bem como as causas de seu arquivamento em 2015 e em 2019. A pesquisa visa suprir uma lacuna acadêmica, já que a maioria dos estudos sobre a regulamentação da atividade não incluem a perspectiva de das mulheres em situação de prostituição e feministas contrárias à regulamentação da prostituição. A natureza desta pesquisa é qualitativa e a estratégia foi um estudo de caso feito a partir dos fluxos elaborados por John Kingdon, onde a coleta dos dados foi feita a partir da pesquisa bibliográfica e documental e de entrevistas semiestruturadas, que contaram com a análise de documentos e codificação manual dos dados obtidos através das entrevistas. Com relação ao PL 4.211/2012, a pesquisa concluiu que a falta de indicadores oficiais dificultou a coesão dos argumentos para a elaboração do problema; apesar da abertura no governo para discutir o tema, o Congresso conservador não permitiu sua tramitação e, na verdade, o texto foi reprovado tanto por parlamentares de direita como por parlamentares de esquerda, incluindo membros do partido do proponente do PL; e a solução apresentada no PL Gabriela Leite para sanar os problemas da prostituição não agradou parte das mulheres em situação de prostituição e feministas, que se colocaram contrárias à regulamentação e apontaram as fragilidades do texto. Algumas das análises dos dados obtidos nessa pesquisa em comparação com a literatura nos dizem que o processo de elaboração do PL Gabriela Leite não propôs um diálogo com feministas e mulheres em situação de prostituição que tinham outras propostas para solucionar o problema; a falta de dados oficiais, a inação da SPM sobre o tema e o tempo curto de discussão dificultou a construção de um consenso; as propostas têm sido fomentadas, articuladas e delineadas por homens, demonstrando uma desconsideração das mulheres no processo político, um cenário que pode implicar em obstáculos para a formulação de políticas para a classe. Essa pesquisa contribui para a construção de uma ferramenta de análise da formulação das políticas públicas para mulheres, mormente baseadas nas pesquisas de Kenney (2003) e Outshoorn (2004). Por fim, esta pesquisa colabora também com debates futuros acerca do tema, servindo com um panorama histórico e político a respeito da prostituição e da política no Brasil.

Palavras-chave: PL Gabriela Leite; *Agenda-setting* para mulheres; Crítica feminista; Modelo de análise de políticas públicas; Movimento feminista no Brasil.

ABSTRACT

The aim of this research is to investigate the flows that justified PL 4.211's entry onto the political agenda in 2012, as well as the causes of its being shelved in 2015 and 2019. The research aims to fill an academic gap, since most studies on the regulation of prostitution do not include the perspective of women in prostitution and feminists opposed to the regulation of prostitution. The nature of this research is qualitative and the strategy was a case study based on the flows elaborated by John Kingdon, where data was collected through bibliographical and documentary research and semi-structured interviews, which included document analysis and manual coding of the data obtained through the interviews. With regard to Bill 4. 211/2012, the research concluded that the lack of official indicators hindered the cohesion of the arguments for the elaboration of the problem; despite the openness of the government to discuss the issue, the conservative Congress did not allow it to be processed and, in fact, the text was rejected by both right-wing and left-wing parliamentarians, including members of the party that proposed the Bill; and the solution presented in the Gabriela Leite Bill to solve the problems of prostitution did not please some of the women in prostitution and feminists, who opposed the regulation and pointed out the weaknesses of the text. Some of the analyses of the data obtained in this research in comparison with the literature tell us that the process of drafting the Gabriela Leite Bill did not propose a dialogue with feminists and women in situations of prostitution who had other proposals to solve the problem; the lack of official data, the inaction of the SPM on the issue and the short time for discussion made it difficult to build a consensus; the proposals have been promoted, articulated and outlined by men, demonstrating a disregard for women in the political process, a scenario that may imply obstacles to the formulation of policies for the class. This research contributes to the construction of a tool for analyzing the formulation of public policies for women, mainly based on research by Kenney (2003) and Outshoorn (2004). Finally, this research also contributes to future debates on the subject, providing a historical and political overview of prostitution and politics in Brazil.

Keywords: PL Gabriela Leite; Agenda-setting for women; Feminist critique; Public policy analysis model; Feminist movement in Brazil.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais propostas legislativas pós-redemocratização.....	86
Quadro 2 – Os fluxos de Kingdon e a contribuição feminista	93

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	POLÍTICAS PÚBLICAS, AGENDA E A CONTRIBUIÇÃO FEMINISTA	21
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÕES E TRADIÇÕES DE PESQUISA	21
2.1.1	O Modelo de Múltiplos Fluxos	25
2.2	A CRÍTICA FEMINISTA ÀS TEORIAS DE FORMAÇÃO DA AGENDA.....	30
2.3	AS PERSPECTIVAS POLÍTICAS SOBRE A PROSTITUIÇÃO	49
3	O FEMINISMO, AS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PROSTITUIÇÃO E O ESTADO NO BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO	58
3.1	A SEGUNDA E A TERCEIRA ONDA DO FEMINISMO NO BRASIL.....	59
3.2	AS ORGANIZAÇÕES DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PROSTITUIÇÃO .	71
3.3	AS SOLUÇÕES ESTATAIS PARA A PROSTITUIÇÃO NO BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO	78
4	OS FLUXOS DO PL GABRIELA LEITE	88
4.1	PERCURSOS METODOLÓGICOS	89
4.2	FLUXO DO PROBLEMA: A ENTRADA DO TEMA DA PROSTITUIÇÃO NA AGENDA POLÍTICA.....	93
4.2.1	Enquadramento e coesão no argumento sobre o tema	95
4.2.2	Indicadores	100
4.2.3	<i>Feedback</i>	102
4.2.4	Evento-foco	105
4.2.5	Prioridade do tema no movimento feminista	106
4.3	FLUXO POLÍTICO: O CONTEXTO QUE PERMITIU OU INVIABILIZOU SUA TRAMITAÇÃO.....	109
4.3.1	Eleições, clima nacional e campanhas políticas	111
4.3.2	Forças políticas organizadas	113
4.3.3	Mudanças no governo e abertura no regime político	116
4.3.4	Judiciário	117
4.3.5	A relação do movimento feminista com o parlamento	118
4.4	FLUXO DE POLÍTICAS: AS ALTERNATIVAS PROPOSTAS PARA O PROBLEMA APRESENTADO.....	121
4.4.1	Empreendedores de políticas e origem da ideia	121
4.4.2	Movimentos feministas, intelectuais de base e ativistas individuais	126

4.4.3	Construção do consenso	129
4.4.4	Agência estatal de políticas para mulheres: a atuação da SPM.....	133
4.4.5	Soluções propostas.....	135
4.5	CAUSAS DE SEU ARQUIVAMENTO	140
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
	REFERÊNCIAS	150

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar os fluxos que permitiram o tema da regulamentação da prostituição por meio do projeto de lei n. 4.211/2012, conhecido como PL Gabriela Leite, entrar na agenda política. Dentro do que se entende por ciclo da política, focou-se em trabalhar com as fases pré-decisórias da política, isto é, a formulação de uma política antes de se tornar política pública efetivamente (Capella, 2018). Nesse tipo de análise, procura-se compreender os processos que envolvem duas etapas da formulação: a definição da agenda e a definição das alternativas. Para esta pesquisa, tratei de investigar o processo de formação de uma agenda, com o intuito de compreender os fluxos que compunham esse processo, considerando, portanto, seus atores envolvidos e excluídos, as alternativas propostas e o clima político. A produção de políticas públicas, especialmente quando os/as beneficiários/as da política são mais vulneráveis, muitas vezes alija a participação da população no seu processo de formulação, deixando arestas que poderiam ser sanadas se houvesse maior aproximação dos formuladores/as com o público-alvo. Em relação às políticas para mulheres, no Brasil, houve algumas conquistas importantes e memoráveis, como o sufrágio universal e a Lei Maria da Penha (Carone, 2018) devido à intensa participação de mulheres, em geral, e feministas, em particular, em seus processos. Mas nem sempre o cenário é este, o que pode implicar na produção de políticas impróprias para esta classe da sociedade resultando em um déficit democrático, visto que a qualidade da democracia pode ser medida, inclusive, pela taxa de inclusão das mulheres na política (Moisés; Sánchez, 2014).

As políticas públicas elaboradas para mulheres nem sempre são eficazes no que diz respeito aos seus objetivos de tirá-las da vulnerabilidade, seja nas ruas, em casa ou no trabalho. As mulheres em situação de prostituição, por exemplo, contam com políticas escassas e, muitas vezes, ineficazes para tratar da sua condição e o cenário de discussão sobre o tema que ainda o trata como um tabu revela muito sobre isso. Objetivamente, oferecer seu próprio corpo a título de prestação de serviços sexuais com o objetivo de obter lucro não é crime no Brasil (Brasil, 1940). Contudo, apesar de não ser uma atividade criminalizada penalmente, as mulheres em situação de prostituição são duramente reprimidas por diversos setores da sociedade e do Estado. Ainda assim, subsistem. Mesmo com as tentativas de regulamentação da atividade, o debate em torno da prostituição divide sociedade civil, políticos, movimento feminista, técnicos governamentais e até mesmo as mulheres em situação de prostituição entre favoráveis e contrários à regulamentação da atividade enquanto uma profissão como outra qualquer. O embate ideológico, social e político (que se estruturam

no econômico) travado sobre a questão dificulta, assim, a possibilidade de resolução de um problema: as mulheres em situação de vulnerabilidade dentro da prostituição.

Sem políticas públicas que amenizem sua situação, as mulheres em situação de prostituição são desamparadas social e institucionalmente. Elas continuam à mercê da indústria do sexo, da violência masculina advinda da clientela e de quem as “agencia”, da violência policial, da falta de cuidado adequado à saúde, marginalização, pobreza e exploração. É importante salientar que existem mulheres em situação de prostituição que afirmam ter escolhido essa atividade, mas não se sabe o quanto são representativas da categoria como um todo. Isto porque, infelizmente, não há dados oficiais que nos apontem qualquer característica desse grupo, como a quantidade de pessoas no exercício da atividade, idade, cor, etnia, sexo, etc., o que notadamente nos revela como o Estado tem tratado as mulheres em situação de prostituição e explica por que a formulação e implementação de políticas públicas para este grupo se torna demasiadamente difícil. E, ainda que a prostituição tenha sido, a título de “prestação de serviço”, incluída na Classificação Brasileira de Ocupações (5198-05/CBO) em 2002, não há uma regulamentação propriamente dita.

O entorno da atividade da prostituição, no entanto, é alvo de política pública no Brasil – isso se considerarmos política pública como todo ato oficial advindo de um ente público que tenha por objetivo resolver um problema coletivo (Souza, 2006). O Capítulo V, do Código Penal (Brasil, 1940), com o título “Do Lenocínio e do Tráfico de Pessoa para fim de Prostituição ou outra forma de Exploração Sexual”, criminaliza a prática de rufianismo, por exemplo. Rufião é popularmente conhecido como “cafetão”, ou seja, é a pessoa que agencia a prostituição de outrem, auferindo lucro desta. O referido capítulo criminaliza, também, as casas de prostituição, ou os “bordéis”, assim como qualquer ato que configure o favorecimento do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Contudo, o Código Penal (CP) brasileiro não criminaliza a compra, assim como não proíbe a venda, de serviços sexuais, isto é, não há punição de clientes/compradores e nem das mulheres (e homens) que praticam a atividade na legislação pátria.

Quanto à tratativa estatal sobre essa instituição, é possível distinguir quatro modelos do sistema de prostituição no mundo. A literatura aponta para os modelos: abolicionista, proibicionista, regulamentarista/legalista e o de descriminalização total (Raymond, 2013). O modelo abolicionista prevê a punição da demanda, isto é, a criminalização de quem compra e de quem agencia o serviço sexual, por entender que é exatamente a demanda que cria o “serviço”; é também popularmente conhecido como modelo nórdico, uma vez que foi primeiramente instituído naqueles países. Ao punir a demanda (clientes e cafetões), o modelo

abolicionista cria, em contrapartida, políticas públicas que resguardam as mulheres em situação de prostituição em diversas esferas, oferecendo-lhes oportunidades de emprego, educação e moradia. O modelo proibicionista, como o nome sugere, tem como objetivo a punição de qualquer atividade ligada à prostituição, seja a mulher que a pratica, o homem que compra, o agente, o bordel, etc. Alguns estados dos Estados Unidos seguem este modelo. O modelo regulamentarista/legalista prevê uma ordem jurídica e estatal, que cria uma legislação em torno do que compõe a atividade; este é o caso da Alemanha, desde 2002 – é, inclusive, o país que serviu de modelo para algumas tentativas de regulamentação da atividade no Brasil. O último modelo conhecido, o da descriminalização total, não prevê punições para quem se envolve na atividade de alguma forma, porém também não prevê marco legal de amparo e proteção das pessoas envolvidas na prostituição, o que torna esse cenário ainda mais perigoso para mulheres.

A maneira como o tema é tratado no Brasil, contudo, nos impede de enquadrá-lo em algum destes modelos. Aqui a prostituição não é legalizada, nem descriminalizada – porque criminaliza práticas em torno da prostituição, como visto acima –, tampouco é proibida – porque é permitido que pessoas adultas se “prostituem livremente” e que pessoas adultas paguem pelo “serviço” ofertado. Esta lacuna abre o caminho para a caracterização do país como tendo adotado o modelo abolicionista (Queiroz; Primo, 2016; Dias, 2017). Todavia, esta é uma posição que se verifica errônea e, com tal caracterização, resta clara o desconhecimento dos princípios do abolicionismo, assim como favorece o tabu criado acerca do modelo, impedindo um debate mais profundo sobre políticas públicas que possam ser efetivas para esta categoria. A prostituição acaba se tornando alvo de argumentos que pendulam entre liberais e conservadores, sem propriamente resolver a questão. É o caso, por exemplo, dos projetos de lei que visam à regulamentação da atividade como uma profissão. Para os propositores de lei e demais atores favoráveis à regulamentação, a demarcação de limites como relações de trabalho que envolve a atividade, além de estabelecer direitos e segurança trabalhista para as mulheres em situação de prostituição, também ensejaria o fim do estigma criado sobre as mulheres que a exercem e fomentaria um debate sobre sexualidade e liberdade sexual – debate que permeia uma questão cara para as mulheres (especialmente as feministas), a autonomia. É especificamente essa questão que tem dividido o movimento feminista atual quando se trata do tema da prostituição (Piscitelli, 2012; Faria; Coelho; Moreno, 2013; Afonso; Scopinho, 2017).

As discussões acerca da liberdade sexual e do poder de decisão sobre o próprio corpo, bases de movimentos feministas, impulsionaram a construção, organização e solidificação das

lutas de mulheres na prostituição por seus direitos. O que era visto como uma questão sanitária e policial passou a ser tratado como tema de cidadania e direitos humanos, passando a incluir a perspectiva das mulheres na prostituição nos debates (Jeffreys, 1997; Rodrigues, 2009). Essa mudança de postura no tratamento dado pelo Estado às pessoas envolvidas nesta atividade acontece por volta dos anos 1970, quando mulheres em situação de prostituição organizadas passam a se entender como integrantes de um espectro político, sujeito a direitos, e passam a denominar-se “profissionais do sexo”. Já em 1980, Gabriela Leite¹ funda a Rede Nacional de Prostitutas (que frequentemente é reportada como “Rede Nacional das Profissionais do Sexo”), que foi, ademais, a primeira organização de mulheres em situação de prostituição do país (Leite, 2013a). A principal demanda das mulheres da Rede era a regulamentação da prostituição com a exclusão dos artigos no Código Penal que criminalizam o rufianismo e as casas de prostituição. Elas argumentavam que sem local certo de trabalho e sem um empregador fixo, não há como estabelecer direitos trabalhistas propriamente ditos (Mastrodi; Precoma, 2020).

De encontro ao que era defendido pela Rede, surgem, no início dos anos 2000 e no decorrer desta década, a Marcha Mundial de Mulheres (Tornquist; Fleisher, 2012), a Federação Nacional das Trabalhadoras do Sexo e o Grupo Mulher, Ética e Libertação² (GMEL) todos contrários à regulamentação da prostituição. Argumentavam que o Estado deveria se preocupar com a formulação de políticas que tirassem as mulheres da prostituição e não regulamentar uma atividade que as explora (Faria, 2013; Carvalho; Oliveira, 2018). As considerações desse grupo de mulheres, apesar de constarem nas pautas de discussões, quase nunca são elevadas ao nível de opiniões parlamentares. Isto é, o debate em torno da regulamentação ou não da prostituição continua sendo alvo de argumentos liberais ou conservadores, mas nunca em uma perspectiva feminista, como a defendida por estas últimas organizações. No geral, o conteúdo dos projetos de lei propostos pelos deputados em atuação mandatária pendula entre o argumento econômico – baseado no pressuposto liberal da liberdade individual, que outorga à mulher o direito de fazer o que quiser com o próprio corpo –, e o argumento moral-conservador – que diz respeito à divisão social das mulheres em “respeitáveis” ou “não respeitáveis” (Albuquerque, 2008).

¹ Gabriela Leite foi uma mulher que afirma ter escolhido exercer a atividade da prostituição, ex-aluna da Universidade de São Paulo (USP), proveniente da classe média, fundadora da ONG Davida e da grife de roupas Daspu. Ela também foi responsável pela formulação do Projeto de Lei analisado neste trabalho, que inclusive leva seu nome.

² Composto por mulheres prostituídas e ligado à Pastoral da Mulher Marginalizada, que por sua vez é vinculado à Igreja Católica.

Este cenário pode ser verificado na proposição do Projeto de Lei (PL) nº 4.211, de 2012, elaborado pelo ex-deputado Jean Wyllys, à época do PSOL/RJ. O projeto é popularmente conhecido como “PL Gabriela Leite” por ter sido uma iniciativa da Gabriela Leite e visava a regulamentação da “atividade das profissionais do sexo” (no título do projeto) (Brasil, 2012). O PL contém seis artigos e, dentre outras coisas, pede a alteração dos artigos 228 a 231 do Código Penal, a fim de regularizar a prática de rufianismo e das casas de prostituição. As militantes feministas que se opõem ao projeto argumentam que a regulamentação torna impossível diferenciar a atividade da exploração sexual, o que para os atores favoráveis à regulamentação é explicitamente distinguido no projeto em si. O PL Gabriela Leite é, na verdade, um “aperfeiçoamento” do projeto do ex-deputado Fernando Gabeira (PT), de nº 98 de 2003, que dispunha sobre a “exigibilidade de pagamento por serviço de natureza sexual” e pedia pela revogação dos artigos 228, 229 e 231 do CP. A discussão em torno desse projeto também envolveu diversos setores da sociedade civil, incluindo feministas, liberais, agentes governamentais que trabalhavam com o tema e universidades.

Mas a primeira tentativa de regulamentar a prostituição no Brasil pós-redemocratização foi proposta em 1997, pelo ex-deputado Wigberto Tartuce (PPB), de número 3.436, versava sobre a regulamentação das “atividades exercidas por pessoas que praticam a prostituição em desacordo com os costumes morais e atentatórios ao pudor” (o título do projeto). Na sequência, houve a proposta de Lei citada acima, do ex-deputado Fernando Gabeira de número 98/2003. Em seguida, a proposta do ex-deputado Eduardo Valverde (PT), de número 4.244 em 2004, que “institui a profissão de trabalhadores da sexualidade” (no título). Outra proposta que merece ser citada aqui é a de número 377 de 2011, aventada pelo ex-deputado João Gomes (PSDB), que institui o crime de “contratação de serviços sexuais” (no título)³. Todas essas propostas encontram uma discussão mais detalhada no Capítulo 3 desta pesquisa.

Fato incontestável é que todas as proposições, apensadas e aperfeiçoadas, apresentadas até o presente momento desta pesquisa são de autoria masculina, isto é, foram escritos, propostos e votados por homens. Houve, sim, intensa participação de mulheres nos bastidores das discussões, mas não no debate parlamentar – isso porque não há registro de relatoras ou de votos de deputadas durante a tramitação do PL Gabriela Leite, por exemplo. A esse respeito, estudiosas/os do tema favoráveis à regulamentação atribuem ao insucesso das

³ Foram apensadas a essa proposta de Lei os projetos de número 7.001 de 2013 e 6.127 de 2016.

proposições o fato de não contarem com a participação ativa de parlamentares identificadas/os com a luta feminista, ao fato de a representação de segmentos vinculados a iniciativas segregacionistas e repressivos ser maior que as demais e ao movimento de feministas abolicionistas (Rodrigues, 2009; Piscitelli, 2012). Contudo, mesmo com a participação de feministas nas discussões sobre o PL Gabriela Leite suas reivindicações somente aparecem em notícias jornalísticas ou em materiais produzidos por elas mesmas (Faria; Coelho; Moreno, 2013). Ademais, as incongruências contidas nos textos dos projetos de lei revelam muito sobre como tema tem sido tratado pelos propositores.

É o caso das alterações/revogações dos artigos que criminalizam a cafetinagem e as casas de prostituição. Com destaque aos textos de justificativa das propostas nº 4.211/2012 e 98/2003, onde a arrecadação de 50% do lucro auferido pela mulher em situação de prostituição deva ser paga ao agente (o que é crime de rufianismo pelo CP) e estipula que essas mulheres trabalhem por, pelo menos, vinte e cinco anos para conseguirem aposentadoria. Além disso, não tratam de leis trabalhistas propriamente ditas, isto é, acidente de trabalho, décimo terceiro, férias, licença maternidade, etc. Na proposta nº 4.244/2004, o ex-deputado Valverde estabelece no artigo 2º o que considera como trabalhador da sexualidade: a prostituta, prostituto, dançarino, garçom, garçonete, atriz, ator, acompanhante, massagista que trabalhem expondo o corpo. Estes exemplos sugerem uma imaturidade política a respeito da própria atividade da prostituição em si.

Segundo os documentos apensados ao site da Câmara dos Deputados, o que explica a não aprovação do PL Gabriela Leite é o voto do relator da proposta, o ex-deputado Pastor Eurico, em 2013 (Brasil, 2013). O voto do relator deixa explícito que a justificativa para rejeição do PL Gabriela Leite é de cunho social. Isto é, ele coloca em evidência o fato de que as pessoas (segundo ele, homens e mulheres) não escolhem a atividade livremente, mas que este é um fenômeno social enfrentado pela carência de renda e instrução pela maior parte das pessoas que entram na atividade. Coloca também em evidência a justificativa para a regulamentação da atividade se fundamentar na Copa Mundial de Futebol, que aconteceu em 2014 no Brasil, como favorecimento do turismo sexual. Entretanto, documentos produzidos independentemente pelo movimento feminista revelam que não somente as feministas participaram ativamente do processo, como as mulheres em situação de prostituição também formaram grupos de interesse para tratar da questão. Suas demandas e sua participação, bem como outras soluções para o problema da prostituição não aparecem no voto do Relator ou se tornaram propostas legislativas. Por isso, nesta pesquisa, a análise do PL Gabriela Leite tem como propósito revelar o cenário da proposta de regulamentação, os atores envolvidos e seus

interesses, o contexto político do país e como o problema foi enfrentado, quais argumentos foram ponderados e quais se sobrepuseram aos demais, bem como que políticas públicas têm sido formuladas para mulheres em situação de prostituição.

A relação entre a formulação de políticas públicas e identificação dos atores políticos na formação da agenda, sobretudo o contexto político e social, será explicada pela análise dos processos pré-decisórios, evidentemente porque o PL Gabriela Leite não chegou a progredir para um processo de votação em plenário, embora tenha passado por dois processos de arquivamento. O que melhor pode nos auxiliar na investigação dos processos pré-decisórios e, mais especificamente, o de formulação de uma política pública é o modelo elaborado por John Kingdon, o de Múltiplos Fluxos (MMF). O modelo propõe uma análise política dos momentos pré-decisórios de uma política pública, dividido pelo que o autor chamou de “fluxos”. Compreende, então, três fluxos: do problema, das alternativas e do político. Cada fluxo do modelo contém uma série de requisitos e documentos que lhes dizem respeito e que podem explicar o momento em que um tema se transforma em um problema político. Para esta pesquisa, o MMF auxiliou a detalhar os acontecimentos de cada momento que levou à entrada do PL Gabriela Leite na agenda política, facilitando, inclusive, na estruturação da ordem desses acontecimentos, gerando um cronograma de eventos a partir tanto da tramitação do PL, com os relatórios produzidos pelos parlamentares, como pelos dados disponibilizados em entrevistas e vídeos na internet.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é investigar os fluxos que justificaram a entrada do PL Gabriela Leite na agenda política em 2012, considerando os atores envolvidos e excluídos do processo, bem como as causas de seu arquivamento, tendo em vista que o tema é inserido no espectro das políticas públicas para mulheres. No entanto, o modelo de Kingdon não é suficiente para explicar de maneira favorável a formação da agenda quando se trata de políticas para mulheres, tendo em vista que suas análises foram baseadas em políticas tradicionalmente debatidas na arena pública – a saber, as políticas de saúde e transporte. A regulamentação da prostituição, ao contrário, é uma política considerada polêmica em diversos países ao redor do mundo, não obstante as dificuldades de tratamento político do tema. Por isso, trouxe uma análise das críticas da formação de agenda de políticas para mulheres formuladas por cientistas políticas feministas, mormente baseadas na crítica de Sally Kenney (2003) ao modelo de Kingdon, bem como na análise empírica sobre políticas da prostituição em países europeus organizada por Joyce Outshoorn (2004) e na análise empírica das políticas de dignidade menstrual no Canadá a partir do MMF de Kingdon no trabalho de Francesca Scala (2023).

Do ponto de vista metodológico, a natureza desta pesquisa é qualitativa e a estratégia foi um estudo de caso, onde a coleta dos dados foi feita a partir da pesquisa bibliográfica e documental e de entrevistas semiestruturadas, que contarão com a análise de documentos e codificação manual dos dados obtidos através das entrevistas. Todos esses procedimentos foram detalhados no Capítulo 4. Mas, de maneira geral, as entrevistas foram realizadas com alguns dos atores que participaram daquele momento de entrada do tema da regulamentação na agenda e que estiveram envolvidos de algum modo no processo de tramitação do PL Gabriela Leite. As entrevistas abordaram: a percepção desses atores do processo; se houve abertura para a participação das mulheres e o impacto disso na tramitação do PL; se o debate sobre a prostituição no Brasil é satisfatório; como o PL deveria ter sido construído e se há possibilidade de um consenso sobre o tema. Alguns dos materiais mais importantes coletados para elaboração desta pesquisa e sua análise atravessarão todos os fluxos, por conterem informações relevantes que podem responder diferentes questões, como é o caso dos projetos de lei aqui apresentados. A estrutura de um PL contém não somente os artigos que compõem a proposta, que geralmente apresentam as alternativas ao problema, como os problemas constatados que suscitaram sua entrada na agenda, bem como a justificativa que revela algumas das possíveis coalizões políticas orquestradas para facilitar sua entrada no debate político. O PL pode, também, se capilarizar em outros documentos geralmente retidos em uma mesma fonte, como os Relatórios expressos por onde passou (seja em Plenário, seja em Assembleia ou em Comissões), os Votos dos Relatores daquela proposta e remetem a outros projetos de lei apensados aos primeiros, alocados no site da Câmara dos Deputados.

Não obstante, notícias jornalísticas e as reportagens contidas no próprio site da Câmara dos Deputados nos deram pistas sobre o humor nacional em torno do tema e o cenário político da época. Alguns dos momentos que, certamente, revelam um impacto sobre a tramitação do PL Gabriela Leite foram as manifestações que estouraram no país em 2013, o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff em 2016 e a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, que suscitou um autoexílio do proponente do PL, Jean Wyllys, resultando em “abandono de cargo público” e levou o PL ao segundo arquivamento, em 2019. Ademais, nas inúmeras entrevistas concedidas em seu canal no *Youtube*, Jean Wyllys e Gabriela Leite relatam muito dos motivos da proposição e justificativas para a regulamentação. Nalu Faria e Cleone Santos também disponibilizaram material importante sobre o tema em sites, documentários e entrevistas concedidas na internet⁴. A regulamentação em países como Alemanha (que serviu

⁴ Esses materiais são importantes porque Gabriela Leite, Nalu Faria e Cleone dos Santos faleceram no intervalo da proposição do projeto e a execução desta pesquisa.

de base para alguns dos PLs analisados aqui), na Austrália e nos Países Baixos, bem como a adoção do modelo abolicionista na Suécia e na França, serviu para o estabelecimento de um diálogo que abarcou os enquadramentos da prostituição pelo Estado e os movimentos feministas e auxiliaram na investigação das propostas e alternativas contidas no Capítulo 2 e no Capítulo 4.

O modelo elaborado por John Kingdon servirá, também, como ferramenta metodológica e os fluxos foram aproveitados para explicar o processo na ordem dos acontecimentos. Levando em consideração os objetivos específicos, então, esta pesquisa se estruturou da seguinte maneira: inicialmente, no Capítulo 2, apresento o referencial teórico, baseado no debate sobre o Modelo de Múltiplos Fluxos para análise de políticas públicas e a crítica feminista ao modelo, bem como um resumo com alguns dos principais debates políticos acerca da prostituição, tanto no viés liberal como no viés abolicionista. Em seguida, no Capítulo 3, fiz uma breve apresentação do momento histórico do surgimento dos movimentos de mulheres em situação de prostituição e sua relação com o movimento feminista sucedido após a redemocratização do país; bem como uma explanação dos principais projetos de lei que tratam do tema, como mencionado anteriormente. No Capítulo 4, analisei a forma com que o tema foi tratado e como chegou a se tornar um problema digno de atenção política, quais dados compõem a avaliação de que o cenário da prostituição no Brasil deveria ser tratado como uma política pública. Investiguei, também, o contexto político da época para entender a elaboração do PL e a forma como foi tratado pelos parlamentares e demais atores envolvidos no processo de tramitação no Congresso Nacional, sua relação com os demais eventos que aconteciam no país e o impacto desses eventos na tramitação do projeto. Avaliei, em seguida, as alternativas propostas pelos atores envolvidos neste processo, com alguma ênfase nas propostas excluídas para entendermos como ocorre a relação de fomento ou exclusão de mulheres em torno de demandas que lhes interessam diretamente. Finalmente, analisei os processos de arquivamento do PL, tanto em 2015 como em 2019, concomitante a uma análise e discussão dos dados coletados. Na conclusão, trouxe alguns dos principais pontos da análise dos dados, algumas contribuições desta pesquisa, bem como os limites do método e sugestões para pesquisas futuras.

A pesquisa se justifica tanto por sua relevância tanto social quanto acadêmica. Quanto ao primeiro ponto, o intento foi investigar a ausência de políticas públicas efetivas para lidar com a atividade prostituição e a seletividade de perspectivas adotadas nos debates das propostas apresentadas, o que acaba por demonstrar uma exclusão das mulheres em situação de prostituição e contrárias à regulamentação nos debates de formulação da proposta

analisada nesta pesquisa. Considera-se ainda a importância de estudar um PL que já foi arquivado para entender como se deu a discussão no Brasil e como pode influenciar futuros debates sobre o tema. Quanto à relevância acadêmica, postula-se que a construção dos objetivos desta pesquisa deva nortear a estruturação de um referencial alternativo de discussão que nos auxilie na investigação de temas considerados “tabu” na agenda decisória de políticas, sobretudo, revelar os contornos sociais e políticos das propostas de regulamentação e a insuficiente participação de mulheres em processos decisórios.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, AGENDA E A CONTRIBUIÇÃO FEMINISTA

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÕES E TRADIÇÕES DE PESQUISA

Ao analisar alguns dos modelos teóricos e analíticos utilizados pela Ciência Política para estudar a relação do Estado com suas políticas, Eduardo Marques (2013) destaca o deslocamento dos estudos sobre políticas públicas que eram anteriormente focados no processo de decisão para outros momentos do ciclo da política e que passaram a incluir as fases do processo precedentes à tomada de decisão, isto é, a formação da agenda. Segundo o autor, essa mudança de enfoque revelou muito sobre os diversos papéis de atuação no processo de produção de uma política, mas, sobretudo, revelou o aprofundamento da politização desses processos, atravessados por complexas dinâmicas de poder que, no entanto, não agem sozinhas, pois contam com a participação e interações de diversos atores e instituições.

As tentativas de definição de política pública revelam muito sobre sua complexidade, fazendo com que, em diversos aspectos, se tornem demasiadamente subjetivas. André-Norël Roth Deubel (2007) sumariza algumas definições em quatro elementos que considera imprescindíveis à existência de uma política pública, os quais: implicação do governo, percepção do problema, definição de objetivos e processo. O autor, assim, define: “[...] uma política pública existe sempre e quando instituições estatais assumam total ou parcialmente a tarefa de alcançar objetivos estimados como desejáveis ou necessários, por meio de um processo destinado a mudar um estado de coisas percebido como problemático” (Deubel, 2007, p. 27, tradução nossa). A definição de política pública de Marques, por sua vez, nos parece muito adequada e a tomamos como central para nosso estudo, uma vez que: “[...] se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo” (2013, p. 24). O argumento que sustenta essa definição vai ao encontro da análise dos passos tomados pelo Estado para resolver determinado problema – ou não, como veremos adiante, uma vez que, ainda que não haja a implementação, trata-se de uma política pública, como assinala Thomas Dye, apontando para o fato de que não fazer nada a respeito de um problema também é uma ação estatal (Souza, 2006).

A localização dos estudos sobre políticas públicas feita por Marques (2013) revela que, inicialmente, o assunto era tratado no campo da administração pública e que tinha um viés operacional e propositivo sobre política. Quando o tema se torna central nos estudos da Ciência Política, o viés passa a ser analítico e sua preocupação ultrapassa os limites da

tecnicidade com o qual antes era tratado, ampliando o olhar para os processos complexos que envolvem o assunto, apontando para o conjunto de conflitos e dinâmicas que o constituem. É importante assinalar que até mesmo dentro da Ciência Política o assunto foi tratado de diferentes maneiras, passando por perspectivas de análise distintas como a pluralista, a elitista, a marxista e, após a década de 1980, com forte influência neoinstitucionalista, ainda que não seja a predominante. Sobretudo porque essas perspectivas deram origem a tradições de análise de políticas que, focadas no conceito de ciclo da política, estudaram em profundidade os diferentes processos pelos quais passa uma única política pública – desde a identificação de um problema, às formas de implementação e ao resultado final, coletando dados que apontam para a efetividade da política na resolução do problema (Marques, 2013).

Os primeiros estudos sobre políticas públicas passam por abordagens de perspectiva behaviorista, centradas na observação do comportamento. Marques (2013) aponta que a preocupação com as políticas públicas tem início com o trabalho do cientista político Harold Lasswell, nas décadas de 1930 e 1940, e concomitante a ele, surge uma abordagem, também fundada na observação comportamental, de Herbert Simon, mas com aplicação na psicologia experimental. Em seguida, o autor cita o trabalho do cientista político David Easton, nas décadas de 1940 e 1950, que tinha o interesse na aplicação da teoria dos sistemas, sobretudo com paradigma pluralista. As críticas que sucedem o racionalismo proveniente das perspectivas anteriores, mas ainda de cunho behaviorista, se iniciam na década de 1970, com Charles Lindblom, para quem a escolha das alternativas não caberia ao momento da decisão, precisando passar por um processo de revisão exaustivo, o que o levou a concluir que o processo de decisão em políticas seria “incremental”, onde “[...] pequenas decisões subsequentes poderiam ser revertidas com custos relativamente baixos” (Marques, 2013, p. 29). Os primeiros estudos que revelam uma análise mais neoinstitucionalista das políticas públicas devem-se a Lowi (Marques, 2013), quem assimilou a inversão causal entre políticas públicas e política, apontando para o fato de políticas também influenciarem no modo de atuação da política.

Neste sentido, Marques (2013) aponta em seu trabalho que o deslocamento das perspectivas de análise sobre políticas públicas trouxe a politização dos processos de formulação de políticas para o centro dos estudos, destacando as diferentes dimensões de poder político com que são atravessadas. A ampliação no conceito e nas perspectivas acerca do poder político implicou na utilização de uma terminologia específica, a de “dimensões”, que acaba por enunciar os períodos e respectivos autores de cada tradição. A ideia de dimensões do poder foi originalmente conceituada por Lukes (2021 (1974)), que identifica

formas de investigar e compreender a natureza do poder político de acordo com diferentes tradições intelectuais, duas das quais considero imprescindíveis para a compreensão do delineamento histórico e intelectual nas análises das políticas públicas que tratarei a seguir.

Robert Dahl é o autor que inaugura uma tradição da teoria democrática, a pluralista, que defende a ideia de que ações governamentais podem sofrer influências de diferentes grupos, e não somente de uma elite ocupante de postos governamentais (Pedroso, 2014; Brasil; Capella, 2015; Pereira, 2019, Ramos *et al.*, 2022). Essa classificação se deve a alguns fatores de sua teoria, mas o que importa para o nosso estudo é sua tentativa de conceitualização do poder na análise política. Apesar de desenvolver uma teoria sobre poder político, ou em pensar na “expressão da função desempenhada no exercício do poder” (Brasil; Capella, 2015, p. 42), o autor evita o peso de efetivamente conceituá-lo passando a nomear situações onde se pode observá-lo. Assim, passa a classificar as pessoas envolvidas em uma relação de poder como “atores”. Para que essa relação seja considerada uma relação de poder, Dahl (1957) determina condições que permitam identificá-la, como a fonte, os instrumentos usados, a extensão e o escopo do poder, a partir dos quais é possível averiguar algumas propriedades que decorrem, necessariamente, de uma relação onde há poder. Assim, o tempo de resposta a uma ação, a conexão entre os atores envolvidos nessa relação e a garantia de sucesso nas tentativas de estabelecimento da relação são elementos observáveis que demonstram se há uma relação de poder. O ponto central na formulação de Dahl (1957) não é a definição, em si, de poder. O que parece importar é a possibilidade de observação de um conflito real que fomenta decisões concretas sobre questões-chave e assim atestar a existência de uma relação de poder. Sua fórmula básica – A exerce sobre B poder o suficiente para fazer com que B faça algo que de outra forma não faria – é bastante conhecida e também criticada.

Brasil e Capella (2015), ao remontarem o desenvolvimento histórico das teorias de análise política, apontam Dahl como precursor ao elaborar uma teoria do processo democrático e das características de um sistema político democrático a partir de uma perspectiva pluralista. Naquele momento, o poder político era concentrado nas tomadas de decisão e nas especificações das alternativas e soluções. A influência de Dahl nos estudos de agenda política é uma parcela da sua teoria do poder a partir do qual emerge o entendimento de que as ações governamentais de um sistema democrático deveriam sofrer influências de diversos grupos e não serem limitadas às decisões de uma elite dominante, como acreditavam os chamados elitistas. No entanto, aproveitando a brecha gerada pela crítica de Dahl ao monismo elitista, mas também avaliando seu pluralismo, outros autores passam a estudar os cenários e contextos que permitem, ou não, a entrada de um tema na agenda política,

introduzindo ao debate o conceito de “mobilização de vieses” (Brasil; Capella, 2015). A partir desse ponto, os estudos se afastam dos embates entre elitismo e pluralismo e se aprofundam no processo de formação da agenda.

As críticas à concepção de Dahl sobre o poder que condicionam esta pesquisa remetem a duas tradições distintas, embora nem sempre antagônicas. A primeira delas, liderada por Bachrach e Baratz (2011 (1962)) e o que nos interessa para esta pesquisa diz respeito ao fato de as decisões internas poderem ser tomadas a partir de agentes exteriores ao processo que influenciam atores políticos, em processos anteriores à decisão política, podendo ser esses agentes afetados negativamente e assim pressionar para que o assunto não entre na pauta de discussão; e por considerarem que o processo de decisão é apenas a parte visível do processo decisório, que, na verdade, é constituído também pela mobilização consciente de grupos de interesse. A partir dessa perspectiva surgem as teorias que trabalham especificamente com os processos pré-decisórios de políticas. Bachrach e Baratz (2011), fazendo uma crítica à concepção de Dahl sem, contudo, abandoná-la por completo, mas ampliando-a, elaboram a teoria que analisa a segunda face, ou não observável, do poder político (Pedroso, 2014). Segundo os autores, existem duas faces do poder, as quais nenhuma foi apontada pelos elitistas e somente uma das faces foi considerada pelos pluralistas.

O modelo proposto, então, por Bachrach e Baratz (2011) inova ao trazer à arena política o debate sobre agenda governamental, ou seja, trazer à superfície temas que precedem a tomada de decisão. Dando atenção para os temas excluídos do debate político, os autores introduzem ao modelo a segunda face do poder, o que eles chamaram de mobilização de vieses – “[...] valores dominantes e mitos, rituais e instituições políticos que tendem a favorecer os interesses organizados de um ou mais grupos, relativamente a outros grupos” (Bachrach; Baratz, 2011, p. 153). Saliento que os autores não excluem a concepção do poder baseada em decisões concretas ou diretamente relacionada à tomada de decisão, mas eles não a consideram suficiente. Para seus propósitos, eles argumentam que:

[...] o poder também é exercido quando A devota suas energias na criação ou no reforço de valores sociais e políticos e de práticas institucionais que limitam o escopo do processo político submetido à consideração pública de apenas aqueles temas que são comparativamente inócuos para A. Na medida em que A obtém sucesso em fazer isso, impede-se que B, para todos os propósitos práticos, leve a público quaisquer temas que possam em sua decisão ser seriamente prejudiciais para o conjunto de preferências de A (Bachrach; Baratz, 2011, p. 151).

Isso significa dizer que ambas as concepções estão corretas. A primeira porque é possível, sim, verificar a relação de poder existente entre pessoas no juízo de decisões

concretas; e a segunda no sentido de haver temas que foram discriminadamente mantidos fora do debate político, podendo ser visíveis ou não, cabendo a/ao pesquisadora/o a tarefa de identificá-los. Os autores chamaram esse esforço – o de manter certos debates externos à arena política, sustentado por valores e regras de procedimento – de mobilização de vieses. Nesse contexto, surgem os primeiros estudos sobre os processos pré-decisórios de políticas públicas e, mais especificamente, sobre agenda governamental, amparados pelo conceito de análise de políticas públicas que envolvem o ciclo da política. A partir desta vertente/perspectiva que enfatiza o momento pré-decisional, alguns autores desenvolveram modelos para se entender como determinados temas entraram na agenda dos governos. Neste trabalho, adotamos o Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF), elaborado por John Kingdon (2007; 2014 (1995)). Entendemos modelo a partir de Dye (2010), que o concebe como “uma abstração”, esclarecendo que:

Um modelo é meramente uma abstração ou uma representação da vida política. (...) Certamente, a utilidade de um modelo reside em sua capacidade de ordenar e simplificar a vida política de maneira que possamos refletir sobre ela mais claramente e compreender as relações que encontramos no mundo real (Dye, 2010, p. 126).

Neste sentido, e no que diz respeito ao estudo da agenda, considerando os diversos modelos de análise de políticas públicas que englobam os processos pré-decisórios, para os nossos objetivos o Modelo de Múltiplos Fluxos, elaborado por John Kingdon, atende o intento desta análise que é a investigação dos eventos que suscitaram a entrada do PL Gabriela Leite na agenda política em 2012, bem como os atores envolvidos e os excluídos do processo e as alternativas propostas ao problema. Antes de apontar as insuficiências do modelo – que, além do exposto na introdução, é norte-americano – para a especificidade brasileira, constituída de arranjos institucionais muito distintos daquela região, analisemos algumas das características que tornam adequada a escolha do modelo para a investigação do que estamos propondo.

2.1.1 O Modelo de Múltiplos Fluxos

John Kingdon (2007; 2014) elabora seu modelo partindo de um questionamento, a priori, simples: como uma ideia é escolhida? Isto é, em que momento no governo um tema passa a ser considerado e outros não? Segundo o autor, essa questão passou despercebida por muito tempo dentro dos estudos de políticas públicas e quando as pessoas responsáveis pela

formulação eram questionadas sobre, as respostas tendiam a ser evasivas. Ele descreve o seguinte cenário:

Se os acadêmicos acham esses temas obscuros, os praticantes da arte de governar raramente os compreendem melhor. Eles conseguem descrever os assuntos que são alvos de suas atenções com alguma precisão e, em casos específicos, apresentar uma explicação convincente sobre as razões pelas quais se dedicam a tais assuntos. Contudo, com algumas exceções, eles não são preparados ou obrigados a desenvolver uma compreensão mais geral sobre as forças que movem os processos de formulação de políticas públicas em uma determinada direção (Kingdon, 2007, p. 220).

Seu objetivo, portanto, é entender o processo que torna uma questão passível de deliberação pelo governo⁵. Nesse ínterim, Kingdon (2007) também busca compreender como as agendas são formadas e como se transformam com as mudanças de governo, bem como entender como é feita a seleção de alternativas propostas para resolução de um problema e, sobretudo, por que um assunto se torna relevante por determinado tempo. O autor entende a formulação de políticas públicas como um conjunto de processos que compreende: a formação de uma agenda, a especificação das alternativas, a escolha final entre essas alternativas e a implementação dessa decisão (Kingdon, 2007). Como agenda, ele compreende ser uma lista de assuntos que detém séria atenção por determinado tempo, tanto por atores governamentais, quanto por atores externos ao governo, porém associados àqueles de forma direta.

O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) tem o objetivo de analisar a dinâmica de ideias no processo político, do qual Kingdon (2007) subtrai dois estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para formulação das políticas. A agenda política (*agenda-setting*) é o momento que, ao preceder a tomada de decisão, informa como uma questão específica chama a atenção do governo e passa a integrar sua agenda. É, por exemplo, no estabelecimento da agenda que os diversos temas passam por um processo de filtragem que determina os temas nos quais o governo irá se concentrar; enquanto a especificação das alternativas restringe o número das alternativas possíveis a um grupo menor (Kingdon, 2007). Considerando o número de questões que pairam no ar, Kingdon entende que o momento em que uma questão se torna importante suficiente a ponto de ser alvo de atenção governamental e a partir disso tornar-se passível de discussão é crucial

⁵ O modelo de John Kingdon foi elaborado e é utilizado para analisar políticas no âmbito governamental, isto é, que dizem respeito a atuação do Executivo. No entanto, consideramos que ele é amplo e flexível o suficiente para ser utilizado na análise de temas legislativos, inclusive porque permite a avaliação da postura do governo em relação a algum tema que ainda está em fase de tramitação congressional. Por isso, quando nos referimos a agenda estudada nesta pesquisa, dizemos “agenda política”, apesar de Kingdon falar em “agenda governamental”, já que o tema chamou a atenção de uma gama de setores do Estado e da sociedade civil.

para a compreensão de uma política pública. Seu modelo foi pensado para estudar e investigar os passos dados para a efetivação desse momento, quando uma questão se torna um problema. Assim, compreende três fluxos (*streams*) diferentes: do problema, das alternativas e o fluxo político. É no primeiro fluxo que uma questão se torna um problema e essa diferenciação é importante para Kingdon, pois uma questão é somente uma situação social percebida que não passou por uma ação estatal (Capella, 2006). Uma questão torna-se um problema quando formuladores de políticas públicas entendem que algo precisa ser feito a esse respeito. Para tanto, as questões – agora problemas – são identificados a partir de três fenômenos: indicadores, evento-foco e *feedback*.

Os indicadores são interpretações que auxiliam os formuladores na identificação de uma questão e podem ser apontados por dados oficiais ou não. Eles contribuem para a transformação de uma questão em um problema, mas não somente (Capella, 2006). O segundo requisito, o evento-foco, atua no sentido de trazer à tona a existência de um problema ou conflito, e pode se manifestar de diversas formas: uma catástrofe ambiental, crises, símbolos, eventos mundiais, etc. O *feedback* se dá na avaliação de ações já em andamento (ou não) sobre a questão, englobando também reclamações de servidores, monitoramento de gastos, cumprimento de metas, etc. (Capella, 2006). Os mecanismos contidos no primeiro fluxo auxiliam no processo de identificação de uma questão como importante, envolvendo um elemento interpretativo que desperta nos formuladores de política a necessidade de sua transformação em um problema. Esse é o momento da definição do problema e para Capella (2006) essa é uma estratégia política fundamental, mas esses fatores sozinhos também não são suficientes para a entrada de uma questão na agenda.

O segundo fluxo, composto pelo conjunto de alternativas e soluções (*policies*), é pensado por Kingdon em uma analogia ao mecanismo biológico, onde as células se encontram “flutuando” no caldo primitivo, as ideias também seriam geradas nesse caldo primitivo e em comunidades de políticas (Capella, 2006). As comunidades são formadas por especialistas, pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, técnicos governamentais, grupos de interesse, etc. interessados em buscar uma solução para o problema identificado e definido. A comunidade é, assim, responsável por apresentar propostas de solução, alternativas, para o problema; suas ideias nem sempre convergem e por isso precisam passar pelo momento de exposição de alternativas a serem consideradas. É importante pontuar que a seleção de uma (ou mais) alternativa não representa um consenso entre a comunidade, mas o reconhecimento de que algumas propostas são mais relevantes que outras para a solução do problema (Kingdon, 2007).

O terceiro fluxo diz respeito às coalizões políticas efetivas, bem como o sentimento da sociedade em relação ao tema e da abertura do governo. Diferentemente dos outros dois fluxos, ocorre quase com dinâmicas e regras próprias (Capella, 2006). Um dos requisitos básicos desse fluxo é o humor nacional e diz respeito ao momento em que um assunto é compartilhado por diversas pessoas por um determinado período, isto é, quando o momento representa um “solo fértil” para germinação de novas ideias. O segundo elemento do fluxo são as forças políticas organizadas formadas por grupos de pressão, que sinalizarão apoio ou oposição, consenso ou conflito, sobre uma questão na arena política. O terceiro elemento deste fluxo são as mudanças internas do governo, que podem ser mudança de chefia, de gestão, de mandato, no geral, mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro do governo.

Quando esses três fluxos – problema, alternativas e político – convergem em determinada circunstância, há uma oportunidade de mudança na agenda, isto é, um problema é identificado, uma alternativa está disponível e o cenário político é favorável (Capella, 2006). Esse momento, de convergência entre os fluxos, abre o que Kingdon (2007) chamou de “janela de política pública” (*policy window*) e tem a função de inserir o problema na agenda decisional. Todavia, se há o entendimento de que o problema já foi resolvido, ou que as alternativas disponíveis não surtem efeitos ou o fluxo político é afetado, por exemplo, por mudanças ministeriais ou institucionais que não priorizam aquele problema, a “janela” pode se fechar e os formuladores de política se voltam para outras questões (Capella, 2006).

Algo crucial para entendermos a seleção de ideias e a escolha entre as alternativas propostas são os atores que influenciam nesse processo. Kingdon os divide em dois grupos: o grupo dos atores visíveis, mais influentes na agenda governamental em si, geralmente composto por políticos ocupantes de cargos no Executivo e no Legislativo, grupos de pressão, mídia, muito influentes no fluxo político; e outro grupo formado pelos atores invisíveis, que são os propositores, efetivamente, de soluções e alternativas para o problema, e neste grupo geralmente se encontram assessores parlamentares, servidores públicos, os especialistas, acadêmicos, pesquisadores e consultores (Capella, 2006). Mas, de todos os atores possíveis, o presidente é, para Kingdon (2007), o mais importante e o mais forte, porque detém poderes indispensáveis na formação de uma agenda, tanto de veto como de ratificação, mesmo apesar de não ter condições de determinar o resultado final de uma política.

O trabalho de Nikolaos Zahariadis ganhou destaque ao dar continuidade ao modelo de Kingdon, expandindo o uso das ferramentas teóricas do modelo (Capella, 2006). Zahariadis propõe três alterações analíticas ao modelo de Kingdon quando o aplica na sua pesquisa.

Primeiro, amplia o alcance do modelo até a fase de implementação; em segundo lugar, aplica o modelo em estudo comparativo de políticas públicas com outros países; e, por último, focaliza sua aplicação ao objeto de investigação, enquanto Kingdon expande o modelo para todo o governo federal. Uma mudança metodológica feita por Zahariadis ao modelo de Kingdon diz respeito à introdução do elemento “ideologia” na convergência dos três requisitos que compõem o fluxo político (humor nacional, grupos de interesse e mudanças internas) (Capella, 2006). Este estudo é importante para meus intentos, pois como dito anteriormente, o modelo de Kingdon acaba se tornando exclusivo para uma realidade incompatível com a brasileira, apesar de ser um paradigma fundamental para esta pesquisa. Ademais, a novidade trazida por Zahariadis pode nos auxiliar na adaptação da crítica feminista ao modelo de Kingdon ao caso estudado nesta pesquisa, que trarei a seguir.

As críticas ao modelo o acusam de demasiada fluidez e abstração, que apontam, respectivamente, para a falta de relações mecânicas entre problemas e alternativas e para a ausência de estrutura. Tais ausências tornariam o “modelo inviável para a previsão de mudanças na agenda” (Capella, 2006, p. 37). A resposta de Kingdon a essas críticas revela que “o modelo procura fornecer ferramentas para a compreensão e entendimento desse processo, mais do que se concentrar na previsão de eventos futuros” (Capella, 2006, p. 38). Além disso, Kingdon passou a reconhecer a importância da dimensão institucional no processo de *agenda-setting*, sem, contudo, alterar seu modelo original. Como veremos a seguir, estas não foram as únicas críticas que o modelo de Kingdon recebeu. Ademais, somente pela teoria de Kingdon, que será também aproveitada como ferramenta metodológica nesta pesquisa, não é possível compreender as dinâmicas que estão por trás da escolha de uma ideia, ou seja, o esforço de investigar os fluxos da formulação de uma política não é suficiente para revelar as matrizes estruturais que os compõem. Isto porque, para além das dinâmicas complexas entre os atores visíveis e invisíveis na arena política, os arranjos institucionais brasileiros apontam para outros nuances da disputa política para a formulação de políticas públicas não contempladas pelo modelo de Kingdon. As características institucionais do sistema político brasileiro como presidencialismo de coalizão, multipartidarismo e representação proporcional revelam que as dinâmicas nas coalizões internas e externas ao governo podem influenciar substancialmente na formação da agenda política (Lanzaro, 2001; Inácio, 2006; Limongi, 2006).

Neste sentido, é possível compreender como os modelos de análise de políticas públicas se apropriaram do debate sobre o poder político, quais pontos foram mais relevantes para cada modelo e os diferentes enfoques usados. No Modelo de Múltiplos Fluxos, por

exemplo, podemos verificar a influência de diferentes perspectivas sobre o poder, tanto em relação à manipulação e detenção de recursos, como em relação aos esforços individuais e estruturais do uso do poder (Almeida, 2016). Como foi dito, apesar de o presidente não ter poder sobre o resultado de uma política, tampouco sobre a escolha das alternativas, ele é o ator que detém mais recursos na cadeia de atores visíveis na formulação de políticas e o mais importante para o fluxo político. Em sequência, os atores governamentais detêm mais recursos que os atores não governamentais. Recursos institucionais e organizacionais compõem uma cadeia estrutural do poder e revelam a desigualdade na tomada de decisão. Contudo, essa perspectiva não é suficiente para explicar a distribuição do poder político na tomada de decisões, uma vez que o interesse e a ação dos atores também se revelam importantes. Exemplo disso é o papel do “empreendedor de políticas”, responsável por acionar a janela política quando identifica a confluência dos três fluxos do modelo. “No modelo de Kingdon, esses indivíduos são responsáveis por unir soluções a problemas; propostas a momentos políticos, eventos políticos a problemas” (Almeida, 2016, p. 230). Ademais, eles podem ser sujeitos de modelagem de contextos, podendo favorecer temas benéficos aos seus interesses. Esta é uma lógica inserida em contextos em que há espaços para discussão e contestação de ideias, característica de regimes em que prevalece a democracia.

2.2 A CRÍTICA FEMINISTA ÀS TEORIAS DE FORMAÇÃO DA AGENDA

Este foi, resumidamente, o percurso transcorrido pelas análises de políticas públicas, que se sustentaram com a análise do poder político, isto é, quem detinha o poder concentrava, também, a tomada de decisões, a formulação da política e mesmo a definição da agenda política. No entanto, não explica o fenômeno da exclusão das mulheres das decisões políticas, mesmo sendo sua participação requisito de validação da democracia nos dias de hoje. Para a cientista política Sally Kenney,

Como as feministas acadêmicas demonstraram repetidamente, a falha em considerar as mulheres tem consequências teóricas importantes. (...) Quando os teóricos da definição da agenda ignoram o movimento de mulheres, é mais do que uma omissão incômoda – pelo contrário, leva a teorias parciais, incompletas e totalmente inadequadas ao processo de definição de agenda (Kenney, 2003, p. 181, tradução nossa).

Analisando as teorias de definição da agenda política, Kenney (2003) questiona a dificuldade em solucionar os motivos que levam certos temas à arena de discussão política, haja vista que em alguns casos os motivos são muito evidentes; bem como os motivos de

alguns temas permanecerem na vanguarda política, enquanto outros padecerem na obscuridade. Para entender, por exemplo, como alguns temas que afetam mulheres – como sufrágio feminino, ausência de juízas mulheres nos tribunais, etc. – entram na agenda ou são ignorados no processo político, a autora passou a pesquisar políticas feministas, seu desenvolvimento em relação à definição de agenda e seu destino político. Neste sentido, sua linha teórica compreende a crítica desenvolvida por Jo Freeman, no livro *A política de libertação da mulher* (1975), em relação tanto à literatura da ciência política sobre políticas públicas, quanto à literatura da sociologia sobre movimentos sociais por não considerarem as questões das mulheres. Kenney (2003) endossa essa crítica apontando para o fato de que, mesmo com as mudanças políticas em benefício das mulheres que são consideradas as mais importantes do século passado, essas questões têm sido colocadas entre parênteses nos trabalhos de cientistas políticos, como se não fossem algo central para a análise da política como um todo. Ademais, a autora argumenta que aspectos discursivos da política são, muitas vezes, tão importantes quanto o enquadramento material da preferência de um grupo de interesse, e podem determinar o status da agenda das demandas feministas.

Para esta pesquisa, a crítica às teorias de definição da agenda de Kenney (2003) é imprescindível, porque aponta os inúmeros limites que tais teorias apresentam, tanto em relação à própria tentativa de construir uma teoria geral, quanto em incluir grupos social e historicamente marginalizados, desconsiderando a influência que exercem no processo político. Segundo a autora, os teóricos da agenda pretendem descrever como um tema entra na agenda política, mas seu trabalho acaba se resumindo à mudança bem-sucedida na política, isto é, se afastam das questões que apontam a transformação de um tema em um problema, para explicar os mecanismos institucionais de aprovação de uma legislação. Outras teóricas feministas da definição da agenda argumentam que a desconsideração de movimentos sociais pelas teorias convencionais, que focam em grupos de interesse, não conseguem explicar o relacionamento entre políticos e as redes de movimentos internos e externos ao governo, relegando os movimentos sociais ao domínio do clima político (Kenney, 2003). Não obstante, sua crítica é ainda mais profunda, apontando limites intrínsecos a cada teoria de agendamento que discute no texto; para nossos propósitos, nos interessa o que a autora tem a dizer sobre os limites do Modelo de Múltiplos Fluxos na construção de políticas para mulheres.

Como dito anteriormente, no modelo de Kingdon, o que determina uma demanda é o entendimento, por parte dos atores envolvidos, de que uma situação deveria ser diferente e que essa é uma responsabilidade do governo, independentemente da gravidade da queixa. A crítica de Kenney (2003) ao Modelo de Múltiplos Fluxos surge desde o fluxo do problema,

uma vez que a autora considera limitada a lista de requisitos elaborada por Kingdon para explicar como um tema entra na agenda política; ademais, o fluxo do problema falha ao apontar quem, ativamente, são os atores que movimentam essa demanda, confinando-os ao grupo de interesse. Para a autora, isso significa que, provavelmente pelos temas escolhidos para seu estudo já serem amplamente aceitos na agenda política, Kingdon não se aprofunda em explicar como um tema se transforma em problema. Em resumo, o foco de Kingdon “[...] está em como um problema, uma vez identificado, leva à mudança da política quando os três fluxos se unem, dando pouca atenção ao fluxo do problema” (*ibid.*, p. 185, tradução nossa). Mas, segundo a autora, as feministas estão mais interessadas em resolver outras etapas do problema muito antes de a teoria de Kingdon entrar em ação.

A lista finita de atores envolvidos no fluxo das alternativas (soluções) também é alvo de crítica para Kenney (2003). Isto porque o limite de atores entrevistados é uma característica própria dos temas escolhidos por Kingdon para seu estudo. Nesse modelo, extremamente fechado e limitado aos especialistas no assunto e a uma comunidade política composta por elites, a natureza do problema e as soluções propostas geralmente são as aventadas por estes atores. O que significa que provavelmente algumas elites teriam o poder para “suavizar” o fluxo das alternativas com suas soluções de preferência, ou mesmo aproveitar o movimento favorável do status na agenda para agir – o que não explica o gasto de energia na defesa de certas políticas tidas como complexas, como a luta pela erradicação da mutilação genital feminina, por exemplo. Para as feministas, ao contrário, interessa saber como uma questão nova surge no governo, como uma demanda é criada, bem como os mecanismos utilizados pelos estrategistas para alcançar a mudança política com sucesso total e, para isso, “[...] é preciso ir além da comunidade de políticas, além dos grupos de interesse formalizados com o conjunto preexistente de preferências, e entrar no reino dos movimentos sociais e dos cidadãos ativistas” (*ibid.*, p. 186, tradução nossa). Assim, para compreender a entrada de temas feministas na agenda política, utilizando o modelo de Kingdon, seria necessário alargar o escopo do que ele denomina comunidade de políticas e incluir agentes de mudança da política de base, movimentos sociais e feministas.

Neste sentido, a autora argumenta que a inclusão dos *outsiders* na construção de uma agenda política envolve o rastreamento da origem de uma ideia – o que Kingdon considera uma tarefa interminável, portanto desnecessária para seus fins, apesar de ser parte da pergunta inicial de seu trabalho. Não obstante, “sem identificar os agentes cruciais da mudança, pode-se ficar com a suposição errônea de que essas poderosas mudanças culturais ocorrem como parte inevitável da marcha do progresso, e não por meio de luta e contestação” (Kenney,

2003, p. 195, tradução nossa). Comentamos, inicialmente, que o fluxo político envolve um grande número de atores e Kingdon os divide entre visíveis e invisíveis, mas, além disso, outros fatores são de extrema importância. As eleições, por exemplo, vão determinar os chefes de governo bem como alterações na administração, que são fundamentais para entender como certas questões são adotadas na agenda política do governo. Para Kenney (2003), a chave está em estabelecer critérios de análise que sirvam tanto para a estrutura quanto para as agências governamentais, de maneira que explique favoravelmente por que uma questão entra na agenda e por que naquele determinado momento.

A mudança no paradigma do que pode ser mais efetivo para resolução política de problemas sociais ocorreu a partir do momento em que os tribunais, que ainda são uma arena decisória importante quando se trata dos direitos das mulheres, passaram a não dar mais conta de cumprir promessas legislativas. Nesse momento, entra no cenário o que Kenney (2003) chamou de mecanismo discursivo da política, tendo em vista a mobilização que a luta por direitos gerou no seio da classe das mulheres trabalhadoras, por exemplo. Sobretudo porque a experiência e a pesquisa sobre movimentos sociais demonstram que não é somente o sentimento de injustiça que une as pessoas em torno de um interesse comum e produz a mobilização, mas a compreensão da experiência comum como uma iniquidade que a ação coletiva é capaz de remediar:

O discurso energizou as ativistas a buscarem seus direitos em arenas que eram mais promissoras do que os tribunais. Assim, os interesses das trabalhadoras são uma tarefa de construção social e, mesmo depois de essa construção ter ocorrido, e as mulheres passarem a acreditar que recebem menos por serem mulheres, devem também acreditar que a ação política é promissora. Elas são ainda mais transformadas pelo engajamento político (Kenney, 2003, p. 193, tradução nossa).

Isto posto, que propostas e releituras as feministas e a própria Kenney (2003) sugerem? Em primeiro lugar, há uma percepção da limitação das teorias convencionais da agenda ao estudo das políticas no âmbito do governo federal dos EUA. Neste sentido, a autora argumenta que a apreensão de políticas promissoras, que tem sido encabeçada pelas feministas, geralmente é feita a partir da observação das mudanças políticas em outros estados e até países, isto é, a partir da difusão de mudanças na política em perspectiva comparada, inclusive a nível internacional. Kenney (2003) expande a comunidade de políticas de Kingdon para além de elites e especialistas, incluindo os movimentos sociais (mais especificamente, as feministas), ativistas individuais e intelectuais de base – aqueles que fazem parte do movimento que representam. É neste sentido que a autora aponta para a importância da

identificação dos agentes ativos e na busca pela origem da ideia – não obstante, ambos os mecanismos não apenas estão intrinsecamente conectados, como podem determinar o próprio status da agenda política. No caso do movimento feminista, Kenney (2003) relembra da importância do movimento na chamada “segunda onda”⁶ ao nomear e reformular transformando significativamente inúmeros temas em problemas a serem corrigidos, especialmente os que dizem respeito e lidam diretamente com a sexualidade, como: estupro, aborto, exploração sexual na infância, violência doméstica, etc. A autora sustenta seu argumento apontando que:

As feministas não erradicaram o estupro, nem melhoraram substancialmente a porcentagem de violações denunciadas e processadas, apesar do sucesso significativo na mudança tanto do policiamento quanto do sistema de justiça criminal. Em última análise, é claro, o sucesso é acabar com a violação, mas reconhecer esse objetivo não deve levar-nos a descartar o sucesso na fase de definição do problema. Se pensarmos na escravidão ou mesmo na negação do direito ao voto às mulheres, por exemplo, converter essas condições em problemas – nomeando-as como injustiças – foi uma parte importante para acabar com o que durante muito tempo pareceu uma prática inevitável (Kenney, 2003, p. 197, tradução nossa).

⁶ Essa nomenclatura, que divide o movimento feminista em períodos de efervescência política (popularmente conhecida como *ondas*), é geralmente utilizada para dar visibilidade aos diferentes tipos de pauta feminista em voga no período que se lhe corresponde. A perspectiva da “primeira” e “segunda onda” que utilizamos para construção desse trabalho, apesar de fugir do escopo, está, mormente, embasada na obra de Marlene LeGates, intitulada *In their time: a history of Feminism in western society*, de 2001. Onde a “primeira onda”: “[...] nas décadas de 1850 e 1860 os reformadores na Europa e na América do Norte formavam organizações mais permanentes e sofisticadas. Este desenvolvimento marca o início do que os historiadores chamam de feminismo de primeira onda. Abrangendo três gerações e culminando na conquista do voto das mulheres durante ou logo após a Primeira Guerra Mundial, este movimento foi, na verdade, muitos movimentos. Os participantes atacaram o monopólio masculino da educação, das carreiras profissionais e da cultura; a dependência econômica e jurídica das mulheres casadas; padrões duplos sexuais e morais; a falta de controle das mulheres sobre os seus corpos; o trabalho penoso do trabalho doméstico; salários baixos; e, não menos importante, a exclusão das mulheres da política. Unificando todas estas campanhas estava a determinação de que as mulheres pudessem definir as suas próprias capacidades e objetivos” (*ibid.*, p. 197, tradução nossa). E a “segunda onda”: “[...] mais de cem anos depois de as mulheres terem começado a organizar-se pela igualdade de direitos, as feministas da segunda onda chamaram a atenção dos meios de comunicação social com uma série de ações espetaculares. O ano de 1968 marcou a chegada à consciência feminista para muitas mulheres na Europa e na América do Norte. Em Atlantic City, manifestantes manifestaram-se contra um concurso de Miss América, desdobrando uma faixa anunciando ‘Libertação das Mulheres’ e atirando ‘instrumentos de tortura’, como cintas, bobes, cílios postiços, sapatos de salto alto, revista Playboy, livros de datilografia e sutiãs em uma lata de lixo de ‘liberdade’, inspirando assim o mito da mídia sobre a queima de sutiãs. No início daquele ano, as feministas de Toronto protestaram contra um concurso de ‘biquínis de inverno’. Maio marcou uma época de violentas manifestações em massa de estudantes e trabalhadores em França e um ponto de viragem e um novo começo para as feministas francesas. Pouco depois, as feministas alemãs e italianas confrontaram o chauvinismo masculino em organizações estudantis radicais e começaram a formar grupos separados de mulheres. (...) Na verdade, é claro, em nenhum lugar a segunda onda estava desligada do feminismo anterior. Quanto mais os historiadores investigam, mais provas encontram da atividade feminista entre a Segunda Guerra Mundial e o final da década de 1960, mas em vez de desafiar a analogia marinha das ‘ondas’ feministas, estas provas apoiam um relato de duas cristas de ações marcadas por reconhecimento público. **Entre as duas ondas, o movimento diminuiu em vez de desaparecer**” (*ibid.*, p. 327, tradução nossa, grifo nosso).

Outro fator que a autora aponta como de grande relevância para as políticas bem-sucedidas do movimento feminista é a arena política. Enquanto os teóricos da agenda se detêm a analisar a legislação sancionada como o resultado que procuram no processo de mudança política – deixando de lado o aprofundamento da origem da ideia e da definição da agenda em si –, restringindo sua arena de discussão ao Congresso, as feministas passaram a incluir os tribunais nas suas análises, uma vez que boa parte das mudanças nas políticas que lhes dizem respeito (o aborto, como exemplo de pauta feminista que foi judicializada em muitos países) é conquistada a partir de decisões judiciais (Kenney, 2003). Nesse ínterim, cabe ressaltar a importância do judiciário como formulador de políticas públicas, onde suas decisões, muitas vezes, atuam na mobilização de movimentos sociais. Mas uma constatação obtida pela autora revela que as feministas têm tido mais sucesso ao enquadrar suas demandas no curso do discurso dominante ou simplesmente não enquadrá-las como feministas. Isto porque há uma rejeição ao feminismo, evidentemente, por conta do sistema que é patriarcal e tende a ser contrário a muitas demandas das mulheres tidas como “controversas”, “complexas”, “tabu”. Nós, mulheres, sabemos o quanto nos custa a discussão pública de assuntos que acabam sendo ignorados pela classe política, muitas vezes por não saberem lidar com o tema – haja vista a Lei Maria da Penha, que nos custou apelo internacional para o reconhecimento nacional de um problema estrutural como a violência doméstica contra as mulheres (Carone, 2018).

As mulheres passaram a atuar e se mobilizar politicamente ao perceberem que muitas das injustiças que sofriam eram regulamentadas na política, isto é, os homens eram favorecidos tanto socialmente quanto politicamente, com políticas públicas que atestavam seu favorecimento em detrimento da subjugação das mulheres. E isso acontece mais sistematicamente há pelo menos dois séculos. A tomada de consciência⁷ – e o trabalho de conscientização de outras mulheres – foi uma ferramenta estratégica crucial para que esta classe tomasse corpo como movimento em diversos países no mundo, e trabalhassem em outras formas de interpelar por seus direitos, com mobilizações populares, trabalhos burocráticos, judiciais e legislativos, manifestações públicas, petições, lobby e emendas constitucionais, campanhas eleitorais, etc. (Hawkesworth, 1994). Apesar disso, a instituição de estudos feministas é recente, mas imprescindível no trabalho para sanar as lacunas da história omitida de metade da população mundial. Essa postura de demonstrar que e o quanto as mulheres também foram sujeitos ativos social, política e economicamente na

⁷ A tomada de consciência é um processo central para a teoria e movimento feminista, haja vista que é a partir dele que as mulheres podem confrontar a realidade e tomar atitudes que a transforme (MacKinnon, 2016).

história da humanidade suscitou o questionamento de paradigmas predominantes e das alegações convencionalmente universais. Ademais, no meio acadêmico,

As estudiosas feministas procuraram explorar a natureza do simbolismo de gênero – a atribuição de metáforas dualistas de gênero a várias dicotomias percebidas que raramente têm algo a ver com as diferenças de sexo (por exemplo, razão masculina versus emoção feminina) – e examinar os meios pelos quais o simbolismo de gênero contribui para o viés androcêntrico nas suposições centrais de várias disciplinas, permeando a operacionalização de conceitos, o projeto de pesquisa, as metodologias, a coleta de dados e a interpretação dos resultados⁸ (Hawkesworth, 1994, p. 98, tradução nossa).

Neste sentido, a introdução da perspectiva feminista na análise e investigação da política se traduz na necessidade de demonstrar os limites das teorias tradicionais e apresentar possíveis soluções, eliminando o viés androcêntrico e reformulando paradigmas. Muitos dos estudos feministas sobre políticas, desenvolvidos a partir da segunda onda do feminismo, além de apontar criticamente as limitações dos programas existentes, sugeriam a formulação de propostas políticas alternativas, ampliando o escopo dos temas sobre mulheres para incluir: seguridade social, equidade salarial, ações afirmativas, gravidez, contracepção, esterilização, abuso, aborto, planejamento familiar, licença, creche, moradia, estupro, incesto, violência doméstica, pornografia, etc. (Hawkesworth, 1994). Alguns desses temas tiveram sucesso na agenda política em favor das feministas, nos Estados Unidos, e dois são os motivos mais associados ao resultado, a) tanto as alianças entre organizações feministas, que formaram uma força lobista, b) quanto a prioridade dada às reformas incrementais na política, mais aceitas e mais fáceis de lidar. Essas estratégias, contudo, “[...] não desafiavam o sexismo enraizado nos sistemas de privilégio masculino” (*ibid.*, p. 99, tradução nossa). Na verdade, a constatação que as estudiosas do tema fazem sobre o período de adaptação do movimento feminista à estrutura do Estado condiz com a reprodução de um elitismo exigido pelos modelos pluralistas de políticas baseados em grupos de interesse. Mary Hawkesworth argumenta que:

De acordo com as autoras, que se concentram no sistema [estadunidense], as feministas podem conseguir mudanças significativas desde que adotem estratégias condizentes com as exigências de uma política pluralista: atuando como lobistas profissionais, fornecendo informações técnicas aos formuladores de políticas, exigindo apenas mudanças incrementais e evitando políticas confrontadoras (Hawkesworth, 1994, p. 100, tradução nossa).

⁸ Isto porque, quando adotada a variável “gênero” para a análise crítica de políticas percebeu-se que era utilizada, muitas vezes, para determinar o privilégio masculino ou a submissão feminina, mascarado pelo eufemismo da universalização: “Os conceitos podem ser classificados de acordo com o gênero ao se basearem em experiências tipicamente associadas aos homens, mas não às mulheres” (Hawkesworth, 1994, p. 105, tradução nossa).

Apesar disso, é importante salientar que nem toda política atende apenas às noções tradicionais de reformas incrementais. Alguns dos movimentos mais radicais de feministas foram protagonistas em muitas das reivindicações e manifestações por mudanças que usufruímos hoje. A complexa interação entre raça, classe e sexo nas políticas se deve, por exemplo, às feministas negras e socialistas (Hawkesworth, 1994) e as feministas radicais apontaram para a materialidade na relação dominação-subjugação existente em todos os âmbitos da vida social – como é o caso exemplar das feministas Andrea Dworkin e Catharine MacKinnon e seu esforço em politizar a pornografia, apontando para o dano que mais esta atividade da indústria do sexo causa às mulheres, classificando-a como um modo de discriminação sexual. Mesmo mudanças substanciais na política como a criação de creches, as licenças maternidade e paternidade (ainda que esta última seja profundamente discutível nos termos que se instaurou no Brasil), o reconhecimento da violência masculina contra as mulheres como algo estrutural, são mudanças intimamente relacionadas com as políticas de feministas socialistas ainda no início do século XX, na então União Soviética (Goldman, 2014).

Uma parte das estudiosas dessas políticas (e do sucesso que elas alcançaram) sugere que a abertura política favorece resultados positivos. Nos trabalhos analisados por Hawkesworth (1994), a autora conclui que as mulheres tiveram mais sucesso na aprovação de políticas nos países em que houve uma presença quase contínua de governos social-democratas. Isso se deve ao fato do empenho do governo em alcançar a justiça social e, assim, favorecer no trabalho das mulheres para erradicação de injustiças. Ao contrário do aconteceu em países que tinham um legado fascista, onde as políticas para mulheres (ou que visavam igualdade) não eram vistas como incremento à justiça social, mas eram suscitadas por grupos de pressão política privados (Hawkesworth, 1994) – como é o caso da Suíça, que somente concedeu o sufrágio feminino em 1971. Em países do sul da Europa (Portugal, Espanha, Itália e Grécia), além do legado fascista, a política era enraizada na igreja e nos militares, resultando em um obstáculo ainda maior para as mulheres se organizarem e implementarem suas políticas, tendo que lidar com legislações de cunho moral que privilegiavam a honra masculina.

Contudo, houve um aumento significativo de mulheres em cargos eletivos e, em decorrência disso, também dos estudos sobre o impacto das mulheres como formuladoras de conteúdo de políticas. Os resultados obtidos a partir desses estudos concluíram que as mulheres eleitas têm mais condições que os colegas homens de defender legislações feministas, se estiverem inclinadas a isso (Hawkesworth, 1994). A partir disso, que

rompimentos significativos o movimento feminista consegue executar nos processos de políticas em contraposição aos modelos tradicionais de formulação de políticas públicas? A introdução de concepções críticas feministas na análise e na produção de políticas públicas revelou uma tradição androcêntrica dominante, especialmente no que diz respeito à objetividade dos formuladores de políticas, uma vez que os questionamentos feitos por mulheres a essa tradição eram simplesmente ignorados (Hawkesworth, 1994). Dessa forma, as análises críticas feministas sobre políticas passaram a incluir:

[...] críticas às metodologias de pesquisa, prescrições para pesquisas e elaboração de políticas sensíveis “ao gênero”, análise nos papéis das mulheres na formação, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como esforços contínuos para prever e identificar os obstáculos para realização de políticas que promovam o bem-estar e a autonomia das mulheres, corrijam a discriminação sexual histórica e atendam às necessidades exclusivas associadas aos papéis e às escolhas produtivas e reprodutivas das mulheres em sociedades dominadas pelos homens (Hawkesworth, 1994, p. 111, tradução nossa).

Particularmente importante para essa dissertação é o estudo coordenado por Joyce Outshoorn (2004), que aborda justamente as políticas da prostituição a partir de uma comparação entre diversos países do norte global⁹. O trabalho revela como um tema considerado complexo foi tratado a partir da atuação feminista no Estado. A prostituição é vista como uma questão complexa por ter sido negligenciada pela ciência política, que a trata como um problema social ou uma questão de saúde pública, apesar de as feministas tentarem enquadrá-la como uma questão política. O tema finalmente recai como pauta feminista quando se constata que o cenário se apresenta como sendo majoritariamente de mulheres que vendem “serviços sexuais” a homens, geralmente em relações desiguais de poder (Outshoorn, 2004). Uma das perguntas que norteia o trabalho questiona a efetividade do movimento feminista na construção de políticas que transformem o estatuto das mulheres¹⁰. Neste sentido, a autora aponta as transformações ocorridas no âmbito do Estado a partir da ascensão do feminismo de segunda onda, com a incorporação das mulheres como sujeitos políticos, institucionalizando essa resposta por meio de agências de políticas para mulheres – instituições como comissões, conselhos, departamentos em órgãos da burocracia nacional, etc.

⁹ É certo que os países da Oceania analisados no estudo não estão localizados geograficamente no norte global, no entanto, são politicamente percebidos como pertencentes àquele grupo, não obstante são os únicos países do sul global analisados neste estudo.

¹⁰ Para a elaboração desse trabalho, foram analisados 36 debates realizados em 12 países em, pelo menos, três décadas diferentes. É claro que, para um trabalho dessa magnitude, contou-se com a colaboração de uma equipe em cada país, com pesquisadoras nacionais (Outshoorn, 2004).

É importante salientar que a participação de mulheres (e de outros grupos marginalizados) nas arenas políticas é um caráter definidor da democracia nos países. Um país onde há baixa participação e permeabilidade de políticas para mulheres revela muito sobre seu regime político. Assim, pode o movimento de mulheres fazer mais democráticos Estados que já são democráticos (Outshoorn, 2004)? Estudos sobre as agências de políticas para mulheres sugerem que sim e é neste íterim que emerge o conceito de feminismo estatal. Isto é, uma forma de atuação feminista como *insiders* nos aparelhos burocráticos do Estado. O feminismo estatal surge, não sem controvérsias, para auxiliar mulheres na apreensão das estratégias e ferramentas de atuação na burocracia nacional; isto porque mulheres, alijadas da esfera política por muito tempo, entenderam que precisavam compreender o funcionamento da máquina estatal para levar seus temas à arena política. A controvérsia surge no seio do próprio movimento feminista, haja vista que a instituição de agências de políticas para mulheres não as torna, imediatamente, feministas; bem como questionam se a autenticidade e autonomia próprias de movimentos sociais permaneceriam a mesma.

A escolha do tema da prostituição para o estudo de Outshoorn (2004) se refere ao fato de ser, intrinsecamente, uma “questão de gênero”¹¹, isto é, uma arena de conflito no que diz respeito à ordem política enquadrada pelos movimentos de mulheres. A prostituição é vista como uma instituição social, que produz regras variadas e envolve diferentes atores, e como uma forma de “prestação de serviço” a depender da perspectiva abordada, podendo, inclusive, ser ambas. E, como instituição, já foi controlada pelo Estado em diferentes períodos da História – a datação mais antiga de algo parecido com uma “regulamentação” é do governo de Sólon, na Grécia Antiga (Roberts, 1998). No entanto, é no período pós-Segunda Guerra Mundial que a movimentação a respeito do tema ascende novamente, dessa vez endossada pelos movimentos de mulheres (fossem contra ou a favor da regulamentação da atividade), em decorrência dos debates do feminismo de segunda onda. Certo é que muitos países têm alguma legislação sobre o tema, seja proibindo veementemente a prática, seja legalizando-a, mesmo que em alguns não esteja ativamente aplicada (Outshoorn, 2004).

Neste sentido, cabe assinalar que o movimento de mulheres foi um elemento crucial no debate sobre o tema e no enquadramento que o levou para a arena de discussão e decisão

¹¹ A autora utiliza uma definição de “gênero” que diz respeito “[...] aos significados ou ideias que as pessoas atribuem às diferenças biológicas (sexo) e demográficas entre si (mulheres)” (Outshoorn, 2004, p. 3, tradução nossa), mas que não condiz com a perspectiva adotada por esta pesquisa, uma vez que “gênero”, como é utilizado atualmente, tem o potencial de mascarar atores em uma dada relação. Para esta pesquisa, utilizarei “gênero” somente quando for uso da autora que cito, pois prefiro utilizar as expressões que nos permitem apreender melhor o cenário descrito, como “violência contra a mulher”, “perspectiva feminista”, “debate feminista”, “violência masculina”, etc.

política. Nesse caso, foi importante defini-lo como um problema que envolve as mulheres como partes interessadas, já que são a maioria na atividade e por isso o enquadramento da prostituição como sendo ameaça, injustiça e dano para a vida das mulheres (Outshoorn, 2004) – isto é, uma violação de direitos humanos de fato (MacKinnon, 1993). Outshoorn (2004) considera importante a atuação dos movimentos de mulheres na integração da “questão de gênero” nos debates políticos a fim de obter uma representação substantiva da sua classe. Por isso, o estudo leva em consideração a forma como as agências de políticas para mulheres atuaram para captar as ideias dos grupos de mulheres sobre a prostituição e possibilitaram – ou não – o acesso desses movimentos ao processo político sobre o tema. Para definir o “movimento de mulheres”, do qual o movimento feminista é um subconjunto, a autora apresenta a definição da literatura sobre os movimentos sociais como um

[...] processo de criação de discursos sobre identidades coletivas e seus interesses e os atores que apresentam esses discursos na vida pública. (...) O ressurgimento do feminismo desde o final da década de 1960 produziu toda uma série de atores do movimento, tais como grupos, organizações, movimentos em instituições, plataformas, redes ou movimentos de base. (...) O movimento de mulheres será definido operacionalmente de forma semelhante (Outshoorn, 2004, p. 5, tradução nossa).

Cabe constatar que o tema da prostituição é conflitante mesmo no interior do movimento feminista e, talvez por isso, seja tão dificultosa a tarefa de enquadrar o tema em um discurso coeso. Tanto nos países em que houve a regulamentação da atividade, com a legalização de bordéis (como nos Países Baixos), como onde houve a adoção do modelo abolicionista (como na Suécia), as feministas se consideram vitoriosas (Outshoorn, 2004). Em países como a Austrália, onde alguns estados legalizaram a atividade, o movimento se divide em opiniões contrárias: há quem considere um avanço nos direitos trabalhistas das mulheres, há quem considere um retrocesso em relação aos direitos humanos das mulheres. As feministas que defendem a regulamentação da atividade como um avanço nos direitos trabalhistas consideram a prostituição como um trabalho como outro qualquer; diferente das feministas que consideram a prostituição um exemplo do fenômeno da opressão das mulheres pelos homens, uma forma de dominação sexual, e lutam por sua abolição. A pesquisa coordenada por Outshoorn (2004), todavia, se limita a avaliar os debates que aconteceram naqueles países a partir da década de 1970, com a introdução de um debate mais feminista a partir da década de 1980, mas não alcança o desenvolvimento dos debates nesses movimentos em relação ao tema após a adoção pela União Europeia do modelo abolicionista em 2003, por motivos óbvios. Surgem, também, no período analisado pelo estudo, as primeiras

organizações de mulheres em situação de prostituição, se articulando enquanto voz pública e formando seu grupo de interesse em muitos países.

O enquadramento político da prostituição, a autora salienta, foi uma decorrência do aumento substancial do tráfico de pessoas e do crescimento da indústria internacional do sexo, fomentados pelo aumento do turismo mundial. Esse tema já havia sido debatido internacionalmente ainda no século XIX e suscitou a elaboração de tratados e convenções internacionais sobre o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual (sendo a ONU, posteriormente, principal ator a partir de 1949 na criação de tratados, convenções, plataformas e protocolos internacionais). A situação reascende nos países a necessidade de lidar com a prostituição, dessa vez, de forma mais assertiva, ainda que levassem três décadas para chegar a uma conclusão (Outshoorn, 2004). A grande questão que parece ser a geradora de dúvidas acerca do regime a ser adotado nos países, dificultando o trabalho das agências de políticas para mulheres, é definir exploração sexual, haja vista que as defensoras da regulamentação da atividade consideram que nem todas as mulheres na prostituição estão em condições forçadas; isto é, existe uma necessidade de diferir a prostituição forçada da voluntária (que seria o trabalho sexual), mas que, para feministas abolicionistas, é justamente o ponto que impede um tratamento legal da atividade, pois não há como definir diferenças absolutas (Outshoorn, 2004).

Dessa forma, as principais variáveis analisadas pela pesquisa organizada por Outshoorn (2004) nos debates sobre o tema em diversos países foram: a) as características do movimento de mulheres – estágio de desenvolvimento, proximidade com a esquerda, contramovimento, prioridade do tema e coesão argumentativa; b) o ambiente político – subsistema de políticas (estrutura, se aberto ou fechado e abordagem dominante), partido ou coalizão no poder; c) as características das agências de políticas para mulheres – orientação política, liderança, capacidade administrativa; d) as atividades dessas agências – se eram *insiders*, marginais, não feministas, simbólicas; e e) o impacto do movimento de mulheres e a resposta do Estado – dupla resposta, cooptação, ausência de resposta, preferência (este é um quadro que foi resumido aqui e pode ser encontrado na obra citada de Outshoorn, 2004, p. 13, tradução nossa).

Após a exposição e análise dos trinta e seis debates sobre a prostituição em doze países diferentes, Outshoorn (2004) nos apresenta algumas conclusões. A primeira delas é que antes de se tornar um assunto evidentemente político, a prostituição era tratada pelo modelo abolicionista em muitos países – em decorrência dos tratados internacionais fixados sobre o tráfico de mulheres, como no caso de Austrália, França, Áustria, Israel, Itália, Holanda,

Espanha e Suécia. Canadá, Finlândia, Grã-Bretanha e Estados Unidos mantinham um regime proibicionista que punia as mulheres em situação de prostituição. Isso significa que o assunto era tratado pela via legislativa, isto é, em boa parte dos países em que havia um tratamento estatal para a atividade, as regras eram fixadas em lei. Assim, qualquer movimentação (mudança, transformação, adição, exclusão) na questão deveria, impreterivelmente, passar pelo Congresso, tornando-o a principal arena da tomada de decisão (Outshoorn, 2004). Os primeiros países a debaterem a prostituição como uma questão política e incluí-la em sua agenda política foram Austrália, França, Israel e Itália, no início dos anos 1970, enquanto na Espanha o debate se renovou na agenda política somente em meados de 1990. O que possibilitou a renovação do debate sobre a prostituição nesses países foi a mudança legislativa da época, especialmente dos Códigos Penais que ainda estabeleciam penalidades ultrapassadas para crimes anacrônicos, como a vadiagem – crime no qual eram enquadradas as mulheres em situação de prostituição (Outshoorn, 2004).

Na Suécia, por exemplo, uma comissão de reforma legislativa penal foi criada e tentou suavizar os crimes relativos ao estupro, o que gerou uma revolta social e impulsionou o movimento feminista a pressionar o governo para a criação de uma comissão especial para tratar da prostituição. Enquanto na Espanha, conduzida pelo Código Penal do governo autoritário de Franco, que sobreviveu à transição democrática, o tema só ganhou força política em meados de 1990 em decorrência da ascensão do governo mais inclinado ao socialismo e da reforma política. Mas em quatro países o caminho foi diferente: na França, o debate entrou na agenda política após uma repressão policial contra as mulheres em situação de prostituição na cidade de Lyon, que, ademais, organizou o primeiro movimento organizado de prostitutas; na Itália abolicionista, o debate praticamente nunca saiu da pauta política, haja vista que enquanto a direita tentava a todo custo revogar a legislação de proibição de bordéis, a esquerda e o movimento de mulheres, que eram uma força política, não permitiam que isso acontecesse; em Israel, o debate surge na agenda após a Guerra dos Seis Dias e o pânico moral perpetuado a respeito de meninas e jovens mulheres sendo prostituídas nos espaços comuns entre judeus e árabes; e nos Estados Unidos, o debate nunca entrou, efetivamente, na agenda política do país – exceto em Nevada, que legalizou a atividade em locais distantes das metrópoles –, sendo debatido somente o tráfico com fins de prostituição e, ainda assim, era enquadrado como um crime contra menores de idade (Outshoorn, 2004).

Outra análise que a autora faz diz respeito à inclusão do “debate de gênero”¹² sobre a prostituição – ou seja, estabelecer a perspectiva feminista de que a questão da prostituição era sobre mulheres –, o que para o movimento de mulheres permitiria sua participação nos debates públicos sem restrição ou questionamentos e garantiria o atendimento de suas demandas; não obstante, onde não houve a inclusão do “debate de gênero”, não houve participação de mulheres na arena decisória: “De modo geral, pode-se concluir que há um forte apoio à hipótese de que o sucesso da representação de gênero pelos atores dos movimentos de mulheres favorece sua representação” (Outshoorn, 2004, p. 270, tradução nossa). Ademais, a inclusão do “gênero” no debate político revelou que produz efeito tanto sobre o acesso de mulheres no processo político, quanto no conteúdo da política em si. Isso porque, inicialmente (antes do primeiro debate), os países enquadravam discursivamente a prostituição como sendo: a) um problema social (Israel, Finlândia, França e Suécia); b) ameaça potencial à saúde e à ordem pública (Áustria e Itália); c) menores em risco em decorrência do tráfico (EUA); ou d) experimentos modernos que apregoavam a máxima de que o Estado não deveria interferir na vida privada dos cidadãos (Austrália, Grã-Bretanha, Holanda e Espanha), distantes de qualquer relação com a “questão de gênero”. No entanto, a autora aponta que, após o primeiro debate sobre a prostituição, nove dos doze países passaram a enquadrar o debate como uma “questão de gênero” (Outshoorn, 2004).

Quanto ao movimento de mulheres, Outshoorn (2004) analisa sua participação na discussão acerca da prostituição e aponta a intrínseca relação entre o surgimento da prostituição como um debate público e a popularmente conhecida segunda onda do feminismo. As diferentes – e muitas vezes opostas – perspectivas do movimento de mulheres sobre a prostituição naquele momento impediram um enquadramento assertivo para a tomada de decisão em muitos países. Segundo Outshoorn (2004), o movimento feminista se dividia entre as feministas pró-regulamentação e feministas contra, mas mesmo o movimento de mulheres (aqui entendido como algo mais amplo), se dividia entre feministas e organizações tradicionais. O debate público do assunto, apesar de nem sempre ser centralizado e coeso, foi importante para o estabelecimento dos diferentes modelos nos países, isto porque o processo político de discussão durou décadas – em alguns países, houve cerca de três debates diferentes, em décadas diferentes; exceto na Espanha, onde o tempo de debate se concentrou

¹² O “debate de gênero”, apesar de não ser explicado na obra de Outshoorn (2004), no contexto deste trabalho pode ser lido como “perspectiva das mulheres”; assim, ao tratar da inclusão do “debate de gênero” sobre a prostituição, entendemos que na verdade se trata da inclusão da perspectiva das mulheres sobre a prostituição, podendo responder aos anseios feministas ou liberais, tendo em vista que as perspectivas sanitária e policial já não davam conta de resolver o problema da prostituição (agora realçado pelo aumento do tráfico internacional de mulheres e integrado na indústria do sexo).

em meados dos anos 1990. Contudo, Outshoorn (2004) argumenta que a prioridade do assunto nunca foi alta, mesmo entre o movimento de mulheres. A pesquisa organizada pela autora demonstra que dos trinta e seis debates, somente oito tiveram um alcance considerável de audiência e atenção política e destes somente a Finlândia e a Suécia deram grande prioridade ao assunto nos três debates e em ambos a criminalização do cliente aparece em destaque.

Ademais, em alguns países, as mulheres em situação de prostituição se organizaram em torno de suas demandas, fazendo com que algumas questões fossem atendidas, especialmente as que dizem respeito à facilitação do exercício da atividade – com a revogação da proibição de bordéis e/ou o direito ao seguro social – na Austrália, Áustria, Grã-Bretanha, Canadá, França, Itália, Holanda e EUA (Outshoorn, 2004). A autora aponta, contudo, que o apoio ou não das agências de políticas para mulheres às demandas levantadas pelas mulheres em situação de prostituição organizadas remete ao sucesso ou fracasso do alcance dessas demandas.

Quanto ao relacionamento entre as agências de políticas para mulheres e o movimento de mulheres, a autora aponta para a análise das variáveis que se referem ao impacto de suas ações na obtenção de representação, para medir a satisfação com as políticas e o acesso à arena decisória, e o envolvimento das agências de políticas nos debates, analisando se a postura ativa ou simbólica das agências auxiliara no sucesso da demanda – isto é, se é possível e viável um “feminismo de Estado”. A conclusão de Outshoorn (2004) aponta que a participação do movimento de mulheres em estados democráticos foi maior (52,7% dos casos ou em dezenove debates) e suas demandas políticas foram bem-sucedidas quando as agências de políticas para mulheres trabalham como *insiders* no processo de formulação – em 68% dos casos, ou em treze dos dezenove debates com a participação do movimento de mulheres, a pauta das agências era a mesma do movimento. A exceção foi o debate nos EUA que, apesar de o movimento de mulheres ter vencido a demanda, a agência de políticas não desempenhou um papel feminista. Quando não houve resposta do Estado ao movimento de mulheres, a agência de políticas exercia um papel meramente simbólico. Não obstante, quanto maior a capacidade administrativa das agências, maior a eficácia em formar vínculos entre o movimento de mulheres e os formuladores de políticas. Ademais, as agências de políticas que agiram como *insiders* no processo tinham uma liderança feminista, o que permitiu, também, que a prostituição fosse uma orientação política da agência, com investigação especializada da questão.

Quanto à resposta do Estado e às características próprias do movimento de mulheres, observou-se que foi mais relevante a coesão argumentativa do que sua inclinação política de

fato. Isto porque, nos casos em que o movimento de mulheres tivera um argumento único e coeso houve resposta favorável a suas demandas, enquanto onde o movimento tinha opiniões divididas (em seis casos dos dezenove debates com abertura à participação do movimento), não houve resposta do Estado. Do ambiente político concluiu-se que onde a esquerda era governo ou compartilhava o poder, houve resposta aos debates; mas em quatro dos seis casos de ausência de resposta, a esquerda também estava no poder. A partir disso, Outshoorn (2004) concluiu que as variáveis do ambiente político se relacionam mais ao impacto do movimento de mulheres que à sua orientação política propriamente dita. Para a autora, o único indicador do movimento de mulheres que se destacou foi a coesão argumentativa; e para explicar seu impacto (as respostas do Estado) e das agências de políticas é preciso analisar os indicadores do ambiente político. Diante deste quadro, Outshoorn (2004) conclui que as agências de políticas para mulheres são peças fundamentais no vínculo entre o movimento de mulheres e as respostas do Estado em relação às suas demandas. O impacto dos movimentos de mulheres em relação às políticas de prostituição responde, segundo os critérios do estudo, a três variáveis: os debates (prioridade alta ou baixa do tema da prostituição), o subsistema de políticas (se era aberto ou fechado) e o ambiente político.

Contudo, tais variáveis precisam atender a estudos muito detalhados, para que generalizações possam ser feitas sobre políticas nacionais que expliquem a variação nos resultados de cada debate. Mas algumas generalizações foram possíveis de serem feitas: a) debates sobre políticas com “enfoque de gênero” favorecem o acesso de movimentos de mulheres ao processo político e às suas demandas; b) atrizes dos movimentos de mulheres foram bem-sucedidas em aumentar a representação substantiva (com resultados favoráveis às políticas) e descritiva (com ampla participação no processo); c) as agências de políticas para mulheres foram peças importantes no processo de políticas, ajudando em resultados favoráveis; d) o fator preponderante no sucesso do movimento foi sua coesão argumentativa (Outshoorn, 2004). Neste sentido, a autora argumenta que existe maior probabilidade de sucesso na política se a agência de políticas para mulheres for aberta à intervenção de outros departamentos e arenas políticas, se o tema da prostituição estiver incluído na sua agenda de debate e se a sua liderança for uma mulher feminista, mas não é uma condição necessária para o impacto (poder de influência) se os atores do movimento de mulheres estiverem unidos, encontrarem um ambiente de política aberto ao debate de suas demandas e apresentarem abordagens coesas sobre o assunto.

A pesquisa organizada por Joyce Outshoorn (2004) nos revela muito sobre como o tema da prostituição foi tratado em diversos países ocidentais, mas se limita ao norte global.

Sabemos que dificilmente as respostas às questões apontadas pelo estudo da autora serão as mesmas se a perspectiva for latino-americana. Isto porque, não há como utilizar a perspectiva de países que têm uma estrutura (histórica, política, social e econômica) tão distinta da que formou a América Latina como universal, já que a região também padece de uma relação de dependência para com tais países. Ademais, o período em que se deram os debates sobre as políticas de prostituição analisado pela autora corresponde a um período de ditadura militar vivido em muitos países latino-americanos, o que revela que, para analisar o debate sobre a prostituição no Brasil, por exemplo, talvez seja necessário avançar um pouco no tempo.

Na América Latina, estudos sobre políticas públicas e “estudos de gênero” se vinculam ao momento em que há uma reforma da administração pública na gestão de ações e da utilização de modelos organizacionais europeus, ainda nos anos 1980 (Caicedo-Muñoz, 2019). Neste período, algumas organizações feministas, por exemplo, passaram a se burocratizar com o intuito de serem reconhecidas como instituições e legitimadas enquanto movimento ideológico em expansão, com objetivos e metas que atendiam demandas coletivas. Apesar de muitas feministas entenderem que organizações burocráticas são essencialmente opressoras, especialmente as que nascem em virtude da ascensão do modelo neoliberal, outras organizações feministas optaram por se instrumentalizar em organizações não governamentais (ONGs) com finalidades de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas que estivessem em consonância com o feminismo. O dilema se baseia, resumidamente, em: “De fato, algumas feministas veem as organizações burocráticas como inevitavelmente opressivas para o trabalhador, ao passo que a burocracia é uma estrutura benéfica para as organizações feministas, pois facilita a realização de metas, a justiça e *accountability*” (Caicedo-Muñoz, 2019, p. 4, tradução nossa).

Como mencionado anteriormente, a formulação de políticas públicas se ampara na participação de diversos atores públicos e da sociedade civil, dentre eles pesquisadores (as), acadêmicos (as) e especialistas nos temas que auxiliam nos múltiplos fluxos da construção de uma política. Com as políticas para mulheres não foi diferente. Toda essa movimentação em torno da produção de políticas para mulheres, como vimos, foi uma resposta às pressões do movimento feminista. Reconhecer o feminismo, o movimento de mulheres e a participação de pesquisadoras acadêmicas como parte integrante do sistema político na formulação de políticas públicas – tanto na mudança de paradigmas teóricos da construção de políticas, quanto na aplicação prática desses paradigmas –, permite-nos entender a origem da efervescência dessa dinâmica. As décadas de 1980 e 1990 viram eclodir grupos e coletivos feministas, núcleos de estudos sobre a mulher, revistas científicas para trabalhos com

perspectivas críticas feministas, bem como organizações de mulheres em situação de prostituição em diversos países do mundo e no Brasil (Barsted, 1994; Jeffreys, 1997; Farah *et al.*, 2018; Paradis, 2017).

A intensa participação desses grupos na formulação de políticas para mulheres foi um elemento essencial na promoção e consolidação da democracia em ascensão no país. No entanto, esse processo não esteve livre de obstáculos, haja vista que foi concomitante à consolidação do neoliberalismo. Isso significa, em linhas gerais, um fomento à desresponsabilização do Estado frente às políticas públicas de caráter universal. É nesse contexto que surgem as ONGs como uma resposta estatal com o objetivo de controlar e fragmentar a ação de movimentos sociais, direcionando-os para ações pontuais em parceria com o Estado em assuntos não contemplados pelas políticas públicas (Cisne; Gurgel, 2008). O Estado consegue, assim, “domesticar” os movimentos sociais e fazê-los aderir à sua lógica de mercado, atendendo às suas demandas passivamente, mas em detrimento de reais interesses da população ou do grupo que representa: “Nestes termos, mesmo que muitas ONGs se assumam como sujeitos defensores de políticas públicas e até realizem ações políticas nesta direção, o interesse do capital em financiá-las concretiza a existência de políticas focalizadas e temporárias” (Cisne; Gurgel, 2008, p. 76). Assim, o principal diagnóstico dessa realidade – de institucionalização dos movimentos sociais em ONGs – é o esvaziamento político e social das lutas populares. Como apontado por Caicedo-Muñoz (2019), até mesmo o movimento feminista se viu fagocitado por essa realidade, uma vez que elementos organizacionais e burocráticos permitiam às ONGs mais acesso a órgãos e instâncias políticas de participação institucionalizadas, como comitês e conselhos. Ainda que essa realidade evidencie um ponto de tensão do feminismo, que é sua autonomia, a burocratização e organização institucional permitiu ao movimento uma ponte de diálogo com o Estado, concretizado no acesso aos processos de políticas públicas e ações governamentais.

Assim, o debate sobre a relação do feminismo com o Estado vem se focalizando em algumas questões, como o papel do movimento na reivindicação por políticas públicas, a participação de lideranças nas estruturas governamentais e a representatividade do movimento na negociação direta com os órgãos de Estado (Cisne; Gurgel, 2008, p. 80).

Esse processo, novamente, divide o movimento feminista entre as que consideram que a burocratização enfraquece o movimento, subordinando-o e ceifando seu potencial de resistência, e as que argumentam que esta é a melhor forma de pautar as demandas das mulheres e transformar suas condições de vida efetivamente. Esta última postura se torna

evidente quando as feministas percebem a necessidade de políticas imediatas para sanar problemas como a marginalização e pauperização da população, especialmente da classe feminina. A mudança de paradigma serviu, também, para que as feministas entendessem que ações imediatistas não eram contrárias à demanda central do feminismo que é a emancipação das mulheres do jugo patriarcal e capitalista (Cisne; Gurgel, 2008). Apesar do movimento contraditório que envolve a relação entre feminismo e Estado, as feministas se tornaram um grupo de interesse organizado que faz frente às formulações de políticas hegemônicas pelo consenso patriarcal, evidenciando, criticamente, a forma como as políticas públicas são elaboradas, quem participa dessa elaboração e que tipo de influência impera sobre as políticas para mulheres.

As críticas em relação à regulamentação da prostituição, ou mesmo da institucionalização de lutas feministas ao Estado, partem do pressuposto de que o Estado não é um ator neutro nessas relações. Isso implica compreender seus interesses por trás de ações que podem tanto aprofundar desigualdades já existentes, como se aproveitar de situações para criar outras desigualdades (Alvarez, 2000). O fato é que as feministas não podem mais ignorar o Estado, porque o Estado não tem ignorado as mulheres – e em muitos sentidos, tem trabalhado para piorar nossas condições de existência. O que as feministas latino-americanas sugerem é a apropriação dos mecanismos e estruturas do Estado, seu funcionamento, linguagem e estratégias de ação, para que as mulheres tenham ferramentas não somente para fiscalização de políticas, mas, também, de formulação e implementação, especialmente das políticas que lhes dizem respeito e afetam diretamente (Alvarez, 2000).

Nesse sentido, para compreendermos a formação da agenda política acerca da regulamentação da prostituição, precisamos entender o movimento de inovação e transformação política que foi a “segunda onda” do feminismo, quando inúmeros países passaram a discutir o assunto como pauta de política pública. A partir da já mencionada limitação do modelo de múltiplos fluxos no que diz respeito aos critérios de territorialidade e sistema político ao qual se insere, Kenney (2003) aponta mais esta limitação do modelo que é a desconsideração dos movimentos sociais na formação das agendas políticas. Ademais, sob a ótica das conclusões de Outshoorn (2004), percebe-se que somente a inclusão de grupos marginalizados em processos políticos não é suficiente para sanar seus problemas; a verdadeira inclusão de grupos marginalizados deve ser acompanhada de mudanças estruturais e estratégicas no campo político, para que suas demandas sejam verdadeiramente efetivadas. Neste sentido, o trabalho organizado de movimentos feministas – em constante relacionamento com as agências de políticas para mulheres – tem sido imprescindível para

preencher o vácuo deixado pelos formuladores de políticas em uma estrutura de Estado eminentemente patriarcal:

[...] vejo o Estado como uma arena não neutra, estruturada contra os interesses das mulheres, mas relativamente autônoma, capaz de ser ocasionalmente prejudicada para os fins feministas e, talvez ainda mais importante, como uma arena em que tantos danos podem ser causados às mulheres que as feministas não podem se dar ao luxo de abandoná-la (Kenney, 2003, p. 182, tradução nossa).

É a partir desse ponto de vista que pretendemos trabalhar com o feminismo no Brasil, isto é, como uma força política capaz de alterar, mesmo que “ocasionalmente”, certas estruturas do campo político em benefício das mulheres. Ampliar o escopo da formação da agenda política para incluir os movimentos sociais como atores importantes na definição da agenda significa ampliar, também, a ideia de instituições participantes dos processos de políticas públicas para além dos limites estabelecidos pelos teóricos da definição da agenda – por exemplo, não concentrar os estudos no Congresso ou na Suprema Corte, atomizando essas instituições e suas ações no processo político. Dentre as teorias políticas de formação de agenda, o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2007; 2014) é a mais utilizada (e citada). O modelo faz, de fato, um apanhado geral, que também pretende ser profundo, dos processos de mudança na política – o que explica satisfatoriamente o motivo de ser dividido em fluxos, pois facilita a apreensão do processo. Mas para as feministas, o modelo falha ao explicar como uma questão entra na agenda; a construção do fluxo do problema, que é o primeiro da lista a ser analisado em ordem de acontecimentos, se concentra em poucos dados e os movimentos feministas não são considerados como atores centrais na produção de políticas para mulheres (Kenney, 2003). Na próxima seção, discutiremos as perspectivas políticas do movimento feminista sobre a prostituição a partir de teóricas que analisaram as soluções implementadas por seus países, já que, como argumenta Outshoorn (2004), muito do que é pensado em relação às políticas para mulheres envolve uma análise transversal de políticas, considerando as soluções que foram propostas para um mesmo problema em diferentes países.

2.3 AS PERSPECTIVAS POLÍTICAS SOBRE A PROSTITUIÇÃO

Os novos embates e perspectivas políticas para tratar da prostituição surgem a partir do momento em que as soluções aventadas anteriormente – sanitária/higienista e policial – não davam mais conta do problema, além de terem passado pelo crivo da evolução do entendimento da condição das mulheres no patriarcado. Isto é, tais perspectivas já não eram mais bem vistas quando as mulheres adquiriram o status de detentoras da “dignidade da

pessoa humana” com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, de 1949, e especialmente com a *Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição de Outrem*, de 1950, que reconhece a prostituição como uma violação dos direitos humanos das mulheres. As perspectivas políticas que surgem para ocupar o lugar das perspectivas anteriores são resultado, também, da influência e pressão da segunda onda do feminismo, mormente baseadas na predominante questão da reprodução e sexualidade das mulheres (Ribeiro, 2015). Assim, ambas as perspectivas abolicionista e pró-regulamentação, passaram a tratar a prostituição com o pano de fundo da dignidade da pessoa humana: na via abolicionista, com a mulher em situação de prostituição como sujeito da exploração sexual intrínseca à atividade; e a via pró-regulamentação, na defesa dos direitos trabalhistas dos/as “trabalhadores e trabalhadoras do sexo”¹³.

A perspectiva abolicionista é aquela que entende a prostituição como viés comercial da exploração sexual de meninas e mulheres pelos homens, respaldados pelo advento das relações contratuais, mas que remete à impossibilidade da venda de consentimento, tendo em vista que admite a entrada de mulheres nessa atividade como resposta à necessidade de sobrevivência em decorrência do pauperismo, da violência que (muitas vezes) sofrem desde a infância e situações de crises políticas e econômicas, como em guerras. Esta perspectiva é muito defendida pelas chamadas feministas radicais, materialistas, socialistas e anarquistas. Para estas feministas, é importante a compreensão de que o que está em discussão não é simplesmente o sexo¹⁴, mas a relação de poder que a atividade estadeia – na verdade, a intrínseca relação entre sexo e poder, inseparáveis no patriarcado, como relação de dominação e subordinação entre homens e mulheres (Pateman, 1983). E a perspectiva pró-regulamentação, que considera a prostituição como a possibilidade de mulheres adultas e livres exercerem sua sexualidade da forma que escolherem, embasada na liberdade sexual e na autonomia das mulheres, também resultado das bandeiras de reivindicação da segunda onda do feminismo, remetendo a atividade como auge do confronto com o patriarcado (Ribeiro, 2015). Essa perspectiva é conhecida como regulamentária/legalista e visa advogar pelos direitos das “trabalhadoras e trabalhadores do sexo”, como são chamadas as pessoas que exercem a atividade.

¹³ Isso se considerarmos que “dignidade humana” abrange um espectro massivo de significados que podem ceder tanto para um lado radical da política (com a abolição de todas as formas de violência contra as mulheres), como para um lado menos impositivo, buscando alternativas de melhoria para as formas de exploração humana sem, no entanto, extingui-las.

¹⁴ Até porque essa perspectiva admite que existam mulheres que escolheram, de fato, exercer a prostituição – o que não anula toda a vulnerabilidade a que estão submetidas também (Pateman, 1999).

O primeiro argumento utilizado pelos/as defensores/as da perspectiva pró-regulamentação da prostituição foi o consentimento, tendo em vista que o consentimento – somente possível para pessoas livres e maiores de idade – tem como prerrogativa distinguir as relações de trabalho, amparadas por firmas contratuais, e situações de exploração sexual (Ribeiro, 2015). Por isso, a adoção dos termos *prostituição forçada* e *prostituição voluntária*, nesta perspectiva, “[...] não foi uma rejeição da concepção feminista da prostituição, mas um refinamento dessa concepção” (*ibid.*, p. 22). No entanto, esse cenário foi mudando e esses setores têm adotado uma perspectiva mais objetiva e pontual acerca do assunto para validar seus argumentos, que é a condição de trabalho das pessoas que exercem a prostituição. Para a perspectiva pró-regulamentação, a dicotomia entre prostituição *forçada* e *voluntária* serviu somente para simplificar “[...] as condições estruturais e subjetivas que entram na balança quando se pensa em coerção e opressão ou consentimento e escolha por parte das mulheres” (*ibid.*, p. 25). Outros autores defendem que nenhuma das duas perspectivas (nem a abolicionista e nem a pró-regulamentação) está completa e unicamente correta, tendo em vista que seriam ambas unidimensionais e essencialistas (Ribeiro, 2015), devendo a prostituição ser concebida como um fenômeno complexo no sentido de uma amplitude de variedades de experiências que não cabem em análises simplistas.

Neste sentido, pesquisadoras do tema consideram que a prostituição tem se tornado uma instituição cada vez mais complexa que se alicerça em relações econômicas, sociais, políticas, sexuais e criminais, envolvendo diversos atores. Uma fundamentação mais assertiva do fenômeno deveria assentar-se em uma investigação etnográfica¹⁵ para apreensão das contradições e sutilezas da prostituição a partir de uma observação fundamentada empiricamente no real (Oliveira, 2013). Para Oliveira (2013) existem duas abordagens feministas sobre a prostituição, na qual a primeira abordagem deu início ao estudo do tema considerando-o de forma reducionista como uma atividade desviante e passou a ser tratado como resultado de uma cultura capitalista de consumo, onde a deficiência socioeconômica de mulheres acabou servindo de prerrogativa ao privilégio da sexualidade masculina. E a segunda abordagem deu origem a sua forma trabalhista mais contemporânea, neoliberal, onde os indivíduos envolvidos na atividade celebrariam contratos livremente entre si.

A abordagem que estuda a prostituição de forma reducionista, alocando as pessoas que se prostituem no lugar de vítimas *per se*, a autora chamou de abolicionista e a considera como

¹⁵ Considero, particularmente, interessante uma investigação etnográfica acerca da atividade, abrangendo todas as esferas e atores desta instituição, por acreditar que tal estudo possibilitaria o entendimento comum de toda a violência e exploração a que estão submetidas essas mulheres e que isso possibilitaria um debate verdadeiro sobre políticas públicas para esse grupo.

intrinsecamente opressiva. Segundo sua interpretação, para as defensoras do abolicionismo, qualquer tipo de prostituição deve acabar por se tratar de um dos mecanismos da dominação masculina sobre as mulheres (Oliveira, 2013). A autora considera essa abordagem simplista e excludente, na medida em que concentra seu discurso apenas nas mulheres, ao conceber todas as experiências da prostituição como vitimizantes, ao considerar seus princípios em toda a soma de trabalho sexual – como se prostituição de rua, serviço de acompanhante, pornografia, atendimento via *web cam*, etc. fossem a mesma coisa – e ao estar sempre enviesando os casos particulares ao extremo de exploração e violência relativas à atividade (Oliveira, 2013). A outra abordagem do tema, encabeçada pelo feminismo liberal, também conhecida como pró-prostituição, advoga no sentido de tratá-la como mais uma forma trabalho onde o que a torna abusiva são as condições em que é exercida. Neste sentido, a prostituição é defendida como um direito de exercício da cidadania, uma vez que, segundo a vertente, muitas mulheres escolhem livremente a atividade e que, portanto, deveria pautar-se pelo direito trabalhista para usufruírem os mesmos direitos que quaisquer outros trabalhadores. Mas a autora pondera que também essa abordagem defende o outro extremo, que é a defesa do empoderamento das mulheres na prostituição, esquecendo-se das pessoas que se sentem vitimadas e oprimidas pela indústria do sexo (Oliveira, 2013).

É apontado por feministas e estudiosas de diferentes perspectivas sobre o tema que a prostituição se expandiu e se transformou. Existem, atualmente, muitas formas de prostituição e por isso muitas autoras/es, ao se referirem a essas formas, as alocam na “indústria do sexo” – isso porque, além das formas que assumiu, uma gama de atores faz parte da prostituição, contando com governos e os “empresários do sexo”, como são chamados os cafetões em países onde a atividade foi legalizada. A indústria do sexo, então, pode incluir qualquer atividade que lucre mercadologicamente com a venda de sexo, das quais podemos distinguir: prostituição, pornografia, tráfico sexual, turismo sexual, rufianismo, agenciamento, *lobby*, propaganda, produtos, estabelecimentos privados, etc. O turismo sexual foi o tema que abriu as portas para o processo de transformação da prostituição em tema político após a Segunda Guerra Mundial exatamente pela grande quantidade de movimentação internacional de homens entre os países participantes da guerra, o que acabou acelerando um novo tipo de comércio: o tráfico de mulheres e meninas para exploração sexual. Os defensores/as da prostituição alegam que a melhor maneira de lidar com o tráfico seria reconhecer a prostituição como um trabalho, uma vez que assim ficaria mais fácil distinguir o tráfico forçado da atividade exercida livremente (Kempadoo; Doezema, 1998).

As teóricas da perspectiva abolicionista focam sua crítica tanto em lacunas da perspectiva pró-regulamentação quanto em argumentos mais substantivos contrários à prostituição. Jeffreys (1999), por exemplo, identifica que não há provisão de mecanismos que possam ser usados para distinguir a prostituição “forçada” da “voluntária”, isto é, para averiguar o consentimento. Raymond (2004a) critica a ideia de legalização de casas de prostituição, porque considera que esses estabelecimentos na verdade se transformariam em locais comerciais para venda de sexo, transformando também os proxenetas em empresários do sexo. Outro argumento criticado por Jeffreys (2009) diz respeito à ideia de que a legalização da prostituição conteria o tráfico de pessoas e o crime organizado, mas em suas pesquisas, a autora descobriu que a indústria do sexo tem transformado o tráfico de pessoas para prostituição em “migração para trabalho”. A legalização da prostituição também aumentou a prostituição clandestina, ilegal e de rua, fomentando a exploração sexual infantil (Raymond, 2004a; Jeffreys, 2009). Ademais, um estudo realizado por Farley *et al.* (2003) reconheceu a prostituição como um tipo de violência contra a mulher a partir dos dados coletados sobre os danos físicos e psicológicos causados em mulheres na atividade. Boa parte das pesquisas brasileiras apresentadas até aqui mencionam as feministas abolicionistas sem se engajar com suas ideias ou citar suas autoras, o que as leva a enquadrar erroneamente o Brasil como tendo adotado o modelo abolicionista para a prostituição. Assim, nesta pesquisa, faz-se necessário conhecer de maneira mais aprofundada os argumentos contrários à prostituição a partir do que as teóricas feministas escreveram sobre o assunto.

Sheila Jeffreys (1999) argumenta que o que diferencia a prostituição de um trabalho como outro qualquer é o fato de que somente pode ser “executada” por uma mulher, isto é, a prostituição tem por prerrogativa a presença do corpo de uma mulher. Pode-se argumentar, por exemplo, que no caso da prostituição, bem como na pornografia, existem homens realizando a atividade, mesmo em quantidade abissalmente menor que mulheres; mas isso não contradiz o fato político que é a presença massiva de mulheres na atividade, não de homens. É a presença *historicamente* massiva de mulheres vendidas como escravas sexuais pelos vencedores da disputa por um território no período neolítico que deu origem à prostituição, não de homens (Lerner, 2019). Gerda Lerner (2019) sugere, inclusive, que homens aprenderam a escravizar outros homens após adquirirem a experiência com a escravização de mulheres do próprio bando primeiro¹⁶.

¹⁶ Considerarei, para os fins deste trabalho, esse ponto de vista de Lerner (2019) por ilustrar, quase graficamente, a origem daquilo que muitos alegam ser a “profissão mais antiga do mundo”. Em sua obra, a autora fornece subsídios verossímeis acerca da origem da prostituição de mulheres no mundo.

[...] para estender um conceito e transformar os escravizados em *escravos*, de alguma forma, *diferentes* de seres humanos, os homens já deviam saber que essa classificação funcionaria de fato. Sabemos que constructos mentais costumam vir de algum modelo da realidade e consistem de um novo ordenamento de experiência passada. Essa experiência, disponível aos homens antes da invenção da escravidão, era a subordinação de mulheres do próprio grupo. A opressão de mulheres precede a escravidão e a torna possível (Lerner, 2019, p. 112, *itálicos da autora*).

Janice Raymond (2004b) argumenta que as investigações acerca de um dos lados da relação que compreende a prostituição não são suficientes para entender o problema. Isto é, a despeito de não contarmos, no Brasil, por exemplo, com dados específicos sobre as pessoas que realizam a atividade, como sexo, cor, etnia, idade, escolaridade, etc., também não sabemos nada sobre quem gera a demanda da prostituição, os clientes. Neste estudo, a autora conclui que os clientes, apesar de não serem os únicos responsáveis pela manutenção da indústria do sexo¹⁷, o tráfico e a prostituição, são atores imprescindíveis na sua expansão e sustentação da exploração sexual comercial e, ainda assim, permanecem intocados tanto nas análises, estudos e investigações sobre o tema, quanto nas penalidades por suas ações (Raymond, 2004b). O *Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o tráfico de pessoas, especialmente de mulheres e crianças*, criado pela ONU em 2000, foi o primeiro documento internacional a tratar efetivamente da demanda da indústria do sexo, mas foi a legislação sueca que exprimiu com mais assertividade o sujeito que gera a demanda, afirmando que a prostituição é a violência dos homens contra as mulheres. Segundo a legislação, a compra de “serviços sexuais” (não a venda) passou a ser punível dentro da estrutura mais ampla de um projeto de lei sobre a violência contra a mulher, entendendo que sem a demanda masculina por estes serviços, a oferta feminina seria cada vez menor (Raymond, 2004b).

Raymond (2004b) sugere que ignorar os dados sobre homens que geram a demanda da prostituição serve para favorecer alguns mitos sobre a atividade, muitas vezes, com o intuito de torná-la insuperável e justificar ações masculinas. Para a autora, estes mitos seriam¹⁸: a prostituição é inevitável, resultado dos instintos masculinos; é a profissão mais antiga do mundo e seguirá existindo; a prostituição protege mulheres “boas” de estupros e outras violências masculinas, portanto é uma forma de redução de danos; a prostituição fornece aos

¹⁷ Como dito anteriormente, muitas são as causas da oferta feminina de sexo: a pobreza, violência doméstica e infantil, países em crises políticas e econômicas, mitos e estereótipos raciais, a desigualdade que acomete as mulheres ao redor do mundo tornando-as vulneráveis o suficiente para traficantes e aliciadores, etc. No entanto, a demanda masculina segue sendo um fator comum entre todas as variáveis; até porque, um mercado sem consumidores não teria lucratividade alguma.

¹⁸ Estes e muitos outros mitos, Janice Raymond desfaz em seu livro *Not a choice, not a job: exposing the myths about prostitution and global sex trade*, de 2013.

homens sem mulheres (seja por necessidades especiais ou momentaneamente) dignidade de vida; etc. A autora argumenta que estes mitos são criados para racionalizar o uso de mulheres por homens e provar que homens compram mulheres na prostituição porque podem: “Se permitirmos que qualquer um desses mitos justifique a prostituição, estaremos dizendo às mulheres e meninas na prostituição que elas devem continuar a fazer o que fazem porque a prostituição está predestinada e os homens são assim” (*ibid.*, p. 1162, tradução nossa).

Carole Pateman (1999) adota uma perspectiva diferente dos demais interessados a respeito da prostituição, tendo em vista que sua esfera de reflexão teórica é o contrato social, mas direcionada à especificidade da relação de dominação e submissão entre os sexos – o que ela chamou de *contrato sexual*, isto é, o contrato original. A cientista política argumenta que a ideia que transforma as mulheres na prostituição em trabalhadoras como qualquer outro trabalhador assalariado serviu para justificar algumas das discussões feministas nesse aspecto, assim “[...] a conclusão apropriada deve ser que não há nada de errado com a prostituição. No mínimo, o argumento implica que não há nada de errado com a prostituição que também não esteja errado com outras formas de trabalho” (*ibid.*, p. 54, tradução nossa). No sentido contratual, o que a mulher na prostituição oferece é o contrato das suas *partes sexuais* e não a propriedade de tais partes, uma vez que a propriedade das suas partes, bem como do seu corpo por inteiro, pertence a ela mesma, caso contrário ela não poderia ser vista como uma trabalhadora, mas como uma “escrava sexual” (Pateman, 1999). Os defensores da prostituição enquanto contrato de compra e venda, afirmam que a atividade deve servir para qualquer indivíduo e não somente para mulheres, baseados no fato de que a liberdade de contrato e a igualdade de oportunidades são valores dispostos e acessíveis para qualquer um/uma. Neste sentido, o fato de a maioria das pessoas na prostituição serem mulheres é somente uma questão contingente para os contratualistas, que não parecem enxergar isto como um fato político (Pateman, 1999). Mas, a despeito de negarem o fato político, os contratualistas – e defensores da prostituição, em geral – tendem a hostilizar as mulheres (e feministas) que se colocam contrárias à prostituição, como se estivessem essencialmente contrárias às mulheres no exercício da atividade. Pateman esclarece que

Argumentar que há algo de errado com a prostituição não implica necessariamente um julgamento adverso sobre as mulheres que se dedicam a atividade. Quando os socialistas criticam o capitalismo e o contrato de trabalho, eles não o fazem porque desprezam os trabalhadores, mas porque são defensores dos trabalhadores (Pateman, 1999, p. 56, tradução nossa).

Ademais, apontar a prostituição como um problema que mulheres devem resolver esconde o outro lado da operação contratual. Segundo Pateman (1999), uma análise histórica do contrato sexual – ou o contato original, como argumenta – revela por que os homens têm interesse em que corpos de mulheres sejam vendidos como mercadorias no mercado capitalista. A explicação que o contrato sexual oferece para diferenciar a prostituição dos demais trabalhos assalariados, até mesmo dos trabalhos em que o número de mulheres predomina – como no trabalho doméstico remunerado –, é especificamente o fato de que o contrato é selado com uma mulher e não entre homens. No geral, um contrato capitalista é selado entre um trabalhador e um capitalista, mas a prostituição é um contrato comumente celebrado com um homem que também é trabalhador, não um capitalista (Pateman, 1999). A pergunta que raramente é feita diz respeito justamente a isso: a demanda de homens por corpos de mulheres no mercado capitalista. Assim é que o que a autora defende como o problema da prostituição em si é o fato de os homens poderem afirmar, publicamente, o seu direito sexual masculino – ou o direito dos homens ao sexo.

Na prostituição, o corpo da mulher e o acesso sexual a esse corpo são o objeto do contrato. Ter corpos à venda no mercado, como corpos, parece muito com escravidão. Simbolizar a escravidão assalariada pela figura da prostituta em vez da figura do trabalhador masculino não é, portanto, totalmente inapropriado. Mas a prostituição difere da escravidão assalariada. Nenhuma forma de força de trabalho pode ser separada do corpo, mas somente através do contrato de prostituição é que o comprador obtém o direito unilateral de uso sexual direto do corpo de uma mulher (Pateman, 1999, p. 60, tradução nossa).

Segundo Jeffreys (1999), o movimento feminista teria uma versão muito comum acerca da prostituição como uma forma de violência à dignidade humana das mulheres do século XIX, com Josephine Butler, à década de 1970, com Kate Millet; o entendimento mudou em 1980, quando o turismo sexual alcançou altos patamares de arrecadação estatal e giro comercial, impulsionando a criação do *lobby* pró-prostituição e a fundamentação contratual/trabalhista. A reivindicação pela abolição da prostituição foi assegurada em 1949, quando as Nações Unidas afirmaram que a prática da prostituição fere a dignidade da pessoa humana, na *Convenção para Supressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio*. Jeffreys (2003) argumenta que as feministas trabalharam por cinquenta anos e durante as guerras mundiais para abolir o tráfico de mulheres, quando nos anos 1970 e 1980 a chamada “revolução sexual” passou a dar outro significado para a prostituição, ligado à reivindicação pela liberdade sexual dos movimentos de segunda onda. Assim, as feministas entenderam que teriam que reformular o que se entendia por abolicionismo, sobretudo porque o argumento moral tinha

muita força nesse tema, bem como se paramentar das ferramentas burocráticas do Estado para efetivar sua participação nos processos políticos e de formação de agenda que viriam a se formar em torno da prostituição.

Nesse ínterim, o movimento feminista se divide entre as que adotam o discurso pró-prostituição e as que o rejeitam; bem como o movimento de mulheres em situação de prostituição fundam suas próprias organizações, que a partir disso passaram a se denominar como “sobreviventes”, e buscam ajudar outras mulheres sobreviventes da prostituição a deixarem a atividade, se assim desejaram. Algumas delas são a *Mulheres feridas em sistemas de prostituição envolvidas em revoltas* (WHISPER, em inglês) e *Enfrentando a Exploração Global* (SAGE, em inglês) (Jeffreys, 1999). Essas mulheres impulsionaram, também, a criação de grupos feministas que trabalham pela abolição da prostituição e passaram a considerar os abusos cometidos por homens contra mulheres na prostituição como violência sexual contra mulheres. Carole Pateman, Sheila Jeffreys e Janice Raymond estão, a partir de suas perspectivas, mostrando que a prostituição (e as demais variações da indústria do sexo) diz respeito ao direito dos homens ao sexo e a exigência de corpos de mulheres à venda. Esta maneira de abordar o problema amplia os horizontes de compreensão desse tema tão complexo, apontando formas de superação, porque introduz um elemento que fornece mais explicações sobre as variáveis da prostituição do que as propostas aventadas por outras perspectivas: o patriarcado.

O ponto de vista da perspectiva feminista tem o potencial de transformar o processo político, especialmente quando demonstra que as variáveis de um tema são tão importantes quanto a sua entrada na agenda. Mas, sobretudo, ao demonstrar que as políticas para mulheres ainda dependem do relacionamento do movimento de mulheres com as instituições burocráticas do Estado para obter conquistas para a classe. No próximo capítulo, analisaremos como o cenário feminista se formou após a redemocratização do Brasil e que influências o movimento operou na arena política, bem como a formação dos movimentos de mulheres em situação de prostituição na época e os projetos de lei que trataram da prostituição no Brasil.

3 O FEMINISMO, AS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PROSTITUIÇÃO E O ESTADO NO BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Os movimentos organizados de mulheres em situação de prostituição¹⁹ foram possíveis a partir do momento em que as mulheres passaram a lutar por reconhecimento político, atuando na expansão das modalidades de participação política, e por direitos sexuais e reprodutivos entre as décadas de 1950 e 1960, como foi dito no capítulo anterior. Esse processo de organização política de mulheres em torno da luta pelos direitos sexuais e reprodutivos deu origem à chamada “segunda onda” do feminismo no mundo, que foi influenciada, por sua vez, por movimentos massivos como o movimento estudantil de Maio de 68, na França, e o movimento pelos Direitos Civis, nos EUA (Perez; Ricoldi, 2023). A prostituição, no entanto, nem sempre foi pauta prioritária no feminismo, apesar de tratar de um assunto caro para o movimento: a autonomia das mulheres. Quando o tema do tráfico internacional de pessoas e o turismo sexual entram em voga nos Congressos Parlamentares a partir da década de 1980, as feministas perceberam que as vítimas nesses casos se tratavam de mulheres, portanto, esse assunto deveria ser conduzido por elas. Nesse sentido, duas propostas ideológicas a respeito da prostituição se sobressaíram dentro da arena política em diversas partes do mundo: a liberal, que pretendia tratar a prostituição como uma profissão como outra qualquer, e a abolicionista, que entendia a prostituição inerentemente como uma violação dos direitos humanos das mulheres e precisava ser abolida, não regulamentada.

Tais perspectivas, entretanto, não eram novidades, haja vista sua utilização em outras épocas e regimes estatais no mundo; a novidade era a participação massiva de feministas e mulheres em situação de prostituição sobre o tema, reivindicando direitos e pautando políticas públicas. Nesse cenário, emerge a chamada “terceira onda” do feminismo, que abarca a institucionalização de feministas na burocracia estatal e em ONGs a partir dos anos 1990 – essa característica da terceira onda é mais fortemente encontrada em países da América Latina, embora seja possível de se verificar em muitos outros países no mundo (Perez; Ricoldi, 2023). A atuação de feministas, tanto no Estado quanto em ONGs, permitiu que as mulheres se especializassem na atuação estatal, onde apreenderam as ferramentas necessárias para influenciar e pressionar por políticas públicas que tratassem das condições que lhes diziam respeito – ainda que na medida permitida pelo patriarcado e pelo capitalismo. Esse é o

¹⁹ Em consonância ao estabelecido pela ONG Mulheres da Luz através da entrevista concedida à Carta Capital por Cleone Santos (*in memoriam*), utilizarei preferencialmente, mas não exclusivamente, a expressão “mulheres em situação de prostituição” por entender que, por existir um desejo genuíno de sair da atividade, as mulheres encontraram uma forma de resistir à violência e à exploração, características a quem entra na atividade para sobreviver, assumindo que a prostituição é uma condição apenas circunstancial em suas vidas (Tardelli, 2021).

momento em que há uma forte mobilização de mulheres em situação de prostituição, com apoio de feministas e outros atores, a respeito de políticas que amenizem sua condição de existência. Algumas dessas medidas foram pautadas em forma de projetos de lei que visassem a regulamentação da prostituição – como na via liberal – e outras medidas seguiram por um caminho mais reivindicativo, visto que não tinham força política para pleitear projetos de seu interesse – como na via abolicionista. Nesta seção, analisarei algumas dessas medidas no contexto brasileiro, bem como a conjuntura que as permitiu e os embates políticos ao redor delas.

3.1 A SEGUNDA E A TERCEIRA ONDA DO FEMINISMO NO BRASIL

A segunda onda do feminismo não teve no Brasil o mesmo desenvolvimento que nos países do Norte global, especialmente considerando que os Estados Unidos e a Europa serviram de paradigmas. Isso porque o contexto de ditadura militar brasileiro não permitiu tal desenvolvimento, tanto pela direita autoritária quanto pela esquerda, que considerava as causas ditas feministas contrarrevolucionárias por seus integrantes diante da premência da derrubada do regime ditatorial (Goldberg, 1989; Barsted, 1994; Sarti, 1998; Costa, 2005). Mesmo assim, é cabível salientar, o movimento feminista brasileiro dos anos 1970 tem uma inclinação política à esquerda, uma vez que nasce no seio daqueles grupos de resistência e oposição ao regime da ditadura, muito influenciados pelo marxismo, lutando pela democracia e pela anistia (Sarti, 2001; Duarte; Silva; Santos, 2019). Contestando os grupos contrários à sua existência, o movimento feminista brasileiro, embora atrelado a muitos dos grupos sociais que existiam na época em enfrentamento à ditadura, teve sua particularidade, seu contorno político e social, causando impactos na dinâmica dos costumes e do cotidiano, alterando formas de existências sociais das mulheres, bem como formas de pensar e viver (Sarti, 2001; Pinto, 2010), passando a se organizar em torno “[...] dos seus próprios temas, seus próprios slogans, suas próprias estratégias, e afirma sua legitimidade” (Alves; Pitanguy, 2022, p. 89), sem ser, tampouco, homogêneo.

Inicialmente, as mulheres que integravam o movimento feminista no Brasil eram, em sua maioria, provenientes da classe média, com altos níveis de escolaridade e da esquerda, lutando pelo direito ao ensino superior e sua profissionalização. Não obstante, há relatos de mulheres organizadas também em outras camadas sociais, onde debatiam, para além das questões próprias ao feminismo, os acontecimentos que atravessavam as esferas de classe (social) e raça (Alvarez, 2014). No primeiro grupo, estavam envolvidas as mulheres

trabalhadoras da classe média e acadêmicas e pesquisadoras de universidades, que formaram grupos chamados por elas de “grupos de reflexão” (Alves; Pitanguy, 2022), onde podiam se reunir sem a presença de homens, geralmente em suas casas, para tratar da violência masculina, da sua condição de submissão, dos seus direitos, etc., muito influenciadas pelos grupos que se reuniam nos Estados Unidos sob a liderança de feministas também. No Ceará, por exemplo, esse momento aconteceu “após o retorno de várias mulheres exiladas durante a ditadura militar brasileira²⁰”, quando “os grupos de consciência/reflexão começaram a ganhar corpo. Nesses círculos, os periódicos feministas ganharam circulação e mais mulheres foram tendo acesso ao que vinha sendo colocado pelos movimentos feministas” (Duarte; Silva; Santos, 2019, p. 36). Também no Ceará, as feministas organizaram o I Encontro da Mulher Cearense, responsável por consolidar a União das Mulheres do Ceará (UMC), em 1979, a primeira entidade feminista daquele estado e que incentivou a criação de entidades similares no Pernambuco e no Maranhão, constituindo, assim, uma agenda de pautas estratégicas de movimentos feministas regionais (Duarte; Silva; Santos, 2019). Esses grupos, apesar de estarem nas bases de partidos políticos na época, não deixaram de discutir temas importantes da agenda feminista: a violência masculina contra as mulheres.

Branca Moreira Alves e Jacqueline Pitanguy (2022) alocam neste grupo, também, colunistas de revistas com grande circulação no país (como a revista *Cláudia*), como a escritora Carmem da Silva; pesquisadoras pioneiras no tema das mulheres em cursos ainda majoritariamente constituídos por homens, como a socióloga Heleieth Saffioti; advogadas que lutaram pelos direitos civis das mulheres, como Orsina Bastos e Romy Medeiros, esta última quem inclusive enfrentou a Igreja Católica na luta pela descriminalização do aborto nos anos 1960; a filósofa e física, Rose Muraro, que trouxe Betty Friedan²¹ para o Brasil e fundou o Centro da Mulher Brasileira (CMB) junto a outras mulheres, incluindo Heloneida Studart, que participou presencialmente da I Conferência Internacional da Mulher, organizada pela ONU em 1975, no México. Com o passar do tempo, muitas outras mulheres de classe média, incluindo donas de casa, passaram a integrar e a formar seus próprios grupos de reflexão. Acredita-se que o motivo se deve ao fato de que essas mulheres passaram a questionar a violência e opressão que sofriam dos homens, percebendo que também eram vítimas dessa violência, como aconteceu em outros países do Terceiro Mundo (Carone, 2018; Mies, 2022).

²⁰ Provenientes de uma “primeira leva” de exilados do país em 1964, que escolheram países vizinhos ainda democráticos como Argentina, Chile e Uruguai como destino.

²¹ Betty Friedan foi uma reconhecida militante feminista estadunidense, autora do livro *Mística Feminista*, publicado pela primeira vez em 1963.

Ilustrativo desse momento foi o caso da cearense Maria Celizete acompanhado nacionalmente:

[...] a morte, naquela data, em 1981, de Maria Celizete Ribeiro Moreira. Mulher de classe média, ela ateou fogo em seu próprio corpo, embebido em querosene, por não conseguir cumprir uma série de 12 mandamentos impostos pelo marido que a surrava e ameaçava constantemente (Duarte; Silva; Santos, 2019, p. 39).

Outros feminicídios marcaram a história do país nesse período, apontando para um problema vivido pelas mulheres que a cada dia se tornava mais estrutural para quem antes acreditava que os casos eram isolados. Após o reconhecimento pela ONU da “questão da mulher” como um problema social, instituindo o “Ano Internacional da Mulher” em 1975, na I Conferência Mundial sobre a Mulher que aconteceu no México, houve grande abertura para instauração de um movimento social de mulheres no Brasil (Goldberg, 1989; Barsted, 1994; Sarti, 1998; Costa, 2005; Pinto, 2010), que puderam sair da clandestinidade, o que permitiu que o movimento e suas reivindicações alcançassem outras camadas sociais, populares e organizações de bairro (Sarti, 1998). Um exemplo da atuação das feministas foi a fundação, em 1976, do Centro da Mulher Brasileira (CBM), no Rio de Janeiro, reconhecido como a primeira organização assumidamente feminista de atuação, reflexão e encontros permanentes de mulheres, que aliou a “[...] experiência dos ‘grupos de reflexão’ a militância política, com grupos de pesquisa e trabalho” (Alves; Pitanguy, 2022, p. 119). As integrantes do CBM foram responsáveis pela organização de, pelo menos, dois Encontros de Mulheres Trabalhadoras na década de 1970, o que permitiu uma união entre as feministas e as trabalhadoras sindicalizadas, onde elas puderam pleitear, em decorrência dos debates em conjunto, políticas de melhoria para a classe. Ademais, o grupo conseguiu atuar também com movimentos populares, indo até às favelas da cidade para discutir sexualidade e reprodução. No final da década, o CBM consegue se unir à luta das mães dos presos políticos na União Brasileira de Mães e do Comitê Brasileiro pela Anistia (Alves; Pitanguy, 2022).

O movimento instaurado pelo CBM chamou a atenção de mulheres pertencentes à clandestinidade em grupos formados por partidos políticos que tiveram atuação e existência ceifadas pela ditadura, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB). Houve uma forte tensão no CBM com a entrada destas mulheres no grupo, tensão esta que dividiu suas integrantes entre “autônomas” e “partidárias”. De qualquer forma, as mulheres advindas dos partidos políticos entendiam e precisavam das discussões estabelecidas entre as mulheres autônomas, o que elas não encontravam nos partidos, que tratavam sobre violência doméstica, sexualidade,

reprodução, contracepção, aborto, mercado de trabalho, legislação, participação política, etc. A forte atuação do CBM era ignorada pela imprensa e pelo governo, e, talvez por isso, tenha conseguido expandir, sem obstáculos, seus objetivos de alcançar mulheres. A repressão do governo autoritário, no entanto, crescia e muitas pessoas estavam deixando o país para o exílio em uma “segunda leva”, no fim da década de 1970, cujos destinos, desta vez, foram países da Europa. A França, por exemplo, foi um país que recebeu um grande contingente de mulheres, que acabaram sendo influenciadas pelo feminismo que havia se instaurado naquele país (Alves; Pitanguy, 2022), onde fundaram o Círculo de Mulheres Brasileiras, em Paris. Muitas dessas mulheres, ao retornarem para o Brasil a partir de 1979, integraram o CBM e pautaram a importância da autonomia do movimento de mulheres em contraposição às partidárias.

Essa expansão do movimento feminista, com o impacto da volta das exiladas, estremeceu a relação que as feministas tinham com a Igreja Católica na época. Lembremos que a Igreja tinha um papel importante na manutenção dos direitos humanos e na luta pela redemocratização do país, do qual as feministas não podiam se furtar. Essa relação levou as feministas a dividirem espaço com a Teologia da Libertação – em atividades e norteadas as organizações de bairro – e os grupos de esquerda em uma luta, inicialmente, contra o regime militar. Mas a relação com a Igreja ficou desgastada quando essas mulheres exiladas, fundadoras do Círculo de Mulheres Brasileiras, passaram a discutir questões imprescindíveis na luta feminista como o aborto, e que se chocava com os ditames religiosos. Com o tempo, essa relação com a Igreja deixaria visível os limites impostos à atuação das mulheres na vida cotidiana, mostrando que suas reivindicações não poderiam ultrapassar seu papel estabelecido pela sociedade patriarcal, como esposas, mães e donas de casa (Sarti, 1998; Costa, 2005; Pinto, 2010). Em se tratando do Centro Brasileiro da Mulher, todas essas relações conflituosas inicialmente estabelecidas pelas feministas, tanto com a Igreja Católica quanto com partidos políticos, resultaram, em 1979, na dissolução do grupo, quando as autônomas resolveram separar-se do que elas temiam se tornar um “braço partidário” e fundaram o Coletivo Feminista do Rio de Janeiro. Neste momento, surgiram muitos coletivos feministas espalhados pelo Brasil, como vimos com a União de Mulheres Cearenses e as do Pernambuco e do Maranhão.

No meio acadêmico, as mulheres também estiveram ativas e produziram material relevante sobre o movimento feminista da época, mesmo quando “[...] os significados atribuídos à palavra ‘feminismo’ variavam, em função da própria articulação complexa que se estabeleceu entre pesquisadoras especialistas em mulher (vinculadas a associações feministas

ou não) e militantes feministas (de diferentes tendências)” (Goldberg, 1989, p. 49). Isso se deve, em grande parte, ao que Anette Goldberg (1989) chamou de feminismo “bem comportado”, em que as acadêmicas acabaram se valendo de uma complacência paternalista para ocupar posições institucionais e publicarem seus escritos sem serem questionadas. Neste sentido, muito das pautas do que era chamado feminismo no período ditatorial frisava sua adequação ao modelo *participacionista* da atuação das mulheres, com o intuito de ocuparem espaços de representação política, partidos e eleitorado. Goldberg (1989) divide as perspectivas feministas dos anos 1970 em três paradigmas: o modernizante, o evolucionista e o estruturalista. Segundo a autora, o paradigma modernizante dizia respeito à introdução dos métodos contraceptivos para as mulheres, delegando a elas certa autonomia e inspirando outras perspectivas de existência; já o evolucionista se referia à entrada de mulheres no mercado de trabalho como a solução para a opressão das mulheres, onde a igualdade salarial com os homens traria sua libertação; ambas as perspectivas tinham como objetivo pautar a participação das mulheres na vida pública, tanto social quanto política. E, por fim, o paradigma estruturalista, encabeçado por Saffioti, alertava pela primeira vez sobre a diferença entre um feminismo pequeno-burguês, que não visava a revolução e pretendia a manutenção do *status quo*, e o feminismo classista, que se apoiava no legado das feministas socialistas da revolução russa e preconizava a inseparabilidade da luta das mulheres com a luta proletária (Goldberg, 1989).

Tais perspectivas são importantes de serem citadas aqui para entendermos como, mesmo com o fim da ditadura, as mulheres que se intitulavam feministas no Brasil não conseguiram transformar o paradigma patriarcal do sistema político brasileiro e preconizaram sua entrada nas instituições públicas e políticas com a redemocratização, dando início ao chamado “feminismo de estado”. Essa relação foi sendo construída a partir de meados da década de 1970, concomitante aos novos processos políticos pelos quais passava o regime de governo do país – período chamado de “transição negociada” da ditadura à redemocratização (Goldberg, 1989) – e à expansão da militância feminista em grupos autônomos. Enquanto novos significados e representações políticas do feminismo que surgiam, eles ainda eram muito limitados pelo cenário de recato, moderação e prudência que caracterizou a condição de transição do regime marcado pela resignação a uma democracia liberal e “[...] a ideia de novas formas de ‘participação’ social e política por parte de amplos setores ‘excluídos’ ou ‘marginalizados’ foi sendo substituída pela defesa da noção clássica de ‘representação’” (*ibid.*, p. 52). Essa conjuntura foi dividida pela autora em quatro configurações distintas: inovadoras (muito baseadas em um tipo de feminismo cultural), sexo-classistas (feminismo

como ferramenta da luta de classes), participacionista-reformista (representação e participação política de mulheres como melhor forma de prática feminista para mudar o sistema) e participacionista-liberal (onde as feministas deveriam atuar dentro do Estado, individualmente, como meio de transformação da sociedade) (Goldberg, 1989). Nesta última configuração, o Estado passa a ser o principal interlocutor das feministas.

A partir da década de 1980, uma nova concepção de “sujeito político” é inaugurada com a ênfase dada aos movimentos sociais e minorias e a formação de uma “identidade social” que preconizava a relação com o Estado. O feminismo brasileiro se encontra nesse horizonte, tendo em vista que o conceito de autonomia – tão relevante para os movimentos dos países do Norte global – perdeu o grande peso do significado original, que dizia respeito à autonomia de seus corpos com direitos sexuais e reprodutivos, passando a denotar certa “independência” das mulheres com relação aos partidos – ao menos, para uma parte do movimento. Isso porque essa nova configuração acabou atomizando os grupos feministas e, uma vez isolados, as feministas foram alocadas em órgãos especializados em pautas femininas do governo durante a transição de regime, que preconizavam uma atuação mais técnica e profissional das mulheres (Sarti, 1998). O novo cenário também inaugurou novas formas de fazer política, uma vez que os partidos agora deveriam encampar “questões” relacionadas às mulheres em seus programas políticos, apropriando-se de reivindicações formuladas por feministas para fazer contribuições à nova proposta democrática (Costa, 2005; Alves; Pitanguy, 2022), o que possibilitou a adesão de muitas feministas aos novos partidos em formação. O renovado envolvimento das feministas com partidos políticos, então, lhes reservou um futuro de desradicalização política (Goldberg, 1989).

A atuação do feminismo em nível institucional, isto é, na relação com o Estado, nesse e em outros momentos, não foi um processo fácil de ser assimilado no interior do movimento. A participação nos conselhos, e em especial, no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), foi uma questão polêmica que incitou os ânimos no VII Encontro Nacional Feminista, realizado em 1985, em Belo Horizonte. A perspectiva de atuar no âmbito do Estado representava para muitas mulheres, uma brecha na luta pela autonomia do movimento feminista (Costa, 2005, p. 6).

Nesse ínterim, é possível verificar um aumento substancial no número de mulheres dispersas em instituições estatais, concomitante ao esvaziamento do próprio movimento feminista. Goldberg (1989) argumenta que isso decorre do fato de as mulheres terem aproveitado a oportunidade que o momento político – a transição democrática – estava abrindo para apropriação e implementação de políticas de melhoria da situação das mulheres. Não obstante, Ana Alice Costa (2005) destaca que foi decididamente pela ação direta de

algumas mulheres do movimento feminista no Estado, pressionando, fiscalizando e buscando influenciar nos processos de formulação de políticas, que o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM)²², criado em 1985, se tornou um organismo federal de peso e substancial para a criação de políticas específicas para as mulheres. Contrariando o que as feministas autônomas temiam, o CNDM acabou por fortalecer, impulsionar e destacar a importância do movimento feminista, conquistando respeito e reconhecimento da sociedade ao movimento (Costa, 2005). São dessa mesma década a criação dos Conselhos Estaduais de Mulheres em diversos estados brasileiros, o que estreitou ainda mais os laços entre feministas e o Estado. Dessa relação surge, por exemplo, a primeira Delegacia Especializada em Atendimento a Mulher (DEAM), em 1988, no Rio de Janeiro; bem como a implementação do Programa Integral de Saúde da Mulher (PAISM) que, dentre outras coisas, impulsionou a criação de serviços de atendimento ao aborto legal da rede pública (Gurgel, 2014; Alves; Pitanguy, 2022).

Essa relação, no entanto, não esteve livre de embates no movimento feminista, que se dividiu entre as que eram contra essa aproximação com o Estado e as que eram a favor. As feministas tanto acreditavam que a relação com o governo poderia minar o movimento, quanto acreditavam que somente a participação das mulheres dentro do governo é que fomentaria políticas efetivas para as mulheres (Gurgel, 2014; Alves; Pitanguy, 2022). O que ficou decidido pela maioria no movimento feminista é que aquele momento preconizava uma participação das mulheres no Estado. É fato que a relação entre feministas e o Estado se mostrou muito proveitosa para as mulheres em determinados momentos, tendo em vista que a apreensão dos mecanismos de atuação e influência na política pelas mulheres lhes oportunizou, por exemplo, uma atuação na Assembleia Constituinte de 1988 juntamente com a “bancada feminina” no Congresso e com as mulheres atuantes no CNDM – que nesta época tinha como conselheira Lélia Gonzalez²³ –, tendo como saldo a aprovação de aproximadamente 80% das suas reivindicações (Costa, 2005). É nesse período que as mulheres conquistam a equidade constitucional com os homens, desvencilhando-se da tutela paternalista e marital a que eram submetidas. Ademais, toda essa articulação inaugura um

²² O CNDM tinha a nomenclatura de Conselho, mas estrutura de ministério ou secretaria especial, uma vez que contatava com equipe e recursos próprios e a participação da sociedade civil, com feministas atuantes e opinantes – isto é, era um órgão híbrido, de natureza consultiva e deliberativa (Alves; Pitanguy, 2022).

²³ Filósofa e militante do movimento negro e feminista, Lélia Gonzalez foi filiada ao PT e se candidatou à vaga de deputada federal. Além disso, foi uma intelectual brasileira em diversos temas, tendo atuado na articulação de foros internacionais na África, Caribe, América Latina e Estados Unidos (Alves; Pitanguy, 2022).

novo cenário no contexto político brasileiro: “[essa articulação] através do *lobby do batom*²⁴ representou uma quebra nos tradicionais modelos de representação vigentes até então no país, na medida em que o próprio movimento defendeu e articulou seus interesses no espaço legislativo sem a intermediação dos partidos políticos” (Costa, 2005, p. 7, itálico da autora). A unificação das pautas em reivindicações coesas triunfou porque sua construção foi horizontal, como relatam Alves e Pitanguy (2022):

A pauta com as reivindicações apresentadas pelo Conselho [CNDM] não foi imposta de cima para baixo. Foi construída com os vários movimentos, associações, sindicatos, grupos feministas que, em comunicação direta com o CNDM – por carta, telegrama, fax –, enviaram as propostas que queriam ver incluídas na nova Carta [...] (Alves; Pitanguy, 2022, p. 260).

Não obstante, a aliança entre feministas e o Estado não durou muito, uma vez que o CNDM foi paulatinamente desarticulado por governos em redemocratização em vista, justamente, da sua conexão com o movimento feminista, mas também da sua atuação antirracista e com o movimento agrário, passando a sofrer com lideranças conservadoras (Costa, 2005; Alves; Pitanguy, 2022). Sua autonomia, recursos e equipe de trabalho foram totalmente modificados, obrigando as conselheiras e a presidenta do CNDM a anunciarem sua renúncia coletiva em 1989 (Alves; Pitanguy, 2022). O rompimento momentâneo das feministas com o Estado trouxe consequências para ambos, uma vez que tanto o movimento feminista perdeu um espaço de luta (mas não suas conquistas), como o Estado recrudesciu adotando políticas conservadoras e neoliberais. Thelma Gurgel (2014) resume esse cenário argumentando que o feminismo de segunda onda no Brasil foi marcado pela crítica à dupla militância das feministas tanto em movimentos, quanto em partidos políticos, posteriormente expandindo sua relação com o Estado, mas que, no entanto, “mesmo que consideremos que eram ações bastante incipientes e com enormes dificuldades de se impor como prioridade no debate orçamentário, essas iniciativas marcaram a visibilidade do feminismo e ampliaram sua densidade política na conjuntura nacional” (Gurgel, 2014, p. 62). Para a autora, a mudança no significado de autonomia para as feministas²⁵ acabou abrindo terreno para a consolidação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) feministas, que ocorre concomitante à crise de reorganização dos movimentos sociais e da classe trabalhadora *vis a vis* a ofensiva neoliberal que assolava os países da América Latina em processos de redemocratização (Gurgel, 2014).

²⁴ Resultado da articulação de feministas, parlamentares e movimentos sociais na Constituinte de 1988, onde deputadas e senadoras formaram a aliança suprapartidária que serviu de elo entre os constituintes e os movimentos de mulheres e que passou a ser denominada de “Lobby do Batom”.

²⁵ Que, como vimos, se relacionava a certa independência dos partidos políticos.

Assim, a década de 1990 viu um crescimento exponencial de ONGs feministas. A morosidade dos organismos governamentais na criação de políticas para mulheres fez com que alguns coletivos fundassem mais ONGs feministas – tendo em vista que já existiam algumas desde a década anterior – com a finalidade de exercer pressão sobre o Estado, atendendo uma prerrogativa de especialização e profissionalismo, com a pretensão de ter, assim, mais respaldo para influenciar processos políticos (Costa, 2005). No Tocantins, por exemplo, é criado o Centro Feminista Casa 8 de Março, uma ONG localizada na região periférica norte da capital do estado, que atende mulheres em situação de prostituição desde 1993²⁶, oferecendo abrigo e cursos para estas mulheres. Também esse momento não ficou livre de embates e polêmicas no meio feminista, pois o trabalho em ONGs preconizava uma adaptação teórica e prática própria da perspectiva feminista para angariar fundos em editais internacionais de fomento ao terceiro setor. Gurgel (2014) argumenta que “o fenômeno das ONGs está relacionado a um contexto mais amplo de estruturação do capitalismo e cumpre um papel estratégico, sob o ponto de vista da transferência de responsabilidade de programas e políticas que deveriam ser executadas pelo Estado, para o chamado terceiro setor” (Gurgel, 2014, p. 62). Para Nalu Faria, nesse cenário:

O que prevaleceu, a partir dessa visão de mudanças culturais, foi o desenvolvimento de uma visão liberal sobre direitos, centrada nos direitos individuais e pouco integrada a um ponto de vista que considera a necessidade de mudanças estruturais. Se, por um lado, havia essa tentativa de análise global e se passava a considerar o geral a partir do conceito de gênero, por outro perdeu-se de vista a discussão da autonomia das mulheres e assumiu-se um discurso normativo geral. Por exemplo, na luta contra a violência passou-se a enfatizar os custos econômicos, e não mais a autonomia das mulheres (Faria, 2005, p. 15).

As feministas padeciam com embates regionais, nacionais e internacionais e, talvez por isso, encontraram tanta dificuldade em manter-se em trabalho de luta contínua – além da falta de recursos e das responsabilidades domésticas e de cuidados que envolvem a realidade das mulheres que, ao invés de fortalecer a unidade, dificultavam sua articulação. Ainda assim, a partir desse mesmo período, surgem diversas outras formas de organizações feministas com as mulheres organizadas em associações de bairros, as operárias nas centrais sindicais e as trabalhadoras rurais, que passam a relacionar suas pautas com o feminismo. Na América Latina, esse fenômeno ficou conhecido como feminismo popular: “O crescimento do feminismo popular teve como consequência fundamental para o movimento amplo de

²⁶ A Casa 8 de Março é coordenada por uma feminista pioneira no Tocantins, inspiradora na formação de outros grupos e coletivos feministas, Bernadete Aparecida. Disponível em: <https://centrofeminista.com/a-instituicao/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

mulheres a diluição das barreiras e resistências ideológicas para com o feminismo” (Costa, 2005, p. 8). É o caso, por exemplo, do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), que nasce como uma organização que representa os interesses sociais, políticos e econômicos das mulheres que têm como atividade econômica principal o extrativismo do coco babaçu nas regiões do Maranhão, Tocantins, Piauí e Pará, desde 1991.

As mulheres do MIQCB desenvolveram, ao longo dos anos, uma relação com organizações governamentais nacionais e organizações internacionais, tentando, minimamente, manter sua autonomia frente às exigências do mercado. Elas conseguiram aprovar, por exemplo, a Lei do Babaçu Livre – que teve aprovação nos estados que compreendem o território dos babaçuais em diferentes períodos históricos – que proíbe a derrubada das palmeiras do coco babaçu e permite o acesso livre das mulheres extrativistas às palmeiras, mesmo que elas estejam em propriedades privadas. A Lei garante às mulheres a possibilidade, inclusive, de aumentar a diversidade dos produtos, ampliando sua condição de subsistência também. Essa articulação com organizações governamentais sofreu com as críticas feministas na década de 1990. Nos encontros feministas latino-americanos, por exemplo, que passaram a acontecer em preparação para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Beijing, em 1995, as mulheres que atuavam em instituições estatais começaram a avaliar a eficácia das estratégias concentradas na defesa de políticas e negociações com governos e organizações internacionais, percebendo que o movimento autônomo de feministas tinha mais subsídios para o embate e críticas abertas a atuação dessas instituições (Alvarez *et al.*, 2003; Costa, 2005). Mas, no Brasil, parte das feministas voltou a aprofundar sua relação com o Estado a partir dos anos 2000.

A ascensão do governo Lula, em 2003, inaugurou uma nova forma de relação entre Estado e feminismo, o que significou uma abertura para que feministas pudessem exercer influências na política e em políticas. Assim, algumas feministas se espalharam tanto em órgãos burocráticos e especializados em políticas para mulheres, como em cargos públicos de ensino superior, engendrando uma ampliação no número centros de estudos e revistas científicas sobre a mulher e o feminismo. Um dos órgãos de maior importância no assunto foi a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), criada em 2003, responsável pela formulação de inúmeras políticas para mulheres que trouxeram benefícios reais e imediatos para a classe, como a Lei nº 11.600 de 2006, mais conhecida como Lei Maria da Penha. Essa Lei, conquistada a duras penas pelas feministas vale ressaltar (Carone, 2018), é um marco nos direitos das mulheres, pois, além de criar mecanismos de proteção e defesa das mulheres, reconhece a violência masculina contra mulheres como estrutural, no sentido de que o

complexo cenário onde acontece a violência não poderia mais ser tratado como somente uma esfera do “privado” (Pinto, 2010). Desde então, outras medidas importantes para a melhoria da condição social, política e material de mulheres foram formuladas pela SPM, que se tornou uma agência salutar para resolução dos problemas dessa classe. A SPM foi responsável por organizar quatro Conferências Nacionais de Políticas Públicas para Mulheres, entre 2004 e 2016, que deram origem a três Planos Nacionais de Políticas para Mulheres. Nosso interesse na SPM diz respeito a sua atividade durante o processo de tramitação do PL Gabriela Leite no Congresso Nacional, semelhante ao questionamento feito na pesquisa de Outshoorn (2004) discutida anteriormente sobre o papel das agências especializadas em políticas para mulheres nos processos de discussão política sobre a prostituição: foi essencial ou meramente simbólica?

Por outro lado, a militância autônoma do movimento feminista ganhou novo fôlego em 2000 com a inauguração da seção brasileira da Marcha Mundial das Mulheres (MMM), inserindo o Brasil no panorama internacional das lutas feministas. A MMM teve seu primeiro encontro em 1998, no Canadá, precedida de um grande processo de articulação feminista que encampava pautas como a pobreza e a violência contra as mulheres. Em 2000, a MMM conseguiu organizar um documento com 17 pontos reivindicativos que reuniu mais de 5 milhões de assinaturas e foi entregue na sede da ONU, tendo como pano de fundo inúmeras manifestações em grandes cidades ao redor do mundo (Faria, 2005). Essa realização fomentou a adesão de 6 mil grupos feministas de 161 países e territórios à MMM. A Marcha evidenciou um novo caráter da luta feminista na América Latina e Caribe, mostrando-se às mulheres como uma alternativa à desradicalização e institucionalização sofrida pelo movimento e devolvendo para as feministas a ideia de auto-organização e mobilização (Faria, 2005). Os anos 2000, no geral, viram o número de grupos e coletivos feministas autônomos expandir por todas as regiões brasileiras, como foi o caso, inclusive, do mais jovem estado do país, o Tocantins – em 2009, surge na capital, Palmas, o Grupo Feminista Dina Guerrilheira, de cuja primeira formação fiz parte, entre 2010 e 2015.

A década de 2010 inaugura uma série de fenômenos, a nível mundial, envolvendo movimentos de mulheres em geral, e feministas, em particular, que ficou conhecido como “Primavera das Mulheres” pela visibilidade que ganhou. Este período é, geralmente, associado à chamada “Maré Rosa²⁷” que, na América Latina, abrange os primeiros quinze anos desde o início do século XXI e marcam a ascensão de governos de esquerda no

²⁷ A nomenclatura “maré rosa” surge para ilustrar as tendências dos governos de esquerda à socialdemocracia e não ao comunismo – caso em que talvez se denominasse “maré vermelha” (Blofield; Ewig; Piscopo, 2018).

subcontinente (Blofield; Ewig; Piscopo, 2018). A “maré rosa”, inclusive, coincide com a eleição para a presidência de três mulheres na Argentina, no Brasil e no Chile. Mas em 2013, a região começava a enfrentar um momento de crise financeira, associada ao baixo valor das *commodities* e o impacto disso no Produto Interno Bruto (PIB) dos países. No Brasil, a crise fomentou um cenário de intensas e contínuas manifestações populares nas ruas – conhecidas como “Jornadas de Junho de 2013” – e em embates na esfera política e na social quando a presidenta Dilma Rousseff se reelegera em 2014. Em proveito a crescente insatisfação popular, o Congresso submeteu a então presidenta a um processo de *impeachment*, assumindo o cargo, a partir de 2016, seu vice-presidente, Michel Temer. Quando, em 2018, ascende um candidato de extrema-direita à disputa pela presidência, o feminismo no Brasil ganha um novo fôlego, tomando as ruas em manifestações contra Jair Bolsonaro – que ficaram conhecidas por “EleNão”. Na década de 2010, acompanhando a crise do governo de Dilma Rousseff e o avanço do conservadorismo no país, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM) perde seu *status* de ministério, tornando-se Secretaria das Mulheres e passando a integrar o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, em 2015. Em 2016, o então presidente Michel Temer extingue o ministério e suas funções passam a ser responsabilidade do Ministério da Justiça.

O cenário do feminismo da segunda e terceira onda no Brasil, como vimos, é marcado por conflitos internos ao próprio movimento, que ainda tem dificuldade em atuar com coesão acerca das pautas feministas; mas também viu uma expansão da práxis a redutos marginalizados onde as mulheres aspiravam por mudanças verdadeiramente substanciais. O feminismo teve que se adaptar nos países do sul global para alcançar as mulheres que mais precisavam dele – as racializadas, pobres, camponesas, etc. As divergências internas são evidentes e necessárias, uma vez que o movimento é composto por um contingente heterogêneo de mulheres. No entanto, acho importante deixar um adendo a respeito dessa discussão. Existe um setor no feminismo que não considera a terceira onda do feminismo, já que as mulheres não “venceram” as pautas da segunda onda. Nessa linha de pensamento, ainda estaríamos vivendo (e lutando) na segunda onda, onde as pautas permanecem sendo os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Susan Faludi (2001) considera esse fenômeno – da entrada de mulheres na política, o que popularmente se denominou como feminismo de estado ou terceira onda do feminismo – como o resultado de um “*backlash*”²⁸ dos homens da

²⁸ Esse *backlash* de que trata Faludi (2001) tem início nos anos 1980, com o avanço do que foi chamado “Nova Direita”, quando inúmeros pastores de Igrejas Evangélicas passaram a demandar políticas antifeministas no

direita em relação ao feminismo e os avanços das mulheres, isto é, a guerra não declarada contra as mulheres, e a partir disso a entrada das feministas no Estado, agora comportadas e obedientes aos ditames institucionais, seria uma forma de “apaziguar” os ânimos do feminismo. De qualquer forma, o feminismo serviu, e ainda serve, como referência e inspiração para outros movimentos sociais, tanto que foi o incentivo, por exemplo, para a organização – e consolidação – de organizações de mulheres em situação de prostituição em todo o mundo, inclusive no Brasil. Na próxima seção, trataremos destas iniciativas no país.

3.2 AS ORGANIZAÇÕES DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PROSTITUIÇÃO

O debate da prostituição foi amplamente levantado por feministas nacional e internacionalmente – como demonstrado no trabalho elaborado por Outshoorn (2004) – e por mulheres em situação de prostituição altamente organizadas. É certo que o debate sobre a prostituição, sua regulamentação legal ou proibição total, por ser rastreado até o século XIX (Jeffreys, 1997), mas é somente quando as mulheres em situação de prostituição se organizam em torno de suas demandas que a questão se torna efetivamente política (Outshoorn, 2004). Em parte do mundo, esse momento acontece a partir da década de 1970 e no Brasil, a partir da década de 1980, com a inauguração dos Encontros Nacionais de Prostitutas em 1987, organizados pela Rede Brasileira de Prostitutas (RBP). O momento é quase concomitante à reorganização das mulheres feministas a partir da década de 1960 nos países do Norte Global, que ficou conhecido como “segunda onda do feminismo”, como dito anteriormente. Diversos outros cenários de reivindicações possibilitaram às mulheres questionarem, também, as bases sexistas que formavam seus direitos – ou a falta deles – com pautas que giravam em torno dos direitos sexuais e reprodutivos, marca desse momento do feminismo. Isso significava que o que acontecia com o corpo das mulheres deveria deixar de pertencer ao campo do privado e se tornar debate público, digno de medidas políticas implementadas em processos decisórios dirigidos por elas mesmas. Nesse ínterim, surgem as primeiras organizações de mulheres em situação de prostituição, notadamente fazendo coro às reivindicações do “pessoal é político”, sem, contudo, se misturar a elas. Isso porque a prostituição não foi pauta coesa e imediata do feminismo de segunda onda, que somente a incorporou na década de 1990, com a chegada do chamado “feminismo de estado”, ou a terceira onda do feminismo, quando as feministas já

Congresso dos EUA, precisamente após as duas principais conquistas de direitos das mulheres naquele país em 1972 e 1973.

tinham um debate mais coeso sobre o tema, ainda que dividido entre as que eram contra e quem era a favor da prostituição.

Sheila Jeffreys (1997) argumenta que, na década de 1970, quando os movimentos pelos direitos das mulheres na prostituição²⁹ se desenvolveram, a prostituição, em si, passou a ser pensada de forma diferente. Organizações não governamentais e ativistas pelos direitos humanos, por exemplo, embora acreditassem que a prostituição era decorrente da situação econômica calamitosa das mulheres, alegavam que a discriminação legal e as forças policiais corruptas eram responsáveis pela situação marginalizada dessas mulheres. Então, quando os primeiros movimentos surgem na França, Grã-Bretanha e Austrália, tinham como escopo a proteção das mulheres na prostituição, visando a abolição da atividade e não sua celebração, uma vez que era entendido que a causa da prostituição era a pobreza das mulheres e sua necessidade de sair dela (Jeffreys, 1997). Já quando o movimento surge nos Estados Unidos, a perspectiva era outra. Nos EUA, o movimento pelos direitos das mulheres na prostituição encontrou sua inspiração nos movimentos gay, lésbico e feminista que tinham como bandeira a liberação sexual – essa conexão, segundo Jeffreys (1997), precisava ser vista com criticidade, já que “a afirmação frequentemente repetida de que os direitos lésbicos e gays e os direitos das prostitutas estão inevitavelmente interligados é baseado na visão errônea de que o movimento pelo direito das prostitutas é um movimento de liberação sexual” (*ibid.*, p. 69, tradução nossa). O movimento de mulheres na prostituição passou, então, a ser financiado por grandes empresas do sexo, como a Playboy Foundation, que começavam a organizar seus próprios grupos de influência política, unindo pesquisadores do tema, clientes, ativistas engajados na defesa da prostituição e as mulheres na prostituição.

Assim, com o passar do tempo, o discurso mudou e incorporou o argumento de que a prostituição é um trabalho como outro qualquer, as mulheres que exercem a atividade estariam na vanguarda da liberação sexual das mulheres em geral e passaram a ser tratadas como trabalhadoras do sexo (Jeffreys, 1997). A publicação de alguns livros de autoria feminista na década de 1980 ajudou na transformação desse vocabulário sobre a atividade, inclusive. Nesse momento, Jeffreys (1997) argumenta que a nova concepção acerca da prostituição tornou o cenário muito difícil para as feministas contrárias à prostituição argumentarem que sua origem estava na opressão de mulheres – lembremos que Gerda Lerner

²⁹ Tomei a liberdade de me referir às mulheres em situação de prostituição como “mulheres na prostituição” para fazer jus às diferentes formas com que tais mulheres são tratadas pelas diferentes personagens que farão parte desta seção, já que nem todas adotam o termo cunhado por Cleone Santos. De qualquer forma, a redução na nomenclatura variará somente quando a personagem em questão não utilizar, ou for contrária, à versão adota pela pesquisa, qual seja, “mulheres em situação de prostituição”.

(2019) somente lança “A criação do patriarcado” em 1985. E as feministas que subscreviam a essa análise eram atacadas pelos defensores da prostituição, para quem essa postura – a de se colocar contra a atividade – ajudava a aprofundar a estigmatização das mulheres na prostituição. A perspectiva de se colocar contra a prostituição, no entanto, não se confundia com a vítima dessa exploração. Na verdade, enquanto lutavam pela abolição da prostituição, as feministas foram, por muito tempo, as únicas a apoiarem as mulheres que sofriam violência na atividade e a ampararem fisicamente as que tinham filhos em decorrência da atividade (Jeffreys, 1997). O que se reverbera no testemunho de Cleone Santos tirado de uma entrevista concedida à Comissão de Direitos Humanos, em 2020, quando comenta sobre a fundação da ONG Mulheres da Luz, a seguir:

Naquele momento, a gente tinha as meninas abolicionistas que ajudavam a gente de uma forma que a gente nem acreditava, já que elas faziam um esforço desumano, puxando bicicleta, limpando os lugares que estavam imundos, buscavam soluções onde não tinha, faziam bolinhos em casa para sentar com as mulheres e fazer uma reunião (Santos, 2020).

Mas, como explica Jeffreys (1997), foi a epidemia da AIDS/HIV que possibilitou às mulheres na prostituição trabalharem dentro do sistema e se afastarem do discurso feminista, agora levantando a bandeira da saúde pública, já que eram procuradas pelo Estado, através de organizações ligadas a elas, para espalhar a mensagem do sexo seguro. O movimento de direitos das mulheres na prostituição, nesse ínterim, pôde tecer grandes alianças, tanto com os movimentos gay e lésbico, quanto com a Organização Mundial da Saúde e a Comissão de Direitos Humanos da ONU. Apesar do tamanho e da força que movia o movimento de direitos das mulheres na prostituição, na década de 1980 surge uma concorrência de mulheres na prostituição que se colocavam contrárias a atividade – a partir de então, surge uma divisão bem fragmentada das abordagens a respeito da atividade: as mulheres contra a prostituição e as que eram pró-prostituição. A primeira organização de mulheres em situação de prostituição contrárias a atividade (e a sua regulamentação) se chamava “Mulheres feridas em Sistemas de Prostituição Envolvidas em Revoltas” (WHISPER, na sigla em inglês), fundada por uma ex-prostituta, que definia a prostituição como um sistema comercial de exploração sexual e tinha como objetivo trabalhar com mulheres dentro e fora da prostituição. Em seguida, surgiram outras duas organizações, conhecidas como “Conselho para Alternativas à Prostituição” e a “Contra a Exploração Global” (SAGE, na sigla em inglês) (Jeffreys, 1997). A principal alegação das mulheres na prostituição que se colocam favoráveis a atividade contra as feministas diz respeito ao fato de estas últimas não quererem ouvir as prostitutas.

Quando fazemos, no entanto, uma pesquisa empírica acerca dessa queixa, percebemos que, na verdade, escolheu-se um lado do debate a ser ouvido, inclusive entre as mulheres na prostituição. As organizações de mulheres em situação de prostituição que são contrárias a atividade, alertando sobre a violência e os perigos, quase nunca encontram respaldo midiático, ao contrário das organizações que são favoráveis a prostituição, caso que Jeffreys explica dizendo que “a postura positiva e comemorativa adotada por um pequeno número de ativistas dos direitos das prostitutas parece ganhar considerável publicidade porque é popular na mídia e em todas as poderosas forças econômicas e políticas que representam os interesses dos clientes” (1997, p. 77). Maria Fernanda, integrante da Marcha Mundial das Mulheres (MMM), historiadora e educadora popular na SOF, que aceitou conceder entrevista para essa pesquisa sem o anonimato, revela que durante os debates do PL Gabriela Leite, as feministas da Marcha: “Nós até ouvimos o argumento de que, como não somos prostitutas, não poderíamos falar por elas; mas quem pauta a regulamentação favoravelmente também não poderia, nessa lógica” (Maria Fernanda, 2024).

No Brasil, a primeira organização de mulheres em situação de prostituição foi fundada por Gabriela Leite, em 1987, conhecida como Rede Brasileira de Prostitutas, e tinha como objetivo lutar pelos direitos das prostitutas. Em uma entrevista, concedida ao canal do *Youtube* que leva seu nome, Gabriela Leite (2013a) explica como a organização se iniciou: “na verdade nós começamos aqui na antiga Vila Mimosa, zona do mangue”, na cidade do Rio de Janeiro. Ela afirma que nessa época fundou com outras mulheres uma Associação de Prostitutas, considerada a primeira do país, que existe até o ano da entrevista, mas que, todavia, havia sido tomada por donas de bordéis. O movimento em si se iniciou a partir da fundação da associação, que ganhou repercussão quando a então vereadora Benedita da Silva foi até a localidade realizar um seminário com mulheres de favela e periferia, onde Gabriela se pronunciou e a partir disso começou a dar entrevistas. Durante esse período, Gabriela relata que conhece Maria de Lourdes Barreto, a quem ela se refere como sendo de muita importância para ela e para o movimento de prostitutas e quem, segundo Leite (2013a), tinha uma origem completamente diferente da sua, que era de classe média. Maria de Lourdes era pobre, analfabeta e do interior da Paraíba, mas morou em Belém por muito tempo, e sempre viu a prostituição como uma profissão. Em um encontro da Pastoral Católica de Mulheres Marginalizadas, Maria de Lourdes e Gabriela decidiram se unir e fundar seu próprio movimento. Com a ajuda de um pastor influente, elas conseguiram dinheiro suficiente para realizar o primeiro encontro nacional de prostitutas, em 1987, com a representação de mulheres de 16 estados. O encontro aconteceu no Circo Voador no Rio de Janeiro e, segundo

Leite (2013a), contou com a presença de mais de duas mil pessoas. Naquele momento constituíram-se as bases da Rede Brasileira de Prostitutas.

Nesse sentido, a mudança no paradigma acerca da prostituição no Brasil aconteceu a partir dos anos 1980, quando as mulheres na atividade se organizaram coletivamente e passaram a reivindicar direitos na arena política. Mas, também, essa mudança ocorreu pela expansão da indústria do sexo, que incorporou novas formas de exploração sexual de mulheres e meninas com o turismo sexual, aprofundando as dinâmicas do tráfico de pessoas (adultas ou menores) e dando início às discussões e elaboração do Protocolo de Palermo, do qual o Brasil é signatário desde 2004 (Ribeiro, 2015). A prostituição foi incorporada à pauta da redemocratização brasileira em vista da dimensão que os movimentos de mulheres na prostituição organizadas ganharam com a abertura política inaugurada pela Lei da Anistia, em 1979. Nesse ínterim, ganhou força, também, a luta contra a discriminação e o estigma associados às mulheres na atividade, à repressão policial, bem como o fomento pelos direitos trabalhistas. A Pastoral Católica para Mulheres Marginalizadas passou a tratar a prostituição como uma consequência do sistema capitalista, afastando a objeção moral com que antes tratavam as mulheres na prostituição (Correa; Olivar, 2021). Já no III Encontro, em 1994, as bandeiras do movimento se voltaram para a defesa dos direitos trabalhistas das mulheres na atividade, passando a denominar-se “Encontro Nacional das Trabalhadoras do Sexo” (Moreira, 2017). Uma segunda versão sobre o momento de adoção do título de “trabalhadoras do sexo” pelas mulheres na prostituição data do II Encontro Nacional de Prostitutas, que aconteceu em 1989 (Barbosa; Catoia; Souza, 2021). De qualquer forma, essa terminologia seria descartada por reivindicação da própria Gabriela Leite, em 2004, defendendo um reclame acerca do sujeito “puta”, tendo em vista sua valorização e estima (Barbosa; Catoia; Souza, 2021). Em 1997, a RBP se torna membro da Rede Latino-Americana e Caribenha de Trabalhadoras do Sexo (REDTRASEX) (Correa; Olivar, 2021).

O diálogo do movimento feminista com o movimento de prostitutas nem sempre foi virtuoso, sendo sua conexão iniciada na década de 1980, mas rarefeita a partir dos anos 1990, quando ambos os movimentos ganham força (Correa; Olivar, 2021). A partir dos anos 2000, ambos os movimentos tiveram conquistas legislativas exponenciais. A criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), em 2003, ofereceu ainda mais abertura estatal para consulta popular acerca da formulação e implementação de políticas efetivas e eficazes para mulheres, chegando ao ápice do reconhecimento internacional a elaboração da Lei Maria da Penha, em 2006, mencionada anteriormente. Enquanto isso, em 2002, a Rede Brasileira de Prostitutas, embasada na legislação alemã e neozelandesa sobre a regulamentação da

prostituição, consegue incluir a atividade no rol de serviços prestados da Classificação Brasileira de Ocupações, conquistando algumas das demandas reivindicadas pelo grupo e do qual trataremos adiante com mais profundidade. A RBP ficou conhecida por catalisar novas organizações de mulheres na prostituição, mas também por agregar tais organizações e ordenar suas reivindicações, que, no geral, lutavam pela regulamentação da prostituição.

A perspectiva do movimento feminista brasileiro a respeito da prostituição passou a ser mais precisa com a formação de novos grupos feministas autônomos, que se formaram após a desmobilização dos governos nos anos 1990. Ainda em 2000, quando surge a seção brasileira da Marcha Mundial das Mulheres, as feministas adotam uma postura mais assertiva acerca do tema, apontando a indústria do sexo, combinada com o patriarcado e o capitalismo como algozes da exploração sexual de mulheres e meninas, reiterando a perspectiva abolicionista. A Federação Brasileira de Prostitutas, outro grupo de representação das mulheres em situação de prostituição que se colocava contra a regulamentação da prostituição, resolveu passar a utilizar o termo “pessoas vivendo em situação de prostituição” ao invés de “trabalhadores do sexo”, por considerar a prostituição uma condição coercitiva e restritiva – posição esta veementemente repudiada por Gabriela Leite, à frente da RBP (Correa; Olivar, 2021). Assim, a Marcha Mundial de Mulheres e a Federação Brasileira de Prostitutas se uniram ao Grupo Mulheres, Ética e Libertação, GMEL (um braço da Pastoral Católica de Mulheres Marginalizadas), para demandar diante do governo políticas públicas para as mulheres em situação de prostituição que possibilitassem sua saída da atividade, caso assim desejassem. Essa união, segundo Correa e Olivar (2021), encurralou as discussões acerca da prostituição em um beco sem saída, tendo em vista que existiam duas perspectivas evidentes acerca do tema. Piscitelli (2008) argumenta que representantes tanto da Rede Brasileira de Prostitutas quanto da Federação Brasileira de Prostitutas foram convidadas para participar das discussões prévias acerca da construção da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (sancionada em 2006), mas suas manifestações sempre provocavam tensões. Como veremos adiante, essa informação não confere com os relatos obtidos a partir das entrevistas realizadas para essa pesquisa, já que tanto as feministas quanto as mulheres em situação de prostituição contrárias à regulamentação da prostituição afirmam não terem sido convidadas para tais discussões.

Uma das lideranças da Federação Brasileira de Prostitutas foi Cleone Santos, uma mulher negra que esteve na prostituição por 22 anos e também fez parte da Marcha Mundial de Mulheres nos anos 2000, tendo, inicialmente, se unido à Pastoral da Mulher Marginalizada nos anos 1990, para contribuir com a formulação de uma visão crítica a respeito da

regulamentação da prostituição (SOF, 2014; Magalhães, 2023). Seu processo junto à Pastoral auxiliou no estreitamento de laços com uma das freiras da organização e, juntas, fundaram o coletivo Mulheres da Luz, em 2013, que trabalha pela formação política e pela geração de renda de mulheres em situação de prostituição naquela localidade em São Paulo, promovendo a cidadania e a garantia dos direitos humanos, na Associação Agentes da Cidadania. A ONG oferece direcionamento para diversos tratamentos de saúde, cursos profissionalizantes, assessoria jurídica e distribui cestas básicas – que acabam por se tornar as políticas públicas pelas quais Cleone Santos sempre lutou para melhoria da vida das mulheres na prostituição. Ademais, a ONG conseguiu reunir dados interessantes sobre as mulheres na atividade naquela região: a maioria tem acima de 40 anos, são negras, pobres e exercem a atividade como meio de sustento ou complemento de renda³⁰. Cleone Santos e Nalu Faria trabalharam juntas na Marcha Mundial das Mulheres em prol da contraposição à regulamentação da prostituição no Brasil, por entenderem que a atividade é uma das formas mais antigas e profundas de exploração sexual de mulheres e meninas, encampando as reivindicações por sua abolição no país.

A participação do movimento feminista nos debates acerca da prostituição não esteve livre de embates e contradições. Na primeira onda do feminismo, no final do século XIX, argumenta-se que as ativistas enfocaram o tema da economia sexual, onde a prostituição estava incluída, sugerindo que a vulnerabilidade financeira das mulheres as empurrava para a atividade; o feminismo de segunda onda seguiu a mesma linha de raciocínio (Pateman, 1999), mas introduzindo o debate sobre os deveres servis das mulheres para com os homens – doméstica e sexualmente (Rodrigues, 2010). Com o passar do tempo e a evolução do entendimento sobre o sistema patriarcal-capitalista, as posturas do próprio movimento feminista sobre o tema da prostituição ficaram notavelmente opostas, revelando como o debate se estruturou:

[...] enquanto a maior parte das feministas que consideram a prostituição ao mesmo tempo exploradora e humilhante para as mulheres, ainda que simpáticas à proteção das trabalhadoras do sexo acabam por defender a abolição da indústria da prostituição. Há outras feministas, entretanto, que contestam os argumentos usados para condenar a prostituição por considerá-los sem fundamento, alegando que a prostituição não se distingue facilmente de outros tipos de trocas econômico-sexuais (Rodrigues, 2010, p. 9).

³⁰ Informações tiradas do site da ONG Mulheres da Luz. Disponível em: <https://www.mulheresdaluz.com.br/>. Acesso em: 21 mai. 2024.

Rodrigues (2010) argumenta que parte das feministas de terceira onda – que no Brasil surge a partir da década de 1990, como dito anteriormente – entendem que a melhor forma de tratar o debate é considerando as mulheres em situação de prostituição como “trabalhadoras do sexo”. Nessa perspectiva, a defesa de políticas públicas para melhoria imediata da condição de vida das mulheres na prostituição não anularia a meta de abolição da atividade em longo prazo (Rodrigues, 2010), partindo do pressuposto de que essa posição fomentaria laços políticos entre feministas e “trabalhadoras do sexo”. No entanto, segundo a autora, o que se verifica é que o movimento feminista tem demonstrado “[...] pouca articulação e capacidade de construir alianças duradouras para a formulação de estratégias e propostas para implementação de políticas públicas” (*ibid.*, p. 13), haja vista que a principal barreira para essa articulação tem sido sua dificuldade em conceituar a prostituição, desestruturando o rumo das ações. Esse diagnóstico é pouco preciso – mas importante de tratarmos aqui, já que reflete a opinião de muitos pesquisadores do tema, inclusive do proponente do PL Gabriela Leire – se considerarmos que existe uma atuação de mulheres em situação de prostituição e feministas no Brasil conjuntamente, pelo menos, desde o início dos anos 2000, como atesta o depoimento de Cleone Santos. Mas esse cenário de confusão fica bastante visível quando analisamos alguns dos contextos em que a prostituição fora tratada na arena política, isto é, quando a questão virou alvo de debate parlamentar, materializados nos projetos de lei que analisaremos na seção seguir.

3.3 AS SOLUÇÕES ESTATAIS PARA A PROSTITUIÇÃO NO BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Quando o movimento feminista das décadas de 1960 e 1970 passou a discutir a autonomia reprodutiva e sexual das mulheres, acreditou-se que a prostituição não teria mais função no cenário social na medida em que as mulheres adquiriam sua emancipação no que foi chamado de “revolução sexual”. Contudo, a atividade não somente continuou na sua forma tradicional, inclusive pautando questões sobre moralidade, como expandiu suas modalidades, passando a estar nas ruas, cinemas, bares, motéis, etc. (Guimarães; Merchán-Hamann, 2005). A conjuntura que se formou e oportunizou a notoriedade do tema da prostituição nas décadas de 1980 e 1990, no entanto, tinha como obstáculo o fato de que boa parte dos discursos e da formação do imaginário social acerca das posições contrárias à prostituição (não somente à regulamentação da atividade) foi determinada pelo enquadramento sanitário e higienista dado ao tema. Assim, quando o tema surge na arena política, desta vez na perspectiva de

regulamentação já nos anos 2000, argumentava-se que, apesar do peso e da importância da luta por reivindicação de direitos e garantias de exercício da atividade com um mínimo de dignidade, a prostituição já estava prevista na Classificação Brasileira de Ocupações, o que significava que o debate sobre o tema da regulamentação deveria partir de reflexões mais complexas do que “somente” a luta por direitos (Guimarães; Merchán-Hamann, 2005).

Seguindo esse raciocínio, os projetos de lei propostos, então, em 2003 e 2012, versarão sobre a descriminalização da cafetinagem e dos bordéis, atentando-se para a necessidade de “ir além” da luta meramente trabalhista. Não obstante, o argumento das mulheres em situação de prostituição e acadêmicos que defendem a regulamentação da atividade a respeito da supressão dos artigos que criminalizam o rufianismo e as casas de prostituição do Código Penal aponta, justamente, para a necessidade de se ter local certo de trabalho e empregador fixo, condições exigidas pela legislação trabalhista brasileira, com o intuito de aprofundar a discussão sobre o tema e, sobretudo, articular melhor a rede de atores, visando uma influência mais profícua no processo político. Neste sentido, pretendo, nesta subseção, apontar algumas das medidas legais tomadas em defesa da regulamentação da prostituição após a redemocratização do país, em 1988, tanto trabalhista como abolicionista – apesar de nenhuma das propostas encaixarem-se efetivamente em tais modelos. Evidentemente que cada proposta de lei deveria receber um tratamento adequado referente a sua complexidade, mas para meus objetivos neste trabalho uma contextualização dessas propostas bastará.

As propostas de tratamento legislativo da prostituição no Brasil têm início em 1946, somando mais de cem propostas e que versam dos mais variados temas acerca da prostituição, como: exploração sexual de crianças e adolescentes; regulamentação da prostituição; restrição à publicidade da prostituição; criminalização de condutas ligadas à prostituição; tráfico de pessoas para exploração sexual, etc. Esses são alguns dos temas de que tratam os inúmeros projetos de lei, arquivados e em tramitação no Congresso Nacional, elencados e listados no trabalho de Marcio Senra Faria (2013). Muitos foram arquivados sem resolução alguma; alguns estavam em tramitação à época da pesquisa mencionada acima e apenas cinco tinham se convertido em norma jurídica de fato (Dias, 2017). O que ficou evidente na análise conduzida por Senra-Faria (2013) é que a atividade legislativa do Congresso Nacional em torno da prostituição se concentra na esfera penal.

O processo de um projeto de lei no Congresso Nacional é regido pela Constituição Federal, na Subseção III (das Leis) da Seção VIII (do Processo Legislativo) (Brasil, 1988). Resumidamente, processo implica na apresentação de uma proposta por um membro do

legislativo, do executivo, do judiciário ou de cidadão/cidadã. Em seguida, o PL é lido no expediente da sessão, publicado e encaminhado para as Comissões permanentes para análise, responsável por avaliar alguma especificidade como mérito, legalidade, tecnicidade, orçamento, etc. Neste ponto, abre-se uma janela de intervenção chamada de Pauta, que serve para que outros/as parlamentares façam suas Emendas ao texto apresentado, caso tenham alguma discordância. Concluído esse processo, o PL é encaminhado para uma votação em Plenário com a presença dos deputados/as que, aprovando, o enviam para o Senado, onde ocorrerá o processo de votação ou emenda ao PL. Em caso de aprovação do texto nas duas Casas, o PL é enviado para o/a Presidente/a da República que pode aprová-lo ou vetá-lo. Se o PL não é aprovado em alguma das Casas, ele pode ser arquivado.

O primeiro projeto de lei voltado para a regulamentação da prostituição no Brasil após a redemocratização é o de número 3.436, de 1997, de autoria do ex-deputado Wigberto Tartuce (na época do PPB) e dispunha sobre a “regulamentação das atividades exercidas por pessoas que praticam a prostituição em desacordo com os costumes morais e atentatórios ao pudor”, no título do projeto (Brasil, 1997). O PL conta com seis artigos onde reafirma a liberdade individual de prostituir-se, sendo maior de idade, e propõe que as pessoas que exercem a atividade possam se inscrever como seguradas na Previdência Social, como autônomas. Na justificativa ao projeto, o ex-deputado reconhece a epidemia de AIDS na sociedade e garante que a regulamentação da prostituição viria a ser mais um esforço no combate à doença, uma vez que reconhecida a cidadania profissional dessas pessoas, estaria garantida também a proteção da sociedade. O PL 3.346/97 foi arquivado em 1999, sem relatoria ou atas das comissões pelas quais passou – Comissão de Seguridade Social e Família e a Comissão de Direitos Humanos –, nos termos no artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que arquiva automaticamente um projeto de lei com a saída ou término de mandato do autor da proposta. O PL do ex-deputado não contou com tanta repercussão nacional como outros analisados aqui, embora coincida com a entrada da atividade na lista da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) em 2002.

A entrada da prostituição na CBO (5198-05/CBO) em 2002 trouxe o reconhecimento da existência da atividade e, com isso, as mulheres em situação de prostituição têm assegurados alguns direitos, como declarar-se trabalhadora autônoma e assim contribuir para a Previdência Social. A discussão em torno do processo de classificação envolveu diversas categorias da sociedade civil e do Estado, que foi coordenada pelo Ministério do Trabalho e

Emprego (MTE). O documento redigido pelo MTE³¹ inclui algumas descrições da “ocupação”, suas características, áreas de trabalho, competência, recursos de trabalho e avisos de insalubridade: “No exercício de algumas das atividades podem estar expostos a intempéries e discriminação social. Há ainda riscos de contágios de DST, maus-tratos, violência de rua e morte” (Brasil, 2002). Apesar de não haver, efetivamente, nenhum progresso a respeito dessas medidas, algumas autoras consideram este o início do processo de desmarginalização e desestigmatização da atividade (Rodrigues, 2009).

O PL 98 de 2003, do ex-deputado Fernando Gabeira (na época do PV), mencionado na introdução deste trabalho, encontrou uma arena política favorável para discussão do assunto com a perspectiva da sua regulamentação: era o primeiro ano de mandato do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, um partido considerado por muitos à época como de esquerda, centrado na resolução dos problemas vividos pela classe trabalhadora. Este PL, por sua vez, “dispõe sobre a exigibilidade de pagamento por serviço de natureza sexual e suprime os artigos 228, 229 e 231 do Código Penal”, no título (Brasil, 2003) e conta com somente três artigos, nos quais não menciona, diretamente, a regulamentação pela via trabalhista da prostituição e pede pela extinção dos artigos que punem criminalmente o agenciamento da atividade por terceiro, bem como sua exploração, as casas de prostituição e o tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual. Segundo Rodrigues (2009), convidada para assistir a audiência pública convocada sobre o PL:

Apresentado em Plenário, em fevereiro de 2003, o PL n. 98/2003, foi objeto de uma audiência pública, na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em agosto de 2003. Convocada especificamente para discuti-lo, a audiência contou com a presença de representantes de entidades feministas, da Rede Nacional de Profissionais do Sexo, universidades e representantes dos órgãos governamentais que tem trabalhado com o tema (Rodrigues, 2009, p. 5).

Na justificativa, o ex-deputado da proposta argumenta que: “[...] torna-se também consequente suprimir do Código Penal os tipos de favorecimento da prostituição (art. 228), casa de prostituição (art. 229) e do tráfico de mulheres (art. 231), este último porque somente penaliza o tráfico se a finalidade é o de incorporar mulheres que venham a se dedicar à atividade” (Brasil, 2003, p. 2). A proposta passou pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e recebeu o voto do Relator, o ex-deputado Antônio Carlos Magalhães Neto, em 2005, e os votos da comissão, em 2007, quando o PL já havia sido arquivado, também pelo ditame do artigo 105 da RICD. Segundo o Relator, a extinção dos dispositivos

³¹ Disponível em: <https://www.ocupacoes.com.br/cbo-mte/519805-profissional-do-sexo>. Acesso em: 30 out. 2023.

apontados por Gabeira chocar-se-ia com os atos internacionais de proteção de mulheres e crianças contra o tráfico e exploração sexual dos quais o Brasil é signatário (Brasil, 2005). Na CCJC, a proposta foi avaliada por sessenta e seis deputados que votaram em sua maioria pela rejeição do PL; dentre estes, apenas uma deputada mulher, Sandra Rosado (na época do PSB), que também votou pela rejeição da proposta. O PL foi desarquivado ainda em 2007 pelo autor da proposta, sendo definitivamente arquivado em 2011, nos termos do artigo 105 do RICD.

A proposta do ex-deputado Eduardo Valverde (na época do PT), de nº 4.244 de 2004, por sua vez, “institui a profissão de trabalhadores da sexualidade e dá outras providências”, no título (Brasil, 2004). O PL conta com oito artigos que versam sobre o direito de pessoas que exercem a atividade em formar cooperativas, o registro do “profissional” em estabelecimento trabalhista competente, o agenciamento da atividade por terceiros e elenca uma série de características que o autor da proposta considera definir os trabalhadores nessa atividade, as quais: dançarina e dançarino que prestam serviços nus; garçoneiro e garçom; ator e atriz de filmes pornográficos; acompanhantes que prestem serviços sexuais; massagistas de estabelecimentos com finalidades eróticas; e gerente de casa de prostituição. O PL do ex-deputado não teve muita tramitação na Câmara, apesar de passar pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, tendo sido arquivado (retirado da pauta) pelo próprio autor da proposta em 2005.

Em 2011, entra na pasta a proposta do ex-deputado João Campos (na época do PSDB), de número 377, e tem como objetivo acrescentar “artigo ao Decreto-Lei n. 2.484, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal –, para dispor sobre o crime de contratação de serviços sexuais, e dá outras providências” (Brasil, 2011). Este é o único projeto de lei na conjuntura democrática brasileira que propõe a penalização da compra (e não da venda) dos “serviços sexuais”, citando a legislação sueca como pano de fundo para a proposta. O PL passou pela CCJC e obteve um voto do Relator, o ex-deputado Marcos Rogério (na época do DEM), que, dentre outras coisas, defere mérito à proposta, apesar de apontar para irregularidades de teor técnico legislativo no texto. A proposta fora pensada aos PL n. 7.001/2013, que versa sobre o aumento da pena para os crimes de favorecimento à prostituição e outras formas de exploração sexual, tendo como o ex-deputado Arcelino Popó (na época do PRB), e ao PL n. 6.127/2016 que tipifica como crime a contratação de pessoa a fim de comercializar o seu próprio corpo para prática de sexo, de autoria do ex-deputado Flavinho (na época do PSB), ambos com a finalidade de tramitação em conjunto. A proposta de João Campos também foi arquivada e desarquivada algumas vezes, sendo a primeira vez em 2015 e a segunda em 2019, isto é, até o presente momento da escrita desta pesquisa o PL 377/2011 encontra-se em

tramitação no Congresso, embora sem qualquer movimentação legislativa. Apesar de o projeto poder ser identificado como “abolicionista”, ele carece de medidas importantes para essa perspectiva, como políticas públicas que efetivamente ajudem as mulheres a sair da prostituição, a exemplo do que aconteceu da Suécia, como será aprofundado nos próximos capítulos.

O PL 377/2011, no entanto, teve um voto em separado em 2015, o da ex-deputada Cristiane Brasil (na época do PTB) membro da CCJC, que rejeitou as propostas – tendo vista que tais propostas foram apensadas, a ação referente a uma proposta envolve e alcança todas as demais. Segundo a ex-deputada, o PL desconsidera a realidade brasileira onde “muitas das mulheres (e homens), que na rua se encontram trabalhando com a venda de seus corpos, tiveram as portas fechadas para qualquer outro emprego; muitas, aliás, não tiveram sequer outra opção senão se entregarem a esta forma de emprego” (Brasil, 2015, p. 3). Apontando, também, que a prostituição pode ser uma solução quando não há acesso à educação. Ainda segundo a ex-deputada, lutar contra a prostituição é uma luta vã, uma vez que “a prostituição é uma realidade que existe desde a antiguidade e vai continuar existindo” (*ibid.*, p. 3) e que a aprovação do PL 377/2011 aprofundaria, ainda mais, a realidade de marginalização das pessoas que praticam a atividade. Já o Relator Marcos Rogério, emitiu três votos diferentes respeitando o apensamento dos projetos de lei acima mencionados. De forma geral, o ex-deputado votou pelo deferimento do mérito das propostas 377/2011 e 7001/2013 e pela rejeição do PL 6127/2016, já que as condutas descritas neste último se encontram abarcadas pelo PL 377/2011 (Brasil, 2016).

A última proposta de regulamentação da prostituição é a de nº 4.211 de 2012, de autoria do ex-deputado Jean Wyllys (na época do PSOL), que “regulamenta a atividade dos profissionais do sexo”, no título (Brasil, 2012). O PL, que ficou popularmente conhecido como PL Gabriela Leite, conta com seis artigos, nos quais discute uma nova redação para os artigos 228, 229, 230, 231 e 231-A do Código Penal, a abertura para o agenciamento da atividade por terceiros, podendo o indivíduo na atividade prestar o serviço de forma autônoma ou em cooperativa, abrindo a possibilidade para funcionamento de casas de prostituição, e institui uma aposentadoria especial de 25 anos para quem exerce a atividade. A proposta passou por três comissões, sendo a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) a que indicou o Relator cujo voto é o único que consta na tramitação do PL, o do ex-deputado Pastor Eurico (na época do PSB), em 2013. Como dito anteriormente, o PL sofreu dois processos de arquivamento, onde o primeiro ocorrera em 2015 e o segundo em 2019, ambos em decorrência do estabelecido no artigo 105 do RICD. A proposta teve grande

movimentação entre as comissões durante 2012 e 2013, ano das chamadas “Jornadas de Junho” e do falecimento de Gabriela Leite³².

A proposta de Jean Wyllys, bem como as de n. 98/03 e 4244/04, foi baseada na legislação alemã sobre a prostituição, que regulamentou a atividade em 2002. Apesar de não apresentar dados oficiais sobre as características da prostituição – isto é, quem pratica, onde, por quanto tempo, etc. –, Wyllys aponta a Copa Mundial de Futebol, que aconteceu no país em 2014, como o motivo que reacendeu as discussões sobre a atividade e argumenta que a regulamentação garantiria minimamente os direitos para as pessoas que a exercem³³. A Alemanha, por sua vez, havia regulamentado a atividade quando a Copa Mundial de Futebol aconteceu naquele país, em 2006, e nos relatos constam uma flexibilização dessa legislação durante o evento com o intuito de facilitar o acesso masculino a corpos femininos (Fábio; Lima, 2016). Ademais, um estudo produzido pela Fundação Scelles – uma instituição francesa que trabalha com a catalogação de dados sobre a prostituição ao redor do mundo, a fim de eliminar a exploração sexual – aponta que eventos esportivos de grandes proporções, como a Copa Mundial de Futebol e os Jogos Olímpicos, contribuem no sentido de agravar o cenário de prostituição nos países (Fondation Scelles, 2019). No estudo, também é possível verificar que o número de pessoas (mulheres e homens) que exercem a prostituição nos países onde a atividade é regulamentada em lei – como na Alemanha – é superior a 200.000, enquanto em países onde o sistema adotado é o que pune a demanda, isto é, os clientes – como na França –, o número não ultrapassa os 40.000³⁴ (Fondation Scelles, 2019).

A proposta de Jean Wyllys recebe um único voto, o do Relator do PL, o Pastor Eurico, que será abordado no Capítulo 4, onde detalhamos os fluxos do PL Gabriela Leite. Mas, em resumo, o voto do Relator Pastor Eurico é interessante para esta pesquisa por abordar os dois vieses mais conhecidos a respeito da atividade dos quais trataremos em capítulo concernente: as duas perspectivas políticas acerca da prostituição. As formas políticas³⁵ (ideológicas) de lidar com a prostituição podem ser resumidas em duas: a liberal e a abolicionista, apesar de

³² Gabriela Leite, além de ter sido uma das autoras do PL n. 4211/12, foi companheira de Jean Wyllys em outras frentes. Ademais, Jean afirma que o PL é uma homenagem à Gabriela Leite, passando a proposta a ser conhecida como tal (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/386930-proposta-regulamenta-atividade-de-profissionais-do-sexo/>. Acesso em: 21 mai. 2024).

³³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/394670-REALIZACAO-DA-COPA-REACENDE-DEBATE-SOBRE-REGULAMENTACAO-DA-PROSTITUICAO>. Acesso em: 22 mai. 2024.

³⁴ Considero que o número ideal de mulheres exercendo a atividade seja zero, especialmente para aquelas que desejam sair desta situação e para aquelas que somente entraram por não encontrar outro meio de sobrevivência.

³⁵ Basicamente, forma política (institucional) é o modo como os/as parlamentares e a sociedade civil têm tratado a prostituição, seja pela perspectiva liberal, seja pela perspectiva feminista, apontando as políticas públicas como melhor cenário de resolução do problema da atividade. Formas não políticas envolveriam a desconsideração da atividade como fenômeno social, como geralmente é tratada a prostituição por setores conservadores da sociedade; perspectivas penais e policiais das mulheres na prostituição; perspectivas sanitárias e higienistas, etc.

existirem quatro modelos, como vimos na Introdução. Ambas são disputadas pelo movimento de mulheres – em organizações de trabalhadoras urbanas e rurais –, por feministas, por atores políticos e institucionais e por mulheres em situação de prostituição autônomas ou organizadas. Ambas possuem uma forma de atuação muito específica, bem como limitações patentes. No entanto, a perspectiva liberal é a que encontra mais lastro de atuação, visto que possui um arsenal em sua defesa: tanto o número de países onde a prostituição é legalizada ou totalmente descriminalizada é maior que o de países em que se assumiu a forma abolicionista quanto conta com uma rede técnica e profissional muito especializada no tema, com *lobby* congressual, propaganda e a indústria do sexo no geral. Para além destes dois argumentos – o liberal e o abolicionista – existe o argumento moralista, que também foi tratado na Introdução e que se conecta com outros atores que fizeram parte do processo do PL Gabriela Leite. No entanto, em relação ao PL analisado, percebemos que mesmo parlamentares de partidos considerados conservadores se expressaram de maneira razoável em relação ao tema da prostituição, como atestado em alguns votos listados aqui e na fala de algumas deputadas analisadas no próximo capítulo. A seguir, apresento um quadro com as propostas explanadas aqui para a melhor visualização do/a leitor/a.

Quadro 1 – Principais propostas legislativas pós-redemocratização

Projeto de Lei		Ano	Autor da Proposta	Partido	Principais Propostas	Votos
N.	TÍTULO					
3.436	"Regulamentação das atividades exercidas por pessoas que praticam a prostituição em desacordo com os costumes morais e atentatórios ao pudor"	1997	Wigberto Tartuce	PPB	Propõe que as pessoas que exercem a atividade possam se inscrever como seguradas na Previdência Social, como autônomas.	Não houve.
98	"Dispõe sobre a exigibilidade de pagamento por serviço de natureza sexual e suprime os artigos 228, 229 e 231 do Código Penal"	2003	Fernando Gabeira	PV	Pede pela extinção dos artigos que punem criminalmente o agenciamento da atividade por terceiro, bem como sua exploração, as casas de prostituição e o tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual.	Voto do Relator e de 66 deputados
4.244	"Institui a profissão de trabalhadores da sexualidade e dá outras providências"	2004	Eduardo Valverde	PT	Definir os trabalhadores nessa atividade como sendo: dançarina e dançarino que prestam serviços nus; garçonete e garçom; ator e atriz de filmes pornográficos; acompanhantes que prestem serviços sexuais; massagistas de estabelecimentos com finalidades eróticas; e gerente de casa de prostituição.	Não houve.
377	"Acrescentar artigo ao Decreto-Lei n. 2.484, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal –, para dispor sobre o crime de contratação de serviços sexuais, e dá outras providências"	2011	João Campos	PSDB	Propõe a penalização da compra (e não da venda) dos "serviços sexuais".	Voto do Relator e da ex-deputada Critiane Brasil
4.211	"Regulamenta a atividade dos profissionais do sexo"	2012	Jean Wyllys	PSOL	Discute uma nova redação para os artigos 228, 229, 230, 231 e 231-A do Código Penal, a abertura para o agenciamento da atividade por terceiros, podendo o indivíduo na atividade prestar o serviço de forma autônoma ou em cooperativa, abrindo a possibilidade para funcionamento de casas de prostituição.	Voto do Relator

Fonte: Dados dos documentos listados nesta seção. Elaboração própria.

A partir do que foi exposto nesta seção, podemos perceber que o processo de tramitação do PL Gabriela Leite esteve envolvido por diferentes perspectivas que muitas vezes se confrontaram e tensionaram o debate. Foram inúmeras participações nos debates dentro e fora da arena política, propriamente dita, como movimentos feministas – pró e contra a regulamentação –, movimentos das mulheres em situação de prostituição – também pró e contra a regulamentação –, parlamentares, acadêmicos e pesquisadores/as especialistas no tema, assessores/as e funcionários/as públicos, representantes de organizações não governamentais e demais integrantes da sociedade civil interessados/as no debate. Nesse ínterim, tanto a Gabriela Leite e o ex-deputado Jean Wyllys – autor da proposta objeto dessa pesquisa – dispunham de vídeos e entrevistas sobre a importância da regulamentação da atividade no Brasil; bem como Nalu Faria e Cleone Santos, mas, neste caso, em contra argumentação. Não obstante, não vemos muitas menções acerca dos movimentos feministas –

que participaram do processo de tramitação mesmo fora da arena política e causaram essas tensões no debate – tão explícitas nos trabalhos acadêmicos que defendem a regulamentação da prostituição. Também não vemos, nestes trabalhos, uma análise profunda com dados e investigações acerca do PL Gabriela Leite, esmiuçando os interesses envolvidos na proposição e na formação da agenda a respeito desse tema. Também não vemos uma proposta de resolução do problema das mulheres em vulnerabilidade na prostituição para além da já aventada nos Projetos de Lei: a regulamentação das práticas de rufianismo e das casas de prostituição no Brasil. Por isso, passaremos a discutir um pouco sobre esse processo na próxima seção deste trabalho, com o intuito de sanar algumas dessas questões.

4 OS FLUXOS DO PL GABRIELA LEITE

Neste capítulo, são explicados os acontecimentos que tornaram possível a entrada do PL Gabriela Leite na agenda política em 2012. Para isso, no entanto, considero importante relembrar alguns aspectos do método utilizado, o Modelo de Múltiplos Fluxos (MMF), de John Kingdon (2007; 2014). Kingdon argumenta que situações são diferentes de problemas, isso porque “toleramos vários tipos de situações todos os dias” (2007, p. 227), e é somente quando acreditamos que algo deve ser feito para mudar alguma situação, que ela passa a ser vista como um problema e se torna prioridade na agenda política. Mas o cenário pode mudar rapidamente, fazendo com que a pauta estagne. O autor define cinco principais motivos que fazem os problemas desaparecerem da prioridade na agenda política: a) o governo pode tratar do problema ou não; b) as situações que chamaram a atenção para o problema podem mudar; c) as pessoas podem se acostumar com uma situação; d) outros itens podem surgir e fazer antigas as prioridades; e e) pode haver ciclos inevitáveis de atenção, altas taxas de crescimento que se estabilizam e novidades que aparecem e desaparecem (Kingdon, 2007, tópicos explicados na p. 228). Outro fator que impacta consideravelmente na priorização de um tema é o fluxo político, em que “independentemente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas de políticas, eventos políticos fluem de acordo com dinâmicas e regras próprias” (*ibid.*, p. 229). Até porque, governos tendem a priorizar as demandas que dialogam com seu programa político. Mesmo no seu diagnóstico, Kingdon (2007) sugere que governos mais conservadores tendem a gastar menos com políticas que governos com abertura para tal.

Segundo o autor, um consenso na arena política pode ser formado mais a partir da negociação que da persuasão, mas esse argumento não encontra lastro nas políticas para mulheres, como foi o caso, por exemplo, da formulação da Lei Maria da Penha (Carone, 2018). Alguns dos requisitos geralmente verificados no consenso através da persuasão são a viabilidade técnica e a aceitabilidade, ambos os quais não se apresentam no PL Gabriela Leite, como veremos em seguida. Se obtidos através da negociação, poderia contar com a criação de emendas em troca de apoio, alianças políticas por inclusão de reivindicações, ou concessões em troca de soluções mais aceitáveis (Kingdon, 2007). Dentro do espectro do fluxo político, o autor ainda divide os atores em visíveis e invisíveis e, segundo ele, os atores visíveis estão mais próximos da definição da agenda em si, enquanto os atores invisíveis ficam responsáveis pela especificação das alternativas. Por atores visíveis, encontramos aqueles que recebem mais atenção popular e da imprensa, como o Presidente e seus assessores

mais próximos, membros notáveis do Congresso, a própria mídia e, às vezes, atores relacionados ao processo político, como os partidos e comitês de campanha. Os atores invisíveis incluem acadêmicos e especialistas no tema debatido, burocratas de carreira, funcionários públicos, analistas que trabalham para algum grupo de interesse e demais membros do Congresso. Neste sentido, Kingdon esclarece que políticos eleitos e seus assessores são mais importantes “pelo menos com relação ao estabelecimento da agenda” do que “funcionários públicos de carreira ou participantes que não fazem parte do governo” (2007, p. 230).

A filtragem das alternativas, para Kingdon (2007), costuma seguir a seguinte lógica: a) as alternativas são geradas e filtradas na dinâmica própria das políticas públicas; e b) o envolvimento dos atores invisíveis, que são os especialistas na área específica da política. O trabalho desses atores envolve planejamento e avaliação das alternativas, propostas ou soluções, podendo conter planos orçamentários a serem realizados junto aos funcionários da burocracia. Os atores invisíveis formam o que Kingdon (2007) chamou de comunidade de especialistas, geralmente agindo de forma coordenada, embora não necessariamente compartilhem os mesmos interesses sobre o tema. Sua função é gerar ideias que solucionem o problema, que podem ser os mais diferenciados: discursos, projetos de lei, audiências no Congresso, conversas particulares, etc. Apesar de parecerem inicialmente aleatórias, a escolha das alternativas (ideias) geralmente obedece a um padrão: “viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área, e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos” (Kingdon, 2007, p. 232). Saliento que para o modelo de Kingdon o que proporciona o sucesso de uma política é a abertura de uma janela política. Às vezes, uma proposta de solução permanece elaborada no papel esperando que apareça o problema ou o momento certo para ser debatido, quase sempre ocasionado por desdobramentos políticos que possibilitem essas oportunidades, “como o surgimento de uma nova administração que se preocupe com esses problemas” (*ibid.*, p. 236).

Feito esse breve preâmbulo dos principais tópicos abordados aqui, considero necessária uma também breve explicação dos percursos metodológicos que segui para alcançar os resultados obtidos, bem como as dificuldades que encontrei em decorrência das características mesmas do objeto analisado, o PL Gabriela Leite. Toda a estrutura organizacional fornecida pelo MMF de Kingdon (2007; 2014) será analisada com base nas críticas que estudiosas feministas do tema da agenda política fizeram, acrescentando o fato de que para analisar as formulações de políticas para mulheres é necessário ter em vista que o

movimento feminista, e o movimento de mulheres em geral, é o principal ator no processo. Como salienta Scala, as pesquisadoras “ênfatizam que, em vez de políticos infiltrados, as organizações de mulheres e o ativismo feminista foram responsáveis por politizar questões que antes eram consideradas preocupações privadas e moldar debates políticos em torno de suas questões” (Scala, 2023, p. 230, tradução nossa).

4.1 PERCURSOS METODOLÓGICOS

Minha relação com o PL 4.211 surgiu com o advento da sua proposição em 2012, quando ainda cursava a graduação em Direito na Universidade Federal do Tocantins. Como dito anteriormente, na época eu integrava o Grupo Feminista Dina Guerrilheira e fazia parte das ações do grupo estudar proposições sobre os direitos das mulheres de todas as ordens, o que acabou se reverberando no meu trabalho de conclusão de curso que abarcou o panorama histórico dos direitos conquistados pelas mulheres desde que o Brasil se tornou uma República. Portanto, pesquisar o PL Gabriela Leite se tornou quase rotineiro para mim, não obstante o fato de eu ser apenas uma militante e não pesquisadora, o que se tornou inequívoco no curso do mestrado na Universidade Federal da Bahia. Foram, assim, muitos os dilemas que enfrentei: tanto a passagem do tempo de quando o PL entrou na agenda política, pesando bastante para as entrevistadas que quase não se lembravam de nada; quanto da própria dificuldade em abordar um tema como esse, ainda considerado um grande tabu por vários setores da sociedade – o que, para mim, significou apreensão para alguns/as convidados/as para as entrevistas. Certamente, todavia, o maior obstáculo foi o fato de o objeto central deste estudo se basear em uma política de âmbito nacional, o que, com a dificuldade e impossibilidade financeira em viajar pelo país, acarretou na soma tímida de entrevistas que as/os leitoras/es encontrarão aqui. Com isso eu quero dizer que houve muita reticência para a concessão de entrevistas por meio virtual e houve muita dificuldade na assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), tanto pelo fato de boa parte das potenciais entrevistadas não possuírem grau de escolaridade suficiente, quanto por não terem mecanismos técnicos ou tecnológicos para assinarem virtualmente o termo.

Foram tentadas entrevistas com cerca de dez pessoas: mulheres em situação de prostituição contra e pró-regulamentação; os deputados que fizeram parte do processo do PL Gabriela Leite; integrantes do movimento feminista contra e pró-regulamentação, mas quase nenhum/a retornou os inúmeros e-mails e mensagens que enviei ao longo de quatro meses de coleta de dados para as entrevistas. Apesar das dificuldades, foram feitas cinco entrevistas,

com mulheres que participaram de alguma forma do processo do PL Gabriela Leite, concedidas virtualmente pela plataforma *Google Meet*, após a assinatura do TCLE. Em ordem alfabética, me concedeu entrevista Bernadete Aparecida, fundadora e coordenadora da Casa 8 de Março, uma ONG que oferece cursos e abrigo para mulheres em situação de prostituição em Palmas/TO; Evelyn Silva, ex-assessora parlamentar de Jean Wyllys que esteve em diálogo contínuo com entidades de base e organizações de mulheres em situação de prostituição no Rio de Janeiro/RJ na época do PL Gabriela Leite; Judite da Rocha, da coordenação nacional do Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB) que acompanhou e pesquisou sobre os processos de prostituição de mulheres nas margens das grandes construções no estado do Maranhão; Maria Fernanda Pereira, integrante da Marcha Mundial de Mulheres (MMM) e trabalha na Sempreviva Organização Feminista (SOF), que participou da produção de documentos a respeito do PL Gabriela Leite; e Sônia Coelho, militante feminista desde os anos 1980, integrante da MMM e esteve junto a Cleone Santos e Nalu Faria em formação de trabalho de base das mulheres em situação de prostituição em São Paulo/SP.

As entrevistas, que obedeceram a um roteiro semiestruturado, foram gravadas e transcritas para melhor apreensão das informações e dos dados fornecidos. Tais entrevistas são importantes por conterem informações que não constam em documentos institucionais ou em outros materiais disponibilizados na internet, como cartilhas, vídeos explicativos e entrevistas concedidas. Ademais, o objetivo das entrevistas era obter percepções sobre a dinâmica interna do processo político e os principais eventos e desenvolvimentos que levaram o tema à agenda política. O roteiro semiestruturado para entrevistas permitiu que houvesse uma flexibilização na exploração de pontos-chave das informações fornecidas pelas entrevistadas (Patton, 1999). A partir do roteiro, as entrevistadas puderam explicar qual seu papel no processo do PL Gabriela Leite, quem participou do debate e quem não participou, mas deveria estar presente, se houve abertura institucional para o debate, se as mulheres em situação de prostituição foram ouvidas – de ambos os lados da proposta –, quais consensos havia sobre o tema e porque elas acreditavam que o debate não se desenvolve no Brasil. O roteiro das entrevistas foi submetido a uma avaliação pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do curso de Enfermagem da Universidade Federal da Bahia, que aprovou o projeto dessa pesquisa para realização da coleta dos dados aqui analisados.

Além das entrevistas utilizei documentos institucionais, como as atas de comissões e relatórios de votos parlamentares, notícias do próprio site da Câmara dos Deputados, o vídeo gravado da Audiência Pública da CPI do Tráfico de Pessoas que aconteceu em agosto de 2013 e que tratou do PL Gabriela Leite e, portanto, contou com a participação de diversos setores

da sociedade a respeito da proposição do ex-deputado Jean Wyllys. Dessa mesa, por exemplo, participaram mulheres em situação de prostituição pró-regulamentação, pesquisadores do tema da prostituição, integrantes do Ministério do Trabalho e Emprego e o próprio Jean Wyllys. Em se tratando dos autores da proposta, tanto Jean Wyllys quanto Gabriela Leite, contam com inúmeros vídeos sobre o tema no site *Youtube*. Foram usados para essa pesquisa onze vídeos alocados no site *Youtube* com explicações e entrevistas de ambos citados acima, bem como de Nalu Faria e Cleone Santos, que integram o outro polo de argumentos a respeito do PL. Um documento importante para esta pesquisa é a cartilha sobre a regulamentação da prostituição, produzida por Nalu Faria distribuída pela e SempreViva Organização Feminista (SOF), a qual integrava. Inúmeras entrevistas que Cleone Santos concedeu em vida foram utilizadas também para pormenorizar seu trabalho com as mulheres em situação de prostituição, como ela designou chamar, tanto em matérias escritas como em entrevistas concedidas *online*. A participação de Nalu Faria, Cleone Santos e Gabriela Leite, já falecidas, se deu a partir do material que disponibilizaram sobre o tema, em entrevistas escritas e vídeos alocados no *Youtube*.

A análise dos documentos e das entrevistas foi feita com base na própria distribuição dos fluxos fornecida pelo MMF de Kingdon (2014), seguindo uma abordagem indutiva e dedutiva para a codificação (King, 2004). Dessa forma, as declarações e mensagens foram codificadas manualmente e categorizadas de acordo com os temas e subtemas relevantes para cada fluxo (Scala, 2023). No fluxo dos problemas, me concentrei no enquadramento da questão da prostituição pelos propositores do PL (Outshoorn, 2004; Scala, 2023), nos indicadores, evento-foco e *feedback* sobre o tema (Kingdon, 2014), bem como na coesão dos argumentos apresentados e na prioridade do tema para o feminismo (como apontado por Outshoorn, 2004). No fluxo das políticas, procurei as alternativas propostas tanto por políticos profissionais, quanto pelo movimento feminista e por especialistas (Kingdon, 2014; Outshoorn, 2004, Scala, 2023), mas também na origem da ideia, na inserção dos movimentos sociais e intelectuais de base (como proposto por Kenney, 2003) e na atuação da agência estatal de políticas para mulheres, que no Brasil é representada pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM) (como proposto por Outshoorn, 2004). E no fluxo político, me concentrei nas mudanças políticas propriamente ditas, com as eleições partidárias para o executivo e legislativo, ideologia partidária e dinâmica intrapartidária, procedimentos parlamentares e mídia (Kingdon, 2014) e na organização dos movimentos feminista e de mulheres em situação de prostituição, bem como na atuação do Judiciário, na abertura do

governo para o tema (Kenney, 2003; Outshoorn, 2004) e na relação do movimento feminista com o Congresso (Scala, 2023; Davila, 2024).

Como dito anteriormente, somente as variáveis contidas nos fluxos de Kingdon (2014) não seriam suficientes para analisar uma política considerada tão polêmica quanto a regulamentação da prostituição. Assim, as demais variáveis incluídas no parágrafo anterior foram obtidas com base no estudo e análise dos trabalhos listados e que podem auxiliar na busca por respostas à especificidade que diz respeito a produção de políticas para mulheres. Ademais, como orientado por Kenney (2003), o movimento feminista e os movimentos de mulheres em situação de prostituição devem ser analisados em todos os fluxos no modelo elaborado por Kingdon (2014) se quisermos entender como acontece a formação da agenda das políticas para mulheres. Por isso, usei uma triangulação de fontes de dados para gerar maior profundidade às descobertas (Patton, 1999; Scala, 2023). Também incluí citações diretas tanto das entrevistas que realizei quanto dos documentos que utilizei para dar mais materialidade e ilustrar os temas e interpretações que surgiram da análise (King, 2004). Os fluxos e as análises condizentes a cada um estão bem divididos nas subseções que seguem. O Quadro 2 a seguir ilustra quais fluxos foram abordados neste capítulo, distinguindo as variáveis que são intrínsecas ao MMF de Kingdon (2014) e as que foram adicionadas pela crítica feminista.

Quadro 2 – Os fluxos de Kingdon e a contribuição feminista

FLUXO DO PROBLEMA		FLUXO POLÍTICO		FLUXO DAS ALTERNATIVAS	
MMF	Políticas para Mulheres	MMF	Políticas para Mulheres	MMF	Políticas para Mulheres
INDICADORES	PRIORIDADE DO TEMA PARA O MOVIMENTO FEMINISTA	FORÇAS POLÍTICAS ORGANIZADAS	ABERTURA NO GOVERNO E REGIME POLÍTICO	COMUNIDADES DE ESPECIALISTAS (empreendedores de políticas)	MOVIMENTOS FEMINISTAS; ATIVISTAS INDIVIDUAIS E INTELLECTUAIS DE BASE
EVENTO-FOCO	ENQUADRAMENTO POLÍTICO	CLIMA NACIONAL	JUDICIÁRIO	ALTERNATIVAS PROPOSTAS	AGÊNCIA ESTATAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES
FEEDBACK	COESÃO NO ARGUMENTO SOBRE O TEMA	MUDANÇAS NO GOVERNO	RELAÇÃO DO MOVIMENTO FEMINISTA COM O PARLAMENTO	CONSTRUÇÃO DO CONSENSO	ORIGEM DA IDEIA

Fonte: Elaboração a partir dos dados disponibilizados neste capítulo. Autoria própria.

4.2 FLUXO DO PROBLEMA: A ENTRADA DO TEMA DA PROSTITUIÇÃO NA AGENDA POLÍTICA

No fluxo do problema, John Kingdon (2014) estabelece três variáveis que responderão ao motivo de um tema qualquer ter virado um problema digno de atenção política: os indicadores, um evento-foco – que pode ser tanto um desastre natural ou crise econômica,

quanto evento institucional, como uma eleição – e os *feedbacks* – quando houver. Para as políticas para as mulheres, no entanto, somente esses pontos não geram uma confluência nodal que responda sobre a questão da origem de uma ideia, já que “as questões das mulheres, especialmente as questões de política corporal, são geralmente consideradas questões privadas e, portanto, frequentemente excluídas das agendas políticas” (Scala, 2023, p. 233, tradução nossa). Nesse caso, as militantes em movimentos de mulheres, em geral, e em movimentos feministas, em particular, contam com outras formas de participação não institucionalizadas, ou fora do debate institucionalizado, na mídia e em campanhas de base, para exercer alguma forma de influência na política, seja chamando a atenção do governo ou dos legisladores (Kenney, 2003; Outshoorn, 2004; Scala, 2023). Assim é que, embora haja muito material produzido sobre o PL Gabriela Leite por parte dos defensores do projeto, como o Jean Wyllys e a própria Gabriela Leite, também há material produzido, ainda que mais escasso, da parte de quem se colocou contrária à regulamentação da prostituição, como no caso das mulheres em situação de prostituição, mormente, representadas por Cleone Santos e militantes feministas popularmente chamadas de “abolicionistas”. Por isso, outro elemento a ser analisado aqui é o enquadramento do tema.

Nos capítulos anteriores, pudemos entender como aconteceu esse processo de enquadramento político da prostituição a ponto de torná-la um problema a ser resolvido na arena política (Jeffreys, 1997; Outshoorn, 2004). Nos países do norte global, alguns fatores influenciaram para o sucesso da entrada do tema na agenda política, como a abertura do regime político, bem como do governo no poder; a coesão do argumento levado à pauta; a prioridade do tema para o movimento feminista; e a atuação da agência governamental de políticas para mulheres (Outshoorn, 2004). Kenney (2003) argumenta que para entendermos o processo de formulação da política pública para mulheres, precisamos considerar o envolvimento de uma gama maior de atores do que os listados por Kingdon (2007), por exemplo, agentes de mudança da política de base, movimentos sociais e feministas. A inclusão desses atores, por sua vez, envolve o rastreamento da origem de uma ideia. Scala (2023), nesse ínterim, considera que o enquadramento político dos temas para formulação de políticas para mulheres é o fator que anunciará seu sucesso ou seu fracasso na arena política, já que muitos dos temas relativos às mulheres ainda são considerados tabus, porque ainda são tratados como pertencentes à esfera privada. No Brasil, existiram dois enquadramentos políticos nas propostas de lei tramitadas, como vimos no Quadro 1. O primeiro enquadramento diz respeito à abordagem trabalhista da prostituição – por mais que não contem, efetivamente, com direitos trabalhistas, os propositores os tratam como se fossem. O

segundo enquadramento diz respeito à abordagem penal da prostituição, com a criminalização do cliente – o projeto tenta se inspirar na alternativa dos países nórdicos, embora sem êxito, já que não prevê políticas sociais que tirem as mulheres da prostituição, como é a regra do modelo abolicionista.

4.2.1 Enquadramento e coesão no argumento sobre o tema

O PL n. 4.211/2012, o PL Gabriela Leite, tinha como prerrogativa ser um aperfeiçoamento do PL 98/2003 que, por sua vez, foi inspirado na legislação alemã, que regulamentou a prostituição no país em 2002. Isto é, o enquadramento político dado pelo PL Gabriela Leite ao tema era o de que a prostituição deveria ser tratada como um “trabalho como outro qualquer”, ainda que não versasse sobre direitos trabalhistas propriamente ditos. Para o proponente do PL Gabriela Leite, o problema a ser solucionado dizia respeito ao fato de as mulheres em situação de prostituição não serem tratadas como trabalhadoras e, portanto, a solução para o problema deveria ser a regulamentação da atividade como uma profissão. Já eleito, em vídeo alocado em seu canal no site *Youtube*, o ex-deputado Jean Wyllys argumenta que suas promessas de campanha envolviam a defesa da justiça social e dos direitos humanos e que, segundo ele, “a defesa da justiça social e dos direitos humanos tem que incluir a defesa dos profissionais e das profissionais de sexo” afirmando que “impor marginalização a esse segmento da sociedade (...) é permitir que a exploração sexual aconteça”, portanto “regulamentar esse mal, a exploração sexual, significa regulamentar a prática da prostituição; tipificar a exploração sexual; distinguir prostituição da exploração sexual, para que a exploração sexual, sim, seja fiscalizada pelas autoridades competentes” (Wyllys, 2013c). No vídeo, o ex-deputado afirma que o projeto de lei n. 4.211/2012 tem como um dos “principais objetivos o combate à exploração sexual” e que “distingue claramente prostituição de exploração sexual” (Wyllys, 2013c). Ainda segundo Wyllys (2013c), o Código Penal, apesar de não punir a prostituição, pune “casas de prostituição” e a “exploração da prostituição” confundindo “os institutos de ‘exploração sexual’ e ‘prostituição’, como se a prostituição fosse um dos tipos de exploração sexual” o que, segundo ele, “não é verdade”. Ele argumenta que essa confusão é prejudicial principalmente “porque a exploração sexual de crianças e adolescentes é frequentemente confundida com prostituição de menores, o que é incorreto” uma vez que “a prostituição só pode ser exercida por uma pessoa adulta e capaz” (Wyllys, 2013c).

No programa televisivo *Roda Viva*, que foi ao ar em 2009, quando perguntada sobre os direitos efetivamente trabalhistas de que trata o PL de regulamentação – se inclui salário, décimo terceiro, férias, previdência social – Gabriela Leite (2021) responde que, na verdade, o projeto vislumbra tirar a criminalização vigente no Código Penal (CP) das casas de prostituição, com a finalidade de outorgar aos donos e donas desses ambientes deveres e responsabilidades para com as mulheres que ali exercem a atividade. Ela defende, ainda, que os agenciadores da atividade – prática criminalizada pelo CP como rufianismo – se tornariam, dessa forma, empregadores, visto que, segundo ela, como estão proibidos pelo CP, fazem “o que querem com as mulheres, inclusive as mantêm em cárcere privado” (Leite, 2021). A pesquisadora Margareth Rago, que esteve como entrevistadora no programa, questiona a entrevistada sobre o que ela pensa das tentativas de “salvamento” das prostitutas; ao que Leite (2021) responde que considera essa uma postura pretenciosa, já que as mulheres escolhem a prostituição por livre vontade e agência e dela podem sair quando quiserem. Segundo Leite (2021), se observado com profundidades, as feministas dizem lutar pelos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, mas quando analisados os documentos produzidos nas Conferências Internacionais (como em Cairo e em Pequim), só se tratam dos direitos reprodutivos, nunca sequer mencionando os direitos sexuais e a prostituição, “na minha opinião, é um direito sexual”, admitindo que a atividade existe porque responde a uma demanda (Leite, 2021).

Mas essa perspectiva de enquadramento não foi representativa do cenário amplo de feministas e mulheres em situação de prostituição, já que, para esse grupo, o problema da prostituição, na verdade, era a exploração sexual de mulheres e meninas intrínseca e inseparável da atividade e a melhor solução, portanto, deveria ser a de abolir esse sistema que oprime as mulheres. Segundo esse grupo, a prostituição é um problema que alcança a todas as mulheres e não somente as que exercem a atividade. A regulamentação da atividade foi discutida entre Cleone Santos e as integrantes de seu grupo – Mulheres da Luz – desde o Projeto de Lei n. 98, do Fernando Gabeira, e para elas o projeto de lei do Jean Wyllys “era o do Gabeira melhorado, já que não tem muito mais o que se colocar em um projeto como esse” (SOF, 2014). Segundo Cleone, a intenção dos projetos de lei com a regulamentação era favorecer o agenciador (o cafetão, ou rufião), que se tornaria um grande empresário. Para Cleone, a melhor solução seria a oferta de educação para as mulheres terem outras oportunidades de trabalho e políticas públicas que protejam essas mulheres. Maria Fernanda Pereira, membro da SOF e da MMM argumenta neste sentido que:

A posição do grupo [MMM] é que a prostituição é um dos elementos mais fortes do patriarcado, que coloca as mulheres como objeto e a serviço do poder masculino e que, portanto, é uma instituição que tem que acabar. As mulheres não podem depender de ter que comercializar seu próprio corpo, suas emoções, sua subjetividade, para poder ser sustento da sua casa e da sua família. O debate é enviesado muito por uma visão que defende o feminismo liberal que entende a prostituição como uma profissão como outra qualquer, mas normalmente quem defende ou já deixou de se prostituir, ou são pessoas da universidade, que possuem outros mecanismos para sair da prostituição (Maria Fernanda Pereira, 2024).

Jean Wyllys, em entrevista concedida à *Agência Brasil*, em 2016, parece reconhecer que existe uma diferença entre as mulheres que são de “classe média alta e as proletárias”, apesar de acreditar que ambos os espectros escolheram a atividade sob as mesmas condições (Cazarré, 2016). Na mesma reportagem, uma integrante no Movimento de Mulheres na Luta (MML) afirma que “o caminho não é regulamentar, pelo contrário, é superar a prostituição”. Segundo ela, “a alternativa é garantir as condições para que as mulheres que estão em situação de prostituição, não por opção, mas por necessidade, que possam construir a sua vida em outra condição” (Cazarré, 2016). No vídeo produzido pela SOF (2014), Maria Fernanda Pereira argumenta que no sistema capitalista, assim como tudo o que pode ser transformado em mercadoria, existe a ideia de que os corpos das mulheres também podem ser comercializáveis, na forma de “trabalhos sexuais”. “A banalização da sexualidade, de como é tratada, de como o mercado diz que a sexualidade pode ser algo comercializável, reforça a ideia de nós temos uma liberdade, que na verdade, não existe” (SOF, 2014). Maria Fernanda Pereira afirma que o sistema que abriu as portas do trabalho assalariado para as mulheres, mas não aliviou a carga das tarefas de cuidados e domésticos, acaba as empurrando para a prostituição como meio de sobrevivência. Portanto, a glamourização da prostituição, muito difundida em diversos meios, não reflete a realidade das mulheres que exercem a prostituição nas ruas ou em casas de prostituição que as exploram. Maria Fernanda Pereira ainda argumenta que “mesmo as prostitutas de luxo sempre estarão submetidas ao desejo de quem está pagando, que são homens” (SOF, 2014).

Bernadete Aparecida, coordenadora e fundadora da Casa 8 de Março em Palmas/TO, em entrevista para essa pesquisa, explica que as mulheres se sentiram ainda menos representadas ao perceberem que um homem encampava a pauta no Congresso.

[...] além do projeto também ter sido redigido por um homem e ser uma continuidade do projeto de Fernando Gabeira, continuou sendo abjeto àquelas mulheres que exerciam ou exerceram a prostituição e que não desejam a regulamentação da prostituição (Bernadete Aparecida, 2024).

Mesmo Jean Wyllys argumenta que as feministas que ele chamou de abolicionistas não poderiam falar em nome das mulheres na prostituição, mas que, na verdade, seria melhor que as ouvissem (Wyllys, 2013a). Neste sentido, Sônia Coelho, militante feminista desde os anos 1980, integrante da MMM, pondera que a proposta feminista sobre a prostituição é rejeitada por se colocar contra a atividade, revelando os elementos patriarcais e capitalistas que compõem a prostituição.

A nossa posição no debate, de que a prostituição é um tipo de exploração sexual que aprofunda a subordinação das mulheres no mundo, é perdedora, já que a concepção de que a prostituição é uma forma de libertação sexual das mulheres, onde elas decidem entrar ou sair, foi expandida e aprofundada pelo neoliberalismo no Brasil, vista a partir da glamourização da prostituição em novelas da televisão, propagandas de sites de prostituição em programas comuns no horário livre da televisão, grandes influenciadoras de mídias sociais mostrando quanto de dinheiro ganharam na atividade e etc. A posição favorável à prostituição [e à sua regulamentação] trabalha a glamourização da atividade hoje muito mais do que na época do PL Gabriela Leite (Sônia Coelho, 2024).

Em vídeo alocado no canal do *Youtube* que leva seu nome, Gabriela Leite (2013b) explica, do seu ponto de vista, a importância do enquadramento político que se deu à prostituição, dizendo que as questões relativas às mulheres são as que de fato importam para o movimento de prostitutas: “as questões de gênero, de direitos sexuais (...) e a mudança de paradigma em relação à prostituição”, já que para ela, as mulheres na prostituição não são vítimas, não são pobres ou desempregadas, “o país não é mais isso” (Leite, 2013b). Gabriela Leite, inclusive, considera a definição do que ela chamou de “rodrigueana” (alusivo ao escritor Nelson Rodrigues) das mulheres na prostituição, o que para ela significa “sem-vergonhas”, melhor que a “vitimização”. Para ela, a vitimização aumenta a estigmatização dessas mulheres. Leite (2013b) argumenta que “virou uma moda a questão do tráfico de mulheres para a exploração sexual”, mas que na verdade é mais uma forma de “lutar contra a prostituição consentida, como profissão”. Segundo seu argumento, associar a prostituição (consentida) ao tráfico sexual e ao turismo sexual aprofundaria o estigma em relação às mulheres na prostituição e ela mesma nem considera um assunto a ser discutido, “é como você mexer em algo que cheira mal, e aquilo cheirar mais mal porque você mexeu” (Leite, 2013b). Para ela, deve-se pensar na prostituição “com mais alegria e menos drama”, como trazer à tona o tema de mulheres traficadas, já que, segundo ela, os dados a respeito do tema do tráfico são contados de forma errada e são falsos – porém, sem apresentar ela mesma

qualquer dado que comprove o fato. Em seguida, no vídeo, Leite (2013b) descreve um cenário que avista ao passar por uma rua onde havia uma casa de prostituição conhecida: uma escada amarela, luzes vermelhas e um homem subindo as escadas, e completa: “essa é a imagem da prostituição para mim, uma imagem colorida, com escadas e com homens, muitos homens, subindo as escadas”.

Evelyn Silva, ex-assessora parlamentar de Jean Wyllys que trabalhou com a abordagem pró-regulamentação, explica como se deu esse diálogo com mulheres em situação de prostituição na Vila Mimosa, reduto de prostituição na cidade do Rio de Janeiro:

Quando a Gabriela começa a pensar nisso, ela pensa em CLT, mas quando eu fui conversar com as trabalhadoras da Vila Mimosa, elas eram contrárias [à regulamentação] porque elas achavam que o projeto falava em CLT. Elas diziam “eu não quero carteira assinada como trabalhadora do sexo, como prostituta, porque você só entra na prostituição, você nunca sai dela, mesmo que não trabalhe mais como trabalhadora sexual, então que família vai me contratar como babá, ou que escola vai me contratar como professora, ou que mercado vai me contratar como atendente se eu tiver prostituta escrita numa carteira de trabalho?”; aí eu expliquei que não tinha a ver com CLT e que era um projeto construído com as trabalhadoras do sexo e com os michês também, embora a lógica fosse outra (Evelyn Silva, 2024).

Esse relato é importante por mostrar que mesmo as mulheres em situação de prostituição favoráveis ao PL Gabriela Leite se colocavam contrárias à regulamentação via inclusão na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que demonstra que houve, minimamente, alguma confusão no momento do debate com essas mulheres, já que não pareciam saber muito bem do que se tratava o PL, apesar de encamparem as reivindicações pró-regulamentação.

O cenário revela que houve um enquadramento político apresentado no PL Gabriela Leite no Congresso, isto é, o proponente do PL conseguiu estruturar um texto concernente ao problema apresentado, inclusive propondo uma solução para o problema. O que não houve, no entanto, foi uma coesão no argumento já que as mulheres na prostituição ouvidas pela ex-assessora parlamentar não estavam de acordo com a regulamentação até entenderem do que de fato se tratava o PL e mesmo as feministas, que não foram ouvidas para a formulação da política, não se sentiram representadas pelo texto apresentado. Kingdon sugere que:

A falha em resolver ou mesmo abordar um problema, bem como o sucesso, pode resultar em sua morte como um item de pauta proeminente. Leva tempo, esforço, mobilização de muitos atores e o gasto de recursos políticos para manter um item proeminente na pauta. Se parecer, mesmo depois de um curto período, que o assunto

não resultará em legislação ou outra forma de decisão autoritária, os participantes rapidamente param de investir nele (Kingdon, 2014, p. 104, tradução nossa).

Apesar de Jean Wyllys (2013a) afirmar ter discutido a construção do PL com diversos segmentos da atividade, como as prostitutas de rua e em casas de prostituição, não foi o suficiente para elaborar um argumento coeso sobre a questão sem as fragilidades que, inclusive, serão apontadas por outros interlocutores como veremos a seguir.

4.2.2 Indicadores

Segundo Kingdon (2014), uma forma de solucionar problemas na arena política segue a seguinte lógica: um problema é conhecido; em seguida, é quantificado para ter-se uma ideia do quanto está disseminado; e a quantificação levaria a elaboração de um programa político que solucionasse o problema. Mas não existem, até a escrita dessa pesquisa, dados oficiais sobre a prostituição no Brasil. Portanto, não sabemos quantas pessoas exercem a atividade, qual sexo é preponderante, cor/etnia, idade, escolaridade, número de filhos/as, etc. O melhor retrato que temos sobre os números que compõem essa instituição vem da Fundação Scelles, que mencionamos no capítulo anterior. Segundo uma pesquisa da Fundação feita em 2011, o número de pessoas na prostituição ao redor do mundo está entre 40 e 42 milhões (Fondation Scelles, 2013). Uma pesquisa realizada por Rodrigues (2016), recolhendo dados primários de outras pesquisas pelo país, revelou que a maior parte das mulheres em situação de prostituição é pobre; tinha até 30 anos; se declarava branca ou parda; era solteira; tinha nível baixo de escolaridade, algumas ainda não tinham feito o ensino médio; era mãe, mas alegava não cuidar dos filhos; e a família geralmente não sabia que praticavam a atividade. Alguns desses dados, no entanto, contrastam com as informações dadas por Cleone Santos sobre as mulheres em situação de prostituição que frequentam a ONG Mulheres da Luz, as quais, segundo Cleone Santos (2020), são extremamente pobres e com nível escolar baixo, negras, possuem e cuidam dos filhos, bem como da família nuclear, têm acima de 40 anos de idade e exercem a atividade como complemento de renda. O dado que chamou a atenção na pesquisa de Rodrigues (2016) é o fato de a maior parte das mulheres na prostituição exercê-la clandestinamente, isto é, sem o conhecimento da família nuclear. A pobreza também parece ser um fator predominante entre as mulheres que exercem a atividade, como afirma Maria Fernanda:

São muitos os mecanismos que precisam mudar para que as mulheres saiam dessa condição e não dependam de vender a sua sexualidade em troca de 20, 30 reais, que é o que acontece na região da Luz. Ainda hoje nós acompanhamos as mulheres que estão em situação de prostituição e elas esperam dias para ganhar 20 reais; ficam à disposição, esperando um programa. Além da pobreza extrema, ainda existem os incrementos do racismo e da fetichização da prostituição (Maria Fernanda, 2024).

Apesar de não levantar indicadores, o voto do Relator do PL Gabriela Leite, o Pastor Eurico (na época do PSB), foi dado em 2013 e possui uma fundamentação extensa para sua rejeição, explanada em oito páginas (Brasil, 2013). Segundo o relator, “a chamada ‘opção’ pela prostituição é resultado de um fenômeno social muito maior hoje, que é conduzido, na verdade, pela lógica da indústria do sexo” (*ibid.*, p. 2). Apesar de também não apresentar dados oficiais e específicos sobre a população exercendo a atividade, Pastor Eurico sugere que as pessoas que ingressam na prostituição somente o fazem por necessidade financeira, possuem baixa instrução e escolaridade e que, ademais, o/a prestador/a de “serviço sexual” não sobrevive nem dentro da prostituição sem toda a rede que se instaura ao redor da atividade – como bares, hotéis, motéis, sex shops, maquiagens, filmes pornográficos, etc. Ainda, segundo seu relatório, a maioria das pessoas que exercem a prostituição são mulheres e por isso, boa parte dos estudos e pesquisas a respeito da atividade parte do movimento feminista, citando desde Simone de Beauvoir ao artigo elaborado e publicado pela *Coalizão contra o Tráfico Internacional de Mulheres* (CATW, sigla em inglês), criada em 1988 nos EUA (Brasil, 2013). Em seguida, o Relator cita o aumento na lucratividade da indústria do sexo nos países onde a prostituição foi regulamentada em lei – ele cita expressamente a Holanda, a Alemanha e o estado de Vitória, na Austrália –, com a expansão massiva do número de bordéis e das formas de “prestação de serviço sexual”.

Mesmo assim, os indicadores não tiveram tanta importância para a construção do PL Gabriela Leite, já que as justificativas dos propositores foram outras. Kingdon (2014) esclarece que nem sempre os indicadores existem ou proporcionam uma interpretação clara, e às vezes o que move uma agenda é a pressão política. O que fica explícito nos relatos expostos aqui é a falta de coesão no argumento do proponente do PL em relação ao que foi apontado pelas mulheres que não participaram do processo elaboração do texto, usando como parâmetro uma realidade de mulheres na prostituição que parece não condizer com a realidade apontada por outras mulheres em situação de prostituição. A falta de dados, ademais, parece ter comprometido a elaboração de uma proposta eficaz para tirar as mulheres da situação de exploração e vulnerabilidade na prostituição.

4.2.3 *Feedback*

O principal *feedback* a ser considerado neste trabalho é um balanço da inclusão da atividade na CBO, em 2002, que garantiu às mulheres na atividade sua inscrição como autônomas para recebimento previdenciário. Sobre isso, se pronunciou na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas o representante do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Francisco Gomes dos Santos, coordenador de identificação e registro profissional, que cuida da carteira de trabalho e da regulamentação de profissões, na CBO. Segundo Santos (Wyllys, 2013b), o MTE iniciou uma luta em parceria com as “profissionais do sexo” e com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), desde 2000, para atualizar a CBO, culminando na publicação de 2002 e a inserção das “profissionais do sexo”. Esse momento, segundo ele, “foi extremamente polêmico” (Wyllys, 2013b). A criação de uma classificação para as mulheres que exercem a atividade, para Santos (Wyllys, 2013b), “facilitou as pesquisas em relação às doenças sexualmente transmissíveis e os estudos promovidos pela Previdência Social, em relação a direitos previdenciários daquelas que recolhiam e recolhem como autônomas no exercício da profissão”. Quanto à regulamentação, em si, Santos (Wyllys, 2013b) argumenta que a abordagem deveria ser outra, mas a posição técnica do MTE baseia-se nos ditames da Constituição Federal que faculta a liberdade de exercício de profissão a qualquer cidadão (Brasil, 1988), bem como a preocupação com as categorias (ou projeto de lei) em que se caracteriza a reserva de mercado, alertando que “o que transgride a Constituição ou a reserva de mercado, o Ministério normalmente dá um parecer contrário, que não é o caso do PL do deputado Jean Wyllys” (Wyllys, 2013b). Quando questionada sobre a inscrição como autônomas de mulheres em situação de prostituição na CBO, a Evelyn Silva respondeu que “elas não usam esse cadastro”, porque:

(...) nenhum trabalhador informal faz né? É muito pequeno o número de trabalhador informal que faz. Desculpa esse momento de digressão, mas a profissão de atriz pornô é regulamentada, e a de prostituição não é. Eu vou falar algo aqui com bastante cuidado: ninguém é a favor da prostituição, ninguém escolhe a prostituição. Mas também ninguém escolhe ser empregada doméstica, nem ser limpador de bueiro, estivador, mas a gente vive em um mundo onde essas profissões existem, ou melhor, esses trabalhos existem (Evelyn Silva, 2024).

As propostas de lei têm sido tratadas como estratégia de redução de danos. Argumenta-se que a melhor e a mais pragmática maneira de proteger as mulheres em situação

de prostituição é a regulamentação estatal da atividade para conformá-la como uma “profissão como outra qualquer”. Todavia, como dito anteriormente, tais projetos não visam direitos trabalhistas propriamente ditos – para além do que já foi exposto pela CBO –, mas regulamentam a atividade do agenciamento. No debate sobre a regulamentação da prostituição, contudo, é possível fazer um balanço não somente da situação legal nacional sobre o assunto, mas também internacional, comparando países e os impactos de suas legislações no assunto. Algumas autoras argumentam que nos países onde há legalização houve também lucros estatais com a atividade – pelos tributos cobrados – e reforçou-se a indústria do sexo e os proxenetas, com os donos de bordéis legitimando-se como grandes empresários do sexo (Raymond, 2013).

Analisando os dados do estado de Victoria, na Austrália, após a legalização da prostituição com a finalidade de minimizar os danos causados pela atividade, contendo o crime organizado e controlando a expansão do setor, Sullivan e Jeffreys (2002) chegaram à conclusão de que o resultado foi o oposto ao esperado. Na verdade, as autoras relacionam o aumento do tráfico de pessoas no país à demanda gerada pela legalização. Em Victoria, a prostituição foi legalizada como uma tentativa de solução ao crescente número de “casas de massagem” (eufemismo para bordéis), que fomentava também o envolvimento com o crime e uso de drogas, e à epidemia de AIDS dos anos 1980. Contudo, Sullivan e Jeffreys (2002) argumentam que, como os legisladores não podiam prever as formas de exploração sexual que derivariam da legalização da atividade, eram necessários ajustes contínuos na legislação na medida em que os formuladores da política percebiam que outros danos iam aparecendo, como a exploração sexual de crianças e o tráfico de mulheres: “Os danos resultantes da indústria do sexo constantemente se transformam e se desenvolvem e têm de ser constantemente corrigidos” (Sullivan; Jeffreys, 2002, p. 1141, tradução nossa).

Para os propositores do PL, a prostituição é inevitável e este argumento tem sido usado como justificativa à sua proposta. Isso geralmente está associado à ideia comum de que a prostituição é a profissão mais antiga do mundo, portanto, a-histórica e natural (Lerner, 2019). Os textos legais pró-regulamentação usaram como referência o texto da regulamentação alemã, que legalizou a prostituição em 2002. A legislação alemã sofreu um reajuste em 2017 quando foi promulgada a Lei de Proteção às Prostitutas, porque reconheceu que a lei de 2002 não concretizou seus objetivos para estas mulheres – na verdade, a legalização inseriu a Alemanha na rota do tráfico sexual de mulheres e se transformou em um

país de turismo sexual³⁶. A Holanda é outro país que passou por regulamentação da atividade em 2000, mas que ultimamente tem considerado estratégias mais contundentes de fiscalização da atividade³⁷. A Nova Zelândia descriminalizou a prostituição em 2003 e a nova empreitada dos promotores da indústria do sexo no país é legalizar o “visto para trabalho sexual” para imigrantes como permissão de entrada e estada no país (Raymond, 2018).

Sheila Jeffreys (2003) constatou, em seus estudos, que em nenhum país que teve legalizada ou descriminalizada a atividade comprovou-se a efetividade dessa política como redutora de danos. Isto porque, os objetivos em torno da redução de danos dizem respeito à preocupação com a saúde pública, a segurança das mulheres em situação de prostituição, a contenção do crime organizado, a violência policial e não se lograram esses objetivos em nenhum dos países em que houve regulamentação citados aqui. Ao contrário, todos acabaram sendo aderidos à rota do tráfico de pessoas para exploração sexual, além de criarem novos danos, como a “cultura da prostituição” – que, dentre outras coisas, normaliza o comportamento violento de homens que pagam pelo “serviço” (Jeffreys, 2003). Janice Raymond (2013) afirma que lobistas, acadêmicos e políticos favoráveis à regulamentação da prostituição argumentam que os números a respeito do tráfico de pessoas para este fim são superestimados e insignificantes para serem levados em conta, e questiona qual número deveria ser então considerado.

Nesta seção, consideramos como *feedback* a inserção da prostituição na CBO em 2002, que foi tratada no capítulo anterior, mas que em resumo define as características da categoria e lista os principais “serviços” ofertados por quem a exerce. Essa classificação permite que as mulheres em situação de prostituição possam participar da previdência social como trabalhadoras autônomas, como é previsto para outras categorias laborais. No entanto, como relatado pela Evelyn Silva, essas mulheres pouco utilizam o serviço. Isso pode se justificar tanto em decorrência do que foi exposto pela entrevistada como pelo fato de essas mulheres terem a intenção de sair da atividade e estarem na atividade de forma clandestina, como relatado por Cleone Santos e Maria Fernanda Pereira. Ademais, os *feedbacks* auferidos dos países onde houve regulamentação da atividade revelam que o texto aprovado foi insuficiente para garantir os resultados esperados. Na verdade, tais legislações têm passado

³⁶ Relato de uma sobrevivente da prostituição alemã, dado em 2018, na Conferência Internacional *Exit The System of Prostitution*. Disponível em: <https://exitprostitution.org/conferencia-2018/oradoras-es-2018/huschke-mau/>. Acesso em 14 mar. 2023.

³⁷ Disponível em:

[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/03/internacional/1562176038_355687.html#:~:text=Na%20Holanda%2C%20a%20prostitui%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9,seguro%2Ddesemprego%20e%20outros%20benef%C3%ADcios](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/03/internacional/1562176038_355687.html#:~:text=Na%20Holanda%2C%20a%20prostitui%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9,seguro%2Ddesemprego%20e%20outros%20benef%C3%ADcios.). Acesso em 14 mar. 2023.

por ajustes desde que foram implementadas, porque tanto conduziram os países ao aumento do tráfico de mulheres como acabaram por incluir novas formas de exploração sexual.

4.2.4 Evento-foco

O evento-foco que permitiu a entrada do tema na agenda foi a eleição do Jean Wyllys como deputado federal em 2011, pelo PSOL. Kingdon (2007) explica que um evento-foco pode se tratar tanto de um desastre natural ou crise econômica como de um evento institucional, como uma eleição. Na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas, o ex-deputado inicia sua apresentação do texto legislativo lembrando da época de sua campanha, em que conheceu pessoalmente a Gabriela Leite, quem também era candidata, e explana sobre o momento em que o PL entra na agenda política: “Depois desse debate nós nos apalavramos que, se eu fosse eleito, eu tocaria os projetos e as propostas dela e se ela fosse eleita, e eu não, ela tocaria a causa dos direitos humanos das pessoas LGBT aqui”, concluindo que “infelizmente ela não foi eleita e eu fui, e Gabriela me procurou no gabinete um dia para me apresentar esse projeto, ou a ideia do projeto” (Wyllys, 2013a). No entanto, Kingdon (2014) argumenta que nem sempre um único evento pode ser considerado o principal fator que levou um tema a uma agenda política, porque não é suficiente para criar uma a definição de um problema. Então, o autor sugere a possibilidade de uma “agregação de eventos”.

Uma das justificativas que o ex-deputado usou para proposição do PL em 2012 foi a Copa Mundial de Futebol que aconteceu no Brasil em 2014. Segundo Wyllys (2013d) “a demanda pelo serviço deve aumentar”, sugerindo que a vinda de expectadores/as para a Copa do Mundo aumentaria a demanda por mulheres na prostituição. No entanto, Kingdon (2014) não versa sobre a possibilidade de eventos-foco futuros, portanto, a interpretação sugere uma análise de eventos-foco pretéritos, como a regulamentação alemã, que aparece na justificativa do ex-deputado, segundo o qual: “o Brasil deve seguir o exemplo de países como a Alemanha que, no Mundial de 2006, já contava com uma legislação regulamentando a atividade” (Wyllys, 2013d). No voto do Pastor Eurico, o relator do PL sugere que usar eventos da FIFA como motivo para regulamentação “só favorece o turismo sexual” (Brasil, 2013, p. 9). Sônia Coelho argumenta que a chegada da Copa Mundial de Futebol e das Olimpíadas no Brasil estruturou parte dos debates sobre a prostituição, instituindo sobre estes um novo olhar: o do impacto dos grandes eventos no aprofundamento das desigualdades sociais.

O debate do PL Gabriela Leite chega no momento em que se discutia muito a Copa do Mundo e as Olimpíadas, com a ideia dos grandes eventos no país. Nós discutíamos, então, o que esses momentos significavam, ou seja, a prostituição em relação a esses grandes eventos e projetos de mineração. Na verdade, esse debate sempre acontece, mas não é divulgado. Por exemplo, quando houve uma greve em uma mineradora muito grande há um tempo, um deputado na época defendeu que deveria haver mais casas de prostituição para os homens que lá trabalhavam se divertirem e não precisarem fazer greve. E a isso nós [da MMM] também respondemos. Então sempre houve esse debate, mas a Copa do Mundo escancarou o debate a partir da ideia de que junto à realização da Copa do Mundo era preciso também incentivar o turismo sexual. Nós [da MMM] tivemos o cuidado de pesquisar o que a regulamentação da prostituição provocou nos países onde houve Copa do Mundo, como na Alemanha, na África do Sul. E para nós ficou muito claro de que o objetivo do projeto [PL Gabriela Leite] era, alinhado aos grandes eventos, promover o turismo sexual no Brasil (Sônia Coelho, 2024).

Apesar de o debate da regulamentação da prostituição não fazer parte da sua campanha política em 2010, a eleição de Jean Wyllys como deputado federal foi o evento-foco que permitiu a entrada do PL Gabriela Leite na agenda política. No entanto, como defende Kingdon (2014), é possível haver uma agregação de eventos e a legislação alemã sobre a prostituição comprova o cenário no Brasil, já que ela foi usada como base para o texto apresentado. A Copa Mundial de Futebol (2014) e as Olimpíadas (2016) surgem como justificativas para aprovação do PL e as feministas contrárias à regulamentação da atividade apontaram para o risco do aumento do turismo sexual que megaeventos, como os citados, podem causar nos países.

4.2.5 Prioridade do tema no movimento feminista

A deputada Antônia Lucia (na época do PSC) se pronunciou na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas, em 2013, contrária ao PL Gabriela Leite argumentando que sua aprovação se reverberaria em perigo iminente para as crianças e adolescentes que são exploradas pela atividade (Wyllys, 2013b). Ademais, a deputada considera que falta uma formação de consciência das crianças e adolescentes da geração que crescerá sem uma estrutura de informações que os acolham, para isso, ela considera que há uma necessidade de mais debate sobre o assunto. Segundo ela, falta, no Brasil, educação sexual para tratar desse tipo de assunto e quanto mais for debatido em sociedade, mais será compreendido sobre o tema (Wyllys, 2013b). Em seguida, falou a deputada Flavia Morais (na época do PDT), argumentando que as deputadas já haviam debatido essa pauta na bancada feminina do Congresso e que “existe, sim, uma resistência das feministas, mas também existe uma

intenção de debater esse assunto” (Wyllys, 2013b), sugerindo que, também, é importante rediscutir e reavaliar o tema constantemente. Essa afirmação vai ao encontro do relato dado por Maria Fernanda ao explicar que as feministas tinham uma relação e diálogo com as mulheres em situação de prostituição, pelo menos, desde os anos 2000, como vimos no capítulo anterior.

Na verdade, a gente faz esse debate há muitos anos, o movimento feminista faz esse debate com posições muito diferentes, mas muito atentas às mulheres que estão nessa situação. Nós tínhamos a Cleone Santos, que foi uma mulher que se prostituiu durante muitos anos na região da [Praça da] Luz, que atuava com as mulheres em situação de prostituição naquela região e nós estávamos no processo de fazer esse debate quando surgiu a proposta do Jean Wyllys de regulamentação da prostituição. Nós, obviamente, nos envolvemos nesse debate, absolutamente minoritárias – entre as pessoas que faziam o debate, mas não entre as mulheres em situação de prostituição – e colocamos nossa posição sobre o assunto. O projeto [PL Gabriela Leite] foi construído sem ouvir a opinião tanto das mulheres em situação de prostituição anônimas, em oposição à Gabriela Leite que era famosa e tinha uma posição, que na verdade, mudou com o passar do tempo, já que ela não era favorável à regulamentação (Maria Fernanda Pereira, 2024).

Bernadete Aparecida esclarece que a articulação de grupos feministas com as mulheres em situação de prostituição a respeito dos projetos de lei para regulamentação da atividade acontecia desde o PL 98/2003, de autoria do ex-deputado Fernando Gabeira.

Com o GMEL, foi possível irmos até Brasília em 2006 e 2009, e a nossa incidência de deu principalmente, a partir do protesto das mulheres de que elas não foram envolvidas na criação de nenhum daqueles projetos e todos foram escritos por homens. Em 2012, no caso do projeto do Jean Wyllys, foi o proposto no artigo 2º o que mais chocou as mulheres em situação de prostituição, pois isso seria um retrocesso, e as mulheres não se dispunham a ter que fazer boletim de ocorrência sobre o pagamento com exploração. Tanto o Gabeira, quanto o Jean, apesar da notória sexualidade não heteronormativa, são homens; e ambos aceitaram essa tarefa falaciosa de escrever e apresentar os projetos de lei em nome das mulheres (Bernadete Aparecida, 2024).

Judite da Rocha explica como as mulheres no MAB lidaram com a questão, já que grandes construções parecem atrair esse tipo de atividade ao seu redor:

Primeiro eu acompanhei a situação das mulheres atingidas na barragem de Estreito [MA] quando eu fiz minha pesquisa na graduação, onde eu discutia sexualidade das mulheres atingidas, e a partir disso eu descobri várias questões dessa relação entre ser mulher atingida pela barragem e ser forçada, ou por outros motivos também de subsistência, a se prostituir. Consegui

conversar com mulheres que, inclusive, foram levadas para trabalhar dentro do canteiro de obras em outras atividades, tipo cozinheira, serviços gerais, até secretárias, mas que, a partir de uma semana, elas já eram obrigadas a trabalhar com os homens (a se prostituir). Havendo cerca de 2 mil homens no canteiro de obras que ocupavam diversos espaços e essas mulheres eram obrigadas a manter relações sexuais com eles, não podendo sair de lá ou ter contato com a família, se configurando como trabalho escravo. A gente sabe que isso aconteceu aqui em Estreito, em Belo Monte, no Madeira. Eu venho fazendo esse debate, que começou em 2002, com a barragem de São Salvador e Freitas que eu acompanhei enquanto liderança do movimento. Uma das meninas inclusive escreve uma poesia em que relata a chegada dos homens durante esse processo (Judite da Rocha, 2024).

Esses relatos revelam que ONGs, movimentos sociais e grupos feministas críticos à regulamentação estavam em contato com as mulheres em situação de prostituição em diversos locais do país, atuaram em conjunto e debateram o tema. Mas não foram ouvidas pelos parlamentares no debate do PL 4.211/2012, como demonstrado pelo relato da deputada Flávia Morais na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas. Neste sentido, Outshoorn (2004) explica que a prioridade dada ao tema no movimento feminista pode delinear o caminho que ele percorrerá na arena decisória. Isto é, uma prioridade alta, pode fazer com que o tema seja melhor apresentado e debatido nas esferas decisórias; enquanto que a baixa prioridade pode limitar o debate. No entanto, apesar de o tema ser debatido pelo movimento feminista – considerando que feministas em diversas regiões do país o debatiam em conjunto com as mulheres em situação de prostituição –, o mesmo não aconteceu dentro dos debates institucionais, como na Câmara dos Deputados, que o relegou para a audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas, em 2013, e o deixou esquecido até 2019, quando foi arquivado pela última vez. Há prioridade do tema para o movimento feminista no Brasil e para os proponentes do PL Gabriela Leite, mas não para uma parte do Congresso, especificamente da bancada feminina. Ainda assim, algumas mulheres em situação de prostituição, feministas e as mulheres da bancada feminina entendem que há uma necessidade de diálogo mais profundo e contínuo com outros atores, inclusive com a sociedade civil, sobre a prostituição. Já os proponentes, pareciam ter certa urgência para aprovar o PL em vista da Copa Mundial de Futebol, que aconteceu em 2014. Quando questionada sobre as pessoas que deveriam ser ouvidas para a construção do PL Gabriela Leite e que não estiveram na arena política, além das mulheres em situação de prostituição, Maria Fernanda Pereira sugere que “as pessoas que lidam com essas mulheres na ponta da assistência e da saúde, já que política pública direcionada para as mulheres é muito restrita” (Maria Fernanda Pereira, 2024).

O enquadramento do problema abordado pelo proponente do PL Gabriela Leite serviu para a construção do texto, apresentado na Câmara dos Deputados. Seu argumento, no entanto, não foi coeso, no sentido de não apresentar indicadores oficiais sobre a prostituição no Brasil, em vista de a atividade já contar com um código na CBO para benefício de aposentadoria – ainda que não seja utilizado pelas mulheres beneficiárias – e de a solução proposta não ser aceita pela ampla maioria de mulheres em situação de prostituição e feministas. A falta de indicadores oficiais sobre a prostituição no Brasil comprometeu uma elaboração mais assertiva da política pretendida pelo proponente, e também compromete qualquer ação do tipo, já que sem indicadores, não há como quantificar a vastidão do problema apontado, dificultando a proposição de soluções. A justificativa para a proposição do PL foi a regulamentação da atividade para o evento que aconteceu em 2014, mas foi alvo de críticas por diversos setores da sociedade, inclusive pelo relator da proposta, o Pastor Eurico. Para os proponentes, as mulheres na prostituição não são vistas como trabalhadoras e a solução do PL é a regulamentação da atividade como uma profissão como outra qualquer. No entanto, não há consenso de que o problema das mulheres na prostituição deva ser resolvido com o que foi proposto pelo PL Gabriela Leite, tanto pelas feministas quanto pelos conservadores.

Ademais, Kingdon (2014) esclarece que uma das dificuldades na definição de um problema – o que para as políticas para mulheres pode significar o enquadramento político do tema (Kenney, 2003; Outshoorn, 2004; Scala, 2023) – pode estar na incompatibilidade dos valores percebidos pelos membros da composição legislativa que se formou para analisar o PL – isso fica mais evidente nos relatos das entrevistadas, mas também no voto do relator Pastor Eurico (Brasil, 2013). Atores liberais e conservadores podem concordar que uma determinada questão é um problema, mas discordar que deva ser tratado pelo governo. O autor, inclusive, sugere que “essa tendência é acentuada pela frase ‘apropriada para a ação governamental’”, dando como exemplo a pobreza, ele conclui dizendo que “alguns conservadores podem concordar que a pobreza é um problema, mas não um problema ‘apropriado para a ação governamental’” (Kingdon, 2014, p. 111, tradução nossa).

4.3 FLUXO POLÍTICO: O CONTEXTO QUE PERMITIU OU INVIABILIZOU SUA TRAMITAÇÃO

O fluxo político é geralmente orquestrado pelo humor político, campanhas de grupos de pressão, resultados de eleições, organização ideológica no Congresso e interação

intrapartidária e as mudanças na administração (Kingdon, 2014). Outshoorn (2004) percebeu que, para entender como temas tão complexos como a prostituição entram na agenda política, seria preciso analisar também a abertura do governo para discutir o tema e o regime político em vigor, já que, nas suas pesquisas, ficou evidente que regimes mais inclinados à socialdemocracia tiveram mais abertura para tratar do tema do que regimes com inclinações autoritárias. Scala (2023) considera que outro elemento pode ajudar nesse processo de influência política, como as alianças entre o movimento feminista (*outsider*) com parlamentares envolvidos/as na agenda. Kenney (2003) argumenta que uma análise das políticas para mulheres certamente envolverá a análise do judiciário, já que boa parte das conquistas em direitos para mulheres são sancionadas pelo Poder Judiciário, em Cortes Supremas. Portanto, nesta seção, além de entendermos o cenário político que favoreceu a entrada do PL Gabriela Leite na agenda política em 2012, realizamos também uma análise das principais decisões jurídicas sobre o tema no Brasil, como propõe Kenney (2003), já que não houve uma atuação dos tribunais sobre a questão.

Outshoorn (2004) e Scala (2023), que trataram de temas considerados tabus em suas pesquisas, consideram que o regime de governo influencia muito na entrada de um tema na agenda política. Em seus estudos, as autoras argumentam que governos social-democratas tendem a ter mais abertura para questões complexas, enquanto que em regimes autoritários (ou tendentes à direita) não haveria tanta abertura, ou quase nenhuma. A regulamentação da prostituição é tema na arena política desde a redemocratização do Brasil, cujo primeiro projeto de lei fora encampado em 1997 e o último em 2012 e desde 2023 temos notícias de que o debate reacendeu (Weeks, 2023). Mas as tentativas de regulamentação nunca foram bem sucedidas, apesar de parecer haver uma abertura no regime por causa, principalmente, dos partidos políticos inclinados à esquerda ocupando o poder na arena política. É possível que isso se deva ao fato de que, no Brasil, a prostituição tem sido tratada politicamente por parlamentares homens, os quais costumeiramente figuram na posição de clientes na relação intrínseca a prostituição, como apontado por algumas das entrevistadas. Quando houve a indicação de relatores, estes também foram homens; bem como a maior parte dos votantes – como no caso do PL 98 do ex-deputado Fernando Gabeira. Ao que parece, em uma instituição onde a maioria das pessoas que exercem a atividade, sendo inclusive as impetrantes de direitos, são mulheres, seus interesses ainda são delimitados por homens na arena política.

Na última proposta de regulamentação em 2012, ocupava o Poder Executivo uma mulher, a ex-presidenta Dilma Rousseff, cujo regime político adotado se assemelhava bastante ao de regimes social-democratas. Mesmo assim, o PL Gabriela Leite sequer cumpriu

uma agenda de tramitação comum às propostas legislativas e muito se diz sobre a composição parlamentar no Congresso que, apesar de contar com a maioria da coalizão governista eleita para a Câmara, era bastante inclinada ao conservadorismo. Faziam parte da coalizão governista o PSC e o PDT, nos quais integravam as deputadas Antônia Lúcia e Flávia Moraes. O PSOL, partido do proponente do PL, não integrava coalizão e fazia parte dos partidos independentes de oposição ao governo e elegeu em 2010 apenas três representantes para a Câmara (G1, 2010). Nas eleições de 2010, as mulheres ocuparam apenas 45 das 513 cadeiras na Câmara, representando 8,7% do total de deputados federais eleitos segundo o Observatório Nacional de Mulheres na Política (Brasil, 2010). Nas eleições seguintes, esse cenário foi mudando e a Câmara dos Deputados viu crescer o número de partidos ideologicamente inclinados à direita ocupando seus assentos. Em 2014, tanto o número de cadeiras ocupadas pela coalizão governista diminuiu como o número de assentos ocupados por coalizões de oposição cresceu, como foi o caso do PSC, partido da ex-deputada Antônia Lúcia, que saiu da coalizão governista, passando a integrar a coalizão de oposição (G1, 2014). Em 2016, ocorre o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e ocupa seu cargo o então vice-presidente, Michel Temer (na época do MDB), e em 2018 ocupa a presidência do país o candidato do Partido Social Liberal (PSL), Jair Bolsonaro, concretizando a escalada da política brasileira à direita, mesmo que o Partido dos Trabalhadores (PT) ocupasse o maior número de cadeiras na Câmara dos Deputados. Este é o cenário que demonstra um recrudescimento da arena política ao conservadorismo e pode explicar a dificuldade que o PL Gabriela Leite encontrou para tramitar na Câmara.

4.3.1 Eleições, clima nacional e campanhas políticas

No modelo de Kingdon (2014), as eleições e a política eleitoral proporcionam o momento de abertura para o debate sobre as questões que os formuladores de políticas devem prestar atenção, podendo, à maneira que se estrutura o debate, ser mais receptivos à questão e às soluções propostas, ou não. Para o contexto político, tanto a eleição de Jean Wyllys quanto a eleição de Dilma Rousseff possibilitaram a entrada do tema na agenda política. Jean Wyllys figurando como o proponente que se encaixava no perfil elencado por Gabriela Leite para encampar sua pauta e Dilma Rousseff como chefe de um governo democrático e, supostamente, aberto para debater direitos, especialmente quando de pessoas marginalizadas. No entanto, apesar de os governos do PT terem ampliado as iniciativas de participação de movimentos sociais, sobretudo por meio das conferências nacionais, estes espaços ainda eram

pouco abertos à participação de atores políticos mais vulneráveis, o que impactou a discussão sobre a prostituição, como relata Maria Fernanda Pereira.

Houve alguns momentos que foram bastante desqualificadores da importância desse debate, houve debate em que as companheiras da MMM foram junto com o Jean Wyllys e ele mesmo as chamava de moralistas. Mas o debate mais geral foi organizado em São Paulo nas Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres que aconteceram nos governos Lula e Dilma, por onde nós, da MMM, participamos. E nesse debate as poucas pessoas contrárias à regulamentação da prostituição éramos nós da MMM e a Cleone Santos, que inclusive convidou mulheres em situação de prostituição contrárias ao PL para as Conferências, mas elas não compareceram, tanto porque não queriam ser reconhecidas como prostitutas – o anseio delas era de sair da atividade, elas se prostituíam na clandestinidade –, quanto porque era custoso para elas o tempo gasto fora do “serviço” e o deslocamento até o debate. [...] Para nós a prostituição é tratada com a perspectiva de que é uma atividade de violência, vulnerabilidade, clandestinidade e, por isso, dificilmente as mulheres nessa situação iriam se apresentar e se colocar. Diferente, por exemplo, das glamourizadas, como a Gabriela Leite. Eram debates abertos, mas o tempo dessas mulheres é tão focado em conseguir o dinheiro que precisam para sobreviver, que elas nem podem se dar ao luxo de ir em um debate que dura um dia ou tarde inteira que trata de uma situação que elas negam (Maria Fernanda Pereira, 2024).

Ademais, a percepção dos/as formuladores/as de política também é influenciada pelo clima nacional, isto é, o humor político de dentro e de fora da arena política sobre o tema, podendo servir como uma balança para empurrar um tema para obscuridade (Kingdon, 2014). Quando perguntada se houve um debate satisfatório sobre o PL Gabriela Leite, Evelyn Silva argumenta que todos os debates aconteceram dentro do que foi possível ser debatido, já que, segundo ela, a sociedade brasileira como um todo e os entes estatais, em particular, não tem interesse em debater esse tipo de tema, tornando as mulheres em situação de prostituição um grupo ainda mais marginalizado, porque invisibilizado.

Eu acho que foi o que foi possível. Mas trazer mais trabalhadoras do sexo ou a própria SPM foi difícil, [porque] o Brasil não quer discutir a prostituição. Prostituição no Brasil está consolidada em algum lugar muito obscuro da sociedade brasileira, “como assim você vai levantar a discussão da prostituição novamente?”. As religiosas católicas e as freiras católicas, e isso aconteceu no debate europeu, em alguma medida, tinham mais preocupação com a vida das prostitutas do que o movimento feminista. Acho que, por exemplo, as mulheres católicas progressistas poderiam ter sido chamadas para esse debate. Não sei também se há um grupo organizado como quando se trata de aborto, o [grupo] “católicas pelo direito de decidir”. Mas a ideia era de que a sociedade se evolvesse como um todo, porque é um grupo minoritário dentre as mulheres brasileiras, a representação é pequena, mesmo que tenhamos dados desatualizados, até porque ninguém vai dizer no

senso que é prostituta quando vai declarar a ocupação. Como minoria social, as prostitutas são absolutamente invisíveis (Evelyn Silva, 2024).

Jean Wyllys tentou defender sua proposta em outros momentos congressuais, mas não encontrou abertura para discussão com outros parlamentares. Na audiência em plenário sobre privatização da Educação Superior, na Comissão de Educação em outubro de 2013, por exemplo, o deputado Nelson Marquezelli (PTB) provocou Jean Wyllys dizendo que no Brasil era “mais fácil abrir boates do que escolas” e que, se aprovado o PL Gabriela Leite, haveria uma dificuldade em se abrir boates no Brasil, já que “a intervenção estatal na fiscalização de estabelecimentos regulamentados e regularizados complica os procedimentos para criação desse tipo de estabelecimentos, imagina os educacionais, quando deveria ser facilitado” (Wyllys, 2013e). Wyllys (2013e) rebate ainda o argumento do deputado do PTB sugerindo que na Holanda “aconteceram coisas muito boas após a regulamentação, posso garantir inúmeras, e que a Organização Mundial de Saúde (...) recomendou a todos os países a regulamentação como forma de enfrentar o tráfico humano e a exploração sexual”. Esta última afirmação do ex-deputado, todavia, não é possível de ser confirmada. Na mídia, tanto o ex-deputado e proponente do PL quanto Gabriela Leite concederam inúmeras entrevistas, tanto para jornais, periódicos eletrônicos comuns como para o jornal da Câmara dos Deputados, e disponibilizaram diversos vídeos em seus canais no *Youtube*. No entanto, como afirmado por Evelyn Silva, a prostituição não era um tema debatido na sociedade, tampouco na arena política e o desconforto aparente nas falas das deputadas que se pronunciaram na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas, em 2013, confirma esse relato. Não havia um interesse nesse debate e o momento mais manifesto do PL Gabriela Leite foi a audiência pública mencionada.

4.3.2 Forças políticas organizadas

Neste ponto, são construídas as perspectivas favoráveis ao tema na agenda e as perspectivas em oposição (Kingdon, 2014). Nas políticas para mulheres, entretanto, percebemos que os argumentos favoráveis e contrários ao tema são estruturados por todos os processos analisados. Aqui também é levado em conta o fluxo da comunicação, isto é, quais lados têm maior ou menor abertura para expor e pautar suas demandas. A partir disso, podemos vislumbrar que lado tem recursos políticos com capacidade de mobilização de grupos, vantagens eleitorais (quando couber) e capacidade de afetar a economia, por exemplo.

Se um lado do debate conseguiu proeminência na arena política, ele pode ser visto como o dominante, ainda que o outro lado do debate tenha argumentos tão coesos quanto o primeiro e um fluxo de comunicação com frequência e vigor igual. Isto é, no fluxo de comunicação, não basta estar presente na arena política e expor seus argumentos, é preciso ir além para chamar a atenção de quem vai considerar sua proposta importante (Kingdon, 2014). Se a oposição for superior à posição favorável ao tema na agenda, isso pode afetar a tramitação da pauta, podendo fazê-la ser, inclusive, retirada do pleito. Em se tratando de políticas para mulheres, neste ponto, avaliaremos a atuação do movimento feminista e de mulheres em situação de prostituição dentro e fora do parlamento e sua interação com a Câmara dos Deputados. Neste sentido, Maria Fernanda Pereira, integrante da MMM e da SOF, argumenta que:

Debates que envolvem o corpo e a vida das pessoas não são matérias plebiscitárias, ou seja, não se faz um plebiscito para saber se alguém vai ou não abortar, porque tem a ver com a vida dela, ou para dizer se a mulher pode ou não se prostituir. Se nós entendermos a prostituição como uma questão estrutural da sociedade, como parte desse sistema, o melhor caminho é fazer um debate prolongado e um investimento prolongado para que as mulheres não fossem empurradas para a prostituição. Então digamos que nós temos equipamentos públicos o suficiente para que as mulheres não fiquem presas ao trabalho doméstico e de cuidados, isto é, nós temos saúde e educação adequadas, as mulheres têm acesso a profissionalização, a moradia, elas não precisam se sujeitar a situações de violência por não terem como se manter fora da relação; com todo esse cenário de acessos e de direitos seria possível, então, fazer um debate mais honesto sobre a prostituição (Maria Fernanda Pereira, 2024).

A perspectiva pró-regulamentação, apesar do desinteresse parlamentar, teve grande atuação e visibilidade na mídia, não somente porque sua proposta era tema na agenda, mas também porque contou com a participação de inúmeros atores que oportunizaram uma ampliação do debate, em número e em conteúdo, como vimos na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas. No entanto, alguns depoimentos sugerem que o tema era conflituoso dentro do próprio PSOL, partido político do qual pertencia Jean Wyllys, proponente do PL Gabriela Leite. Bernadete Aparecida, que atualmente é integrante do PSOL, argumenta que

Verificamos que, assim como tinha muita gente a favor do PL, tinha muita gente contra, inclusive a grande maioria dos integrantes do PSOL, partido do Jean Wyllys, declaradamente feminista. Portanto, não só a conjuntura da política institucional dificultaria que a pauta fosse aprovada, mas também a conjuntura partidária (Bernadete Aparecida, 2024).

Muitas eram as posições contrárias, como vimos, inclusive entre as mulheres em situação de prostituição que se colocaram na defesa da regulamentação, sem saber, no entanto, do que de fato tratava o PL Gabriela Leite. Mesmo assim, as feministas e as mulheres em situação de prostituição fizeram seus debates sobre a regulamentação e o PL Gabriela Leite. Sônia Coelho lembra, inclusive, que em seu grupo e na ONG que atuava esse debate foi feito de diversas formas, com diversas pessoas, mas não teve um protagonismo midiático, por exemplo.

Eu integrava a equipe da SOF e era militante da MMM. Nós fizemos muita coisa, desde o debate mais aberto a respeito da prostituição, inclusive com mulheres em situação de prostituição; como cursos de formação; palestras em universidades; conversas com movimentos sociais, especialmente no âmbito da Copa do Mundo e as transformações que o evento vinha trazendo para essas pessoas; lemos e estudamos o PL do Jean Wyllys em conjunto com diversas pessoas. Nós somos contrárias à regulamentação da prostituição. Entendemos que aquele projeto era uma resposta para as casas de prostituição e a cafetinagem, no sentido de legalizar isso que é considerado crime no Brasil, apesar de existirem inúmeras na clandestinidade (Sônia Coelho, 2024).

Também encampavam a perspectiva contrária à regulamentação alguns partidos considerados conservadores, como na manifestação da deputada Antônia Lúcia, afiliada ao Partido Social Cristão (PSC), cujo presidente era um pastor evangélico até 2022 e se definia como de extrema-direita. Mas também a deputada Flavia Moraes, afiliada ao Partido Democrático Trabalhista (PDT) que se denomina de centro-esquerda. O Pastor Eurico, que até a divulgação do seu voto era afiliado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), agora é afiliado ao Partido Liberal (PL), que se denomina de direita/extrema-direita. No entanto, seus motivos para indeferir o PL Gabriela Leite pareciam ir além de uma postura moralista. O Pastor Eurico (Brasil, 2013) parte para a avaliação de argumentos de setores nacionais para fundamentar sua rejeição da proposta. Assim, ele avalia relatos de integrantes da ala feminista do PSOL que se colocaram contra a proposta, o argumento de historiadoras sobre o assunto, aponta para o favorecimento do turismo sexual que pretendia o proponente do PL ao lançá-lo às vésperas da Copa Mundial de Futebol e parece tentar superar o argumento moral de fundamento bíblico que explica a postura de Jesus e seu encontro com Maria Madalena. Em suas palavras:

Também tem sido lugar comum, mesmo entre ateus, citar passagem bíblica em que Jesus defende uma prostituta da morte por apedrejamento como justificativa para apoiar a prostituição. Trata-se de uma leitura totalmente descontextualizada da Bíblia. Jesus defende a pessoa que cometeu o pecado, mas não a prostituição, dizendo: “Aquele que dentre vós estiver sem pecado seja o primeiro que lhe atire

pedra”. Depois disse para a adúltera: “vai-te e não peques mais”. Aliás, a suposta tolerância diante da prostituição não existe nessa ou em qualquer passagem do Novo Testamento (Brasil, 2013, p. 9).

Houve muita resistência ao PL Gabriela Leite, apesar de grande parte dessa perspectiva não ter encampado as cadeiras no auditório do parlamento quando houve oportunidade. A perspectiva favorável à regulamentação, no entanto, foi hegemônica nos setores progressistas, contando com o apoio de parlamentares, mulheres na prostituição com destaque na mídia, acadêmicos estudiosos do tema e agentes do poder executivo. Mesmo assim, não foi suficiente para conseguir a aprovação do tema. As feministas e as mulheres na prostituição contrárias à regulamentação puderam, mesmo sem muito recurso, fazer sua parte em relação ao debate, organizando as militantes de base e inserindo a discussão sobre o tema por dentro dos movimentos sociais.

4.3.3 Mudanças no governo e abertura no regime político

As mudanças na administração pública e no governo também impactam nos temas em pauta em uma agenda política. Segundo Kingdon, “as agendas são alteradas porque alguns dos principais participantes mudam, e as agendas são marcadamente afetadas pelos desenhos jurisdicionais e pelas batalhas por territórios” (2014, p. 153, tradução nossa). A abertura do regime político que permitiu a entrada da maior parte dos projetos de lei que versam sobre a regulamentação da prostituição data da ascensão do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2003. Certamente, a entrada na Câmara dos Deputados de representantes de minorias marginalizadas, como as pessoas LGBT, também proporcionou essa mudança na política – a de pautar temas complexos. Mas a própria configuração do governo – que tem por característica ser de coalizão – levou aos obstáculos que o PL Gabriela Leite e o tema da prostituição em geral enfrentariam. Sônia Coelho sugere que a entrada de Dilma Rousseff no governo executivo favoreceu uma abertura no debate sobre a prostituição, já que desde o início do governo PT, em 2003, ainda com o presidente Lula, as feministas da MMM conseguiram encampar a pauta do combate ao tráfico de mulheres.

Nós vínhamos fazendo um debate do tráfico de mulheres desde o início do governo PT, que era muito intenso nos anos 2000. O governo Lula fez políticas em relação ao tráfico de mulheres e nós aproveitávamos esse momento para fazer o debate da prostituição. Todavia, dentro do governo havia muita gente pró-regulamentação da atividade. Para nós, foi importante fazer esse debate para mostrar nossa posição e mostrar que, apesar de a

posição favorável à regulamentação ser hegemônica, não é unitário, nem nos movimentos e nem na sociedade. Apesar de não termos participado institucionalmente dos debates políticos, nós conseguimos fazê-lo por dentro dos movimentos sociais, na CUT, com o MAB, com sindicalistas. O MAB, por exemplo, lida até hoje com essa questão em torno das grandes construções (Sônia Coelho, 2024).

Maria Fernanda Pereira acredita que a entrada do PT no governo favoreceu muitas agendas políticas que antes não encontravam lastro para atuação, como o movimento pela reforma agrária, o movimento feminista, etc. Com as demais pautas consideradas polêmicas, não seria diferente. No entanto, a agenda neoliberal se apropriou também dessas reivindicações, transformando-as em pautas suas, como um mecanismo para expandir ainda mais as normas regidas pelo capital. Segundo ela:

Eu acho que os governos do PT são abertos e mais permeáveis a debates sobre direitos, e isso é uma qualidade, não um problema. Nós estamos em uma sociedade polarizada, que não é recente, mas vem crescendo, e falar em direitos pode parecer uma defesa das mulheres, sugerindo uma proteção mais ampla para essas mulheres, quando na verdade se está defendendo um interesse de um segmento da indústria (Maria Fernanda Pereira, 2024).

Houve uma abertura no governo para a discussão do problema das mulheres na prostituição, não obstante a maioria dos projetos sobre o tema serem do período do governo PT. No entanto, um Executivo progressista não significa, no Brasil, um Congresso Nacional aberto – sobre o qual explicarei melhor mais adiante. Para as feministas contrárias à regulamentação, o problema não foi a abertura ou não do governo, necessariamente, mas o conteúdo do projeto de lei que não atendia às necessidades das mulheres na prostituição, como veremos explicitado nos dados obtidos através das entrevistas concedidas para Caminhas (2020) nas próximas seções. Em alguns casos, a justiça tomou a dianteira sobre o assunto, resultando em decisões que podem servir como precedentes valiosos para as mulheres em vulnerabilidade.

4.3.4 Judiciário

Kenney (2003) sugere que os tribunais têm figurado como importantes formuladores de políticas para mulheres, já que muitas decisões sobre os temas relativos a essa classe são tomadas pelas cortes de justiça, e mesmo quando há regulamentação política acerca de uma questão, o tema é resolvido na corte. Como nos casos de direito ao aborto de mulheres ou

crianças que engravidaram em decorrência de estupro e terem seu direito negado por hospitais, quem acaba decidindo e, por isso, obrigando um hospital a exercer o direito das mulheres e meninas é o judiciário. Acompanhamos os casos recentes no país de meninas (menores de 14 anos de idade) abusadas sexualmente por pessoas próximas a família, que tiveram o direito ao aborto negado por hospitais, o que fez com que seus casos se tornassem públicos, gerando intensa comoção – casos em que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) agiu em favor das vítimas. Não obstante, está em processo de apreciação para análise a ADPF 442 – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – no Supremo Tribunal Federal (STF), uma estratégia litigiosa do movimento feminista, que visa a decisão da Corte sobre a descriminalização do aborto nas 12 semanas de gestação (Elias, 2021).

No Brasil, em 2016, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu o direito de mulheres em situação de prostituição reclamar em juízo por não pagamento de serviço, em decorrência de um *habeas corpus* concedido a uma mulher acusada de roubar um cordão de ouro de um cliente que se recusou a pagar pelo serviço que ela executou no Tocantins (Conjur, 2016). Na matéria, o relator do caso, o Ministro Rogerio Cruz, argumenta que “não se pode negar proteção jurídica àqueles que oferecem serviço de cunho sexual em troca de remuneração, desde que, evidentemente, essa troca de interesses não envolva incapazes, menores de 18 anos e pessoas de algum modo vulneráveis [...]”, cuja decisão foi tomada sob o escrutínio estabelecido na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) (Conjur, 2016). Destaco aqui que o valor cujo pagamento fora recusado pelo cliente, mas acertado em negociação com a mulher em situação de prostituição, era de quinze reais. Outros casos já foram decididos por tribunais a respeito do direito de proteção das mulheres em situação de prostituição, tendo seus vínculos trabalhistas reconhecidos com casas de prostituição que foram obrigadas a pagar indenização por acidente de trabalho (TRT-1, 2011; JUSBRASIL, 2013; Carvalho; Pacífico, 2023).

4.3.5 A relação do movimento feminista com o parlamento

Para Outshoorn (2004), a abertura no regime político revela como se dará, também, a atuação do movimento feminista na arena de disputas políticas. Em regimes com abertura para pautas tidas como progressistas – ou em favor das mulheres –, há mais facilidade em movimentos feministas terem oportunidades políticas de atuação, tanto de fora como de dentro do governo, quando atuam como parlamentares, por exemplo. Davila (2024) apontou que, para o sucesso na inclusão das pautas das mulheres na Constituinte chilena em 2022, as

feministas contavam com: uma história recente de fortes movimentos feministas no país, um sistema eleitoral e institucional favorável à eleição de representantes mulheres e a organização estratégica das representantes feministas dentro dos debates na Constituinte. No período que envolveu o PL Gabriela Leite, como sabemos, a chefe do Poder Executivo era uma mulher, mas no Congresso Nacional somente 8,7% eram mulheres³⁸. O Brasil ocupa o 143º lugar entre 193 países do mundo na representação política de mulheres (Wolff; Neckel; Pedro, 2023). O que revela bastante sobre quem exerce o poder de decisão neste país, já que, com esse cenário para a representação das mulheres, seria quase impossível haver uma bancada feminina (mais difícil ainda uma bancada feminista) que pudesse exercer alguma influência. Um Congresso composto majoritariamente por homens, então, haveria de decidir sobre o futuro das mulheres em situação de prostituição do país inteiro. No momento mais manifesto, por exemplo, do PL Gabriela Leite que foi a audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas, onde puderam falar inúmeras pessoas que participaram da agenda do PL, tanto representantes de organizações de mulheres em situação de prostituição pró-regulamentação quanto especialistas e pesquisadores/as no tema, não há participação das mulheres feministas e das mulheres em situação de prostituição que eram contrárias à regulamentação da prostituição.

Bernadete Aparecida considera que, mesmo não havendo impedimento institucional para um debate público sobre a questão, as mulheres vulneráveis e contrárias à regulamentação não foram formalmente ouvidas.

Na verdade, nós nunca fomos convidadas a participar de nenhum debate sobre o PL Gabriela Leite com elas. Somente era convidada, mesmo, quem era a favor do pleito, em especial no Rio de Janeiro, reduto da Gabriela. (...) Nos grupos em que participei, os debates eram feitos em atividades próprias dos nossos trabalhos em bases territoriais do GMEL, dos quais eu era assessora e educadora feminista, com as mulheres em situação de prostituição ou ex, reunidas em rodas de conversa ou encontros para os quais fazíamos pequenos projetos com muita dificuldade (Bernadete Aparecida, 2024).

Para Sônia Coelho, integrante da MMM, era importante que as mulheres participassem de todos os debates – que fossem chamadas –, independente da perspectiva adotada pelo/a debatedor/a, já que a questão precisava ser discutida à exaustão e todas as perspectivas sobre o tema deveriam ser ouvidas para a construção da melhor solução possível para as mulheres na prostituição.

³⁸ Dados do Observatório Nacional de Mulheres na Política, de 2010, contidos no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/paineis-de-dados>. Acesso em 08 out. 2024.

Nosso debate aconteceu a partir do movimento (MMM), onde fomos chamadas e convidadas. Do ponto de vista institucional, do governo, das políticas públicas e do Congresso, nunca fomos chamadas para discutir. Toda vez que éramos convidadas de algo, nós íamos, aproveitávamos todas as oportunidades de discutir, não tínhamos medo da polêmica. Nós entendemos que esse grupo não queria nos ouvir, pensamos que são todas muito favoráveis à regulamentação e, para elas, nós somos conservadoras. Acho que havia um receio também de, ao se colocar contrária à prostituição, ser taxada de algo que não era; nós sempre entendemos que ser contra a prostituição não é ser contra a prostituta (Sônia Coelho, 2024).

Maria Fernanda Pereira explica como, apesar de não haver impedimentos institucionais à participação de mulheres, a própria construção dos debates as excluía.

No debate institucional, o mecanismo de participação excluía as mulheres em situação de prostituição dos debates por conta da disponibilidade de tempo que elas não têm; ou elas estavam se prostituindo, ou estavam cuidando dos filhos e dos netos. Os espaços eram abertos, qualquer mulher poderia participar, mas a forma com que se deu dificultou a participação delas. Então, eu penso que se você tem uma inserção, seja a partir da assistência ou saúde, seja a partir de políticas reais para as mulheres, você saberia organizar um espaço de conversa com essas mulheres, inclusive remunerando-as para que elas pudessem estar ali doando seu tempo e falando de uma realidade delas e entre elas, e não que expusesse a situação que elas tentam esconder. Ou seja, se tivesse uma preocupação real com as mulheres, teria sido construído um mecanismo de escuta ativa e real. (...) Enquanto as mulheres estiverem dependendo de mecanismos que as colocam em situações de inferioridade, não dá para fazer um debate honesto. Houve debate suficiente? Não, não houve. Foi um debate raso, que concebia a situação como sendo ou não uma opção das mulheres. Em face da falta de opções, é a única opção: vender seu corpo e colocar comida no prato – no caso das mulheres da Luz, é no prato dos netos. O debate deve preceder de investimentos reais, que alterem a situação de desigualdade das mulheres nessa sociedade (Maria Fernanda Pereira, 2024).

Assim, apesar de haver uma mulher ocupando o mais alto cargo do Poder Executivo, não havia uma forte representação das mulheres no parlamento, o que pode ter dificultado uma inserção do tema da regulamentação (ou mesmo da prostituição) mais enfática no Congresso Nacional. Esse cenário também revela que os homens no poder dificilmente pensariam em uma solução que contasse com a participação das mulheres mais vulneráveis na prostituição. As eleições de 2012 importaram para a entrada do PL Gabriela Leite na agenda política, mas não para sua tramitação. Tanto as pessoas de diferentes vertentes ideológicas se opunham a ele quanto o projeto ia de encontro aos valores predominantes na política institucional daquele momento, que, em sua maioria, era conservadora. O PL também não

contou com grandes manifestações parlamentares ou campanhas políticas, apesar de ter tido um espaço na mídia. O Judiciário acabou se mostrando um ator de relevância no tema, abrindo precedentes com o reconhecimento de relações trabalhistas entre mulheres em situação de prostituição e casas de prostituição, enquanto a esfera política parecia não se decidir sobre a questão. O que demonstra um afastamento das feministas e mulheres em situação de prostituição do debate institucional, apesar dos grupos organizados e da abertura do regime.

4.4 FLUXO DE POLÍTICAS: AS ALTERNATIVAS PROPOSTAS PARA O PROBLEMA APRESENTADO

No Modelo de Múltiplos Fluxos, Kingdon (2014) propõe que, para avaliar as alternativas e escolher entre as possíveis soluções, entrariam em ação o que ele chamou de atores invisíveis da política, isto é, grupos de interesse (geralmente, uma elite) e uma comunidade de especialistas no tema. Nesse fluxo, Kingdon (2014), que estuda políticas de saúde e transporte, avalia que muitas ideias são consideradas em algum estágio e de alguma forma, muitas alternativas também são levadas a sério e avaliadas para solucionar o problema, apesar de, na tomada de decisão, restarem poucas efetivamente. Kenney (2003) argumenta que, para entender o processo de formação de agenda das políticas para mulheres seria necessário alargar o escopo do que ele denomina comunidade de políticas e incluir agentes de mudança da política de base, movimentos sociais e feministas. Para a autora, a chave está em estabelecer critérios de análise que sirvam tanto para a estrutura política quanto para as agências governamentais de políticas para mulheres, de maneira que explique favoravelmente por que uma questão entra na agenda e por que naquele determinado momento. No modelo de Kingdon, os movimentos sociais não teriam uma participação tão ativa no fluxo das alternativas propostas por não possuírem os conhecimentos técnicos necessários para compor essa etapa – como a avaliação financeira e de custos –, mas eles podem apoiar uma solução mais que outras (Scala, 2023).

4.4.1 Empreendedores de políticas e origem da ideia

Aos defensores de uma proposta, Kingdon (2014) chamou de “empreendedores de políticas”, que podem estar dentro ou fora do governo, em grupos de interesse ou organizações de pesquisa, “mas sua característica definidora, assim como no caso de um

empreendedor de negócios, é a disposição para investir recursos – tempo, energia, reputação e, às vezes, dinheiro – na esperança de um retorno futuro” (Kingdon, 2014, p. 122, tradução nossa). Para o teórico, esse momento de escolha das alternativas não se parece muito com o momento da tomada de decisão, onde as propostas estão bem delineadas; mas que deveria haver um grande número de propostas a serem consideradas. Kenney (2003) considera que, para estudar a formulação de políticas para mulheres, a fase da busca pela origem da ideia revela o motivo pelo qual um tema vira um problema na agenda política, já que a abertura do escopo do que Kingdon (2014) denominou comunidade de especialistas envolveria a inclusão de atores intrinsecamente interessados no tema, inclusive quando o tema é polêmico. Kenney (2003) questiona os motivos, por exemplo, de formuladores de política em dado momento do mandato se interessarem por temas que não têm aceitação pública, ou são considerados tabus, como aborto, ou a mutilação genital feminina – o que explicaria esse fenômeno é a inclusão dos movimentos feministas (e de mulheres, em geral) como atores principais na formulação de políticas para mulheres. Com a prostituição não seria diferente, já que, como vimos na seção anterior, o tema não suscitou tanto debate institucional, reverberando mais entre grupos e coletivos feministas e de mulheres em situação de prostituição.

Na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas, em 2013, o ex-deputado Jean Wyllys relembra como foi o momento de discussão para elaboração do projeto de lei 4.211/2012. Segundo ele, a construção do PL foi um esforço em conjunto com os movimentos de mulheres prostitutas organizadas. Wyllys (2013a) difere a prostituição das mulheres “transgênero” das mulheres “cisgênero”, argumentando que fatalmente as primeiras cairão na prostituição, enquanto para o segundo grupo a atividade é muitas vezes uma escolha. Esse momento apareceu como uma contradição na discussão do texto do PL segundo Jean Wyllys que passou, então, a elencar “apenas o que fosse consenso entre os diferentes grupos que constitui o movimento das prostitutas”, ainda que, apresentada a versão final do texto, “o PL viria ser melhorado à medida que fosse tramitando [na] casa e à medida que a gente fosse dialogando com outros setores da sociedade interessados nessa pauta” (Wyllys, 2013a). Ele argumenta que a apresentação do histórico de construção do texto do PL é importante para mostrar que a ideia não partiu dele, mas que foi procurado e assumiu a tarefa enquanto “representante do povo, das minorias, dos estigmatizados e dos difamados” (*id.*); ademais, embora não seja um “profissional do sexo”, ele se encontra no papel de representante que lhe foi dado pelas mulheres prostitutas, já que elas não tinham uma representante eleita. Sônia Coelho relata como foi a relação das feministas com as mulheres em situação de prostituição em São Paulo, afirmando que o debate encampado por Jean Wyllys não as havia considerado.

Nós acompanhamos por muitos anos o trabalho da Cleone Santos, por exemplo, no parque da Luz, onde ela atendia mulheres muito vulneráveis, e esse debate nunca chegou nelas, que eram todas contrárias à regulamentação. Primeiro, porque elas não entendiam a prostituição como profissão, para elas foi a única alternativa para sair da miséria; eram todas clandestinas e não queriam que ninguém soubesse que elas exerciam a atividade, tanto que [a maioria] usavam nomes falsos; e elas acreditavam que em algum momento na vida, elas sairiam dessa situação, e além disso, nenhuma delas queria que uma filha estivesse nesse lugar da prostituição (Sônia Coelho, 2024).

Na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas, ocorrida em agosto de 2013, o primeiro a se pronunciar foi Thaddeus Gregory Blanchette, professor universitário e na época pesquisador sobre a prostituição no Rio de Janeiro, alertando para a forma com que o tráfico de pessoas tem sido tratado no Brasil, segundo ele: “há uma confusão no conceito de tráfico, particularmente entre os nossos políticos, agentes de segurança e as ONGs que trabalham na área” (Wyllys, 2013b). O professor argumenta que a legislação brasileira que regula o tráfico de pessoas, sancionada em 1940 (Brasil, 1940), não tinha como objetivo proteger as pessoas escravizadas ou extraviadas de suas terras, mas na verdade define o tráfico de pessoas como “migração assistida de prostitutas, independente de a migração ter sido voluntária ou não” (Wyllys, 2013b). Para o professor, a legislação vigente sobre a prostituição almeja a abolição da atividade, isto é, “almejava eliminar a prostituição, essa posição se chama abolicionismo” (*idem*) e que, no entanto, segundo o professor, falhou no seu objetivo, já que o comércio sexual no Brasil continua se expandindo. Blanchette (Wyllys, 2013b) argumenta que o PL proposto por Jean Wyllys é importante nesse sentido porque faz uma distinção clara da prostituição voluntária da exploração sexual. Bernadete Aparecida, por sua vez, pondera que o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual – ainda que o tráfico seja visto como processo de migração, muitas vezes porque a mulher traficada antes não exercia a prostituição – é o que supre a demanda da prostituição.

Existe quem pense que o tráfico internacional de pessoas não tenha nada a ver com a regulamentação da prostituição, já que nem todo mundo que migra ilegalmente ou forçada para fins sexuais exercia a prostituição antes, e a regulamentação se daria ou não sempre no ordenamento nacional. A regulamentação não previne o tráfico porque muitas mulheres que migram forçadamente ou são traficadas tem ocupações reconhecidas ou até mesmo profissões como cuidadoras, cabeleireiras, professores/as etc. E quando é a pessoa em situação de prostituição, como ocupação reconhecida ou regulamentada, que é assediada e fisgada pelo tráfico internacional, nada vai deter ou mudar as características dessa transação como ilegal, perigosa e destrutiva (Bernadete Aparecida, 2024).

No voto do relator do PL Gabriela Leite, o Pastor Eurico (Brasil, 2013) aponta para o aumento do tráfico internacional de pessoas com a finalidade de exploração sexual argumentando que “Holanda e Alemanha têm cerca de 80% das pessoas que se prostituem provenientes de outros países” (*ibid.*, p. 4). Esse dado é posteriormente corroborado tanto pela ONU quanto pela anteriormente citada Fundação Scelles. Em 2014, a ONU lançou um relatório que aponta o tráfico de pessoas como o terceiro mercado criminoso mais lucrativo do mundo, ficando atrás somente do tráfico de drogas e do tráfico de armas; neste relatório, a organização aponta que a finalidade de exploração sexual é recorrente em mais de 53% do número total de pessoas traficadas (ONU, 2014). No relatório produzido pela Fundação Scelles (2019), consta que o número de pessoas traficadas para fins de exploração sexual para a Europa, as quais eram em sua maioria proveniente do leste europeu, agora são, mormente, provenientes da América Latina.

Em seguida, se pronunciou na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas Lourdes Barreto, representando o Grupo de Mulheres Prostitutas do Pará (GEMPAC), quem na época estava com 71 anos, se declarou como “trabalhadora sexual” e mãe de quatro filhos, e organizou, junto com Gabriela Leite, o primeiro encontro nacional de prostitutas, em 1987. A participante argumenta que o PL Gabriela Leite visaria combater, veementemente, a exploração sexual de crianças e adolescentes (Wyllys, 2013b). Segundo ela, o projeto visa controlar a exploração sexual como um todo, mesmo porque ela “nunca vendeu [seu] corpo, sempre vendeu fantasias sexuais” (Wyllys, 2013b). Ademais, ela acredita que a regulamentação da atividade garantiria condições mínimas de trabalho para as mulheres nas casas de prostituição. Em seguida, se pronunciou a participante Maria Aparecida Vieira, presidente da Associação de Prostitutas de Minas Gerais (APROSMIG), que também era prostituta, ex-estudante de direito, afirmou que faz o que gosta e porque quer. Argumenta que a discussão sobre tráfico de pessoas é importante e que precisa ser diferenciada da questão sexual das prostitutas, já que tráfico existe em todas as profissões. Para Judite da Rocha outras pessoas que deveriam ter participado do debate e não estavam presentes são todas as que têm interesse no debate e/ou já tratavam da questão anteriormente, por exemplo:

Como é uma discussão, inclusive se para pensar numa perspectiva de direitos trabalhistas, eu penso que faltou a presença do Ministério da Saúde, da Educação, das Mulheres, que deveria estar nesse debate. Mas outra coisa que eu acho importante é como fazer para ampliar esse debate para os movimentos sociais, pois muitos deles, de nível nacional, não foram nesse debate (Judite da Rocha, 2024).

Na defesa da regulamentação da prostituição, surgem mais figuras masculinas, como Oscar Maroni, dono de um hotel de luxo em São Paulo, chamado *Bahamas*, que, entre outras coisas, funcionava como casa de prostituição amplamente conhecida por diversas instituições na sociedade. Sua participação no processo de regulamentação da prostituição diz respeito à defesa dos projetos (TV Cultura, 2011), já que era de grande interesse do empresário, denunciado inúmeras vezes por exploração sexual e de casa de prostituição e tráfico de pessoas (MPSP, 2011; Moratelli, 2024), ter a atividade da cafetinagem e das casas de prostituição regulamentada. Maria Fernanda Pereira sugere que a regulamentação da prostituição beneficiaria esses grandes proxenetes, tornando-os “empresários do sexo”, como, inclusive, aconteceu na Alemanha.

No Brasil, um dos maiores defensores da prostituição era o dono do Bahamas [Oscar Maroni], um bordel de luxo [em São Paulo], portanto a forma como a regulamentação foi proposta, tiraria esses empresários de luxo da irregularidade e do crime, fazendo que eles sejam os maiores beneficiários da regulamentação da atividade. Se se está realmente preocupado com as mulheres, porque não investir para que as meninas (e crianças em geral) tenham qualidade de estudo e permanência na escola? Ou que as mulheres tenham acesso a trabalhos de qualidade? Ou investir em casas populares? Já que boa parte dos problemas é de moradia (Maria Fernanda Pereira, 2024).

Nesse sentido, buscar pela origem da ideia do PL Gabriela Leite requer que investiguemos a origem do ativismo da própria Gabriela Leite sobre o tema, já que, como vimos descrito no evento-foco, Jean Wyllys ficou a cargo desta missão a pedido da Gabriela Leite. A reivindicação por direitos e cidadania das mulheres em situação de prostituição se inicia em 1987, com o primeiro Encontro Nacional de Prostitutas, mencionado no capítulo 3, assim como toda a ideia de luta por direitos das prostitutas. Para esta pesquisa interessa sabermos que a Gabriela Leite construiu um relacionamento com parlamentares que encampassem essa pauta desde o PL n. 98/2003, de autoria do ex-deputado Fernando Gabeira. Quando o ex-deputado Jean Wyllys é convidado para defender o PL n. 4.211/2012 na citada audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas, que aconteceu em agosto de 2013, argumenta que o motivo de ser o representante das mulheres na prostituição foi de que, para Gabriela Leite, as mulheres não estariam, necessariamente, em favor das mulheres na prostituição. Ele parece surpreso com o convite de Gabriela Leite para que encampasse o PL de regulamentação da prostituição e questiona “por que, havendo uma bancada feminina no Congresso, ela escolheu a mim, um homem, para representar esse projeto?”, ao que ela lhe

responde dizendo, segundo ele, que “não é o fato de as mulheres compartilharem comigo a identidade de gênero que faz com que elas sejam solidárias com as mulheres prostitutas ou entendam a causa das mulheres prostitutas” (Wyllys, 2013a). Segundo Wyllys (2013a), “não basta ser mulher, e muito pelo contrário, muitas mulheres se colocam numa posição não só de estigmatizar a prostituta, mas numa posição abolicionista em relação à prostituição”; para ele, abolicionismo significa: “abolir a prostituição, e não garantir direitos às mulheres prostitutas”.

Na audiência pública, o ex-deputado sugere que a pessoa que encampasse essa proposta seria “difamado e ofendido” e que seria necessária “uma pessoa que [segurasse] esse tranco” e, uma vez que ele já “segurava” outras pautas consideradas tabus, seria a melhor pessoa para levar o projeto adiante (Wyllys, 2013a). Os empreendedores políticos da regulamentação da prostituição conseguiram formar um grupo de interesse para pautar o tema no debate político. O PL Gabriela Leite contou com a participação de pessoas de diversos setores da sociedade, como vimos até aqui. Pesquisadores do tema em universidades, ex-prostitutas presidentes de organizações, parlamentares e servidores públicos. Assim como grandes empresários de luxo, como Oscar Maroni que defendeu publicamente o PL n. 98/2003 e teve seu “ativismo” empresarial elogiado pela Gabriela Leite (UOL, 2012).

4.4.2 Movimentos feministas, intelectuais de base e ativistas individuais

Como visto nas seções e capítulos anteriores, a discussão do PL Gabriela Leite mobilizava uma grande quantidade de atores na sociedade civil, que iam desde movimentos de mulheres prostituídas até mulheres ativistas de movimentos sociais diversos. Muitos destes movimentos se sentiram excluídos do debate formal do PL. No entanto, nas políticas para mulheres, devemos considerar que a comunidade de especialistas em um tema nem sempre levará em consideração todas as propostas disponíveis para solucionar um problema. É o que se apresenta a respeito da elaboração da regulamentação da prostituição como única alternativa para solucionar o problema das mulheres em vulnerabilidade na atividade. Judite da Rocha explica que as mulheres na prostituição não encontravam maneiras de se pronunciar nos debates, sempre tão vazios de outros integrantes da sociedade civil e mesmo de movimentos sociais. Segundo ela:

Elas [as mulheres na prostituição] ainda tinham medo de falar e do que as pessoas iam achar. Uma delas até me perguntou sobre o que eu fazia lá defendendo as profissionais do sexo. Quando você olha isso para dentro de

uma construção e se depara com esse debate, ainda falta muito que caminhar (Judite da Rocha, 2024).

Em entrevista concedida à jornalista María Martín para o jornal eletrônico *El País*, em 2016, uma militante do Movimento dos Sem Terra (MST) no Brasil argumenta que “para mim a prostituição é estupro pago” e que “em quatro anos nunca conheci uma mulher com uma história feliz na prostituição” (Martín, 2016), ela que esteve na prostituição dos 17 aos 21 anos de idade, cuja rotina incluía procurar comida no lixão. A integrante do MST critica a “romantização” da atividade, argumentando que “o PL da cafetinagem não dá direito nenhum, e transforma os cafetões em grandes empresários” (Martín, 2016). Além das mulheres em situação de prostituição que eram contrárias à regulamentação da atividade, também mulheres de diversos movimentos sociais assumiram a causa, publicando notas de apoio umas às outras e produzindo materiais que embasam seus argumentos em seus próprios sites. Como as mulheres da Central Única dos Trabalhadores (CUT), que em 2013 reuniu o Coletivo Nacional de Mulheres da CUT para prestar apoio à campanha de Cleone Santos, afirmando que a regulamentação da prostituição somente favorece “quem lucra com o corpo das mulheres” (CUT, 2013a). Mesmo a Marcha Mundial de Mulheres (MMM) usou o site da CUT para publicar seu apoio às mulheres desse movimento, segundo elas porque a reação do autor do PL Gabriela Leite à oposição reforçou “a visão que desqualifica a luta feminista” (CUT, 2013b). Sônia Coelho, integrante da MMM, relembra um embate que as militantes feministas contrárias à regulamentação travaram com o ex-deputado Fernando Gabeira, autor do PL n. 98/2003, quando ele defendeu, em uma matéria publicada em jornal, o turismo sexual no nordeste brasileiro:

Fazia parte do nosso debate geral [da MMM] a mercantilização do corpo, a sexualidade, como o neoliberalismo atua em relação às mulheres, então a prostituição sempre esteve presente. Quando o Gabeira iniciou esse debate, defendendo que o turismo sexual traria renda para as mulheres do nordeste, nós começamos a perceber como ele entrava na política. A principal defesa do Fernando Gabeira, por exemplo, era de que o turismo sexual traria dólares para o país e, em algum momento, ele disse que os homens europeus estavam cansados das “feministas de pantufas” e queriam sexo mais envolvente, como o das mulheres aqui do Brasil. Nós da SOF imediatamente fizemos uma resposta a ele na Folha de São Paulo afirmando que ele não podia tratar a situação das mulheres na prostituição dessa forma, especialmente do nordeste, já que era exploração sexual; ao que ele respondeu nos chamando de feministas conservadoras (Sônia Coelho, 2024).

Algumas mulheres militantes no Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) relatam, no vídeo produzido pela SOF (2014), suas impressões sobre como a prostituição se instaura onde há grandes obras de construção de usinas hidrelétricas. Segundo Elisa Estronioli (SOF, 2014), o MAB identifica que são as mulheres que têm os direitos humanos mais intensamente violados nas construções das barragens, sendo uma das formas de violação a prostituição. “Numa barragem como a de Belo Monte, que no seu auge conta com vinte mil trabalhadores homens, é uma bomba relógio, já que é uma estrutura de muita opressão e tensão sobre os trabalhadores” o que faz com que “o corpo das mulheres, através da prostituição, [seja] utilizado como um mecanismo para apaziguar os ânimos dos trabalhadores”, afirma Elisa (SOF, 2014). Daniela de Lorenzo (MAB) explica que “quando os operários vão trabalhar [na obra], eles recebem tipo um vale, ou créditos, que eles podem gastar no mercado local e, dentro desse mercado local, o mercado de prostituição” (SOF, 2014). Judite da Rocha (MAB) relata que as mulheres são coagidas, sofrendo ameaças, a não testemunhar quando há uma denúncia de funcionamento de casa de prostituição em uma obra de barragem. Sônia Coelho esclarece o motivo de feministas e membros de outros movimentos sociais não se apresentarem – ou enfrentarem – nesse tipo de debate:

Esse é um debate em que os movimentos sociais são contrários, apesar de não ter coragem de explicitar suas opiniões exatamente por receio de serem taxados de conservadores. Na MMM, como nós temos um consenso a respeito da prostituição, é mais fácil debater, mas nem todos os movimentos têm esse consenso e mesmo os que têm, não tem coragem de explicitar sua opinião sobre. A companheira M*, que fez uma pesquisa e tem um debate público contrário à prostituição, foi ameaçada em uma universidade pública, sendo constrangida a não fazê-lo. É um debate que não é fácil (Sônia Coelho, 2024).

Nalu Faria, outra integrante da SOF, da MMM e estimada militante feminista no Brasil, comenta em vídeo que o feminismo trouxe como grande contribuição a perspectiva do questionamento das bases patriarcais que estruturam a sociedade, levantando a bandeira da autonomia feminina (SOF, 2014). “Uma marca predominante de sexualidade construída na nossa sociedade ocidental é o que chamamos de dupla moral: uma suposta visão essencialista da sexualidade, que diz que os homens têm um desejo insaciável e que as mulheres tem uma sexualidade passiva” (SOF, 2014). No sistema patriarcal, as mulheres exercerão esses papéis de uma forma ou de outra: ou como mães ou como putas, representando sobre o que é ser mulher na sociedade, e designando “as práticas que envolvem o conjunto das mulheres, não só as prostitutas, mas o conjunto das mulheres está sendo julgada e pensada a partir dessas

representações”, afirma Nalu (SOF, 2014). Sistema patriarcal é o nome dado à sociedade em que se vive uma opressão (e exploração) específica de mulheres pelos homens, outorgando aos homens, coletiva e individualmente, o controle dos corpos, o trabalho e a sexualidade das mulheres, onde a prostituição se insere nos três âmbitos de controle, ao mesmo tempo em que o sistema cria uma “ideologia que mantém a atividade e estrutura as subjetividades a partir da sua existência”, explica Nalu (SOF, 2014).

Uma das principais conclusões a respeito dessa variável é que, apesar da massiva participação interna de mulheres na prostituição e movimentos sociais no debate sobre a prostituição, boa parte das pessoas envolvidas em uma perspectiva contrária à regulamentação não sentia abertura suficiente para explicar seus posicionamentos por medo de serem taxadas de “moralistas” e “conservadoras”. Evelyn Silva, por exemplo, não sentia confiança nas feministas contrárias à regulamentação para serem parceiras no debate sobre a prostituição. Segundo a assessora parlamentar, essas feministas teriam realizado encontros com deputados da direita para barrar a tramitação do PL (Evelyn Silva, 2024). Apesar de ser difícil de ser comprovado, o relato é valioso porque demonstra uma profunda desconfiança entre os setores progressistas que pautavam a prostituição. Esse é um cenário que acompanha as pautas das mulheres em temas ainda considerados polêmicos, onde as pessoas têm receio de parecerem pertencer a certo grupo, porque se colocam favoráveis ou contrárias a certa perspectiva sobre um tema que destoia daquilo que é majoritariamente considerado “progressista” ou figura como a melhor solução para as mulheres. É provável que a prostituição se torne um tema corriqueiro no futuro, mas ainda vivemos em um momento histórico que a trata como um tabu, mesmo sendo tão reivindicado como um direito sexual dos homens (Pateman, 1999), mas relegando as mulheres na atividade à exploração e à vulnerabilidade social e política.

4.4.3 Construção do consenso

Neste ponto, Kingdon (2014) sugere que o consenso pode ser formado na comunidade de especialistas a partir da conscientização do problema e o acordo sobre soluções ou propostas. As políticas estudadas pelo autor, contudo, tendem a ser mais facilmente aceitas dentro da comunidade política e na construção de soluções para os problemas – como nas políticas para saúde e transporte. Com base nos apontamentos que Kenney (2003) faz sobre o momento da origem da ideia, na construção do consenso, em se tratando da prostituição, podemos compreender como o tema se mostrou conflituoso dentro e fora da arena política, já

que não há consenso mesmo dentro dos movimentos de mulheres e entre as mulheres em situação de prostituição.

Ao elaborar as características do projeto, Wyllys (2013a) argumenta primeiramente que: a) o projeto visa distinguir claramente a prostituição da exploração sexual, uma vez que a confusão entre os termos prejudica as mulheres no exercício da atividade, e que exploração sexual “seja de mulheres, seja de crianças, não se confunde com prostituição, que é uma ocupação, uma prática exercida por uma pessoa adulta e capaz”; b) o projeto descriminaliza as casas de prostituição, porque, uma vez que no Brasil a prostituição não é crime, mas a casa de prostituição sim, criminalizando indiretamente a mulher prostituta, já que a grande maioria das pessoas exercendo a atividade o faz em uma casa de prostituição; apesar de serem criminalizadas, as casas continuam operando clandestinamente, permitindo que muitas das mulheres que ali “trabalham” sejam exploradas e escravizadas; c) garante o direito de cooperativa, especialmente ao descriminalizar as casas de prostituição; d) desestigmatiza a figura do “mediador”, conhecido como “cafetão”, segundo o ex-deputado, porque “é importante lembrar que nem todo mediador é um explorador sexual”, já que, segundo ele, “nenhum trabalhador trabalha absolutamente de maneira autônoma, todo trabalhador trabalha em relação”; e) a divisão dos lucros em 50% para a prostituta e para a pessoa que a agencia se deve ao fato de que “em uma sociedade minimamente justa é aquela que divide 50% e 50%” até porque, segundo o ex-deputado, “há casas em que a mulher fica com 100% do lucro e o mediador não fica com nada do trabalho que ela exerce” apesar de o mediador oferecer uma infraestrutura para que a mulher possa exercer a atividade com higiene e segurança.

Outra vantagem do PL, segundo Wyllys (2013a), é o combate à corrupção policial, porque “quando os policiais identificam uma casa de prostituição, para que aquela casa continue funcionando, eles cobram uma propina”, portanto, a criminalização das casas de prostituição enseja “a corrupção policial”. Neste sentido, Evelyn Silva, assessora parlamentar e favorável à regulamentação da prostituição, argumenta que a corrupção policial pode ser um agravante na vulnerabilidade das mulheres na prostituição.

No Rio de Janeiro em especial há uma questão da corrupção policial que atravessa séculos, literalmente, e a polícia faz esse papel também de cafetinagem, de proxeneta tornando as mulheres trans. mais vulneráveis nesse cenário, não que as cis. não sejam, mas elas são mais e estão majoritariamente na prostituição de rua e não nas casas (Evelyn Silva, 2024).

Finalmente, o ex-deputado argumenta sobre a questão da liberdade individual, já que “a gente precisa reconhecer que, entre os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, está o

direito de escolher ser prostituta, se dedicar a essa ocupação” (Wyllys, 2013a). Não obstante aos receios de que o número de pessoas exercendo a atividade aumente com a regulamentação, o ex-deputado esclarece que “quando a profissão de sociólogo e antropólogo foi regulamentada, não aumentou o número de antropólogos e sociólogos”, mas, ao contrário, a regulamentação visaria “garantir segurança jurídica aquelas pessoas que escolheram trabalhar ou que, por circunstâncias da vida, foram trabalhar como prostitutas” porque, aliás, “muita gente trabalha como gari não por escolha, mas por circunstâncias” (*id.*). Quanto ao argumento de que as mulheres estão descontentes na prostituição, como motivo para não regulamentar, Wyllys (2013a) responde dizendo que “ora, há mulheres que estão descontentes com sua profissão de professora (...) e por que elas estão descontentes que não vamos regulamentar a profissão?”. Para Evelyn Silva, além da importância em se distinguir a prostituição da exploração sexual, a atividade teria uma função social:

Acho que a sociedade brasileira acredita que a prostituição tem uma função social, ainda. Imagino que nas grandes cidades, eu não conheço nenhum amigo que levou o filho em um puteiro para iniciar sua vida sexual. Mas eu tenho um primo que faleceu há pouco tempo e era 3 anos mais velho que eu e que foi levado pelo pai para iniciar sua vida sexual em um puteiro. Não tenho nenhuma dúvida de que isso aconteça pelo interior do Brasil ainda, há um consenso sobre uma função social da prostituição. Não há uma liderança que tenha algum espaço e sua voz ouvida como a Gabriela conseguiu atravessar, ela quebrou um teto. Eu estou falando com admiração da Gabriela, mas eu tenho muitos problemas com a figura dela (Evelyn Silva, 2024).

Outro interlocutor da instituição MTE, Renato Bignami, auditor fiscal do trabalho e coordenador do programa de erradicação do trabalho escravo, argumentou na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas que, apesar de entender a importância da legalização das casas de prostituição ao tirar das ruas as mulheres no exercício da atividade, dificilmente haveria uma casa de prostituição “em que não houvesse subordinação no sentido do artigo 2º e 3º da CLT, porque já remete a uma relação de emprego” (Wyllys, 2013b). Segundo o auditor, sua análise não é taxativa, mas é o que geralmente acontece; todavia, o PL Gabriela Leite veda esse tipo de relação – que é chamado de exploração –, a não ser que a apropriação por parte da casa de prostituição do valor adquirido pelo/a “profissional do sexo” seja igual ou inferior a cinquenta por cento. Bignami (Wyllys, 2013b) considera uma falha grande no texto do PL a porcentagem auferida aos donos de casa de prostituição, constando como 50% dos lucros obtidos pela mulher que exerce a atividade, já que considera uma taxa demasiadamente alta para as mulheres na prostituição e, portanto, inviável de se concretizar. Segundo ele, seria

apropriado deixar mais claro o objetivo das casas de prostituição no dito PL. Quanto ao debate sobre as porcentagens de valores a serem pagos ou divididos, Bernadete Aparecida explica que:

Reafirmo que a crítica, especificamente ao PL Gabriela Leite, era em torno dos artigos 1º e 2º, principalmente ao segundo, que versa sobre a permissão do pagamento de até 50% do valor auferido pela mulher que exerce a atividade a quem a agencia. [...] No início da década de 2010, em muitos lugares no país, as mulheres na prostituição não tinham que pagar mais porcentagens dos programas, nos bares, boates ou cabarés onde trabalhavam, nem 10%, que dirá até 50%, como propunha o projeto de Lei Gabriela Leite, de Jean Wyllys. Aqui em Palmas [TO], as mulheres não precisam pagar nada, porque elas já estão colaborando com o ambiente da exploração de outras formas, tais como: beber bebida alcoólica ou substância entorpecente com o cliente ou fazer com que ele consuma; fazer com que ele pague pela chave pelo uso do quarto, ou, quando o cliente pede para sair para fazer o programa em outro lugar, ele deve pagar o passe, a saída, da garota de programa. Desta forma, todo o valor do programa realizado entre a mulher e o cliente deve ficar com ela. A dona ou dono do estabelecimento já ganha a partir do corpo delas, não só com o programa, de várias formas (Bernadete Aparecida, 2024).

Para a feminista Sônia Coelho, o PL Gabriela Leite estaria longe de melhorar as condições de vida das mulheres em situação de prostituição, muito pelas contradições entre o texto do PL e as normas trabalhistas vigentes ou a própria realidade do exercício da atividade.

Olhando as contradições do PL [Gabriela Leite], vemos que ele não melhora as condições de vida das mulheres na prostituição; aliás, o argumento de que a prostituição é “libertação sexual” da mulher cai por terra quando pensamos que era preciso uma aposentadoria especial para sanar os danos causados pela atividade. Essas contradições tentam mascarar a realidade da prostituição, naturalizando-a como uma profissão como outra qualquer, quando na verdade é exploração sexual. Para nós, a prostituição é exploração do corpo e da vida das mulheres que vai mudando a cada momento histórico, e que nesse momento, onde para o neoliberalismo tudo pode ser mercadoria, a banalização da sexualidade é um elemento fundamental para o patriarcado expandir suas garras sobre as mulheres. O neoliberalismo tem a capacidade de subverter as coisas e todos esses elementos que o feminismo traz capazes de superar a subordinação sexual, o neoliberalismo transforma em mercadoria, subvertendo o significado de liberdade e autonomia, por exemplo. (...) acho que um consenso é que a prostituição não pode ser criminalizada, ou seja, as mulheres na prostituição não podem ser criminalizadas; as casas de prostituição, sim, mas as mulheres, não. Pode ser um consenso a necessidade de políticas públicas para essas mulheres (Sônia Coelho, 2024).

Maria Fernanda Pereira argumenta que toda a construção do debate foi desastrosa, o que, provavelmente, dificultou a construção de um consenso. Segundo ela:

Como a questão foi colocada, não facilitou o debate, não foi um debate profundo. Tentamos problematizar os pontos que eram colocados. Mas o feminismo liberal preza por outras coisas, como afirmar “meu corpo, minhas regras”, ou “ele não”, mais preocupado em vender sombra lilás com base para peles claras e peles negras; e o feminismo de classe, socialista, questiona o fato de, por exemplo, mulheres “empoderadas” (nem usamos essa palavra) que não abrem mão de ter uma trabalhadora doméstica em casa, ou uma manicure que vai a sua casa. E para nós, enquanto tiver uma mulher sendo subjugada, morta por tentar fazer um aborto, ou em situação de prostituição, a liberdade não chegou. Para nós é preciso primeiro mudar o sistema (Maria Fernanda Pereira, 2024).

A construção de um consenso no PL Gabriela Leite foi positivamente produtiva para o proponente, já que ele conseguiu estruturar um texto para o problema da prostituição. No entanto, tanto outros especialistas na área (como o interlocutor do MTE) como feministas e mulheres em situação de prostituição pareceram não concordar com a solução proposta no PL, já que conflitos técnicos quanto à porcentagem devida às casas de prostituição pelas mulheres em situação de prostituição sobressaíram às demais questões apontadas no texto do PL. Ademais, como vimos na seção anterior, a partir do relato da assessora parlamentar, tanto as feministas contrárias à regulamentação tinham receios quanto ao proponente do PL quanto os defensores da proposta não confiavam nessas feministas, e isso pode ter afetado a construção de um consenso sobre o problema da prostituição no Brasil.

4.4.4 Agência estatal de políticas para mulheres: a atuação da SPM

Outshoorn (2004), quando analisa o papel das agências estatais de políticas para mulheres, avalia que agências com atuação feminista interna – seja composta por feministas ou que permitem a articulação destas nas pastas da agência – têm maior inclinação para favorecer políticas impetradas por mulheres quando em movimentos sociais organizados. Porém, quando a agência figura como mero ator estatal, não permitindo o envolvimento com mulheres organizadas, a tendência é de que as políticas não as favoreçam. No Brasil, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), como visto anteriormente, foi criada em 2003, com a entrada do PT no poder, para auxiliar na formulação de políticas públicas para mulheres. Inicialmente, a SPM contava com uma direção feminista na organização de seus quadros de funcionárias, mas com o tempo, esse cenário foi mudando. Ainda assim, a SPM foi responsável pelo fomento e elaboração de leis imprescindíveis para as mulheres no Brasil, como a Lei Maria da Penha. Em 2004, 2007 e 2011, a SPM convocou os estados para

as etapas nacionais das Conferências de Políticas para Mulheres e diversos coletivos e grupos feministas e de mulheres, em geral, se auto organizaram para participar na adesão de propostas em nível municipal e estadual. No que diz respeito às proposições de políticas públicas para as mulheres, Sônia Coelho relembra sua participação nas Conferências estaduais para a construção do Plano Nacional de Políticas para as mulheres:

Nas Conferências nós argumentamos que tínhamos que trazer as mulheres em situação de prostituição para o debate, já que elas nunca estiveram presentes em nada do tipo. A ideia era que deveria haver vagas para essas mulheres participarem dessas conferências. Eu e Cleone fizemos um debate no Parque da Luz com as mulheres sobre o que eram as conferências, que tipo de políticas podíamos propor, e elaboramos um documento detalhando isso e entregamos na coordenação responsável por selecionar as mulheres que participariam das conferências. Em seguida, nós propusemos para a SPM uma conversa sobre a situação das mulheres na prostituição, convocando outras secretarias estaduais para fazer o debate sobre a prostituição. Algumas pessoas da SPM eram a favor da regulamentação, outras não, mas a ideia era fazermos essa articulação, já que o órgão já fazia um trabalho com pessoas em situação de rua para que acessassem políticas públicas, etc. Quando eu perguntei como as mulheres na prostituição eram abordadas pelos funcionários responsáveis pelo trabalho na rua, disseram que não as abordavam, já que as mulheres estavam “trabalhando”, e não estavam em situação de rua. Nós argumentamos que não há essa diferença, uma vez que essas mulheres precisam ser sujeitas de políticas públicas também, ou seja, uma coisa não exclui a outra. As pessoas em situação de rua, travestis e pessoas trans são tratadas como vulneráveis pelo governo, as mulheres em situação de prostituição, não. Com essa informação em mãos, nós realizamos uma “feira da cidadania”, com o objetivo de levar informações substanciais sobre políticas públicas para essas mulheres; algumas, por exemplo, nem tinham conhecimento sobre o [Programa] Bolsa Família, mulheres muito idosas que podiam ter acesso ao BPC; esclarecemos sobre acessos à saúde e muitas tinham exames muito antigos, algumas nunca tinham feito mamografia. A questão no exame ginecológico era um problema para essas mulheres, já que muitas tinham receio de explicar sua situação; então, nós propomos que houvesse um centro de saúde que fosse uma referência voltada para as mulheres em situação de prostituição e pudesse tratá-las com dignidade e adequadamente, já sabendo da sua situação. Nós também reivindicamos por bolsas de estudos para essas mulheres ou uma ajuda de custo para alfabetização, já que muitas eram analfabetas. Mas nenhuma dessas reivindicações foi atendida. A Cleone conseguiu que algumas estudantes da USP fizessem essa alfabetização voluntariamente com as mulheres no parque da Luz (Sônia Coelho, 2024).

Quanto à atuação específica da Secretaria de Políticas para as Mulheres no PL Gabriela Leite, Maria Fernanda Pereira argumenta que, “enquanto Secretaria, não houve um posicionamento que adotasse o tema como bandeira de luta ou pauta a ser defendida” (Maria Fernanda, 2024). Mas, após a interlocução de Sônia Coelho e Cleone Santos com a Secretaria, “as funcionárias da SPM passaram a ver as mulheres na prostituição como sujeitas de direitos

a partir de todo o debate que fizemos lá dentro” (Sônia Coelho, 2024). Resta claro que houve um lapso em uma atuação mais incisiva da SPM, tanto na formulação do PL como na articulação com as mulheres em situação de prostituição, que pôde ser percebida no descaso da agência estatal para com as mulheres na atividade, que não eram vistas como sujeitos em situação de vulnerabilidade. Não podemos concluir que a desarticulação da SPM em relação ao tema da prostituição resultou, inexoravelmente, na não aprovação do PL ou na incapacidade de construir políticas eficazes de melhoria da condição de vida das mulheres na prostituição. Entretanto, dada a atuação da agência com diversos contingentes em situação de vulnerabilidade, como com a população de rua, é possível conjecturar que, havendo um diálogo da SPM com feministas e com mulheres em situação de prostituição, haveria, também, um estímulo ao debate sobre políticas públicas com entes da política institucional. É importante pontuar que a SPM tanto se furtou ao debate com esse grupo como tampouco pautou a regulamentação da atividade junto com Jean Wyllys e é possível que isso tenha acontecido em decorrência das divergências internas ao órgão, como relatado por Sônia Coelho.

4.4.5 Soluções propostas

Se para os defensores do PL Gabriela Leite a regulamentação da atividade – entendida como a retirada do Código Penal das atividades tangentes à prostituição, como as casas de prostituição e os agenciadores – era a única solução possível, mesmo já tendo conquistado o direito à previdência pela CBO, para as feministas e mulheres em situação de prostituição contrárias ao PL não era bem assim. Essas mulheres defendiam que outras soluções e políticas públicas fossem propostas para os problemas enfrentados na prostituição. Sônia Coelho resumiu alguns dos pontos defendidos por essa perspectiva a respeito do tema, muitos dos pontos que já foram tocados por relatos de outras entrevistadas, como políticas sociais e garantias de direitos; acesso a Programas do governo e a atendimento de saúde especializado, como já acontece com outros setores da sociedade.

[Defendemos] a questão da autonomia econômica, com políticas voltadas para isso. Mas são muitas coisas que se relacionam, por exemplo, muitas mulheres entram na prostituição por causa da violência sofrida dentro de casa, da pobreza, e nunca mais conseguiu sair. Então uma política voltada para tirar essas mulheres da vulnerabilidade deve atuar em enfrentamento à violência contra as mulheres e por políticas de autonomia econômica. (...) As mulheres nessa situação precisam entrar nos programas do governo, ter uma

renda básica, ter acesso à escolaridade, à profissionalização. Se são muitas as causas da entrada na prostituição, é preciso, então, enfrentar o conjunto de desigualdades sociais e o machismo para tirar as mulheres de vulnerabilidade. Além disso, a pergunta certa seria: por que ainda vivemos em um mundo onde os homens têm acesso livre e ininterrupto ao corpo das mulheres? Por que os homens precisam tanto da prostituição? Enquanto essas perguntas não são respondidas, contudo, nós podemos ir pensando e elaborando políticas para as mulheres (Sônia Coelho, 2024).

No Brasil, são as mulheres da Sempreviva Organização Feminista (SOF), da Marcha Mundial de Mulheres (MMM), das ONGs Mulheres da Luz (fundada por uma sobrevivente da prostituição, a Cleone dos Santos), Casa 8 de Março (em Palmas/TO), Movimento de Libertação das Mulheres (em Salvador/BA) – e diversas feministas autônomas ou em coletivos – quem têm levantado a pauta de políticas públicas para mulheres em situação de prostituição. Como citado anteriormente, algumas dessas organizações estiveram em discussões a respeito dos projetos de lei que visam a regulamentação da prostituição, alertando que os danos da atividade são mascarados pelos argumentos pró-liberdade da mulher. Para Nalu Faria (2014), o mito da liberdade da mulher só se sustenta se ocultada a realidade e a essência da prostituição, isto porque somente uma visão crítica dos mecanismos de dominação masculina permite a verdadeira luta pela liberdade e autonomia de mulheres. As posições favoráveis à regulamentação da prostituição desconsideram as relações políticas e de poder envolvidas na atividade ao tratá-la em uma perspectiva liberal, centrada no individualismo e nas relações de mercado. Mas Faria (2014) argumenta que já existem instrumentos estatais que possibilitam tirar as mulheres da invisibilidade e da estigmatização; o que há, nas propostas de regulamentação, são formas de legitimação da exploração sexual de mulheres.

Algumas das políticas públicas, como assegurar aposentadoria universal, incluir as mulheres em situação de prostituição em políticas de inclusão social, programas específicos de educação, moradia, geração de trabalho e renda, já foram implementadas em países que aderiram ao modelo abolicionista (Faria, 2014). A punição dos cafetões e clientes, isto é, a punição da demanda, tem logrado êxitos na Suécia, por exemplo, onde a rota do tráfico de pessoas se desviou deste país e mulheres têm conseguido encontrar meios de sobrevivência fora da prostituição. Outros países que adotaram o modelo, ou parte dele, foram a Noruega e a França e, apesar de terem encontrado diversos obstáculos para implementação do modelo, persistem. Em 2023, o Parlamento Europeu votou um texto legislativo³⁹ que altera o

³⁹ Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0328_EN.html. Acesso em: 30 out. 2023.

entendimento sobre a prostituição e o tráfico de pessoas com fins de exploração sexual na região. Segundo discutido em plenário, entendeu-se que é justamente a demanda que cria a atividade e, portanto, deve ser abolida, contudo, sem o prejuízo de mais violência contra as pessoas que estão em situação de prostituição: “O texto sublinha que a assimetria entre as legislações nacionais sobre prostituição dentro da UE, dada sua natureza transfronteiriça, conduz a mais vítimas do tráfico de pessoas com finalidades de exploração sexual e cria um terreno fértil para operações de crime organizado” (Parlamento Europeu, 2023, s/p, tradução nossa). A propaganda e o *lobby* pró-regulamentação, no entanto, ainda são estratégias muito fortes e contribuem para a formação do imaginário social acerca dos “benefícios” financeiros e sexuais para mulheres na prostituição.

A SOF construiu um documento em formato de cartilha explicativa que aborda a prostituição a partir de uma perspectiva feminista (Faria; Coelho; Moreno, 2013). A cartilha constitui o primeiro documento do tipo em resposta à proposta de regulamentação da prostituição com o PL Gabriela Leite em 2012. No documento, explicitam-se alguns pontos importantes a serem debatidos sobre a atividade, como a visão liberal predominante sobre a prostituição, a necessidade de combater a atividade e não as mulheres que a exercem, a construção histórica da prostituição, o controle patriarcal-capitalista do trabalho, do corpo e da sexualidade das mulheres, as desigualdades entre homens e mulheres, a mercantilização do corpo das mulheres e a experiência de regulamentação em outros países. A cartilha também aponta que, sobretudo no cenário brasileiro, existem contextos específicos em que a atividade é fomentada e favorecida, como ao redor de grandes obras e de grandes eventos (Faria; Coelho; Moreno, 2013), como foi relatado pelas militantes do MAB. Nos anos 1980 e 1990 o grande fluxo migratório que aconteceu principalmente na região norte e nordeste, em decorrência das obras de infraestrutura, movimentou também a circulação de mulheres e meninas, incluindo a construção de casas de prostituição nas proximidades desses lugares; os grandes eventos, como a Copa Mundial de Futebol e Olimpíadas, fomentaram o turismo sexual: “A inauguração do primeiro estádio pronto para a Copa do Mundo, o Castelão, em Fortaleza (CE), foi marcada pelas denúncias da exploração sexual de menores, em um contexto de extrema pobreza” (*ibid.*, p. 13).

Ademais, o documento produzido pela SOF argumenta, em contraponto, as justificativas elencadas no PL Gabriela Leite. O PL, segundo a SOF, apesar de pretender combater a exploração sexual, na verdade legaliza a atividade do cafetão, autorizando sua “participação” nos lucros auferidos pela mulher exercendo a atividade em até 50%; ademais, quando se trata da aposentadoria especial de 25 anos para as mulheres na prostituição, apesar

de constar na Classificação Brasileira de Ocupações condições de riscos à saúde, assédio e coerção, tais condições não são consideradas para a aposentadoria especial (Faria; Coelho; Moreno, 2013). O PL também não visa os direitos e políticas públicas efetivas para as mulheres na atividade, tampouco trabalha pelo fim da marginalização e estigmatização dessas mulheres; o PL na verdade pretende expandir a indústria do sexo, autorizando práticas que são consideradas ilegais no Brasil. Nalu Faria (2014) argumenta que usar a justificativa de que a prostituição liberta sexualmente as mulheres em um contexto onde a classe predominante é justamente aquela que gera a demanda, os homens, é uma falácia que serve somente para favorecer e ratificar seu poder e direito ao sexo.

Outro viés acerca da prostituição, por exemplo, apresenta a discussão no âmbito da disputa das mulheres em situação de prostituição por reconhecimento e justiça social (Caminhas, 2020). Essa perspectiva tem posição favorável à regulamentação, mas não necessariamente apoia a solução proposta pelo PL. Os dados adquiridos na pesquisa de Caminhas (2020) podem ser valiosos para entendermos mais acerca da reivindicação das mulheres na prostituição, uma vez que a autora reuniu grupos organizados em todas as regiões do país. Assim, reúne as principais demandas de, ao menos, dez grupos, tendo em vista que, em todos estes a principal demanda é da regulamentação da atividade, associada à organização da classe, redução da vulnerabilidade, benefícios sociais (como saúde, educação, segurança e proteção legal), qualidade de vida, lutar contra a exploração sexual e prostituição infantil. Contudo, Caminhas (2020) não indica se há um conhecimento dessas mulheres em relação ao conteúdo dos projetos de lei que já foram apresentados, uma vez que as demandas reivindicadas por elas destoam absolutamente das elencadas nos artigos dos projetos de lei, que visam a descriminalização da cafetinagem e das casas de prostituição, sem incluir seus direitos trabalhistas de fato. Esse viés na interpretação dos problemas que envolvem a atividade da prostituição, segundo a autora, corresponde à disparidade na participação política de mulheres na prostituição, ou seja, é um reflexo do seu isolamento e marginalização da arena de discussão política, como vimos demonstrado nos relatos que compuseram as seções anteriores. Neste sentido, a demanda por representação política por parte dessas mulheres seria capaz de sanar o silenciamento de suas demandas nas arenas políticas e espaços de decisão.

Algumas das perspectivas de soluções apresentadas aqui não envolvem textos legislativos propriamente ditos, como apresentado pelo PL Gabriela Leite. As soluções propostas por feministas em conjunto com as mulheres em situação de prostituição ainda se manifestam no plano das ideias, já que nenhuma delas apresentou qualquer proposta

legislativa sobre quais seriam as políticas públicas que consideram eficaz para sanar a vulnerabilidade das mulheres na prostituição. No entanto, as considerações apontadas por esse grupo ao PL Gabriela Leite, e demais propostas de regulamentação da prostituição, deveriam ser levadas em consideração, uma vez que remontam a um amplo contingente de perspectivas. Como é o caso da perspectiva apontada pelo auditor fiscal do trabalho, Renato Bignami, que apresenta algumas fragilidades do PL, sem, no entanto, se colocar contrário à proposta de regulamentação. Ademais, como dito anteriormente, a legislação alemã (conhecida como LProst/2002), usada de inspiração para o texto do PL Gabriela Leite, conquistou alterações importantes para sanar o problema da violência contra as mulheres na prostituição em 2017, cujo título é “Lei de Proteção à Prostituição”, com o cadastro obrigatório (com entrega de dados pessoais) e consultas regulares de saúde das mulheres na prostituição e licença estatal para quem administra um bordel. Ainda assim, é importante constatar que 90% das mulheres em situação de prostituição não utilizam o cadastro por não enxergarem propósito em expor seus dados para o registro em uma atividade que ainda é estigmatizada (Douglas, 2021). Nesse sentido, destacamos a proposta apontada por algumas feministas nas entrevistas concedidas para essa pesquisa, bem como pelas deputadas que se pronunciaram na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas que pode ser resumida na necessidade de um debate contínuo e profundo sobre a prostituição, com considerável tempo para elaboração da melhor solução para o problema e uma abertura do debate que contasse com a participação de uma ampla gama de grupos da sociedade.

Sabe-se que o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual acendeu o debate sobre a prostituição no mundo nas décadas de 1980 e 1990. Desde então, muita discussão tem sido feita sobre o tema, de diversas maneiras, em diversos vieses. Há quem defenda a prostituição como uma profissão como outra qualquer e acredita que regulamentar a atividade em lei trabalhista é a melhor solução. Há quem entenda a prostituição como algo deplorável em todas as formas e pune não somente quem explora a atividade de outrem, mas também quem a exerce. E há quem defenda que a prostituição é uma das formas de exploração sexual de mulheres e meninas, que lucra com o tráfico de pessoas ao redor do mundo, e por isso deve acabar, visando a formulação de políticas públicas para essas mulheres. Apesar de existirem todas essas perspectivas, uma série de estudos sobre as mulheres na prostituição, com dados (não oficiais), entrevistas, mapeamento de território, etc., uma coisa é certa e foi apontada por Sônia Coelho e por outras feministas: não há pesquisas que nos mostrem qualquer característica sobre o cliente. Não sabemos quem são ou quantos são; também não sabemos qual a necessidade que têm de haver corpos de mulheres disponíveis no mercado para uso

sexual. Contudo, feministas muito conscientes dos problemas causados pela prostituição – físicos, psicológicos e emocionais – têm trabalhado para apontar tais problemas, uma vez que elas entenderam que, se já é difícil falar sobre a prostituição publicamente, falar sobre os problemas que a atividade causa é ainda mais, mas que alguém deve fazê-lo, especialmente se o intento é libertar as mulheres do jugo patriarcal e da vulnerabilidade capitalista.

4.5 CAUSAS DE SEU ARQUIVAMENTO

Kingdon argumenta que “às vezes, uma ideia não vem à tona em uma comunidade de políticas, não porque as pessoas se opõem a elas” ou “não porque as ideias são incompatíveis com as correntes ideológicas predominantes”, mas “porque as pessoas simplesmente acham os assuntos intelectualmente entediantes” (2014, p. 127, tradução nossa). No caso do PL Gabriela Leite, percebemos o contrário. Como vimos no fluxo político, parlamentares de partidos e vertentes ideológicas distintas se opunham ao PL, bem como técnicos do Ministério do Trabalho que, apesar de serem favoráveis à regulamentação, encontraram fragilidades no texto apresentado. O PL Gabriela Leite foi arquivado duas vezes em momentos muito distantes, mas por causas bastante semelhantes. O primeiro arquivamento aconteceu em 2015, quando findou o primeiro mandato do ex-deputado Jean Wyllys, obedecendo a regra do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) listada no artigo 105, em que consta que “finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação” (Brasil, 1989). Quando Jean Wyllys é reeleito em 2015, ocorre o processo de desarquivamento do projeto de lei 4.211/2012, mas não há tramitações do projeto na Câmara, constando um hiato até o próximo arquivamento, em 2019. O motivo do arquivamento em 2019 foi o mesmo do anterior, pautado nos termos do artigo 105 do RICD, todavia, desta vez, não foi o término do mandato do ex-deputado que extinguiu o feito, mas o fato de não ter cumprido seu mandato como determinado pelo processo democrático. Isso porque Jean Wyllys afirmou ter desistido do mandato por receber ameaças a sua vida (Barros, 2019), que vinha sofrendo desde a eleição de Jair Bolsonaro, conhecido por ser conservador e contrário às pautas progressistas.

Apesar do alcance que teve o PL Gabriela Leite, cujos defensores puderam falar na CPI do Tráfico de Pessoas, deram inúmeras entrevistas, editaram canais no *Youtube* sobre o tema, foram a programas de grande audiência da televisão aberta, Evelyn Silva, que integra a perspectiva pró-regulamentação da prostituição, lamenta a falta de oportunidade do PL no Congresso:

Não dá para dizer por que ele não foi aprovado, por que não foi permitido que ele tramitasse, ou chegar a uma Comissão, ao Plenário, a uma discussão que envolvesse minimamente a classe política, o Legislativo. A aprovação é algo muito distante, não foi permitido sequer que ele tramitasse (Evelyn Silva, 2024).

Para as feministas contrárias à regulamentação da prostituição, os motivos de o PL Gabriela Leite não ter conseguido tramitar dizem respeito, resumidamente, ao fato de haver um Congresso conservador, que dificilmente permitiria a tramitação de um projeto que visasse a regulamentação de uma atividade que tais parlamentares consideravam ser moralmente contrária aos princípios cristãos. Mas também por que o próprio texto do PL era frágil, composto por justificativas e soluções insatisfatórias. Segundo Sônia Coelho:

Essa discussão envolve outras discussões, como a discussão sobre moralidade. E, apesar de serem contrários à regulamentação, sabe-se que muitos parlamentares utilizam desse tipo de exploração, isso já foi denunciado, inclusive. De qualquer forma, esse cenário reflete o cenário do debate no mundo inteiro. Quando os deputados viram como estava a situação na Alemanha depois da regulamentação, tendo em vista que o PL do Jean Wyllys era praticamente uma cópia da legislação alemã, eles perceberam que nada era parecido com o que era defendido aqui. Na verdade, 90% das mulheres na prostituição nunca se registraram, continuando clandestinas e em risco, ou seja, a regulamentação não serviu para as mulheres tivessem mais acesso a direitos. Além disso, o PL Gabriela Leite é muito pobre, contém somente seis artigos que versam sobre casas de prostituição e aumento do lucro de cafetões, e não tem nenhuma política pública, nenhum benefício para as mulheres em situação de prostituição (Sônia Coelho, 2024).

Também corrobora essa visão Maria Fernanda Pereira, introduzindo outros motivos pelos quais ela acredita que o projeto não foi adiante, ao afirmar que existe uma necessidade de deixar a prostituição na clandestinidade, apesar de se levantar a bandeira da regulamentação da atividade.

Há um moralismo hipócrita muito forte, com o cristianismo como pano de fundo, transformando-a em um “mal necessário” onde os homens “podem descansar”. E outro motivo seria a necessidade de deixá-la na clandestinidade, porque tudo o que é clandestino é lucrativo – tráfico de pessoas, de drogas, conteúdo pornográfico, pedofilia; talvez não fosse tão interessante economicamente levar o projeto a frente. Há também o fato de o projeto ser muito frágil, conta com pouquíssimas justificativas, não há uma pesquisa nacional sobre o tema, nem dados (Maria Fernanda Pereira, 2024).

Bernadete Aparecida, ao lembrar-se das primeiras manifestações acerca da regulamentação da prostituição ainda no PL n. 98/2003, discute como foi importante o papel das mulheres em situação de prostituição e feministas no enfrentamento à questão.

Então quem barrou, mesmo, a aprovação dos projetos dessa primeira fase [nos projetos de regulamentação dos deputados Gabeira (2003) e Valverde (2004)] foram as mulheres na prostituição que não queriam projetos de homens sobre os corpos delas e nem a regulamentação da prostituição como trabalho seguro, valorizado, decente, que não contém em seu âmago a violência de gênero e graves violações de direitos humanos, já que para elas, reconhecimento ou não, não lhes dizia nada. O que elas queriam, era proteção social sim, poder escolher e se preparar para qualquer profissão ou trabalho, pois são mulheres como outras quaisquer... os deputados as ouviram, retiraram seus projetos e elas continuaram suas lutas, como continuam até hoje. (...) Nesse caso [do PL Gabriela Leite], elas nem chegaram a ir a Brasília, porque o cenário político não permitiu nem que o PL avançasse; caso contrário, talvez fosse necessário que elas se colocassem e manifestassem. Ao tempo do projeto do Jean Wyllys, o Congresso era muito conservador, ou seja, eles mesmos não permitiram que o PL tramitasse, então nem precisou que as mulheres que não eram da rede fossem se manifestar em Brasília. Ademais, havia a questão da contradição da escrita do projeto que dividiu as próprias mulheres (Bernadete Aparecida, 2024).

O ano de 2013, último ano em que houve movimentação na tramitação do PL Gabriela Leite, foi um ano de muitas outras movimentações no Brasil. Em outubro daquele ano, falece Gabriela Leite, dois meses após a audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas. Também em 2013 iniciam-se as chamadas “Jornadas de Junho de 2013”, evento que suscitou inúmeras manifestações por todo o país. Os protestos muito diziam respeito a uma insatisfação com a política institucional no Brasil, mas pesquisadoras concluíram que tal insatisfação é anterior ao colapso em 2013 e não se restringiam somente ao descontentamento com o governo PT, na verdade “o descrédito com a política e os políticos é maior do que o antipetismo e anterior a 2013, mas foram os grupos opositores à direita que conseguiram traduzir esse sentimento, associando-o à corrupção dos governos petistas” (Tatagiba; Galvão, 2019, p. 87). Esse cenário inaugurou uma participação das classes médias altas e dominantes nos protestos, fazendo com que o diagnóstico sobre os atores envolvidos naqueles processos não conseguisse mensurar o peso de cada classe, levando-se em consideração o fato de que as classes trabalhadoras, em geral, têm uma tradição de mobilização. As autoras argumentam que até mesmo a pauta de reivindicações se mistura nesse contexto, apresentando motivos variados que respondem às mudanças socioeconômicas, políticas e culturais durante aquele período (Tatagiba; Galvão, 2019). Esse é o cenário que pode explicar o momento de inércia a respeito do PL Gabriela

Leite, visto que a ascensão do conservadorismo no Brasil, com um aspecto de recrudescimento do moralismo, pode ter influenciado na estagnação do PL.

Para Kingdon (2014) projetos e discursos que não tem a aprovação imediata servem para manter uma questão proeminente, apesar do pouco interesse no tema. Ainda que o PL Gabriela Leite não tenha sido aprovado ou sequer tenha tramitado, seus defensores consideram a sua inclusão na agenda política importante, como explica Evelyn Silva:

A gente já sabia que seria uma impossibilidade de tramitação porque naquele momento o Eduardo Cunha era o presidente da casa [da Câmara dos Deputados]. Existem alguns projetos que são bastante utópicos, mas eles servem para suscitar o debate na sociedade, por mais que você saiba que eles terão muitos obstáculos e que provavelmente não vão tramitar. Talvez daqui a 20, 30 anos, alguém desarchive o PL Gabriela Leite e estejamos em um mundo onde esse debate seja mais possível, isso possa acontecer e nós sabíamos disso a respeito do PL. Nós não tínhamos expectativa de aprovação dele, exatamente (Evelyn Silva, 2024).

O que se percebe do cenário do PL Gabriela Leite é que ele contou com diferentes vozes a respeito do seu conteúdo, principalmente. Esses atores tanto não tinham diálogo sobre o tema quanto não falavam a partir do mesmo espaço. As feministas e mulheres na prostituição contrárias à regulamentação puderam construir seus argumentos entre elas mesmas e com outros movimentos sociais. Enquanto que os parlamentares também contrários ao PL discutiram sobre o tema em debates institucionais, como no voto do Relator, o Pastor Eurico, e das demais deputadas que se pronunciaram na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas em 2013. Não há como dizer o que certamente barrou a tramitação do PL Gabriela Leite, mas, além do conservadorismo no Congresso, as mulheres não terem participado dos debates institucionais revela muito sobre aquele cenário, especialmente porque um argumento que pudemos ver repetido nas falas das entrevistas é de que a pauta estava sempre sendo puxada por homens e nunca por um viés das mulheres em vulnerabilidade na prostituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi o de investigar os fluxos que justificaram a entrada do PL Gabriela Leite na agenda política em 2012, considerando os atores envolvidos e excluídos do processo, bem como as causas de seu arquivamento. Uma síntese dos principais resultados encontrados diz respeito aos elementos considerados na análise dos dados e uma comparação com os resultados encontrados na literatura utilizada neste trabalho. Quando pensamos em políticas para mulheres, a literatura nos mostra que o movimento feminista, intelectuais de base e ativistas devem ser considerados em todo o processo de formulação, caso contrário, seria impossível entender a origem da ideia que transforma um tema em um problema a ser resolvido na arena política. Nos processos políticos analisados pelas principais autoras trazidas aqui, alguns elementos foram importantes de serem considerados, para além dos elementos já elencados por John Kingdon (2014), como a coesão do argumento e a prioridade do tema no movimento feminista; a atuação da agência estatal de políticas para mulheres; a relação entre feministas e membros do parlamento; a abertura do governo e regime político; e o enquadramento político do tema.

Quanto aos dados atribuídos às categorias elaboradas por John Kingdon (2014), concluímos que na construção do problema, houve enquadramento político bem delimitado pelos propositores do PL Gabriela Leite, apesar de não contarem com indicadores que respaldassem sua justificativa, o que enfraqueceu uma coesão argumentativa. A falta de indicadores oficiais dificulta a construção de políticas públicas para mulheres em situação de prostituição, em particular, bem como de qualquer setor da sociedade que esteja em vulnerabilidade. O *feedback* se concentra na inscrição da atividade na Classificação Brasileira de Ocupações, onde trabalhadoras autônomas podem utilizar do benefício previdenciário, mas a inscrição é pouco utilizada pelas mulheres na prostituição, como apontou a assessora parlamentar. Outros *feedbacks* trazidos para a seção dizem respeito aos resultados da regulamentação trabalhista da prostituição em países como Alemanha, Holanda e Austrália, remontando ao fato de que tais legislações não conseguiram cumprir com as previsões legais e tiveram que ser adaptadas e transformadas. O evento-foco para a entrada do PL na agenda política foi a eleição do Jean Wyllys em 2012, mas também a regulamentação da prostituição alemã, que serviu de base para o texto no Brasil.

No fluxo político, as eleições e mudanças na administração pública com a chegada ao Poder Executivo do Partido dos Trabalhadores (PT) permitiu a abertura do governo para pautas geralmente tratadas como polêmicas, muito porque o partido tinha um diálogo mais

aberto com setores vulneráveis da sociedade. A eleição da presidenta Dilma Rousseff foi significativa para a entrada do PL Gabriela Leite na agenda política, mas não para sua tramitação no Congresso Nacional, que contava com uma maioria parlamentar masculina e conservadora. As forças políticas organizadas demonstram, apesar disso, que o PL não havia sido aprovado tanto pelos partidos de direita/extrema-direita quanto pelos partidos de esquerda/centro-esquerda ou pela bancada feminina, uma vez que mesmo integrantes do PSOL – o partido do ex-deputado proponente do PL – não tinham concordância com o texto, como apontado por Bernadete Aparecida e Sônia Coelho. Como a assessora parlamentar relatou, não havia interesse no debate sobre a prostituição na arena política, portanto não houve campanha política sobre o tema ou discussão em Comissões parlamentares, embora o alcance midiático tenha superado a estagnação do PL no Congresso, já que tanto Jean Wyllys quanto Gabriela Leite contavam com vídeos no *Youtube* sobre o tema, deram inúmeras entrevistas e participaram de programas televisivos para falar sobre o PL.

A solução apresentada pelo PL Gabriela Leite para sanar o problema da prostituição foi a regulamentação da atividade pela via trabalhista. O PL, no entanto, não trata de regras trabalhistas propriamente ditas, mas de tirar da irregularidade o cafetão e os bordéis – indicados como crime de rufianismo e casa de prostituição no Código Penal. A justificativa dos proponentes era de que tirar essas atividades da irregularidade acabaria com o tráfico de pessoas e reduziria o estigma sobre a mulher que exerce a prostituição. Essa perspectiva contou com o apoio de inúmeras pessoas, de setores diferentes da sociedade, como parlamentares, ex-prostitutas que agora são presidentes de organizações, especialistas e estudiosos do tema e servidores públicos e técnicos de órgãos do executivo. Todas essas pessoas puderam se pronunciar na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas, que aconteceu em agosto de 2013, mas também contou com o apoio de empresários de casas noturnas de luxo, como relatou Maria Fernanda Pereira. A solução proposta, no entanto, não agradava uma parte das feministas e mulheres em situação de prostituição, por exemplo, que se colocaram contrárias ao PL Gabriela Leite, apontando para a fragilidade do texto. Esse grupo não aparece nas discussões públicas da arena política sobre o tema e, talvez por isso, tenha sido tão dificultosa a construção de um consenso a respeito da regulamentação da prostituição.

Os dados coletados e analisados neste trabalho nos mostram que, no Brasil, as categorias elaboradas pela crítica feminista às teorias de análise de políticas são importantes de serem considerados também. Para a formulação do PL Gabriela Leite houve enquadramento político, e mesmo que tenham sido pelo menos dois enquadramentos bem

delimitados, somente um foi considerado nas discussões institucionais no Congresso Nacional. Pudemos verificar tanto um enquadramento político a partir dos propositores do PL, quanto um enquadramento a partir das mulheres em situação de prostituição contrárias à regulamentação e do movimento feminista que as apoiam. Os primeiros trataram a prostituição como uma profissão como outra qualquer e sua solução para o problema apresentado foi a regulamentação da atividade – apesar de a regulamentação não visar direitos trabalhistas propriamente ditos para as mulheres na prostituição, como discutido anteriormente. E o segundo grupo visava alertar sobre o fato de a prostituição não poder ser tratada como uma profissão, porque as mulheres não escolhem a atividade, mas são empurradas para ela – seja por terem sofrido violência na infância ou no casamento, seja por não terem escolaridade suficiente para conseguir outro tipo de trabalho, mas grande parte por estar na extrema pobreza e não ter alternativa de sobrevivência. No entanto, somente o primeiro recorte do tema foi considerado nas arenas de discussão política. Mesmo no voto do Relator, o Pastor Eurico, que foi contrário à regulamentação da prostituição a perspectiva proposta pelas mulheres em situação de prostituição e as feministas foi excluída do debate.

A coesão no argumento e a prioridade do tema para o movimento feminista contrário à regulamentação foram elementos que pudemos verificar nos relatos obtidos através das entrevistas. Tanto os movimentos feministas se colocaram em diálogo permanente com as mulheres em situação de prostituição, quanto o tema foi tratado com a mesma perspectiva durante todo o processo de aproximação dos dois grupos. No relato fornecido por Cleone Santos percebemos que estas feministas estiveram com as mulheres na Praça da Luz desde o momento de fundação da ONG, inclusive fazendo um trabalho de alfabetização das mulheres na prostituição em São Paulo. Ademais, concluímos o mesmo quando observamos os relatos de Bernadete Aparecida e Judite da Rocha, a primeira que trabalha com mulheres na prostituição no Tocantins desde a década de 1990 e a segunda que trabalha com as mulheres desviadas do trabalho “comum” ao redor das grandes construções para a prostituição, no Maranhão. Movimentos sociais – como o MAB e a CUT – trabalharam com as mulheres em situação de prostituição, apoiando a construção e a luta por seus direitos sociais básicos, como escolarização e profissionalização. Desde o princípio, seu argumento sobre a prostituição coincide com o proposto pelas mulheres na Marcha Mundial das Mulheres de que a prostituição só é viável em uma sociedade que vislumbra a violência contra as mulheres, como a patriarcal, e transforma as reivindicações das mulheres em pautas comercializáveis, como a neoliberal.

As variáveis do regime político e da abertura do governo nos mostraram que a condição singular brasileira – que se resume no chamado presidencialismo de coalizção – revela os contornos conflituosos que tomaram o tema, polêmico *per se*. Apesar de contarmos com uma presidenta mais aberta à pauta no governo federal, o contexto parlamentar conservador impediu que a pauta da prostituição avançasse, fosse pela via da regulamentação, ou fosse pela via de políticas sociais que enfrentassem a vulnerabilidade das mulheres na prostituição. Mas foi interessante notar que a bancada feminina do Congresso, que permitiu a inclusão da pauta do PL Gabriela Leite na audiência pública da CPI do Tráfico de Pessoas em 2013, apesar de já ter discutido a pauta internamente, entendia a importância da inclusão de outros setores no debate, incluindo as feministas, sugerindo que o tema merecia uma atenção contínua e mais profunda para o enlace das melhores soluções para as mulheres. Ademais, como vimos pelo relato de Maria Fernanda Pereira, a própria composição dos debates institucionais dificultou a participação das mulheres em situação de prostituição contrárias à regulamentação, já que elas não podiam se furtar de dias de trabalho para compor a mesa em Brasília, onde os debates aconteceram, sem uma ajuda de custo.

Nesse íterim, percebemos que a agência estatal de políticas para mulheres, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), não teve muita incidência nesse processo. Como relatado por Sônia Coelho, a SPM às vezes não reconhecia as mulheres na prostituição como pessoas em situação de vulnerabilidade na sua atuação em projetos e falhava em promover um diálogo com as feministas sobre o tema, que foi politicamente alavancado por homens ao menos em quatro momentos diferentes desde a criação da agência, em 2003. Não obstante a falta de diálogo com a perspectiva que era contrária à regulamentação, a SPM também não atuou no PL Gabriela Leite junto com Jean Wyllys. Isso pode estar relacionado ao fato de a própria SPM enfrentar uma divisão interna a respeito da regulamentação, como pontuou Sônia Coelho. Algumas das análises dos dados obtidos nessa pesquisa em comparação com a literatura nos dizem que o processo de elaboração do PL Gabriela Leite não propôs um diálogo com feministas e mulheres em situação de prostituição que tinham outras propostas para solucionar o problema; a falta de dados oficiais, a inação da SPM sobre o tema e o tempo curto de discussão dificultou a construção de um consenso; as propostas têm sido fomentadas, articuladas e delineadas por homens, demonstrando uma desconsideração das mulheres no processo político, um cenário que pode implicar em obstáculos para a formulação de políticas para a classe. Como visto, mais importante que regulamentar a atividade, as mulheres na prostituição – inclusive as que se colocaram no espectro da defesa do PL Gabriela Leite – almejam pelo reconhecimento como sujeitos de

direitos, que estão em vulnerabilidade social, esperando por soluções mais eficazes do Estado que as tirem da situação em que se encontram.

A realidade das mulheres em situação de prostituição escancara a impossibilidade de uma regulamentação pela via trabalhista, mesmo porque as soluções apresentadas em forma de projetos de lei não tratavam de direitos trabalhistas, mas da regulamentação de atividades adjacentes à prostituição. Os dados secundários providos por outras pesquisas revelam que as mulheres na prostituição estão majoritariamente na vulnerabilidade, são pobres, não têm escolaridade, sofriam violência na família e precisavam sustentar os filhos de alguma forma quando decidiram entrar na atividade. Mesmo que o Estado tenha conseguido solucionar parte do problema com a inclusão da categoria na CBO, elas parecem não utilizar o benefício e inclusive estão na atividade de forma clandestina. E mesmo as mulheres na prostituição considerada de luxo não estão livres da violência intrínseca à atividade, como disse Maria Fernanda Pereira. As feministas juntamente com as mulheres em situação de prostituição contrárias à regulamentação têm trabalhado juntas há décadas por soluções melhores e viáveis para as que ainda se encontram em situação de vulnerabilidade, apesar de tais alternativas não alcançarem patamares legislativos. Suas demandas não encamparam campanhas políticas e não se reverberaram em textos legislativos. Mas as propostas legislativas de outros países parecem iluminar o cenário pós-regulamentação e têm servido de exemplos para pesquisadoras tratarem do tema.

As principais contribuições desta pesquisa, certamente, são as acadêmicas e sociais. A principal contribuição acadêmica, assim, se reverberou na construção de uma ferramenta de análise da formulação das políticas públicas para mulheres a partir dos dados obtidos de outras pesquisas. As pesquisas empíricas de Outshoorn (2004), Scala (2023) e Davila (2024), bem como a referência teórica de Kenney (2003), ajudaram a elaborar o Quadro 2 no capítulo de análise dos dados, onde puderam ser sintetizados algumas das principais variáveis a serem analisadas quando da elaboração de políticas para mulheres e que poderão auxiliar em inúmeras pesquisas futuras com o mesmo tema. Como contribuição social, esta pesquisa vislumbra a abertura de um diálogo com a arena política, já que o tema da prostituição, de tempos em tempos, reaparece no debate institucional, precisando, portanto, ser politicamente tematizado, independente dos tabus e vieses que o circundam. A abertura do debate político sobre o tema envolve o entendimento de que a prostituição precisa ser tratada com diálogos profundos e contínuos entre os parlamentares, com as mulheres em situação de prostituição, as feministas e a sociedade civil, organizada ou não. Assim, e a partir do trajeto histórico elaborado neste trabalho sobre a evolução dos debates nos diferentes grupos, esta pesquisa

contribui também com debates futuros acerca do tema, servindo com panorama histórico e político a respeito da prostituição e da política no Brasil.

Pesquisar sobre um tema que não obteve sucesso na arena política representou, talvez, o maior dos desafios enfrentados, já que as pesquisas, geralmente, se baseiam em propostas bem sucedidas no mundo legislativo. Com as propostas à regulamentação da prostituição não foi assim. Muitos embates ideológicos, morais e políticos circundam o tema, embora as mulheres na atividade sigam em vulnerabilidade. Mesmo assim, as principais dificuldades acerca do tema, certamente, envolvem o método e a amostra aqui apresentada. Quanto ao método, podemos perceber que nem sempre técnicas e ferramentas elaboradas em países norte global conseguem dimensionar e conduzir as pesquisas em países sul global, como no Brasil. O MMF de Kingdon, além de ter tratado de políticas bem sucedidas na arena política, não conseguiu abarcar todos os contornos que envolvem as políticas para mulheres, por isso, a crítica de Kenney (2003) foi substancial para este trabalho, mesmo apesar de não dar conta da complexidade que é o sistema político brasileiro. A amostra também se mostrou limitada diante da complexidade do assunto. Apesar de o número de pessoas dispostas a conceder uma entrevista ter sido tão pequeno, considero que foi um sucesso tendo em vista a controvérsia gerada pelo tema. Ainda assim, não se pode conferir generalidade da amostragem contida na pesquisa, que se restringe a mulheres que participaram indiretamente dos debates institucionais e não fazem parte do grupo de mulheres em situação de prostituição também interessadas no debate.

Paras as pesquisas futuras, sugere-se a utilização das ferramentas aqui reunidas e resumidas em análises de formulação de políticas para mulheres, tanto em âmbito nacional como internacional, com análises comparativas para a geração de dados que nos auxiliem na produção de melhores soluções para as condições de vida das mulheres, listadas no Quadro 2. Propõe-se, ainda, um estudo sobre os consumidores deste tipo de “serviço”, isto é, um estudo político sobre os clientes da prostituição, que destrinche suas características, como tem sido feito com as mulheres na atividade há tanto tempo. O entendimento de como a demanda funciona no Brasil pode também auxiliar na construção de soluções para o problema que são as mulheres na vulnerabilidade na prostituição.

REFERÊNCIAS

- AFONSO; Mariana Luciano; SCOPINHO, Rosemeire Aparecida. Regularización de la prostitución: Avance o retroceso en la constitución de la igualdad de género? Um estudo de caso en Brasil. **GÊNEROS – Multidisciplinary Journal of Gender Studies**, v. 6, n. 3, p, 1414-1438, 2017.
- ALBUQUERQUE, Rossana. **Para além da tensão entre moral e economia**: reflexões sobre a regulamentação da prostituição no Brasil. 137f. (2008). Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Alagoas. Instituto de Ciências Sociais. Maceió, 2008.
- ALMEIDA, Lia de Azevedo. Poder e políticas públicas: o que nos dizem os modelos teóricos? (2016). **Revista Administração Pública**, vol. 4, nº 3. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/115/110>. Acesso em 14 set. 2023.
- ALVAREZ, Sônia E. Em que estado está o feminismo latino-americano? Uma leitura crítica das políticas públicas com “perspectiva de gênero”. Em: FARIA, Nalu; SILVEIRA, Maria Lucia; NOBRE, Miriam (Org.). **Gênero nas políticas públicas**: impasses, desafios e perspectivas para ação feminina. São Paulo: SOF, 2000.
- ALVAREZ, Sônia; FRIEDMAN, E. Jay; BECKMAN, Ericka; BLACKWELL, Maylei; CHINCHILLA, Norma S.; LEBON, Nathalie; NAVARRO, Marysa; TOBAR, Marcela Ríos. Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 11, n. 2, jul-dez, 2003.
- ALVAREZ, Sônia E. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu**, v. 43, p. 13-56, jan-jun, 2014.
- ALVES, Branca Moreira; PINTAGUY, Jacqueline. **Feminismo no Brasil**: memórias de quem fez acontecer. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2022.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. **As duas faces do poder**. (2011). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/JmswJhMprywMKZ4LVNfQsDf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 ago. 2023.
- BARBOSA, Marcela Dias; CATOIA, Cinthia de Cassia; SOUZA, Mariane Destefani. Prostituição, direito e feminismos: reflexão sobre o crime de estupro no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 29, n. 3, 2021.
- BARROS, Carlos Juliano. Com medo de ameaças, Jean Wyllys, do PSOL, desiste de mandato e deixa o Brasil. **Folha de São Paulo**, 24 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/com-medo-de-ameacas-jean-wyllys-do-psol-desiste-de-mandato-e-deixa-o-brasil.shtml>. Acesso em 09 out. 2024.
- BARSTED, Leila de Andrade Linhares. Em busca do tempo perdido: mulher e políticas públicas no Brasil, 1983-1993. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 2, p. 39-54, 2º semestre, 1994.

BLOFIELD, Merike; EWIG, Christina; PISCOPO, Jennifer M. The reactive left: gender equality and the Latin American pink tide. **Social Politics**, v. 24, n. 4, 2018.

BRASIL. **Código Penal**. (1940). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Constituição da República Federativa do Brasil**. (1988). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado_EC%20134.pdf. Acesso em: 03 dez. 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução n. 17, de 1989**. Aprova o regimento interno da Câmara dos Deputados. (1989). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf>. Acesso em 09 out. 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 3.436, de 1997**. Dispõe sobre a regulamentação das atividades exercidas por pessoas que praticam a prostituição em desacordo com os costumes morais e atentatórios ao pudor. (1997). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=212708>. Acesso em: 21 mai. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Classificação Brasileira de Ocupações – CBO 5198-05: Profissional do Sexo**. (2002). Disponível em: <https://www.ocupacoes.com.br/cbo-mte/519805-profissional-do-sexo>. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 98 de 2003**. Dispõe sobre a exigibilidade de pagamento por serviço de natureza sexual e suprime os arts. 228, 229 e 231 do Código Penal. (2003). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104691&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 21 mai. 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 4.244 de 2004**. Institui a profissão de trabalhadores da sexualidade e dá outras providências. (2004). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=246616&filename=Avulso%20PL%204244/2004#:~:text=PL%204244%2F2004&text=1%C2%BA%20%2D%20Consideram%2Dse%20trabalhadores%20da,laborar%20em%20favor%20de%20outrem. Acesso em: 21 mai. 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania**, voto do Relator Antônio Carlos Magalhães Neto. (2005). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=308020&filename=Tramitacao-PL%2098/2003. Acesso em: 21 mai. 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Observatório Nacional de Mulheres na Política**. (2010). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/paineis-de-dados>. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 4.211 de 2012**. Regulamenta a atividade dos profissionais do sexo. (2012). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1019532&filenome=Avul. Acesso em: 21 mai. 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão de Direitos Humanos e Minorias**, voto do Relator Pastor Eurico. (2013). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1100071&filenome=Tramitacao-PL%204211/2012. Acesso em: 22 mai. 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão de Direitos Humanos e Minorias**, voto da membra da CCJC, Cristiane Brasil. (2015). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1414748&filenome=Tramitacao-PL%20377/2011. Acesso em: 07 ago. 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão de Direitos Humanos e Minorias**, voto do Relator Marcos Rogério. (2016). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1513263&filenome=Tramitacao-PL%20377/2011. Acesso em: 07 ago. 2024.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia N. O processo de *agenda-setting* para os estudos das políticas públicas. **RP3- Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, edição n. 06, 1º semestre de 2015.

CAICEDO-MUÑOZ, Silvia Cristina. Formas organizacionales feministas en la implementación de políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 27, n. 3, 2019.

CAMINHAS, Lorena. A regulamentação da prostituição é uma demanda por justiça? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 103, 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista BIB**, São Paulo, nº 61, p. 25-52, 1º semestre de 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

CARVALHO, Raissa Sousa; OLIVEIRA, Jussara Martins. Regulamentação da prostituição no Brasil. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça**, v. 6, n. 1. Dourado/MS, Mar.-Jun./2018, p. 347-351.

CARVALHO, Marcello; PACÍFICO, Fernando. **Como 1º acordo com vínculo empregatício para prostituição pode mudar situação de profissionais do sexo no Brasil**. (2023). Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2023/07/21/como-1o-acordo-com-vinculo-empregaticio-para-prostituicao-pode-mudar-situacao-de-profissionais-do-sexo-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 10 nov. 2024.

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

CAZARRÉ, Marieta. Projeto de que regulamenta a atividade do sexo está parado na Câmara. **Agência Brasil**, 26 de março de 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-03/projeto-que-regulamenta-atividade-de-profissionais-do-sexo-esta>. Acesso em: 18 set. 2024.

CISNE, Mirla; GURGEL, Telma. Feminismo, Estado e políticas públicas: desafios em tempos neoliberais para a autonomia das mulheres. **Revista SER Social**, Brasília, v. 10, n. 22, p. 69-96, jan/jun, 2008.

CONJUR – Consultor Jurídico. **Garota de programa pode cobrar na Justiça por serviço que não foi pago**. (2016). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mai-20/garota-programa-cobrar-justica-servico-nao-foi-pago/>. Acesso em: 18 set. 2024.

CORREA, Sonia; OLIVAR, José Miguel Nieto. A política da prostituição no Brasil: entre a “neutralidade do Estado” e os “problemas feministas”. **Revista Iuminuras**, Porto Alegre, v. 22, n. 59-1, p. 296-334, dezembro de 2021.

COSTA, Ana Alice Alcântara. **O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política**. (2005). Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/31137/18227>. Acesso em: 16 mai. 2024.

CUT – Central Única dos Trabalhadores. **Mulheres da CUT são contra a regulamentação da prostituição**. (2013a). Disponível em: <https://rj.cut.org.br/noticias/mulheres-da-cut-sao-contra-regulamentacao-da-prostituicao-6333>. Acesso em: 18 set. 2024.

CUT – Central Única dos Trabalhadores. **Nota de apoio ao posicionamento das mulheres da CUT sobre a regulamentação da prostituição**. (2013b). Disponível em: <https://mt.cut.org.br/noticias/nota-de-apoio-ao-posicionamento-das-mulheres-da-cut-sobre-a-regulamentacao-da-prostituicao-3e81>. Acesso em: 18 set. 2024.

DAHL, Rorbert. **The concept of power**. (1957). Disponível em: https://fbaum.unc.edu/teaching/articles/Dahl_Power_1957.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

DAVILA, Maria Zambrano. How to create feminist policy: the 2021-2022 chilean constitutional rewrite. **Araneum – Richmond Journal of American and Global Affairs**, v. 1, n. 1, primavera de 2024.

DIAS, Lucas Bernardo. Uma reflexão crítica entre prostituição e políticas públicas no Brasil: avanços, retrocessos e conjuntura sociopolítica. **Revista dos Estudantes de Públicas**, v. 2, n. 1, p. 44-66, Rio de Janeiro, 2017.

DEUBEL, André-Norël Roth. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Editora Aurora, 2007.

DOUGLAS, Elliot. **A Lei de proteção desagrada prostitutas na Alemanha**. (2021). Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/por-que-prostitutas-na-alemanha-s%C3%A3o-contra-lei-que-deveria-prot%C3%A9ger-las/a-59550789#:~:text=A%20lei%20foi%20promulgada%20em,em%20casa%20ou%20nas%20ruas>. Acesso em: 12 nov. 2024.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. Em: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010.

ELIAS, Maria Ligia G. G. Rodrigues. The issue of abortion in contemporary Brazil: an analysis of feminist litigation in the Supreme Court. **Feminist Legal Studies**, v. 29, p. 159-179, 2021.

FABIO, André Cabette; LIMA, Juliana Domingos. **Regulamentação da prostituição no Brasil**: a proposta, as críticas e possíveis cenários. (2016). Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/10/28/regulamentacao-da-prostituicao-no-brasil-a-proposta-as-criticas-e-possiveis-cenarios>. Acesso em: 22 mai. 2024.

FARAH, Marta Ferreira S.; DINIZ, Ana Paula R.; MARCONDES, Mariana M.; YOUSSEF, Laís M.; DA SILVA, Maria Camila F. Gênero e política: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015). **Caderno EBAPE**, v. 16, n. 3, Rio de Janeiro, jul/set, 2018.

FARIA, Nalu. O feminismo latino-americano e caribenho: propostas diante do neoliberalismo. Em: FARIA, Nalu; POULAIN, Richard (Org.). **Desafios do livre mercado para o feminismo**. São Paulo: SOF, 2005.

FARIA, Nalu; COELHO, Sonia; MORENO, Tica. **Prostituição**: uma abordagem feminista. São Paulo: Sempreviva Organização Feminista, 2013.

FARIA, Nalu. **A quem serve a regulamentação da prostituição?** (2014). Disponível em: <https://www.sof.org.br/a-quem-serve-a-regulamentacao-da-prostituicao/>. Acesso em 14 mar. 2023.

FARLEY, Melissa, *et al.* Prostitution and trafficking in nine countries: an update on violence and posttraumatic stress disorder. Em: FARLEY, Meliasa (Ed.). **Prostitution, Trafficking and Traumatic Stress**. New York: The Haworth Maltreatment and Trauma Press, 2003.

FONDATION SCELLES. **Current Assessment of the State of prostitution**. (2011). Disponível em: <https://www.fondationscelles.org/pdf/current-assessment-of-the-state-of-prostitution-2013.pdf>. Acesso em: 11 set. 2024.

FONDATION SCELLES. **Global report on sexual exploitation**. (2019). Disponível em: <https://fondationscelles.org/pdf/RM5/OVERVIEW-Global-Report-2019-on-sexual-exploitation-FONDATION-SCELLES.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2024.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, nº 60, p. 67-81, fevereiro/2006.

G1. **Saiba a nova composição da Câmara**. (2010). Disponível em: <https://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/saiba-nova-composicao-da-camara.html>. Acesso em: 16 nov. 2024.

G1. **Composição da Câmara dos Deputados.** (2014). Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/nova-composicao-da-camara.html>. Acesso em: 16 nov. 2024.

GOLDBERG, Anette. **Feminismo no Brasil contemporâneo: o percurso intelectual de um ideário político.** (1989). Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/99/93>. Acesso em: 08 mai. 2024.

GOLDMAN, Wendy. **Mulher, Estado e revolução: política familiar e vida social soviéticas, 1917-1936.** Trad. Natália Angyalossy Alfonso. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

GUIMARÃES, Katia; MERCHÁN-HAMANN, Edgar. Comercializando fantasias: a representação social da prostituição, dilemas da profissão e a construção da cidadania. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, vo. 13, n. 3, set/dez, 2005.

HAWKESWORTH, Mary. Policy studies within a feminist frame. **Policy Sciences Review**, n. 27, p. 97-118, 1994.

HOOKS, bell. **O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras.** 19ª ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2022.

INÁCIO, Magna. Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. **3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política**, setembro de 2006. Campinas: Anais ALACIP, 2006.

JEFFREYS, Sheila. **The idea of prostitution.** Melbourne: Spinifex Press, 1997.

JEFFREYS, Sheila. Globalizing sexual exploitation: sex tourism and traffic in women. **Leisure Studies**, v. 18, n. 3, p. 179-196, 1999.

JEFFREYS, Sheila. The legalisation of prostitution: a failed social experience. (2003). **Sisyphus Review**. Disponível em: http://sisyphe.org/article.php3?id_article=697. Acesso em 14 mar. 2023.

JEFFREYS, Sheila. Prostitution, trafficking and feminism: na update on the debate. **Women's Studies International Forum**, v. 32, p. 316-320, 2009.

JUSBRAZIL. **Tribunal reconhece vínculo empregatício de profissional do sexo com casa noturna.** (2013). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/tribunal-reconhece-vinculo-empregaticio-de-profissional-do-sexo-com-casa-noturna/100595177#:~:text=A%20magistrada%20condenou%20a%20r%C3%A9,amparo%20prevenci%C3%A1rio%20relatou%20a%20desembargadora.&text=De%20onde%20v%C3%AAm%20as%20informa%C3%A7%C3%B5es,uso%20e%20Regras%20de%20Publica%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 10 nov. 2024.

KEMPADOO, Kamala; DOEZEMA, Jo. (Ed.). **Global Sex Workers: Rights, Resistance, and Redefinition.** New York: Routledge, 1998.

KENNEY, Sally J. Where is gender in agenda setting? (2003). **Women & Politics Journal**. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1300/J014v25n01_07. Acesso em 10 dez. 2023.

KING, Nigel. Using Templates in the Thematic Analysis of Text. Em: CASSELL, Catherine; SYMON; Gillian (Ed.). **Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research**. London: Sage, 2004.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. (2007). Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf. Acesso em 01 set. 2023.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 2ª Ed. Edinburgh: Pearson, 2014.

LANZARO, Jorge. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. Em: LANZARO, Jorge. **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001.

LEGATES, Marlene. **In their time: a history of feminism in western society**. New York: Routledge, 2001.

LEITE, Gabriela. **A história do Movimento de Prostitutas**. Youtube, 02 de junho de 2013a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sISSYTGVijc>. Acesso em: 22 ago. 2024.

LEITE, Gabriela. **Política e prostituição no Brasil**. Youtube, 02 de junho de 2013b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VTaJ4rD6QYk>. Acesso em: 09 set. 2024.

LEITE, Gabriela. **Roda Viva | Gabriela Leite | 2009**. Youtube, 25 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1JBOlyArBTU>. Acesso em: 27 ago. 2024.

LERNER, Gerda. **A criação do patriarcado: história da opressão das mulheres pelos homens**. Tradução de Luiza Sellera. São Paulo: Cultrix, 2019.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Revista Novos Estudos**, CEBRAP, 76, novembro, 2006, p. 17-41.

LUKES, Steven. **Power: a radical view**. 3ª edition. London: Red Globe Press, 2021.

MACKINNON, Catharine. Feminismo, marxismo, método e Estado: uma agenda para a teoria. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 07, n. 15, p. 798-837, 2016.

MACKINNON, Catharine. **Prostitution and civil rights**. (1993). Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mjgl/vol1/iss1/2/>. Acesso em: 29 fev. 2024.

MAGALHÃES, Victória. **Cleone Santos, uma mulher que dedicou sua vida a todas as mulheres**. (2023). Disponível em: <https://averdade.org.br/2023/11/cleone-santos-uma-mulher-que-dedicou-sua-vida-a-todas-as-mulheres/>. Acesso em: 21 mai. 2024.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. Em: MARQUES, E.; FARIA, Carlos A. P. (Org). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARTÍN, María. Regulamentação da prostituição confronta prostitutas e feministas radicais. **El País**, 01 de agosto de 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/28/politica/1469735633_689399.html. Acesso em: 18 set. 2024.

MASTRODI, Josué; PRECOMA, Anna Maria. Prostituição: dos tratamentos legais dispensados ao reconhecimento da relação de emprego. **Revista Quaestio Iuris**, vol. 13, nº 01, Rio de Janeiro, 2020, p. 148-173.

MIES, Maria. **Patriarcado e acumulação em escala mundial**: mulheres na divisão internacional do trabalho. Tradução coletiva. 1ª ed. São Paulo: Ema Livros e Editora Timo, 2022.

MIQCB – **Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu**. (2020). Disponível em: <https://www.miqcb.org/sobre-nos>. Acesso em: 28 jun. 2024.

MOISÉS, José Álvaro; SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. **Representação política das mulheres e qualidade da democracia**: o caso do Brasil. (2014). Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_13744_5.pdf/352c8aab-7ed6-fa1b-cf65-1b4bdb5c89b1. Acesso em: 12 out. 2023.

MORATELLI, Valmir. Playboy da noite paulistana, Oscar Maroni está em casa de repouso. **Revista Veja**, 18 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/veja-gente/playboy-da-noite-paulistana-oscar-maroni-esta-em-casa-de-repouso>. Acesso em: 16 set. 2024.

MOREIRA, Maria Fernanda. Prostituição: ressignificações trabalhistas e feministas. Em: FONTANA-ZOPPI, Monica G.; FERRARI, Ana Josefina. (Orgs.). **Mulheres em discurso**: gênero, linguagem e ideologia. Campinas: Editora Pontes, 2017.

MPSP – Ministério Público de São Paulo. **MP obtém condenação de empresário a 11 anos de prisão e multa de R\$ 11 milhões por explorar prostituição**. (2011). Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2011/outubro_2011/MP%20obt%C3%A9m%20condena%C3%A7%C3%A3o%20de%20empres%C3%A1rio%20a%2011%20anos%20de%20pris%C3%A3o%20e%20multa%20de%20R\\$%2011%20mil%C3%B5es%20por%20explorar%20prostitui%C3%A7%C3%A3o](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2011/outubro_2011/MP%20obt%C3%A9m%20condena%C3%A7%C3%A3o%20de%20empres%C3%A1rio%20a%2011%20anos%20de%20pris%C3%A3o%20e%20multa%20de%20R$%2011%20mil%C3%B5es%20por%20explorar%20prostitui%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 16 set. 2024.

OLIVEIRA, Alexandra. Prostituição feminina, feminismo e diversidade de trajetórias. **Revista ex aequo**, Porto, n. 28, p. 17-30, 2013.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Global report on trafficking in persons**. (2014). Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/GLOTIP_2014_full_report.pdf. Acesso em: 22 mai. 2024.

OUTSHOORN, Joyce. Comparative prostitution politics and the case for state feminism. In: OUTSHOORN, Joyce (Org.). **The politics of prostitution: women's movements, democratic states and the globalisation of sex commerce**. New York: Cambridge University Press, 2004.

PARADIS, Clarisse G. As tradições do pensamento político e o dissenso democrático sobre a prostituição. **Revista Teoria e Pesquisa**, v. 26, n. 2, p. 106-145, 2017.

PARLAMENTO EUROPEU. **Prostitución: el PE quiere reducir la demanda y proteger a quienes la ejercen**. (2023). Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20230911IPR04923/prostitucion-el-pe-quiere-reducir-la-demanda-y-proteger-a-quienes-la-ejercen>. Acesso em: 30 out. 2023.

PATEMAN, Carole. Defending prostitution: charges against Ericsson. **Ethics Review**, v. 93, n. 3, p. 561-565, 1983.

PATEMAN, Carole. **Contrato Sexual**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PATEMAN, Carole. What's wrong with prostitution? **Women's Studies Quarterly**, v. 27, n. 1/2, p. 53-64, 1999.

PATTON, Michael. Enhancing the Quality and Credibility of Qualitative Analysis. **Health Services Research**, vol. 34, n. 5, p. 189-208, 1999.

PEDROSO, Maria Thereza Macedo. O conceito de “poder”: comparando a proposta clássica de Steven Lukes e seu uso na ciência política com a sociologia de Pierre Bourdieu. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Faccat, Taquara/RS, v. 11, n. 1, jan/jun, 2014.

PEREIRA, Antônio Kevan B. Elitismo e pluralismo na teoria democrática: as considerações de Joseph Schumpeter e Robert Dahl, **Revista Diálogo Jurídico**, vol. 18, nº 2, jul/dez, p. 57-67, 2019.

PEREZ, Olivia Cristina; RICOLDI, Arlene Martinez. A quarta onda do feminismo no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 31, n. 3, 2023.

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, história e poder. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 15-23, jun. 2010.

PISCITELLI, A. Entre as “máfias” e a “ajuda”: a construção do conhecimento sobre o tráfico de pessoas. **Cadernos Pagu**, v. 31, p. 29-63, jul/dez, 2008.

PISCITELLI, Adriana. Feminismos e prostituição no Brasil: Uma leitura a partir da antropologia feminista. **Revista Cuadernos de Antropología Social**, Buenos Aires, nº 36, p. 11-31, 2012.

QUEIROZ, Fernanda P. C.; PRIMO, Shelley M. Os sistemas político-jurídicos da prostituição e a regulamentação como legitimadora da prática exploratória. (2016). **Revista de Direito FibrLex**. Disponível em: <https://fibrapara.edu.br/periodicos/index.php/fibralex/article/view/32/29>. Acesso em 05 mar. 2023.

RAMOS, Raquel S.; SANTOS, Joséte F.; SILVA, Marianny J. B.; ANDRADE, Jaqueline A. A visão tridimensional do poder e a teoria da agência: qual a contribuição de Lukes? **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, vol. 20, p. 1-20, 2022.

RAYMOND, Janice. Tem reasons to *not* legalizing prostitution and a legal response to the demand for prostitution. **Journal of Trauma Practice**, v. 2, n. 3-4, p. 315-332, 2004a.

RAYMOND, Janice. Prostitution on demand: legalizing the buyers as sexual consumers. **Sage Journals – Violence against women**, v. 10, n. 10, p. 1156-1186, 2004b.

RAYMOND, Janice. **Not a choice, not a job**: exposing the myths about prostitution and the global sex trade. Washington, DC: Potomac Books, 2013.

RAYMOND, Janice. **Gatekeeping decriminalization of prostitution**: the ubiquitous influence of the new zealand prostitutes' collective. (2018). Disponível em: <https://digitalcommons.uri.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1116&context=dignity>. Acesso em: 30 out. 2023.

RIBEIRO, Fernanda Maria Vieira. É possível consentir no mercado do sexo? O difícil diálogo entre feministas e trabalhadoras do sexo. **REIA-Revista de Estudos e Investigações Antropológicas**, ano 2, v. 2, n. 2, 2015.

ROBERTS, N. **As prostitutas na História**. Tradução de Magda Lopes. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1998.

RODRIGUES, Heloisa B. Pinheiro. **A atividade profissional da mulher prostituída**: referencial político criminal e para formulação de políticas públicas. (2016). 205f. Dissertação (Mestrado) em Direito – Universidade de São Paulo, São Paulo: 2016.

RODRIGUES, Marlene Teixeira. A prostituição no Brasil contemporâneo: um trabalho como outro qualquer? **Revista Katál**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 68-76, jan./jun. 2009.

RODRIGUES, Marlene Teixeira. **Prostituição e feminismo**: uma aproximação ao debate contemporâneo. (2010). Disponível em: https://www.fg2010.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1266610527_ARQUIVO_femismoeprostituicaofazendogenero.pdf. Acesso em: 08 fev. 2024.

SARTI, Cynthia A. Feminismo e contexto: lições do caso brasileiro. **Cadernos Pagu**, v. 16, p. 31-48, 2001.

SARTI, Cynthia A. O início do feminismo sob a ditadura no Brasil: o que ficou escondido. Em: **XXI Congresso Internacional da LASA**, Chicago, 24-26 de setembro, 1998.

SANTOS, Cleone. Comissão de Direitos Humanos – Instituto de Artes. Trajetórias de vida: mulheres em situação de prostituição e pandemia – Cleone Santos. Youtube, 18 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vE8o7A0bjy4>. Acesso em: 07 set. 2024.

SCALA, Francesca. Menstrual Activism, insider-outsider alliances and agenda-setting: an analysis of the campaign to end the “tampon tax” in Canada. **Journal of Women, Politics and Policy**, vol. 44, n. 2, p. 228-244, 2023.

SENRA-FARIA, Marcio Gustavo. **A prostituição no Brasil no século XXI: razões para sua regulamentação**. 437f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2013.

SOF – SempreViva Organização Feminista. **Nosso corpo nos pertence?** Youtube, 20 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UvS4hwSa8So>. Acesso em: 04 set. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez, 2006.

SULLIVAN, Mary Lucille; JEFFREYS, Sheila. Legalization: the Australian experience. **Sage Journals – Violence Against Women**, v. 8, n. 9, setembro de 2002.

TARDELLI, Brenno. **Cleone Santos**: “A mulher em situação de prostituição tem que poder sonhar”. (2021). Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/diversidade/cleone-santos-ulher-em-situacao-de-prostituicao-te-direito-de/>. Acesso em: 20 mai. 2024.

TATAGIBA, Luciana; GALVÃO; Andreia. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 63-96, 2019.

TAVARES, Aline Godois de Castro. **Movimento feminista em disputa**: paradoxos entre discursos nacionais e práticas regionais acerca do tema da prostituição no Brasil. (2015). Disponível em: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/11080>. Acesso em: 12 abr. 2024.

TRT-1 – Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. **Vínculo empregatício e acidente do trabalho. Lei n. 8.213/91. Indenização devida**. (2011). Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TRT-1/attachments/TRT-1_RO_00354002419995010401_6f5fb.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1731270338&Signature=ujP%2FSYlwg63%2BpR6DX3O4sjzN8bo%3D. Acesso em: 10 nov. 2024.

TV CULTURA. Sou imoral, indecente e pornográfico, mas não ilegal. **Youtube**, 25 de abril de 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2YKzgbENJc&t=355s>. Acesso em: 11 nov. 2024.

UOL – Revista Trip. **Gabriela Leite, fundadora da Daspu**. (2012). Disponível em: <https://revistatrip.uol.com.br/homenageados/2012/gabriela-leite>. Acesso em: 11 nov. 2024.

WEEKS, Meg. É hora de finalmente descriminalizar a prostituição no Brasil. **Nexo Jornal**, 16 de março de 2023. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2023/%c3%89-hora-de-finalmente-descriminalizar-a-prostitui%c3%a7%c3%a3o-no-brasil>. Acesso em: 16 set. 2024.

WOLFF, Cristina Scheibe; NECKEL, Roselane; PEDRO, Joana Maria. Mulheres na política brasileira contemporânea: desafios e violências. **Caderno Espaço Feminino**, Uberlândia, v. 36, n. 2, jul/dez, 2023.

WYLLYS, Jean. **Jean Wyllys esclarece sobre o PL ‘Gabriela Leite’ em audiência da CPI do Tráfico de Pessoas**. Youtube, 13 de agosto de 2013a. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FHV_YORV38I. Acesso em: 09 ago. 2024.

WYLLYS, Jean. **Audiência Pública da CPI do Tráfico de Pessoas**. Youtube, 13 de agosto de 2013b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uxGcae7KJbI>. Acesso em: 03 set. 2024.

WYLLYS, Jean. **Jean Wyllys Explica: Lei Gabriela Leite** (regulamentação da atividade das profissionais do sexo). Youtube, 19 de setembro de 2013c. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=yQcUFX3KI2Y&ab_channel=JeanWyllys. Acesso em: 09 ago. 2024.

WYLLYS, Jean. **Realização da copa reacende debate sobre regulamentação da prostituição**. (2013d). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/394670-realizacao-da-copa-reacende-debate-sobre-regulamentacao-da-prostituicao/>. Acesso em: 12 set. 2024.

WYLLYS, Jean. **Jean Wyllys esclarece sobre o PL Gabriela Leite na Comissão de Educação**. Youtube, 11 de outubro de 2013e. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PjVvkqcCL1Zc>. Acesso em: 12 ago. 2024.