

Aspectos Transnacionais da Luta Contra a Violência Doméstica e Familiar no Brasil

Marcia Nina Bernardes*

*Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro,
Rio de Janeiro-RJ, Brasil*

1. Introdução

A Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/06) recebeu esse nome em homenagem à cearense que sobreviveu a duas tentativas de assassinato¹, cometidas por seu então marido. Depois de 15 anos sem o trânsito em julgado da sentença condenatória do agressor, apesar das robustas provas constantes do inquérito, seu caso foi enviado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que, em 2001, recomendou ao Brasil, dentre outras ações,

* Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio. Coordenadora Acadêmica do Núcleo de Direitos Humanos do Departamento de Direito da PUC-Rio. Doutora em Direito pela New York University (2007), Mestre em Direito pela New York University (2001). Mestre em Direito pela PUC-Rio (2000). Hauser Global Scholar (NYU Law'01). E-mail marcianb@puc-rio.br

Agradeço imensamente a todas as colegas e alunos do Grupo de Pesquisa Gênero, Democracia e Direito da PUC-Rio, inscrito no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq, em especial a Adriana Vidal e Rodrigo Costa, pelas muitas indispensáveis discussões sobre violência contra a mulher. Agradeço ainda a Mariana Imbelloni Braga, pela colaboração na formatação final do texto, e a Ela Wiecko Wolkmer de Castilho e Rosane Reis Lavigne, pelas muitas informações e críticas sobre o processo de elaboração da Lei Maria da Penha e sobre a sua atual implementação. Por fim, gostaria de agradecer ao Conselho Nacional de Pesquisa (chamada 32/2012) e FAPERJ (Programa Jovem Cientista do Nosso Estado) pelo fomento que me permitiu a elaboração do presente artigo.

1 Prefiro o termo “assassinato” a “homicídio” para designar a morte violenta de mulheres em razão do seu gênero. O termo homicídio, neutro da perspectiva de gênero, serve para invisibilizar o patriarcado e a gravidade da violência contra a mulher. Por essa razão, discute-se hoje um projeto de lei que visa a criar o conceito de “feminicídio”, que deixa claro o componente patriarcal. Ver: BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado (PLS) 292/2013. Altera o Código Penal, para inserir o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113728>. Acesso em: 29 jul. 2014.

a reforma de seu sistema legal de modo a permitir ações judiciais mais céleres e eficazes no combate a este tipo de agressão. Esse caso contribuiu para o contexto que facilitou a elaboração e a promulgação da nossa famosa lei para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, além de ser paradigmático no direito internacional também por ter sido o primeiro em que se aplicou a Convenção Interamericana para Prevenir, Erradicar e Punir a Violência contra Mulher (Convenção Belém do Pará ou CVM).

Neste artigo, pretendo articular duas histórias já agora conhecidas para revelar dinâmicas transnacionais que podem ter implicações importantes em termos de inclusão política de grupos vulneráveis. A primeira história narra o trâmite do caso 12.051 (Caso *Maria da Penha Maia Fernandes*) diante da CIDH e a segunda reconstrói o processo de elaboração e promulgação da Lei Maria da Penha. A articulação entre essas duas histórias, a partir do conceito de esfera pública transnacional, nos permite vislumbrar estratégias dos movimentos sociais que aumentam as chances de o Estado absorver suas reivindicações de forma ampla. Estratégias transnacionais potencializam dinâmicas típicas das democracias, que Nancy Fraser chamou de ampliação do sentido de “interesse comum”, ou seja, o processo através do qual um tema, como violência doméstica, deixa de ser considerado privado, de interesse apenas de um pequeno grupo diretamente afetado, e passa a ser de interesse público, gerando uma agenda política que é incorporada pelo Estado². Tais estratégias pressupõem um processo pedagógico de tomada de consciência dos atores relevantes, sejam eles estatais ou não estatais, e de aumento da pressão política sobre os atores estatais não democráticos. Parte-se de uma concepção de Estado (e de sociedade civil) como “um conjunto de instituições diferenciadas que, dependendo do contexto político, podem expandir ou restringir o reconhecimento dos direitos das mulheres”³. O reconhecimento do pluralismo no Estado corresponde a novas concepções de soberania, percebida como mais fluida e desagregada, e não como una e indivisível⁴.

2 FRASER, 1996, p. 128-29. Cecilia MacDowell Santos nos lembra que “na segunda metade da década de 1990, dois casos foram encaminhados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos: o caso *Márcia Leopoldi*, em 1996; e o caso *Maria da Penha*, em 1998”. (SANTOS, 2010: 153-170). Sobre *Marcia Leopoldi*, ver CIDH Informe 9/12, em que a CIDH considerou o caso inadmissível, nos termos do art. 47,b, da CADH.

3 SANTOS, 2010, p.154-155.

4 SLAUGHTER, 2004.

Não tratarei aqui do conceito de esfera pública transnacional e limito-me a descrever o funcionamento deste tipo de arranjo no caso específico da luta contra a violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil⁵. Para este fim, podemos entender preliminarmente o conceito de esfera pública como *loci* não estatais de deliberação, onde são possíveis a formação coletiva da vontade, a justificação de decisões previamente acertadas e o forjamento de novas identidades. Essa vontade política discursivamente formada pode influenciar os processos formais de tomada de decisão do Estado, contribuindo para políticas públicas mais benéficas a grupos sociais mais vulneráveis. Da mesma maneira, a expressão “transnacional” não se limita a designar interações meramente “inter-nacionais” e implica processos em que se ultrapassa conscientemente as barreiras nacionais, superando fidelidades nacionais⁶.

De fato, por vezes, estruturas nacionais não permitem que certos temas cheguem à esfera pública ou, quando chegam, que sejam convertidos em políticas públicas oficiais, porque atendem a grupos sociais invisibilizados, porque desafiam grandes interesses econômicos ou por qualquer outro motivo. Nesses momentos, esferas públicas transnacionais podem ser determinantes. Assuntos que não encontram espaço na agenda política nacional podem ser tematizados nesses espaços transnacionais e, depois, serem incluídos de volta na pauta política doméstica em uma nova configuração de poder.

Na próxima seção, narro a sucessão de fatos que levou à declaração internacional da responsabilidade do Estado Brasileiro pelas violações múltiplas de direitos de Maria da Penha, e analiso em especial a obrigação de “prevenir, investigar e punir”. Na seção seguinte, apresento as dinâmicas de participação, de convencimento e de pressão política que levaram ao advento da Lei Maria da Penha, desde a elaboração do anteprojeto, pelo Consórcio Nacional Feminista, até a tramitação no Congresso Nacional e posterior aplicação da lei pelo Judiciário. Por fim, apresento um marco analítico centrado nas noções de “rede” e “esfera pública transnacional” e “padrão bumerangue” que nos permitem articular as duas “histórias” narradas e reconhecer potenciais emancipatórios de movimentos sociais transnacionais, como o feminista.

5 Sobre o conceito de esfera pública transnacional, ver BERNARDES, 2014. Sobre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos como base institucional de uma esfera pública transnacional, ver BERNARDES, 2011.

6 MAGHODAM, 2000, p. 5.

2. O caso *Maria da Penha Maia Fernandes* na CIDH

Maria da Penha Maia Fernandes sofreu agressões ao longo da maior parte da sua relação conjugal com Marco Antonio Heredia Viveiros, seu então marido e pai de suas três filhas, que culminaram com duas tentativas de assassinato. A primeira tentativa se deu em 29 de maio de 1983, quando Viveiros simulou um assalto à casa do casal e atirou contra Maria da Penha pelas costas enquanto ela dormia. Em decorrência dos tiros, Maria da Penha perdeu os movimentos da perna com 38 anos de idade. Semanas depois do seu retorno do hospital, ele tentou eletrocutá-la enquanto ela estava no banho. Segundo o informe da CIDH, dias antes das agressões, ele teria tentado forçá-la a assinar um seguro de vida em seu benefício e também o documento de venda do carro dela⁷.

Após o segundo incidente, Maria da Penha formulou o pedido de divórcio e denunciou o ocorrido à polícia, que passou então a investigar. O inquérito reuniu provas contra Viveiros que indicavam a autoria bem como sua intenção premeditada de assassiná-la. Em 28 de setembro de 1984, o Ministério Público denunciou o ex-marido de Maria da Penha por homicídio doloso. Desde então e até 1998, ano em que o caso foi remetido à CIDH, houve dois julgamentos por júri condenando-o, ambos anulados através de recursos intempestivos. Durante todo esse período, o réu permaneceu em liberdade. Em nenhum momento, contribuiu de qualquer maneira para o custeio das despesas de Maria da Penha com diversas cirurgias e tratamentos, físicos e psicológicos. Tampouco pagou pensão alimentícia para as três filhas do casal⁸.

Em 20 de agosto de 1998, passados 15 anos sem que houvesse sentença penal transitada em julgado, Maria da Penha Maia Fernandes, o Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano para Mulheres (Cladem) levaram o caso ao conhecimento da CIDH⁹. Apesar das diversas solicitações da CIDH ao Estado Brasileiro para que apresentasse suas informações, o Brasil permaneceu completamente inerte

7 CIDH, 2001, parágrafos 9-10.

8 CIDH, 2001, parágrafos 8-11.

9 Destaca-se ainda que, apesar de os atentados terem ocorrido em 1983, a falta de diligência do Brasil prolongou-se até 2002. Por isso, o caso pode ser encaminhado ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) com base na CADH e na CVM (e não apenas na Carta de Direitos e Deveres do Homem da OEA), que foram ratificados pelo Brasil apenas em 1992 e 1984, respectivamente.

e não participou em nenhum momento do litígio. Aplicou-se, assim, o art. 42 do regulamento da CIDH então vigente, para reputar-se verdadeiros os fatos narrados pelos peticionários. Esses fatos, no entanto, são ainda confirmados pelos autos do inquérito que fundamentou a ação penal contra o ex-marido de Penha, pelo livro que a vítima escreveu (“Sobrevivi, posso contar”) e por diversas matérias jornalísticas produzidas no Brasil¹⁰.

O procedimento perante órgãos internacionais de proteção a direitos humanos passam por duas análises principais, admissibilidade e mérito, que no caso 12.051 foram realizadas em conjunto no Informe 54, publicado em 2001 pela CIDH. Com relação à admissibilidade, nos termos do art. 46, I, da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), para que seus pleitos sejam admissíveis, os peticionários precisam comprovar, dentre outros requisitos, que foram esgotados todos os recursos internos disponíveis para remediar a violação alegada¹¹. No entanto, justamente porque situações como a de Maria da Penha, que aguardava por mais de 15 anos o trânsito em julgado da sentença condenatória, não são excepcionais, o parágrafo II, letra c, do mesmo artigo, estabelece que a demora injustificada na prestação do Estado constitui exceção à exigência do esgotamento de recursos internos, e o caso 12.051 foi admitido¹².

No mérito, a Comissão destacou que os fatos do caso constituem exemplos de um padrão sistemático de negligência estatal com relação à questão da violência doméstica e que esta violência traduz e reproduz uma ordem social discriminatória contra as mulheres, restringindo sua possibilidade de viver em condições de paridade com os homens. Menciona diversas estatísticas que mostram a gravidade do problema da violência doméstica especialmente contra as mulheres. Na parte dispositiva, entende que há responsabilidade internacional do Estado Brasileiro nos episódios envolvendo

10 MARIA DA PENHA, DA DOR À LEI. Disponível em: <<http://www.meionorte.com/noticias/geral/maria-da-penha-da-dor-a-lei-veja-a-historia-da-mulher-cuja-vida-mudou-mudou-vidas-202771.html>>. Acesso em: 29 jul. 2014. QUEM É MARIA DA PENHA MAIA FERNANDES. Compromisso e Atitude. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/quem-e-maria-da-penha-maia-fernandes/?print=1>>. Acesso em: 29 jul. 2014. FERNANDES, 1994. Ver também vídeo sobre este litígio produzido pelo Cladem. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=NB-hglQil-w>>. Acesso em: 20 jul 2014.

11 A exigência de esgotamento dos recursos internos para qualquer litígio internacional de direitos humanos, em qualquer órgão existe como forma de equilibrar o princípio de proteção aos direitos humanos com o princípio da soberania estatal, ambos considerados pilares da ordem estatal pós-Vestfália. Sobre a crise do modelo de Vestfália, ver BERNARDES, 2011. Sobre a exigência de esgotamento dos recursos internos, ver TRINDADE, 1997.

12 CIDH, 2001.

Maria da Penha. Afirma ter havido violação dos artigos II (igualdade perante a lei) e XVIII (direito à justiça), da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (“Declaração Americana”, de 1948), dos artigos 8 (garantias judiciais) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana de Direitos Humanos (“CADH”, de 1969), em relação ao artigo 1.1 (obrigação geral de garantia) do mesmo instrumento, e do artigo 7 (deveres do Estado com relação à violência contra a mulher) da Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção Belém do Pará”, ou “CVM”, de 1994).

Com efeito, a CVM, assim como a Declaração da ONU sobre a Eliminação da Violência Contra a Mulher (“Declaração da ONU”, 1993) identifica, no artigo 2, três tipos de violência contra a mulher – a perpetrada pelo Estado, a perpetrada por membros da comunidade e a perpetrada por sujeitos que convivem no espaço doméstico e familiar da vítima – e deixa clara a responsabilidade estatal por todos eles. Sabemos que, no direito internacional dos direitos humanos, o Estado é o único sujeito que pode ser responsabilizado, com exceção das hipóteses dos crimes do Tratado de Roma, pelos quais indivíduos podem ser levados ao Tribunal Penal Internacional. Contudo, na medida em que, por definição, violência doméstica é cometida por particular, e não pelo Estado, qual seria a responsabilidade internacional do Estado¹³?

Nos termos da alínea b do artigo 7 da CVM e da jurisprudência consolidada da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) sobre os artigos 8 e 25, combinados com o 1.1 da CADH¹⁴, a responsabilidade do Estado nas situações de violência doméstica, em que o Estado não é o perpetrador direto da violência, traduz-se na obrigação de “garantia” dos direitos humanos, que por sua vez enseja a obrigação de “prevenir, investigar e punir” esses crimes, com a devida diligência. No *Caso Velasquez Rodriguez v. Honduras*, primeiro decidido pela Corte e até hoje *leading case* na matéria, o tribunal afirma que para a satisfação desta obrigação “não basta a existência de um marco normativo garantidor, mas é necessária uma conduta governamental que assegure a existência em realidade de

13 Sobre o alcance da responsabilidade internacional do Estado por violência doméstica, ver MEYERSFELD, 2010.

14 CORTE IDH. 1988, parágrafos 162, 172-174.

uma eficaz garantia de livre e pleno exercícios dos direitos humanos”¹⁵. No informe 54, a CIDH cita outro caso da Corte IDH para esclarecer o alcance da obrigação de garantir:

A segunda obrigação dos Estados Partes é “garantir” o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção a toda pessoa sujeita à sua jurisdição. Essa obrigação implica o dever dos Estados Partes de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas mediante as quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos. Em consequência dessa obrigação, os Estados devem *prevenir, investigar e punir* toda violação dos direitos reconhecidos pela Convenção e, ademais, procurar o restabelecimento, na medida do possível, do direito conculcado [sic] e, quando for o caso, a reparação dos danos produzidos pela violação dos direitos humanos¹⁶. (grifo meu).

A Corte ressalta que as obrigações de investigar e punir são de meio e não de resultado, e, para que sejam plenamente satisfeitas, a investigação e processamento devem ser sérios, imparciais e efetivos, ainda que não seja possível a punição dos responsáveis¹⁷. Claramente, no caso envolvendo Maria da Penha, o Estado Brasileiro não atendeu a essas obrigações.

Por fim, a CIDH formula quatro recomendações, cujas implementações deveriam ser informadas pelo Estado Brasileiro à CIDH dentro do prazo de seis meses contado a partir da data da ciência do Informe. Dentre essas recomendações, há medidas de compensação a Maria da Penha, exigências de processamento e punição do seu agressor e medidas de não repetição, que visam interromper o caráter sistemático deste tipo de violação. Em especial, a CIDH recomendou como medida de não repetição:

15 CORTE IDH. 1988, parágrafo 167.

16 CORTE IDH, 1989, parágrafo 175, apud CIDH, 2001.

17 Para se conformar às exigências de investigar e punir, a Corte IDH explicou, no Caso Damião Ximenes Lopes v. Brasil (2006), que a investigação deve ser “realizada por todos os meios legais disponíveis e orientada à determinação da verdade e à investigação, ajuizamento e punição de todos os responsáveis pelos fatos”. CORTE IDH, 2006, parágrafo. 148. Ver ainda CORTE IDH, 1987; CORTE IDH, 2006b; e CORTE IDH, 2009.

4. Prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil. A Comissão recomenda particularmente o seguinte:

a) Medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica;

b) Simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo¹⁸;

O Estado Brasileiro, como fizera ao longo de todo o trâmite na CIDH, continuou ignorando este caso e não implementou de ofício nenhuma das recomendações formuladas no Informe 54/01. No entanto, o movimento feminista brasileiro soube exercer pressão sobre atores governamentais importantes que fizeram com que progressos fossem possíveis. Cecília McDowell Santos informa que “Somente em outubro de 2002, a então secretária da recém-criada Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), Solange Bentes, envidou esforços para que o Tribunal Superior de Justiça apreciasse o último recurso que fora apresentado, no ano 2000, pelos advogados de defesa de Viveros”¹⁹, permitindo que ele fosse preso em 2002, um pouco antes da prescrição da matéria e um pouco antes da primeira audiência na CIDH de monitoramento das recomendações feitas do Caso 12.051. Santos destaca também que:

em 2003, o movimento de mulheres mencionou este caso no documento que enviou ao Comitê da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres-CEDAW, denunciando, entre outras coisas, a falta de cumprimento, por parte do Estado brasileiro, das recomendações feitas pela CIDH no caso Maria da Penha²⁰.

18 CIDH, 2001, parágrafo 61.

19 SANTOS, 2010, p.5.

20 SANTOS, 2010. E, ainda, Rosane Reis Lavigne conta que “o Relator Especial da ONU sobre a independência de juízes e advogados, Leandro Despouy, durante sua visita ao Brasil em outubro de 2004, elaborou o documento *Civil and political rights, including the questions of independence of the judiciary, administration of justice, impunity: Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers*, em que destaca aspectos importantes sobre a situação da violência contra a mulher no Brasil” e menciona as recomendações da CIDH no caso Maria da Penha. (LAVIGNE, 2011, p.76).

A mobilização das feministas, a partir da recomendação da CIDH no informe 54/01 e da pressão do Comitê CEDAW para cumprimento das recomendações neste caso, foi uma das causas possibilitadoras da discussão sobre a necessidade de uma lei especial sobre violência doméstica contra mulher no Brasil, o que acabou por permitir a promulgação da Lei nº 11.340/06. Até então, o movimento feminista brasileiro já tinha conseguido conquistas importantes, como veremos adiante, mas ainda não havia na sociedade brasileira ampliada uma percepção clara da gravidade do problema e da necessidade de uma lei especial para tratar do assunto. Até então, a discussão restringia-se às vítimas, ao movimento de mulheres e a alguns profissionais de saúde ou de direito que entravam em contato com o tema. A repercussão do caso Maria da Penha ganhou dimensão suficiente para gerar apoio de segmentos importantes da sociedade e pressionar o Congresso Nacional pela aprovação da lei. Tratarei dessa história na seção seguinte.

3. Advento da Lei Nº 11.340/06 (Lei Maria da Penha): inovações e polêmicas

De acordo com Tavares, Sardenberg e Gomes, a resposta do Estado Brasileiro ao problema da violência doméstica e familiar passou por três fases importantes, sempre diretamente impulsionadas pelo movimento feminista e de mulheres: a criação das Delegacias da Mulher, em meados de 80, a implantação dos Juizados Especiais Criminais, na década de 90, e a promulgação da Lei Maria da Penha em 2006, com a subsequente implantação dos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher²¹.

Há, no entanto, uma “pré-história” da luta contra a violência doméstica no Brasil que ganha corpo ao longo da década de 70, com forte impulso do movimento transnacional de mulheres e das conferências da ONU, como veremos na seção seguinte. Esse foi um período fundamental para a tomada de consciência do movimento feminista acerca da opressão de gênero e da injustiça da violência doméstica e familiar. Nesse momento,

21 TAVARES; SARDENBERG; GOMES, 2011/2012. Não podemos deixar de mencionar que a Constituição de 1988 trouxe diversas modificações importantes à ordem jurídica até então em vigor, eliminando muitos dispositivos legislativos, principalmente do Código Civil de 1916, que discriminavam contra a mulher. E inseriu um artigo importante sobre a família, que estabelece em um dos seus parágrafos que o Estado deverá tomar todas as medidas cabíveis para coibir a violência no âmbito das relações familiares (art.226, parágrafo 8). Mas esse dispositivo só foi regulamentado com relação às mulheres em 2006, com a Lei Maria da Penha. (BARSTED, 2011, p. 18 e 19).

o movimento feminista brasileiro começa a desenvolver um repertório de ações²² que se refletirá, anos depois, na edição da Lei nº11.340/06.

Na década de 70 no Brasil, ainda na constância da ditadura civil-militar, os movimentos feminista e de mulheres convergiram com diversos outros movimentos de resistência no Brasil e assumiram a bandeira dupla de lutar pelos direitos das mulheres e pela anistia aos dissidentes políticos²³. Em diferentes lugares do Brasil, formaram-se Comitês pela Anistia, em geral liderados por mulheres. Muitas dissidentes políticas exiladas, ao retornarem ao Brasil, juntaram-se ao movimento feminista brasileiro, incorporando a experiência feminista que tiveram no exterior²⁴. Ao final da década, já no período de liberalização do regime militar, o movimento feminista conseguiu se articular para protestar nas ruas contra a impunidade contra homens que assassinam suas mulheres e se acobertavam na tese da “legítima defesa da honra”²⁵.

Nesse momento, diante da repressão política no país, não havia engajamento possível com o Estado na luta contra a violência contra a mulher e começam a multiplicar coletivos que buscavam atender mulheres nas mais diferentes situações de violência, sem restringir-se a uma perspectiva assistencialista e sempre buscando tematizar a dominação patriarcal. Segundo Tavares, Sardenberg e Gomes, as feministas enfatizavam a necessidade de “mudança nas delegacias comuns” e de “treinamento dos agentes de polícia” para minimizar o péssimo atendimento às mulheres que buscavam socorro do Estado²⁶, restringindo, assim, a ocorrência da dupla vitimização, ou vitimização secundária²⁷.

22 Sobre o conceito de “repertório de ações”, ver TILLY, 2004.

23 Tavares, Sardenberg e Gomes ressaltam que “o período foi marcado por movimentos de mulheres residentes nas áreas periféricas dos grandes centros urbanos, pela formação de clubes de mães, associações de vizinhança, pelas Comunidades Eclesiais de Base, bem como movimentos comunitários em defesa de serviços como transporte, creche e saneamento básico”. (TAVARES; SARDENBERG; GOMES, 2011/2012).

24 ALBUQUERQUE, 2011.

25 BARSTED, 2011, p. 18. Um dos casos mais famosos desse período é o de Angela Diniz, socialite brasileira assassinada a tiros em Búzios, em 1976, por seu companheiro, conhecido como Doca Street. A justiça acolheu a tese de excesso de legítima defesa: Doca teria se excedido, enfeitado por uma dama fatal, como dizia a defesa. O caso gerou comoção e grupos feministas lançaram o slogan “quem ama não mata”. O primeiro julgamento foi anulado e, no segundo, depois da campanha feminista, o réu foi condenado a 15 anos. Ver “Doca Street mereceu ser condenado”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0109200607.htm>>. Acesso em: 30 jul 2014.

26 TAVARES; SARDENBERG; GOMES, 2011/2012.

27 Em poucas palavras, chama-se de vitimização secundária o processo através do qual a vítima passa a

A criação das Delegacias da Mulher, na década de 80, a partir de propostas feministas, pode ser considerada um avanço na medida em que constitui a primeira vez em que o Estado reconhece que a violência contra as mulheres é grave e tem especificidades, dando visibilidade ao problema. No entanto, essas delegacias não resolveram o problema do mau atendimento às mulheres e, na falta de um marco jurídico adequado, não conseguiram instruir procedimentos judiciais céleres e eficazes no combate à violência contra a mulher. Por fim, o enfoque estritamente repressivo à questão da violência doméstica que a criação destas delegacias materializava mostrou-se inadequado, na medida em que obscurecia as causas complexas deste fenômeno social.

A inadequação desta abordagem ficou evidente ao longo da década seguinte, com a Lei nº 9.099/95, que visava a criar procedimentos mais céleres para crimes de menor potencial ofensivo e implantou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. De fato, 70% dos casos dos Juizados Especiais Criminais (JECrim) envolviam os crimes de ameaça e de lesões corporais, que incidem prioritariamente sobre as mulheres, e são considerados de menor gravidade. Em outras palavras, a maior parte das vítimas dos crimes julgados pelos JECrim era de mulheres. A lei traz uma série de medidas despenalizadoras, e umas das suas diretrizes são a busca da solução consensual e a suspensão condicional da pena. Cerca de 90% dos casos terminavam em arquivamento nas audiências de conciliação ou em transição penal, que determinava entrega de cestas básicas ou o pagamento de pequenas multas²⁸.

A Lei nº 9.099/95 mostrou-se perversa para a proteção às mulheres por diversas razões que gravitam em torno da premissa de que violência doméstica é um crime de menos potencial ofensivo. De fato, mesmo formas mais amenas de agressão, no contexto de violência doméstica e de subordinação da mulher, adquirem uma seriedade que não teriam em outro contexto, pois “atos de violência, que não são severos por eles mesmos, podem se tornar severos e debilitantes se eles induzem um contínuo ambiente de

ser responsabilizada pela violência que sofreu. Essa inversão, via de regra, opera através da reprodução de estereótipos de gênero que autorizam perguntas do tipo: “o que você estava fazendo fora de casa àquela hora?” ou “o que você fez para deixá-lo tão nervoso?”.

28 ONG CFemea. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2680&Itemid=154>. Acesso em: 15 jul 2014. Sobre a inadequação da resposta dada pela Lei 9.099/95 aos crimes de violência doméstica, ver LAVIGNE, 2011.

medo e controle do qual a vítima é incapaz de escapar²⁹. Sabemos que as situações de violência contra a mulher chegam a níveis aterradores, que caracterizam crimes de homicídio e de lesão corporal grave ou gravíssima, mas suas marcas definidoras são a continuidade da situação de violência e a intimidade e convivência entre agressor e vítima. O dia a dia da violência doméstica é marcado por ameaças e lesões corporais leves que, comumente, escalam para níveis mais intensos de violência física ou sexual e geram uma situação de isolamento e fragilidade da vítima.

Assim, se considerarmos o fato de que vítima e agressor convivem, o alto índice de arquivamentos decorrentes das conciliações, assim como a determinação de pagamento de cestas básicas ou multas, é profundamente desestimulador de qualquer denúncia. Em sociedades patriarcais como a brasileira, homens e mulheres não estão em condições de igualdade e, na maior parte de vezes, a presunção de que vítima e agressor estão em condições de negociação e conciliação é artificial e falaciosa. Como ressaltaram diversos documentos internacionais, há uma relação dialética entre opressão de gênero e violência contra a mulher³⁰ que faz com que crimes de violência contra a mulher não possam ser considerados como de menor potencial ofensivo. Segundo Pandjarian:

Agredir fisicamente a esposa ou companheira deveria ser um fator agravante; a presunção de confiança no marido ou companheiro, por parte da vítima, também um agravante, e cometer um ato na presença de filhos menores, pior ainda. Nada disso é levado em consideração, e a Lei nº 9.099/05 trata o caso nos mesmos moldes de uma briga de esquina³¹...

A experiência com a Lei nº 9.099/95 deixou claro ao movimento feminista que precisávamos de uma política pública abrangente, com foco tanto na prevenção quanto na repressão, e que desse conta do aspecto estrutural da discriminação contra a mulher. A partir deste entendimento, um grupo de feministas se reuniu em agosto de 2002 no Rio de Janeiro para discutir características do fenômeno da violência doméstica, examinar

29 MEYERSFELD, 2010, p. 118.

30 Ver Recomendação 19/92 (Comitê CEDAW), a Plataforma de ação de Pequim, CVM e a CIDH (Informe 54/01).

31 PANDJIARJIAN, 2014.

as soluções dadas no direito comparado e internacional e apreciar as propostas de lei pendentes naquele momento³². Dessa reunião, surgiu o Consórcio de Organizações Não Governamentais feministas (ou Consórcio nacional feminista), formado inicialmente pelas seguintes pessoas, representando suas organizações: Leila Linhares Barsted (CEPIA), Silvia Pimentel (CLADEM), Carmen Campos (THEMIS), Iáris Ramalho Cortês (CFEMEA), Elizabeth Garcez (AGENDE), Beatriz Galli (ADVOCACI), Rosana Alcântara (CEDIM), Ester Kosoviski (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Rosane Reis Lavigne (Defensoria Pública do Rio de Janeiro) e Ela Wiecko de Castilho (Procuradoria da República). Em dezembro de 2002, divulgou-se a chamada “Carta da Cepia” que esboçava o primeiro anteprojeto da futura lei e estabelecia uma agenda de reuniões, seminários e audiências públicas para discutir o texto, o que se prolongou durante todo o ano de 2003³³, quando a proposta foi enviada, já no governo Lula, à recém-criada Secretaria de Políticas para as Mulheres (“SPM”) e à bancada feminista no Congresso.

O texto do anteprojeto refletia o reconhecimento de que a violência doméstica é um problema de ordem pública, com recorte de gênero e que exige a intervenção do Estado. Entre as principais preocupações do anteprojeto, incluem-se: (a) incorporação de uma perspectiva preventiva, e não meramente repressiva; (b) uma definição ampla de violência, incluindo as violências psicológica, patrimonial e moral, além da física e da sexual, com base nos artigos 1º e 2º da CVM; (c) a criação de serviços públicos de atendimento multidisciplinar, incluindo assistência social e de saúde; (d) o estabelecimento de medidas de urgência para a prevenção de violações mais graves e proteção às vítimas; (e) novas medidas de repressão; (f) a criação de um juízo único com competência cível e criminal, mais adequado ao caráter multidisciplinar da situação de violência; (g) assistência jurídica gratuita para a mulher vítima, e não apenas para o agressor; e (h) a não aplicação da Lei nº 9.099/95³⁴.

Em 2004, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), chefiada pela então ministra Nilcéia Freire, recebeu o anteprojeto elaborado pelo

32 LAVIGNE, 2011, p.72.

33 Informações colhidas no site da ONG CFemea. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2680&Itemid=154>. Ver também <http://www.cepia.org.br/articulacao.htm>>. Acesso em: 15 jul 2014.

34 Idem.

Consórcio e criou, em março daquele ano um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI – Decreto presidencial nº 5.030/04), com convocação da sociedade civil para reuniões e oitivas, além da realização de workshops com juristas, incluindo juizes do JECrim, articulados através do Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE). Segundo Lavigne, gradativamente o FONAJE se caracterizou como o principal opositor do movimento feminista. O lobby dos magistrados era no sentido de manter a aplicação da Lei nº 9.099/95 e a competência do JECrim sobre a matéria, ainda que com alterações:

A força política que o mencionado grupo de Juizes representou, traduzida em oposição ao projeto desenhado pelo consórcio feminista, provocou impasse junto ao GTI, e ocasionou mudança de conteúdo na proposta do Executivo que passou a se distanciar da original apresentada. Embora inúmeros estudos acadêmicos, bem como informes produzidos por vários grupos feministas, tenham coincidido na conclusão de que a aplicação da Lei nº 9.099/1995 aos casos de violência doméstica reavivava a banalização dessas condutas, a Secretaria de Políticas Especiais para as Mulheres – SPM cedeu ao lobby dos Juizes e acolheu as objeções apresentadas pelo FONAJE. Assim, ao texto do anteprojeto apresentado pelo Consórcio feminista incorporou-se a incidência da Lei nº 9.099/1995 aos casos de violência doméstica contra a mulher. Com essa incorporação, que descaracterizava a proposta apresentada pelo Consórcio, o texto seguiu para o Congresso Nacional, e de lá o curso legislativo, sob Projeto de Lei nº 4.559/2002. A SPM sinalizou que as negociações relacionadas aos pontos divergentes deveriam acontecer no âmbito do Poder Legislativo³⁵.

Como resultado desses debates, a SPM produziu um novo projeto de lei que incorporava em grande medida as sugestões do anteprojeto inicial, mas também divergia em pontos importantes, notadamente na reintrodução da aplicação da Lei nº 9.099/95 para os crimes de menor potencial ofensivo. O projeto foi enviado à Presidência da República em 16 de novembro de 2004, para apreciação, e em 18 dias foi remetido à Câmara dos Deputados³⁶.

35 LAVIGNE, 2011, p. 79.

36 MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL, MSC 782/04.

Na exposição de motivos que acompanhou o projeto enviado pela Presidência da República, a SPM informa da gravidade da situação da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil e no mundo e das obrigações internacionais que o Brasil assumira por conta da CVM, da CEDAW e do Plano de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim 1995). Menciona também o caso Maria da Penha, a essas alturas já notório, e as recomendações da CIDH ao Brasil. Propõe ainda que, por força do art. 226, parágrafo VIII, da Constituição Brasileira, a lei proposta em benefício das mulheres seja considerada uma forma de ação afirmativa que visava a corrigir injustiças sociais. Chama atenção para as múltiplas causas da violência contra a mulher e reforça o caráter abrangente da proposta de projeto de lei, que não se limitava a medidas repressivas, mas lançava as bases para uma política preventiva a ser implantada por todos os poderes da república, em todos os níveis da federação³⁷.

Na Câmara dos Deputados, o projeto recebeu o número 4.559/05, passou pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (relatora Deputada Iriny Lopes), Comissão de Seguridade Social e Família (relatora Deputada Jandira Feghali), e Comissão de Finanças e Tributação (relatora Deputada Yeda Crusius) e recebeu três substitutivos. A alteração mais significativa foi aquela que reintroduzia o dispositivo que vedava a aplicação da Lei nº 9.099/95 e criava os Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência civil e criminal, aproximando-o novamente do texto do anteprojeto. Ao final, o plenário aprovou o PL 4.559/05-C por unanimidade e o enviou ao Senado Federal em 30 de março de 2006. No Senado, o PL recebeu o número PLC 37/06, e passou pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (relatora Senadora Lucia Vania) antes de ser aprovado por unanimidade no Senado em 04 de agosto de 2006³⁸.

Durante todo esse trâmite, foram muitas as audiências públicas em Assembleias Legislativas Estaduais e seminários organizados tanto pelo

37 SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, EM 026/04. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/SMP/2004/16.htm>. Acesso em: 5 ago. 2014.

38 Para a tramitação do PL 4.559/05 na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=270103>>. Acesso em: Para trâmite do PLC 37/06 no Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77244>. Acesso em:

próprio Congresso Nacional e como também pelo Consórcio Feminista³⁹, onde se reproduziram as principais polêmicas já ocorridas durante a vigência do GTI, quais sejam, a aplicação ou não da Lei nº 9.099/95 e a constitucionalidade da proteção especial à mulher⁴⁰. Não obstante a posição contrária do FONAJE, o projeto de lei foi aprovado por unanimidade em todas as comissões por onde passou e a Lei nº 11.340 foi, afinal, sancionada pelo presidente e publicada em 08 de agosto do mesmo ano, com um texto que atendia às reivindicações do movimento feminista e de mulheres e que refletia o processo democrático de produção da norma.

Uma vez aprovada, a Lei Maria da Penha obteve grande repercussão social e foi considerada uma das normas mais democráticas que tivemos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Logo após a sua aprovação e publicação, o presidente Lula criou uma Comissão de Instalação das Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Portaria 479/2006) e, no ano seguinte, a SPM publicou um edital convidando as “organizações não governamentais e/ou instituições universitárias organizadas sob a forma de consórcios, a apresentarem propostas de constituição do Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei nº 11.340/2006”⁴¹. Esta iniciativa possibilitou o surgimento do “Observe” em 2007, unindo organizações da sociedade civil e governo, em uma empreitada pioneira no plano nacional e internacional⁴².

Contudo, no Judiciário, as controvérsias acerca da sua constitucionalidade permaneceram até que o STF pacificasse o entendimento na ADC19, proposta pela Advocacia Geral da União (AGU), e na ADI 4424 proposta pela Procuradoria Geral da República (PGR). Ambas ações foram decididas em 08 de fevereiro de 2012 e o STF entendeu pela constitucionalidade da proteção especial à mulher, diante da gravidade do fenômeno da violência doméstica e familiar contra mulher, e pela inaplicabilidade da Lei nº 9099/95⁴³.

39 Ver Relatório da Deputada Jandira Feghali. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/334626.pdf>>. Acesso em:

40 Entrevista de Lucia Vania. Disponível em: <<http://www.mariadapenha.org.br/?videoid=NDkNjYN-wHI>>. Acesso em: SENADO FEDERAL, Parecer 638/06 (Sen. Lucia Vania), aprovado por unanimidade no plenário do Senado.

41 SANTOS, 2010.

42 PASINATO, 2011, p.120-121.

43 Entrevista de Grace Fernandes, advogada geral da União responsável pela ADC 19. Disponível em: <<http://www.mariadapenha.org.br/?videoid=NDkNjYN-wHI>>. Acesso em: 29 jul. 2014.

A decisão do STF está em conformidade com o segundo Informe Hemisférico, produzido em 2012 pelo mecanismo criado pela OEA em 2005 para monitorar a implementação da CVM. O Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI) é composto pelo Comitê Interamericano de Mulheres (CIM) e pelo comitê de especialistas de cada Estado-Parte (CEVI)⁴⁴. Com base na análise dos dados fornecidos pelos Estados e pelos relatórios-sombra enviados por organizações da sociedade civil, o relatório afirma que é preocupante a solução “neutra” da perspectiva de gênero, em que se usa noções como “violência doméstica” ou “violência familiar” sem a expressão “contra a mulher”. Em outras palavras, o relatório recomenda a proteção especial à mulher, tal como faz a lei brasileira, confirmada pelo STF:

También mostró su preocupación por las normas genéricamente neutras adoptadas en el marco de la lucha contra la violencia familiar. Con ello se invisibilizaba el hecho que mujeres, niñas y adolescentes constituían el mayor número de víctimas de violencia, y que responde a una situación de desigualdad histórica entre hombres y mujeres que legitima la violación de sus derechos⁴⁵.

O informe também considera preocupante e contraproducente legislações que autorizam a negociação ou a conciliação entre vítima em agressor, tal como fazia a 9.099/95, cuja aplicação foi afastada pelo STF:

El Comité de Expertas/os insiste en su recomendación de prohibir los métodos de conciliación, mediación y otros orientados a resolver extrajudicialmente casos de violencia contra las mujeres. En caso de que ya cuenten con dicha prohibición, recomienda a los Estados armonizar su legislación procesal con esta prohibición, a fin de evitar que en casos de violencia contra las mujeres se requiera la audiencia de conciliación⁴⁶.

No entanto, a despeito do caráter vinculante das decisões do STF tomadas em instância única nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, sabemos que muitos juízos e tribunais de justiça continuam

44 BARSTED, 2011, p. 30.

45 MESECVI, 2012, p.17.

46 (Ibid., p. 28)

aplicando institutos da Lei n.º 9.099/95, e permitindo arquivamento do feito após audiência de conciliação⁴⁷. Como nos alerta Santos:

A Lei Maria da Penha reflete um processo de passagem de indiferença do Estado à absorção ampla das demandas feministas no âmbito da formulação de uma política nacional para o enfrentamento da violência doméstica; todavia, os debates em torno da implementação desta política têm-se centrado nas suas medidas criminais e na constitucionalidade da lei, levando alguns agentes do Estado a uma tradução restrita da nova legislação⁴⁸.

Por fim, problemas relativos ao acesso à justiça das mulheres vítimas de violência continuam nos desafiando mesmo após a edição da lei, porque demandam políticas públicas amplas de esclarecimento, aumento e treinamento de pessoal especializados. Por essa razão, depois de seis anos de aplicação da nova lei, o Congresso Nacional aprovou a criação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, que durante um ano investigou as causas da gravidade persistente do problema da violência contra a mulher no país e da implementação inadequada da lei em algumas jurisdições.

A seguir, forneço um rápido panorama da consolidação do movimento transnacional contra a violência contra a mulher, buscando ressaltar os aspectos dialéticos entre processos locais e internacionais. Tais processos, que caracterizo como esferas públicas transnacionais, permitem efeitos “bumerangues” da influência de grupos vulneráveis sobre seus Estados. Sustento que dinâmicas deste tipo “bumerangue” permeiam o caso Maria da Penha e explicam os avanços na luta contra a violência doméstica no Brasil⁴⁹.

47 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 17.460/14, ajuizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro e julgada pelo Min. Luis Roberto Barroso, suspendendo decisão do TJRJ que autorizava aplicação da suspensão condicional do processo prevista pela Lei 9.099/95.

48 SANTOS, 2010, p. 155.

49 A expressão “padrão bumerangue de influência” foi cunhada por Keck e Sikkink (1998) para designar as estratégias de organizações e movimentos sociais de buscar transnacionalmente apoio (jurídico, moral, logístico ou financeiro) para reivindicações que não encontram eco na agenda política de um determinado estado. Em outras palavras, busca-se promover mudanças internas através do recurso a organizações internacionais e ONGs internacionais. No ano seguinte, Sikkink, Risse e Ropp (1999) falam de um “modelo espiral” para promoção de políticas públicas domésticas mais compatíveis com os direitos humanos. O aspecto “espiralado” diz respeito à necessidade de se “jogar os bumerangue” diversas vezes até que a resposta do Estado demonstre incorporar as demandas internas.

4. O movimento feminista brasileiro nas redes transnacionais

O processo brasileiro de conscientização e institucionalização da luta contra a violência doméstica acompanhou o ritmo das conquistas internacionais e mundiais do movimento feminista. A emergência das redes transnacionais de mulheres está profundamente imbrincada com os encontros organizados por diversos órgãos do sistema ONU, especialmente a partir da declaração da Década da ONU para a Mulher. As preparações para as quatro Conferências da ONU (México em 1975, Copenhague em 1980, Nairóbi em 1985 e Beijing em 1995), além da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos (1993) e a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994), reuniram números imprevistos de grupos de mulheres e permitiram que eles se articulassem em redes. Esses processos revelaram-se muitas vezes controvertidos e tensos, com importantes divisões entre organizações de mulheres do sul global, preocupadas principalmente com temas relacionados ao desenvolvimento, e do Norte, centradas na questão da discriminação e da igualdade de oportunidades⁵⁰.

Foi o tema da violência contra a mulher que possibilitou a reunião das pautas dos muitos grupos feministas e permitiu campanhas verdadeiramente globais, a partir da década de 80. Keck e Sikkink afirmam que este conceito, que reúne formas de agressão bastante distintas – violência doméstica, mutilação genital, morte em razão de dotes, estupro como técnica de guerra e violência sexual em situações de custódia do estado, por exemplo – precisou ser construído pelo movimento feminista. O fato de que muitas dessas agressões ocorrem no ambiente privado e familiar constituiu um desafio a mais na construção deste problema como uma *violação de direitos humanos* a demandar ação do poder público⁵¹.

Ainda que o arcabouço institucional da ONU para a proteção de direitos humanos já estivesse relativamente consolidado na década de 70, os diferentes órgãos da ONU prestavam pouca atenção aos direitos das

50 KECK; SIKKINK, 1998, 166-72. As autoras citam como antecedentes importantes às redes transnacionais feministas, as sufragetes do século XIX e início de XX, as reuniões internacionais de grupos de mulheres americanas e europeias e a criação da Comissão Interamericana de Mulheres, em 1920, e a Comissão sobre o Status da Mulher, criada pela ONU no final da década de 40. Maghodam ressalta também que, apesar de o feminismo internacional existir há mais de 100 anos e organizações internacionais de mulheres há décadas, o movimento de mulheres realmente se transnacionalizou, no sentido dado à expressão na introdução a este artigo, apenas a partir da década de 70. (MAGHODAM, 2000, p. 5).

51 KECK ; SIKKINK, 1998, p. 172-80.

mulheres. O mesmo se pode dizer do Sistema Interamericano de Direitos Humanos da OEA. A partir de 1975, quando se realizou a I Conferência Mundial sobre a Mulher, no México, isso começa a mudar. Um dos resultados da conferência foi a decretação pela ONU do “Ano Internacional da Mulher”, e a “Década da Mulher” (1975-1985), com uma pauta de metas voltadas para a erradicação da discriminação contra a mulher. Em 1979, é assinada a CEDAW, ratificada pelo Brasil em 1984⁵². A conferência e a convenção, elas próprias resultados de esforços de grupos feministas, forneceram um impulso determinante para o movimento feminista no mundo inteiro, inclusive no Brasil.

A campanha contra a violência contra as mulheres permitiu avançar na ideia de que os direitos das mulheres são direitos humanos. Apenas em 1985, nas recomendações formuladas na Conferência de Nairóbi, a ONU começa a incorporar a questão como prioridade⁵³. Uma vez consolidada a pauta, no entanto, as ações passam a proliferar na ONU e na OEA: Recomendação Geral 19 do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (1992), Declaração da ONU sobre a Eliminação da Violência Contra a Mulher (1993), CVM (1994), além de muitos relatórios e informes de diferentes órgãos universais e regionais de proteção aos direitos humanos e de sentenças das Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos.

O rápido panorama acima permite vislumbrar como órgãos internacionais podem funcionar como bases institucionais de esferas públicas transnacionais, com espaços para a disputa e construção de entendimentos entre atores da sociedade civil, atores estatais e atores internacionais. Nestas disputas, há avanços e retrocessos, em termos de garantia e implementação de direitos. Um desafio é sempre o da incorporação efetiva dos marcos normativos internacionais pelos Estados membros dessas organizações. Por um lado, como o movimento transnacional contra a violência doméstica ilustra, as pautas transnacionais são formadas em processos dialéticos em que movimentos locais e internacionais se fortalecem e transformam

52 O Brasil formulou reservas aos artigos 15, § 4º; 16, § 1º, alíneas (a), (c), (g) e (h), e artigo 29, que só foram depois levantadas em 1994. Manteve-se, contudo, a reserva ao artigo 29. A CEDAW é a segunda maior convenção da ONU em número de ratificações, só perdendo para a Convenção dos Direitos da Criança. Mas é também uma das maiores em número de reservas apostas pelos Estados, com base em justificativas culturais. (PIMENTEL ; PIOVESAN, 2011, p.105).

53 KECK ; SIKKINK, 1998, p.168 e 182.

organizações internacionais. Por outro lado, os mesmos Estados que votam resoluções, adotam convenções e que, em princípio, estão mais próximos dos problemas locais e com mais recursos para resolvê-los podem ser profundamente resistentes à implementação de políticas públicas que efetivem direitos. Nessas circunstâncias, chamo a atenção para o que Sikkink e Keck denominaram de *padrão bumerangue de influência*: quando os canais de comunicação com o Estado estão bloqueados, organizações da sociedade civil se dirigem a organizações internacionais, que, por sua vez, exercem pressão sobre o estado em questão⁵⁴ e, no curso deste processo, novos espaços de negociação, de pressão e de educação para direitos humanos podem ser criados.

Em diversos artigos, Sikkink destaca, como modo típico de associação e mobilização no mundo contemporâneo, as redes articuladas em torno de questões de direitos humanos. Essas redes são formadas não somente por atores da sociedade civil, mas também por atores estatais e incluem órgãos de organizações internacionais (como a CIDH da OEA, o Comitê CEDAW, da ONU), organizações não governamentais internacionais (como o CEJIL e o CLADEM), organizações não governamentais nacionais (como a CEPPIA, a CFêmea, entre outras), e órgãos de Estado encarregados dos temas de direitos humanos (como a SPM). Ainda que haja tensões importantes entre os diferentes atores, que nem sempre agem em consonância, essas redes formam e transmitem entendimentos relativos ao direito internacional que permitem uma linguagem comum para formulação de argumentos e de reivindicações, bem como para a apresentação de propostas e procedimentos visando solucionar esses pontos⁵⁵.

As associações entre atores transnacionais e atores de base são de duas naturezas: por um lado, este tipo de associação pode ajudar a difundir valores como igualdade de gênero. Atores transnacionais podem ajudar as organizações de base a desenvolver uma linguagem por meio da qual elas possam vocalizar suas necessidades. Assim, elas podem catalisar o processo de trazer problemas considerados privados para a esfera pública, tematizando formas de dominação que foram antes naturalizadas e relegadas à esfera privada pré-reflexiva. Atores transnacionais também podem

54 KECK ; SIKKINK, 1998, p.12. Ver nota 50.

55 SIKKINK, 1993, p. 415. Sobre a participação do Estado Brasileiro no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (BERNARDES, 2011).

fornecer financiamento e apresentar novas formas de mobilização que pas-
sam a integrar os repertórios das organizações sociais de base. Por outro
lado, numa perspectiva de baixo para cima, ao transnacionalizar questões
locais que não são tratadas adequadamente internamente – tanto porque
permanecem temas de interesse exclusivo de públicos subalternos e não
alcançam esferas públicas mais abrangentes quanto porque os atores do
sistema político resistem em levar em consideração a opinião pública gera-
da comunicativamente –, as redes aumentam sua visibilidade, levando ao
conhecimento de outros públicos, nacionais e transnacionais, e ampliando
as possibilidades de formar uma opinião pública mais forte sobre este tipo
de tópico. A intenção é mostrar que Estados que formalmente assumiram
obrigações relativas aos direitos humanos e à democracia violam rotineira-
mente seus compromissos, em uma estratégia denominada de “*naming and
shaming*”. Isso, por sua vez, pode ter o efeito de “educar” atores estatais a
respeito das suas obrigações internacionais e dos problemas internos, ou
de pelo menos “forçá-los” cumprir suas obrigações para evitar o constran-
gimento de serem considerados violadores de obrigações internacionais
 (“*embarrassment power*”).

No entanto, Santos nos lembra que, via de regra, a adequação do Es-
tado às obrigações internacionais, ou a absorção das demandas de grupos
sociais vulneráveis é seletiva e parcial. Pode ser “mais restrita ou ampla;
traidora ou fiel; visibilizadora ou silenciadora de aspectos dos discursos
absorvidos e não absorvidos”⁵⁶. Ainda segundo a autora, a tendência na
América Latina a partir de 1990, inclusive no Brasil, tem sido a da “absor-
ção seletiva dos aspectos mais digeríveis dos discursos e agendas feministas
por parte do Estado, de organizações interestatais e agências de desenvol-
vimento, entre outros espaços políticos onde várias feministas passaram a
transitar”⁵⁷. Nesse sentido, os movimentos sociais são chamados a perma-
nentemente monitorar a ação estatal e a constantemente estabelecer novas
estratégias capazes de sensibilização e de pressão sobre atores relevantes.

56 SANTOS, 2010, p. 154-155.

57 Ibid., p.154-155.

5. À guisa de conclusão

Fóruns internacionais de discussão sobre direitos humanos permitem a construção de entendimentos e de consensos importantes, como ilustra o próprio entendimento de violência doméstica como uma forma de violação de direitos humanos a demandar ações preventivas e repressivas do Estado. A construção desses entendimentos e conceitos empoderam grupos vulneráveis e ampliam a percepção social acerca da gravidade do problema. Além dos efeitos pedagógicos relativos à tomada de consciência acerca de uma violação, estratégias transnacionais aumentam a pressão internacional e doméstica sobre Estados que passam a ter um incentivo maior para incorporar demandas de grupos antes invisibilizados. Certamente, o caso Maria da Penha na CIDH, a denúncia ao Comitê CEDAW do descumprimento pelo Estado Brasileiro das recomendações formuladas pelo órgão da OEA e o advento da Lei nº 11.340/06 se enquadram nessa descrição. Inequivocamente, a Lei Maria da Penha é uma conquista do movimento feminista e da sociedade brasileira como um todo. Contudo, como sempre, é ainda uma conquista parcial e seletiva, como vimos, na medida em que na implementação da lei sobressaiam seus aspectos repressivos, além de ainda permitirem-se o arquivamento do feito com base em conciliação, contrariando decisão do STF.

Talvez essas sejam as questões mais polêmicas acerca da lei, na atualidade. Enfrentá-las implicaria uma discussão ainda mais profunda sobre as relações hierárquicas entre os gêneros nas sociedades patriarcais, com repercussões estruturais em termos de divisão sexual do trabalho, distribuição de recursos materiais e transformações de identidades culturalmente sedimentadas. O Estado brasileiro, assim como os demais Estados, reflete e reproduz as visões de mundo hegemônicas, a não ser que haja um trabalho intenso de convencimento e de pressão por parte da sociedade e de órgãos internacionais. A transformação – sempre seletiva, parcial e gradual – deste cenário depende da capacidade dos movimentos feministas e de mulheres, brasileiros e transnacionais, de continuarem a luta para construir entendimentos sobre estes temas e convencer a públicos ampliados que são problemas que nos interessam a todos.

Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Mariana I. B. *Ciranda em três movimentos - Representações femininas em três momentos de Ciranda de Pedra*. 2001. (número total de folhas). Trabalho de Conclusão de Curso. (História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.
- BARSTED, Leila Linhares. *Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista*. In: CAMPOS, Carmen Hein (Org.). *Lei Maria da Penha – Comentada em Uma Perspectiva Jurídico – Feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 13-42.
- BERNARDES, Marcia Nina. O sistema interamericano de direitos humanos como esfera pública transnacional: aspectos jurídicos e políticos da implementação de decisões internacionais. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 8, n.15, página 135-156, mês abreviado. 2012.
- _____. Esferas públicas transnacionais: entre o realismo vestfaliano e o cosmopolitismo. *Revista Direito GV*, 2014 (no prelo).
- FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In : C. Calhoun (Ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- HURRELL, Andrew. *The International Dimensions of Democratization in Latin America: the Case of Brazil*. In: L. Whitehead (Ed.). *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- LAVIGNE, Rosane M. Reis. Caso FONAJE. In : CAMPOS, Carmen Hein (Org.). *Lei Maria da Penha – Comentada em Uma Perspectiva Jurídico – Feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 65-92.
- MAGHODAM, Valentine M. Transnational Feminist Networks: Collective Action in an Era of Globalization. In: *International Sociology*. v. 15, n. 1, p. 5-137, mar, 2000.
- MEYERSFELD, Bonita. *Domestic Violence and International Law*. Oxford: Hart Publishing, 2010.
- PANDJIARJIAN, Valéria. Balanço de 25 anos da legislação sobre a violência contra as mulheres no Brasil. In: DINIZ, Carmen Simone G.; SILVEIRA, Lenira P. da; MIRIAN, Liz Andréa L. (orgs.). *Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher (1980-2005): alcances e limites*. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde. 2006, p. 78-139.

- PASINATO, Wania. Avanços e obstáculos na implementação da Lei 11.340/06. In : CAMPOS, Carmen Hein (Org.). *Lei Maria da Penha - Comentada em Uma Perspectiva Jurídico – Feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 119-142.
- PIOVESAN, Flávia ; PIMENTEL, Silvia. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. In: CAMPOS, Carmen Hein (Org.). *Lei Maria da Penha – Comentada em Uma Perspectiva Jurídico – Feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 101-118.
- RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. *The power of human rights: International norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- SANTOS, Cecilia M. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais, local*, n 89., p. 153-170, jun. 2010.
- SLAUGHTER, Anne-Marie. Sovereignty and Power in a Networked World Order. *Stanford Journal of International Law, local*, v. 40, n. 283, 283-321, 2004.
- SIKKINK, Kathryn. Human Rights, Principled Issues Network and Sovereignty in Latin America. *International Organization*, v. 47, n.3, p. 411-441, mês, 1993.
- TAVARES, Márcia Santana; SARDENBERG, Cecília M. B. ; GOMES, Márcia Queiroz de C. Feminismo, estado e políticas de enfrentamento à violência contra mulheres: monitorando a Lei Maria da Penha. *Labrys – Estudos Feministas*, jul./dez. 2011 – jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.tanianavarrowswain.com.br/labrys/labrys20/brasil/lei%20MP.htm>>. Acesso em: 29 jul. 2014.
- TILLY, Charles. *Social Movements, 1768-2004*. Paradigm Publishers. 2004.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos, Volume I*, 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

Documentos e sites

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.424 & Ação Direta de Constitucionalidade 19. 8 fev. 2012.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=270103>>. Acesso em: 20 jul 2014.

- CEPIA. Disponível em: <<http://www.cepia.org.br/articulacao.htm>>. Acesso em: 20 jul 2014.
- CFemea. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2680&Itemid=154>. Acesso em: 20 jul 2014.
- CLADEM. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=NB-hglQil-w>>. Acesso em: 20 jul 2014.
- COMPROMISSO E ATITUDE. Disponível em: <<http://www.compromisso-eatitude.org.br>>. Acesso em: 20 jul 2014.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Informe 54/01.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Informe 9/12.
- CONGRESSO NACIONAL, Relatório da CPMI da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, 2013.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Garantias judiciales en estado de emergência*. Opinião consultiva OC n. 09/87 de 06 de outubro de 1987.
- _____. *Velásquez Rodríguez v. Honduras*. Sentença de 29 de julho 1988.
- _____. *Caso Ximenes Lopes v. Brasil*. Sentença de 4 de julho de 2006.
- _____. *Caso Goiburu e outros v. Paraguai*. Sentença 22 de setembro de 2006b.
- _____. *Caso Gonzales e outras v. Mexico*. Sentença de dezembro de 2009.
- INSTITUTO MARIA DA PENHA. Disponível em: <<http://www.mariadapenha.org.br/?videoid=NDkJnYN-wHI>>. Acesso em: 20 jul 2014.
- MECANISMO DE SEGUIMENTO DA CONVENÇÃO BELEM DO PARÁ, Informe Hemisférico 2012.
- MENSAGEM PRESIDENCIAL AO CONGRESSO 782/04.
- SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, Exposição de Motivos 26/04.
- SECRETARIA DAS RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS. Disponível em: <http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/assuntos_parl/projetos-de-lei/2004>. Acesso em: 20 jul 2014.
- SENADO FEDERAL. Parecer 638 (Sen. Lucia Vania).
- _____. Projeto de Lei do Senado (PLS) 292/2013.
- SENADO FEDERAL. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113728>. Acesso em: 20 jul 2014.
- PLANALTO. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/SMP/2004/16.htm>. Acesso em: 20 jul 2014.