

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Milena Silva Coimbra

**Caso Maria da Penha: desdobramentos domésticos e internacionais das normas de
direitos humanos**

DOURADOS

Novembro, 2022

Milena Silva Coimbra

Caso Maria da Penha: desdobramentos domésticos e internacionais das normas de direitos humanos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Boti Bernardi

DOURADOS

Novembro, 2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

C679c Coimbra, Milena Silva

Caso Maria da Penha: desdobramentos domésticos e internacionais das normas de direitos humanos [recurso eletrônico] / Milena Silva Coimbra. -- 2022.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Bruno Boti Bernardi.

TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Grande Dourados, 202.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. redes transnacionais. 2. direitos humanos. 3. organizações não-estatais. 4. Lei Maria da Penha. 5. mobilização. I. Bernardi, Bruno Boti. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 04 de novembro de 2022, compareceu para defesa pública on-line do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **Milena Silva Coimbra** tendo como título “**Caso Maria da Penha: desdobramentos domésticos e internacionais das normas de direitos humanos**”.

Constituíram a Banca Examinadora os professores **Dr. Bruno Boti Bernardi** (orientador), **Dra. Déborah Silva do Monte** (examinadora), **Dra. Thaisa Maria Rodrigues Held** (examinadora).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado APROVADO.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: _____

Assinaturas:

Dr. Bruno Boti Bernardi

Orientador

Dra. Déborah Silva do Monte

Examinador

Dra. Thaisa Maria Rodrigues Held

Examinadora

“A MULHER CUJA VIDA MUDOU, MUDOU VIDAS.”

MARIA DA PENHA, DA DOR À LEI,

Revista meio norte, 31 mar. de 2013.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), pela qualidade de ensino e de formação acadêmica, que me fortaleceu no meio acadêmico e profissional, além de pessoal. Não saímos da universidade a mesma pessoa que entramos. À meu professor e orientador Bruno Boti Bernardi, por toda compreensão, dedicação e parceria durante esse processo. Às professoras Déborah Silva do Monte e Thaisa Maira Rodrigues Held, que compõem a banca examinadora, pela disponibilidade em avaliar esta pesquisa. E aos outros integrantes do corpo docente da UFGD que estruturam essa instituição de qualidade.

À minha família que acredita em meu potencial desde quando eu me entendo por mim, minha mãe Eliana Silva Coimbra por além de me dar a vida, me permitir vivê-la, e a Maiara Silva Coimbra por nunca deixar que eu me leve pela zona de conforto e me incentivar a sempre dar o meu máximo, você é exemplo para mim.

Pessoas fazem a vida ser completa e ter sentido, então agradeço a minha família douradense que me proporcionaram momentos inesquecíveis ao decorrer desses anos, em especial, à Maria Gabriela dos Santos Barbosa que foi minha parceira de apartamento e rotina desde o primeiro momento em que pisei em Dourados, e à Karina Lopes Brasil que foi uma inspiração desde que nos conhecemos e continua sendo, cantar Taylor Swift com você faz da minha rotina completa. Há muitas pessoas que gostaria de citar aqui, por mais que elas talvez apenas leiam os agradecimentos para checar se o nome está aqui, vocês marcaram minha história muito além desse singelo agradecimento.

E finalmente agradeço a Helouise Heuser Schorn, por simplesmente tudo. Desde o primeiro momento em que nos conectamos, eu soube que minha perspectiva da vida nunca mais seria a mesma. Obrigada por estar do meu lado em todos os momentos mais felizes e mais complicados dessa montanha russa, e por se manter aqui apesar deles. Você foi minha força quando eu já não a tinha, e é meu lembrete diário de que os momentos são exatamente o que fazemos dele. Foi uma honra estourar minha bolha social dois-correguense e me permitir descobrir a autenticidade da vida contigo. Você é a minha pessoa.

Compartilhar minha caminhada com vocês me torna uma pessoa melhor.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo compreender a atuação das redes transnacionais na aplicação de pressão ao Estado brasileiro frente às denúncias dos casos de ruptura com as normas dos direitos humanos, a partir dos referenciais teóricos dos modelos bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998), espiral (SIKKINK; RISSE, 1999), e do impacto nas normas domésticas abordado por Simmons (2009). Busca-se discorrer sobre as ferramentas de atuação adotadas pelas redes transnacionais a partir do aceite da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), ao receber a denúncia do caso de Maria da Penha Maia Fernandes, diante da negligência por parte da jurisdição doméstica do Estado brasileiro. Partindo da hipótese de que há condições domésticas que facilitam o estímulo dessa mudança comportamental. O estudo disserta sobre a aplicabilidade do efeito bumerangue e espiral. Diante dessas características, discutem-se se as medidas adotadas pelo Estado-alvo podem ser vistas como mudanças estruturais ou concessões táticas. Por fim, compreendemos as consequências desse processo e consideramos o quanto as normas internacionais dos direitos humanos podem auxiliar no combate às violências.

Palavras-chave: redes transnacionais; direitos humanos; organizações não-estatais; Lei Maria da Penha; mobilização.

ABSTRACT

The main objective of this research is to understand the role of transnational advocacy networks in applying pressure on the Brazilian State in the face of denunciations of cases of rupture with human rights norms, based on the theoretical references of the modals of the boomerang pattern (KECK; SIKKINK, 1998), spiral (SIKKINK; RISSE, 1999), and the impact on domestic norms addressed by Simmons (2009). The analysis seeks to discuss the tools of action adopted by transnational advocacy networks from the acceptance of the case by the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), when receiving the complaint of the case of Maria da Penha Maia Fernandes, facing the negligence on the part of the domestic jurisdiction of the Brazilian State. Starting from the hypothesis that there are domestic conditions that facilitate the stimulation of this behavioral change, the study discusses the applicability of the boomerang and spiral effect. Given these characteristics, it is discussed whether the measures adopted by the target State can be seen as structural changes or tactical concessions. Finally, we understand the consequences of this process and consider how much international human rights standards can help in the fight against gender violence.

Keywords: transnational advocacy networks; human rights; nongovernmental organizations; Maria da Penha Law; mobilization.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. OBJETIVOS, PROBLEMÁTICA E ESTRUTURA DO TEXTO	8
1.2. JUSTIFICATIVA	10
1.3. METODOLOGIA	11
2. OS MODELOS EM AÇÃO.....	12
2.1. AS REDES TRANSNACIONAIS NO MEIO INTERNACIONAL.....	12
2.2. O MODELO BUMERANGUE	14
2.3. O MODELO ESPIRAL	23
2.4. SIMMONS: IMPACTO DOMÉSTICOS DAS NORMAS.....	37
3. DENÚNCIAS	39
3.1. O CASO MARIA DA PENHA	39
3.2. O PROCESSO POLÍTICO DA LEI MARIA DA PENHA	44
3.3. FORMAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA	51
4. BALANÇO DA LEI MARIA DA PENHA	54
4.1. IMPLEMENTAÇÃO DA LEI E SEUS DESDOBRAMENTOS	54
4.2. DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOV. BOLSONARO	58
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
6. REFERÊNCIAS	66

1. INTRODUÇÃO

A Lei Maria da Penha atualmente é pauta de muitas discussões, e a origem dessa lei deriva de muita luta feminista diante da repressão do patriarcado instituído na justiça brasileira. O princípio dessa lei se dá com a denúncia do atentado à vida de Maria da Penha Maia Fernandes cometido por seu esposo em maio de 1983 que teve desdobramentos domésticos e internacionais jamais vistos antes no país.

Como tantas mulheres antes dela, após a tentativa de homicídio, a senhora Maria da Penha recorreu à justiça brasileira. Contudo, a ineficácia judicial não a silenciou. Em 1994, a vítima publicou o livro intitulado “Posso contar, sobrevivi” e teve a oportunidade de conhecer o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), que, em conjunto, tornaram possível acessar o aparato internacional da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Maria da Penha reportou o Estado brasileiro à Comissão por tolerância a uma situação de impunidade e a admissibilidade da petição ocorreu após tramitações que deram credibilidade à denúncia (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS - CIDH, 2001).

A possibilidade de passar casos judiciais da esfera doméstica para a esfera internacional não é popular entre vítimas de violência doméstica, seja pela falta de acesso ao conhecimento ou a desistência da própria defesa antes da finalização do demorado processo judicial (MACIEL, 2017). O exemplo conhecido mundialmente e bem sucedido da campanha de Lei Maria da Penha foi resultado da trágica sucessão de eventos mal sucedidos em que a vítima foi prejudicada e/ou ignorada pelos atores judiciais brasileiros, como está relatado na autobiografia de Maria da Penha (PENHA,

2004) e nos documentos oficiais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2001). O qual, pela repetição de erros legais, foi capaz de trazer atenção à questão.

A dinâmica das redes transnacionais para exercer pressão no Estado-alvo depende de muitos pré-requisitos, mas a ferramenta crucial é o acesso e a autenticidade das informações. Isto é, quando um testemunho, como o de Maria da Penha, alcança as redes, é importante que todo o trâmite judicial doméstico seja detalhado e documentado, pois será verificado (KECK; SIKKINK, 1998). Acusar um Estado de ser tolerante a uma violação de direitos humanos não é algo simples de ser feito, mas o Estado assumir esse papel de repressor não é cabível perante uma sociedade de cidadãos que possuem os mesmos direitos e deveres, previstos desde a Declaração Americana dos Direitos e Deveres dos Homens (1948).

1.1 - OBJETIVOS, PROBLEMÁTICA E ESTRUTURA DO TEXTO

Este trabalho busca compreender as diferentes dinâmicas em que os espaços internacionais e nacionais interagem por meio dos referenciais teóricos do modelo bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998), espiral (SIKKINK; RISSE, 1999) e o impacto nas normas domésticas abordado por Beth Simmons (SIMMONS, 2009), em específico no caso Maria da Penha. Há características que dificultam ou facilitam a mudança comportamental do Estado repressor, e a contextualização em que o testemunho está inserido pode fortalecer a denúncia e a aplicação de pressão interna e externa (KECK; SIKKINK, 1998).

A postura adotada diante do caso Maria da Penha abriu espaço para outras denúncias e criou jurisprudência no âmbito nacional. Porém, a análise posterior à adoção da Lei Maria da Penha, com os desafios de implementação da legislação,

também deve ser ressaltada, já que compreendemos que a aplicabilidade da lei depende das prioridades do governante em atuação (MACIEL, 2017).

Nesse sentido, o primeiro capítulo discorre sobre o que são as redes transnacionais e as etapas de acionamento do modelo bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998), além de especificar as possíveis reações do Estado-alvo e atores não-estatais. Ao destrinchar cada um dos referenciais teóricos, a conduta adotada pelo Estado brasileiro é compreendida e as consequências resultantes condizem com os estágios do modelo espiral (SIKKINK; RISSE, 1999), além de incluir os desdobramentos domésticos derivados dessa dinâmica teorizado por Simmons (2009) (KECK; SIKKINK, 1998; SIKKINK; RISSE, 1999; SIMMONS, 2009).

Cada um dos modelos de referencial teórico apresentados no trabalho possui uma vertente em análise: o modelo bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998) expõe a aplicação de pressão realizada pelas redes transnacionais; o modelo espiral segue as reações dos Estados frente às pressões da rede; e o modelo de Beth Simmons (2009) adentra o jogo político interno do país. Segundo o pressuposto de que as condições de vulnerabilidade e capacidade de ação do Estado abrangem as possibilidades de resultado da pressão exercida pelas redes transnacionais, analisaremos as características políticas e contexto histórico-social do Estado-alvo que permitiram a postura que foi adotada.

Após a análise dos referenciais teóricos, adentramos no caso em questão: Maria da Penha. O trâmite doméstico do caso e as recomendações foram minuciosamente detalhadas pelo Relatório n. 54 de 2001 publicado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, quando o aceite da denúncia correspondeu à

falta de responsividade do Estado brasileiro (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS - CIDH, 2001).

Portanto, o segundo capítulo do trabalho expõe o contexto em que a violência contra Maria da Penha estava inserida e quais ações foram tomadas pela vítima em busca de justiça. Ademais, apresentamos o comportamento estatal nas diferentes etapas do processo e a resolução do caso escolhida pelo governo brasileiro para minimizar o prejuízo da explícita tolerância judicial diante da violência de gênero exposta pela denúncia. Por fim, neste capítulo, discorremos sobre a formação da Lei Maria da Penha e suas mudanças inovadoras na política doméstica brasileira.

O terceiro capítulo ocupa-se de um balanço da Lei Maria da Penha e seus desdobramentos, além de contextualizar a lei na agenda política do governo de Jair Bolsonaro em 2022. A Lei Maria da Penha foi uma grande conquista da luta feminista, porém sua eficácia somente se dá diante das prioridades do governo vigente. Fazemos um levantamento de dados da aplicabilidade da lei nos governos anteriores até o governo atual, a fim de compreender o esvaziamento desta política pública no governo de Jair Bolsonaro. Por último, desenvolvemos uma análise do texto exposto e concluimos com a importância da compreensão e visibilidade da problemática.

1.2 - JUSTIFICATIVA

Em termos sociais, o estudo procura gerar discussões políticas sobre a temática da violação dos direitos humanos, em específico a questão da violência de gênero, além de dar visibilidade às dinâmicas transnacionais. Ademais, busca entender a reação dos atores estatais e não-estatais nos três momentos: antes, durante e após as pressões exercidas.

Em termos acadêmicos, compreender a funcionalidade e os protocolos de reação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Além disso, movimentar discussões sobre a efetividade das posturas adotadas, isto é, verificar até que ponto as medidas implementadas no momento de pressão são consistentes com o objetivo. Por fim, propagar a análise no meio acadêmico abrirá mais espaço para denúncias e visibilidade às problemáticas que podem ser levadas ao meio internacional.

1.3 - METODOLOGIA

Para realizar a reflexão, a pesquisa é fundamentada quanto aos fins como estudo bibliográfico, exploratório e descritivo (GIL, 2008; ALMEIDA, 2016) de forma a abranger da melhor forma a atuação das redes transnacionais na aplicação de pressão ao Estado brasileiro. A campanha da Lei Maria da Penha abordada no projeto trata-se de uma denúncia de violência de gênero, isto é, a postura de ruptura com as normas de direitos humanos previstos na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), diante da negligência estatal perante a tentativa de homicídio ocorrido no caso Maria da Penha.

Os conceitos serão analisados a partir de fontes primárias, como documentos oficiais, e bibliografia secundária, por meio de artigos acadêmicos e pesquisas científicas sobre o assunto, segundo o referencial teórico dos modelos bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998), espiral (SIKKINK; RISSE, 1999) e do impacto nas normas domésticas abordado por Beth Simmons (SIMMONS, 2009; (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS - CIDH, 2001).

2. OS MODELOS EM AÇÃO

2.1 - AS REDES TRANSNACIONAIS NO MEIO INTERNACIONAL

Compreender as diferentes dinâmicas por meio das quais os espaços internacionais e nacionais interagem faz parte do escopo de muitas das teorias de Relações Internacionais. O conceito de Estado entende-se por alguns aspectos específicos de território, soberania, povo e o monopólio legítimo do uso da força (PECEQUILO, 2004). Quando entramos no meio internacional, os diversos Estados estão em um ambiente anárquico, porém com a presença de várias organizações internacionais e instituições internacionais que permitem as relações de cooperação. Ademais desses atores estatais e intergovernamentais e de seus regimes e arranjos regulatórios, deve-se atentar ainda para a importante presença de atores não estatais. Especialmente, atores como organizações não governamentais (ONGs) internacionais e movimentos sociais transnacionais, muitos dos quais atuam para configurar redes transnacionais de ativismo no interior da sociedade civil global, valendo-se para tanto do uso de normas internacionais e de contatos entre si e com Estados e OIs (KECK; SIKKINK, 1998, p.10).

As redes do âmbito internacional são compostas por atores internacionais, nacionais e, sobretudo, transnacionais que podem influenciar e orientar os Estados de acordo com seus interesses em comum, em especial, em temáticas de direitos humanos, direitos das mulheres e meio ambiente. Ao visibilizar essas temáticas, as ideias das redes são inseridas em debates e, por conseguinte, criam uma pressão para serem adotadas e consideradas na formulação de regras domésticas, potencialmente influenciando a política nas fronteiras dos Estados. Portanto, possuem relevância tanto no meio internacional quanto doméstico por criarem ligações entre atores da

sociedade civil, Estados e organizações internacionais, multiplicando os canais de acesso ao sistema internacional (KECK; SIKKINK, 1998, p.11).

Os atores participantes das redes vinculam-se essencialmente por compartilhar os mesmos valores, discursos em comum e trocas densas de informações e serviços, e sua participação é de forma voluntária, conforme a possibilidade de se obter ou dispersar conhecimentos diversos, respeito e benefícios (KECK; SIKKINK, 1998, p.11).

Vale ressaltar que o ponto-chave desse processo é a troca de informação: as redes transnacionais são capazes de exercer uma pressão a fim de movimentar organizações internacionais e governos poderosos por meio das informações estrategicamente dissipadas. Essa habilidade não-tradicional e singular das redes em manipular informações a fim de criar uma nova moldura aos problemas, e a partir daí persuadir, pressionar e ganhar vantagem em cima de atores mais poderosos, torna-as relevantes no meio internacional (KECK; SIKKINK, 1998, p.11).

Mesmo não obtendo sucesso em todas as suas tentativas, a voz das redes transnacionais é cada vez mais alta em debates políticos. A partir de cada temática, há possibilidades de pressões mais bem sucedidas de acordo com suas especificidades e visibilidade nas instituições internacionais e também a depender dos seus atores participantes. Quanto mais eles conseguirem apresentar o problema de forma compreensível e chocante ao público-alvo, mais atrairão atenção e encorajarão ação (KECK; SIKKINK, 1998, p.22).

Uma vez que possuem motivações que as diferem das organizações internacionais comuns, as redes transnacionais consideram valores como motivação e buscam, para além de mudanças de normas, advogar e incitar mudanças nos princípios

de base das interações internacionais. Ao pressionar os atores alvos a adotar uma postura condizente com as normas internacionais e monitorar de acordo com os padrões internacionais, contribuem para mudanças de percepção nas identidades, interesses e preferências dos atores estatais. Assim, transformam suas posições discursivas e, por fim, podem estimular mudanças nos procedimentos, políticas e comportamento adotados (KECK; SIKKINK, 1998, p.11).

As redes são estruturas comunicativas que podem ser entendidas como espaços políticos nos quais os atores negociam significados conceituais de visões sociais, culturais e políticas de seu empreendimento conjunto. Os atores participam de políticas internacionais e domésticas simultaneamente e não se restringem a participar de apenas uma rede transnacional. Esse caráter fluido permite que os recursos estratégicos, essencialmente as informações de qualidade, sejam utilizados efetivamente a fim de afetar um mundo de Estados e Organizações Internacionais (KECK; SIKKINK, 1998, p. 12).

Redes transnacionais, constituídas por padrões de interações entre organizações e indivíduos não-estatais, governamentais e intergovernamentais, compreendem possibilidades estruturais de mudança por meio da sua ação política motivada e estratégica, e esse seu poder de agência maior, fruto desse somatório e interligação de forças, não pode ser reduzido meramente aos seus componentes (KECK; SIKKINK, 1998, p. 12-3)

2.2 - O MODELO BUMERANGUE

Quando há denúncias de problemas diante dos quais os canais entre grupos domésticos e seus respectivos governo estão bloqueados, ou são ineficazes na

resolução do conflito, as redes transnacionais acionam o modelo bumerangue conforme a Figura 1. Assim, a arena internacional torna-se talvez o único lugar em que ativistas têm voz para denunciar seus problemas. Desse modo, quando os governos estatais mostram-se inacessíveis a atores domésticos que possuem denúncias válidas, mas que são invisibilizados ou estão localizados em locais de difícil acesso, os atores internacionais podem amplificar as demandas desses grupos internos e criar espaço para as novas pautas. (KECK; SIKKINK, 1998, p.17).

Figura 1: Ilustração do modelo bumerangue acionado.



Fonte: Adaptado do estudo de KECK; SIKKINK (1998).

Diante disso, dentro do sistema interamericano de direitos humanos ativar o modelo bumerangue consiste na situação em que um ator doméstico tenha esgotado todos os recursos internos ou consiga provar que suas denúncias e intenções foram inúteis, para então atravessar sua problemática pelas fronteiras do Estado. Isto é,

devem-se esgotar todas as possíveis maneiras de resolução no meio doméstico antes de partir aos recursos internacionais (KECK; SIKKINK, 1998, p. 20).

Desta maneira, as redes transnacionais são incisivas a exercer uma pressão no Estado de fora para dentro, mas a palavra final continua sendo do Estado. O acionamento do modelo bumerangue estratégico é mais comum em campanhas nas quais o alvo é um comportamento ou política de Estado, e quando a campanha busca uma mudança ampla de postura envolvendo atores estatais dispersos e variados, as estratégias deverão ser mais difusas (KECK; SIKKINK, 1998, p. 20-1)

O Estado é o maior garantidor dos direitos humanos, mas também seu violador primário. Quando um governo viola ou recusa-se a reconhecer direitos, o indivíduo busca conexões internacionais a fim de expressar suas preocupações ou até mesmo proteger a sua vida, ativando o modelo bumerangue. Portanto, a arena de influência das redes não pode ser considerada apenas externa e imposta ao Estado, já que os governos, voluntariamente e de maneira soberana, assumiram as obrigações de cumprimento das normas internacionais. Consequentemente, a ação política da rede se encontra justamente em recordar os governos dos seus deveres, exercendo uma influência ativa nos processos de tomadas de decisões em termos de legislação e implementação de políticas públicas (KECK; SIKKINK, 1998, p.20)

Em suma, a identidade e os objetivos dos Estados e dos atores não estatais trazidos para o meio internacional se entrelaçam através das redes, então a gestão das redes não é meramente reflexo dos interesses dos Estados principais, mas sim da dinâmica entre os atores participantes na discussão política tratada. Por conseguinte, a capacidade de ação da rede não se reduz à capacidade de ação do participante estatal mais importante, e sim às múltiplas identidades e relações que são constituídas. A

partir daí, surge a possibilidade de mudança provocada pelas redes transnacionais (KECK; SIKKINK, 1998, p. 14-5).

As redes envolvem-se em assuntos que requerem conhecimento e informações confiáveis, perante os quais o valor daquilo que está em jogo é absoluto, por envolver direitos e garantias fundamentais. Alguns dos principais atores das redes transnacionais são setores organizacionais intergovernamentais regionais e internacionais, organizações não-governamentais domésticas e internacionais, organismos de investigação e de influência e movimentos sociais locais, setores do executivo e legislativo dos governos estatais, fundações privadas, igrejas, sindicatos, intelectuais e meios de comunicação. Mesmo que todos eles não participem de todas as redes, são atores relevantes em muitas delas (KECK; SIKKINK, 1998, p.14).

Vale destacar que as ONGs internacionais e nacionais desempenham um papel central nas redes mesmo não sendo, necessariamente, as mais influentes no processo de pressão frente ao Estado. Elas são fundamentais para trazer para dentro das redes certas problemáticas, induzindo atores mais fortes a adotar a defesa dessas pautas (KECK; SIKKINK, 1998, p.14).

As ONGs introduzem as problemáticas às redes que as enquadram de uma forma que atinja o público alvo, oferecem informações de qualidade e pressionam para que as políticas estatais sofram mudanças. Não apenas tentam argumentar e persuadir seus oponentes, mas precisam de ferramentas eficazes, tais como apresentar as denúncias à agenda pública de uma forma inovadora, oportuna e com forte apelo emocional e simbólico, além de buscar canais receptivos para elas. A mídia, em especial, é um parceiro essencial das redes, pois para alcançar um público maior, a

rede busca atrair a atenção da imprensa, e cria uma ligação de credibilidade (KECK; SIKKINK, 1998, p.29).

Algumas vezes, as redes enquadram problemas antigos de uma nova maneira para que os outros atores identifiquem-se e interessem-se por suas campanhas. Por exemplo, utilizar palavras que geram choque foi uma estratégia utilizada em uma campanha iniciada em 1974 por uma rede de direitos das mulheres. A denúncia já antiga, que abordava o ritual de cortar parte da genitália feminina, tornou-se questão de preocupação internacional ao ser referida como mutilação, conectando-se a uma ideia de castração ao invés de um procedimento médico ou decisão cultural. A denúncia tomou outras proporções após ser reformulada como uma questão de violência contra a mulher (KECK; SIKKINK, 1998, p.29).

Portanto, toda informação pode estar aberta a uma variedade de interpretações e, ao dramatizar as situações das vítimas e tornar os fatos frios e impessoais em histórias humanas, a rede tende a mobilizar e engajar as pessoas em ação. Nesse sentido, as redes não-governamentais têm ajudado a legitimar o uso de testemunhos junto de informações técnicas e estatísticas. Ligar as duas ferramentas é essencial para sua formulação de estratégia e, em conjunto, ambas são mais eficientes em convencer cidadãos comuns a tomar partido no assunto em questão. Assim como busca cultivar uma reputação de credibilidade com a imprensa, a rede investiga os testemunhos buscando maior veracidade, toda denúncia é reportada, analisada, investigada e positivada, pois a credibilidade e o drama são componentes essenciais de estratégia para persuadir o público e os formuladores de políticas (KECK; SIKKINK, 1998, p. 27-8).

A globalização¹ tornou o mundo mais acessível, e os governos não monopolizam o fluxo de informações como ocorria décadas atrás. O papel desempenhado por essas informações explica a relevância e impacto da criação das redes: os atores não-governamentais organizam, difundem, simplificam e dramatizam as informações complexas e dispersas sobre determinado tema, posteriormente aumentando, de maneira estratégica, a sua reverberação pelo alcance e capilaridade das redes. A maioria das organizações não-governamentais não possui recursos financeiros para manter conexões em uma variedade de países, e o contato com grupos que têm ideias semelhantes permite acesso a informações necessárias para seu trabalho, expande sua legitimidade e ajuda a mobilizar informações em uma questão específica da política-alvo (KECK; SIKKINK, 1998, p. 20).

À vista disso, compreendemos que as redes transnacionais de influência e pressão se distinguem por terem como papel central valores e princípios e tomar ações diante disso. Criam estratégias para utilizar-se das informações e crenças a fim de incentivar ações políticas e criar ondas com o apoio de instituições mais poderosas. As redes articuladas em torno de uma temática são fortes por serem integradas não apenas por ONGs, mas também por indivíduos que formam parte de fundações, organismos estatais ou organizações internacionais, cujas conexões e áreas de atuação permitem ampliar a abrangência e o potencial da política de influência sobre os Estados (KECK; SIKKINK, 1998, p.14-5). E mesmo que as campanhas bem-sucedidas acionadas pelas redes não mudem toda a estrutura, acredita-se que elas são capazes de assegurar um

¹“A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção inversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço. Assim, quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o que ocorre numa vizinhança local tende a ser influenciado por fatores — tais como dinheiro mundial e mercados de bens — operando a uma distância indefinida da vizinhança em questão” (GIDDENS, 1991, p. 60-61).

pouco mais de segurança aos indivíduos que as procuram (KECK; SIKKINK, 1998, p.34).

A violência contra a mulher é um problema do patriarcado, por exemplo, e esse ainda é muito enraizado e estrutural para ser tocado, mas ao repugnar certos comportamentos e reconhecer padrões, é possível transformar alguns efeitos do patriarcado em problemas a serem solucionados e aplicar certa mudança de perspectiva dos Estados diante da temática (KECK; SIKKINK, 1998, p.34).

Alguns aspectos abordados efetivamente pelas redes são comuns entre elas: (a) quando envolvem dano físico a indivíduos vulneráveis, especialmente quando há uma história clara e curta que aponta o responsável pelo delito; (b) quando envolvem igualdade jurídica de oportunidades. A primeira demonstra-se particularmente atraente, pois mesmo que os integrantes das campanhas possam ser contestados, as redes contra práticas envolvendo danos físicos a populações consideradas vulneráveis e/ou inocentes são mais prováveis de serem efetivas transnacionalmente. Ao serem convertidas em uma “história causal” que aponta culpados e designa responsabilidades, o público-alvo identifica-se e ações são requisitadas (KECK; SIKKINK, 1998, p.35).

As redes transnacionais buscam exercer pressão de forma muito similar a outras organizações, porém contam com o apoio de atores que alavancam a sua capacidade de ação e podem utilizar mais de uma tática simultaneamente em uma mesma campanha. Entre essas táticas, é possível destacar: (a) a política da informação, que permite o alcance e o uso de dados que podem ter uso político, de forma rápida e confiável em posições estratégicas; (b) a política simbólica, isto é, a capacidade de recorrer a símbolos, ações ou histórias sobre as situações apresentadas para alcançar

públicos que, mesmo distante das circunstâncias, consigam entender, se indignar e se engajar com os casos; (c) a política de influência (*leverage politics*), que possibilita o contato com atores poderosos que podem mudar uma situação em que os membros menos poderosos de uma rede têm menor influência; (d) a política de responsabilização, ou seja, ações garantidoras de que atores mais poderosos irão cumprir com os princípios gerais com os quais formalmente comprometeram-se, sob pena de sofrerem algum tipo de desvalorização em sua imagem (KECK; SIKKINK, 1998, p.24).

Deste modo, para as redes é de extrema importância adquirir informações de qualidade uma vez que elas são criadas e suas discussões propagadas a partir de sucessos simbólicos e conferências. Além disso, quando a distância das normas e do comportamento é muito grande, as redes utilizam-se da influência de seus atores mais poderosos para tentar tornar as pressões de reputacionais e simbólicas em verdadeiramente materiais, ao vincular o assunto com a questão de comércio, denunciando minuciosamente seus comportamentos perante o meio internacional (KECK; SIKKINK, 1998, p.24).

Assuntos que se referem a temas morais, como ideias sobre o correto e o incorreto, são incorporadas pelas redes e seus ativistas. Assim, conseguem atenção quando produzem um eco quanto às ideias e ideologias já existentes e disseminadas (KECK; SIKKINK, 1998, p. 34). Porém, para além disso, as redes inovam ao: (a) converter um assunto social em um problema social, por meio de sua contextualização, apontamento dos culpados e proposição de soluções; (b) desenvolver uma lógica para que as ações tomadas sejam compreendidas, estabelecendo assim novas conexões com os problemas já denunciados. Os atores das redes semeiam os discursos de maneira em que colocam-se em posições estratégicas

no meio internacional e atraem a atenção de atores de influência mais abrangente. Assim, os atores denunciados às redes ficam em uma posição vulnerável quando são responsabilizados por suas práticas (KECK; SIKKINK, 1998, p.24).

Além das informações informais conseguidas por meio de testemunhos e investigações locais, as redes utilizam-se de vantagens políticas diante dos atores alvos. Quando há uma nação poderosa em questão, deve-se usar de parceiros ainda mais poderosos para conseguir influência. Identificar vantagens materiais e morais é um passo crucial nessa fase da campanha: as vantagens materiais são ligadas a dinheiro ou bens, mas potencialmente também a votos em organizações internacionais ou outros benefícios do gênero. Ainda que a influência das redes dependa da postura de aliados poderosos, a sua credibilidade também deriva em parte em sua habilidade de mobilizar seus próprios membros e afetar a opinião pública por meio da mídia (KECK; SIKKINK, 1998, p.31).

A vantagem moral envolve uma estratégia chamada de “mobilização de vergonha” por alguns comentaristas, e consiste em divulgar o comportamento inadequado do ator-alvo ao escrutínio internacional. Caso o governo em questão tenha estima pela opinião dos outros, a rede espera pôr em risco credibilidade suficiente do alvo a fim de motivá-lo a mudar uma norma ou postura comportamental para continuar a gozar da aceitação social dos demais Estados, organizações internacionais e até mesmo de empresas e investidores internacionais. Porém, o grau em que cada Estado está vulnerável a esse tipo de pressão varia (KECK; SIKKINK, 1998, p.31).

A partir da estratégia da política de responsabilidade, as redes dedicam energia considerável para convencer governos e outros atores a mudar publicamente suas posições diante das problemáticas. Como algumas vezes a postura adotada é apenas

uma forma de desviar atenção da mídia e do público, as redes tentam transformar os discursos em confirmação de responsabilidade. Uma vez que um governo publicamente compromete-se a um princípio, por exemplo, em favor dos direitos humanos, as redes usam sua posição de destaque e suas correntes de informações para expor a distância de seu discurso e suas práticas. Isso é constrangedor para alguns Estados que devem tentar amenizar o impacto ao diminuir a distância entre o que dizem e o que fazem. Porém, as estruturas domésticas perante as quais Estados e atores privados podem ser responsabilizados por seus pronunciamentos, suas leis e seus contratos variam consideravelmente de uma nação a outra, isto é, a existência de mecanismos legais não necessariamente os tornam ferramentas viáveis em todos os contextos (KECK; SIKKINK, 1998, p. 31-2).

Em suma, a ideia geral é de criar custos de imagem e reputação aos governos alvos para que adotem uma mudança de postura e apliquem as devidas normas diante da violência denunciada. Por meio dos chamados “naming” e “shaming”, o público geral é sensibilizado e conquista o apoio de aliados mais fortes para que o Estado-alvo violador seja constrangido e reflita sobre a urgência da nova perspectiva. Quando um governo fere uma norma internacional dos direitos humanos, ele não afeta diretamente seus interesses mais egoístas e imediatistas, mas, quando isso pode lhe custar um benefício internacional ou algo mais material como aliados comerciais, aumenta-se a chance de que surja uma consciência de mudança. Daí a importância das redes no quesito, já que elas utilizam-se de seus aliados e suas estratégias para que uma mudança seja incitada (KECK; SIKKINK, 1998).

2.3 - O MODELO ESPIRAL

O primeiro modelo retratado analisa o funcionamento da rede, enquanto o modelo espiral a ser abordado agora apresenta as reações do governo em face das pressões exercidas pelas redes ao longo do tempo. Através da comparação das similaridades e diferenças do impacto das pressões das redes de direitos humanos em diferentes cenários, compreendemos a variação do efeito ocasionado em termos dos comportamentos e de possíveis mudanças de normas e políticas nos Estados (SIKKINK; RISSE, 1999, p.2).

O modelo espiral consiste, portanto, em vários acionamentos do modelo bumerangue com efeitos progressivos e escalonados na situação dos direitos humanos do Estado-alvo. É um modelo casual, o qual busca explicar a variação dos passos dados pelo governo nacional alvo ao longo do caminho até uma melhoria nas condições dos direitos humanos (SIKKINK; RISSE, 1999, p.18).

Em primeiro lugar, o modelo espiral busca entender sob quais condições os regimes, princípios, normas e regras dos direitos humanos podem passar a ser internalizados e implementados domesticamente, e portanto o quanto realmente o processo de transformação política pode ou não ser efetivo ao final do processo de pressão das redes transnacionais, configurando uma efetiva e consequente socialização bem-sucedida do Estado em que as autoridades se convencer da importância e legitimidade dos direitos humanos a ponto de alterar suas normas e práticas estatais. O modelo propõe uma análise de cinco estágios que explica as variações dos governos diante das críticas e denúncias internacionais (SIKKINK; RISSE, 1999, p.4).

O impacto das redes transnacionais e de seus atores não-estatais varia de acordo com as estruturas domésticas de cada Estado-alvo, a depender da abrangência de seu acesso ao sistema político e de sua habilidade em conectar-se aos atores

internos. Portanto, a difusão das normas internacionais da área dos direitos humanos depende crucialmente das redes estabelecidas e sustentadas entre os atores domésticos e transnacionais os quais conseguem ligar-se com os regimes internacionais (SIKKINK; RISSE, 1999, p.5).

O principal objetivo da socialização é que os Estados alvos internalizem as normas de maneira que a pressão externa torne-se desnecessária para a garantia de cumprimento (SIKKINK; RISSE, 1999, p.11).

O processo, o qual aborda a internalização e implementação das normas, citado acima, pode ser nomeado de socialização, conforme mostra a Figura 2. Diferenciamos três processos dentro deste, os quais podem ocorrer simultaneamente: (1) processos de adaptação instrumental e barganha estratégica; (2) processos de levantamento de consciência moral, “shaming” (envergonhamento do Estado alvo), argumentação, diálogo e persuasão; (3) processos de institucionalização e habitualização. Cada processo varia de acordo com a etapa em que se encontra a socialização, porém em geral a primeira prevalece em estágios iniciais, depois o segundo torna-se mais significativo e o terceiro marca os passos finais da socialização (SIKKINK; RISSE, 1999, p.5).

Figura 2: O processo das normas de socialização.



Fonte: Adaptado do estudo de SIKKINK; RISSE (1999).

O primeiro processo de socialização abrange o comportamento iniciante dos governos alvos de criar concessões táticas, domésticas e/ou internacionais, para ajustar-se à pressão. Eles devem assinar acordos internacionais ou libertar algum político prisioneiro para firmar seu ponto, por exemplo, para reforçar algum auxílio estrangeiro, superar alguma norma internacional ou fortalecer sua soberania diante da oposição doméstica. Podem até iniciar um processo de barganha com a comunidade internacional e/ou indivíduos da oposição doméstica, chegando até a ajustar seu comportamento de acordo com o discurso dos direitos humanos internacionais sem necessariamente acreditar na validade das normas. Portanto, a adaptação instrumental é uma reação típica dos estágios iniciais de socialização, com mudanças de comportamento cosméticas e de fachada (SIKKINK; RISSE, 1999, p.12).

Discursos argumentativos fazem parte do segundo processo abordado dentro da socialização. Enquanto o primeiro trata majoritariamente de mudanças superficiais

e cosméticas, este enfatiza a socialização em patamar superior, com ênfase na comunicação, argumentação e persuasão, com os atores validando e crendo no valor e legitimidade das normas. O termo discurso é utilizado no sentido de que os Estados devem expressar verbalmente seu entendimento das informações repassadas. No caso do Estado-alvo, há discussões argumentativas e públicas das normas, uma vez que ele passa a concordar com a correção das normas supostamente violadas, de modo que a discussão deixa de ser sobre a (im)pertinência dos direitos humanos e se desloca para confirmar ou não se houve, de fato, violação. Esse momento é um desafio para as redes, pois os atores podem concordar com a validade moral de uma norma, mas discordar sobre se certo comportamento é englobado por ela (SIKKINK; RISSE, 1999, p. 13).

Finalmente, o terceiro processo aborda os discursos morais que desafiam a validade das alegações da norma. A lógica do discurso comportamental e os processos de argumentação e persuasão prevalecem e os atores desenvolvem um entendimento coletivo que toma parte de sua identidade e leva-os a determinar seus interesses. Uma vez que o argumento central seja a universalidade dos direitos humanos, torna-se impossível compreender que nossa cultura e modos de vida não abarquem os direitos humanos. Nessa fase, pessoas tornam-se convencidas e persuadidas a mudar seus interesses instrumentais, ou ver seus interesses de outras maneiras seguindo as ideias de princípio dos direitos humanos (SIKKINK; RISSE, 1999, p.14).

Os atores das redes transnacionais muitas vezes contam com essas variedades de técnicas de persuasão, muitas vezes apelando para o emocional, evocação de símbolos, assim como o uso de argumentos lógicos. Na área dos direitos humanos, persuasão e socialização frequentemente envolvem processos de “shaming” e denúncias, não mirando em usar a lógica, mas sim no isolamento social e

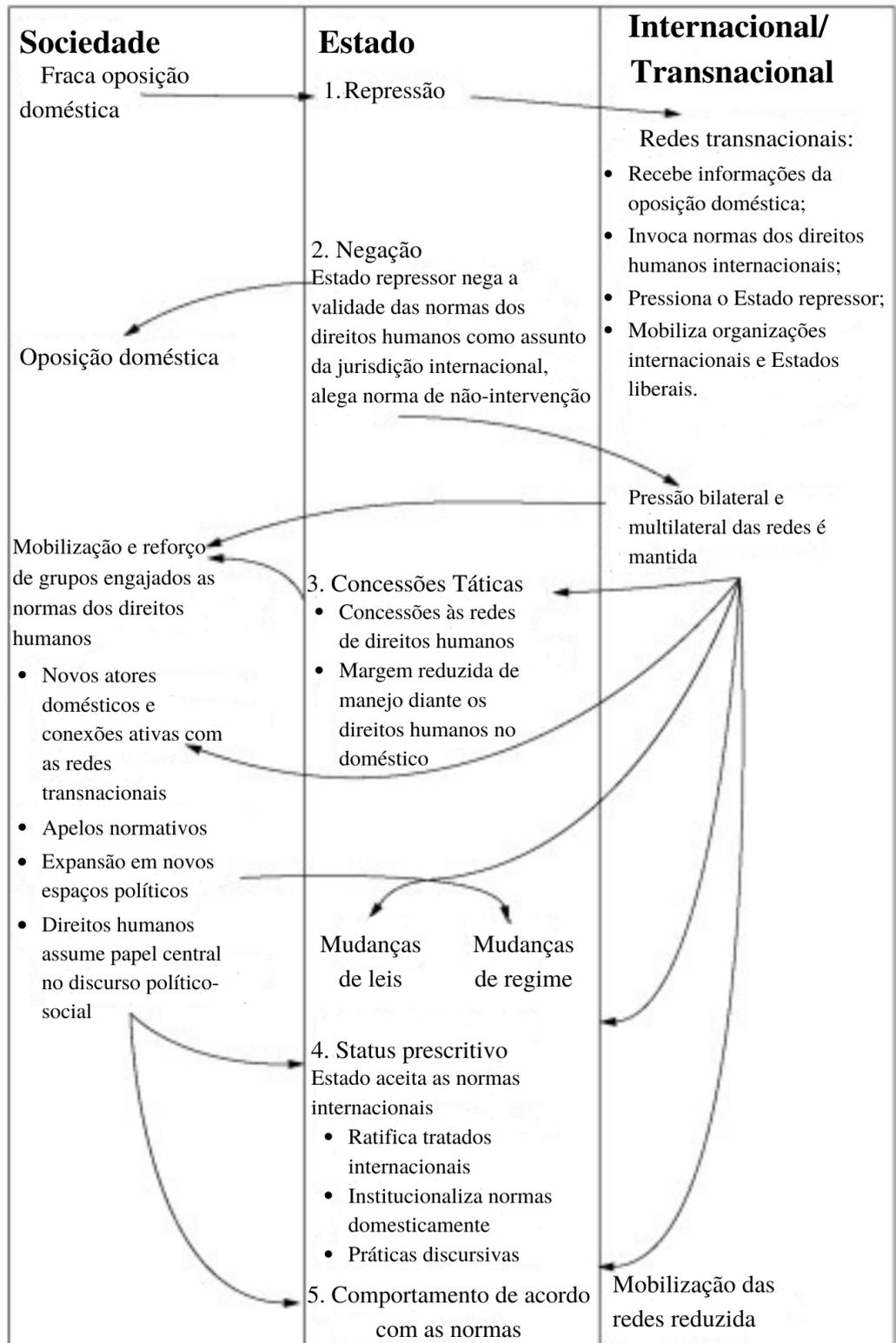
envergonhamento do alvo, não para evitar conflito, mas para persuadir de forma eficaz (SIKKINK; RISSE, 1999, p.14).

Ao analisar padrões característicos na maneira pela qual um Estado muda de um comportamento para outro, certas etapas podem ser descritas. Por exemplo: (1) um governo repressivo inicialmente adapta-se às pressões normativas por razões instrumentais e quando a pressão diminui, o comportamento violentador recomeça. Entretanto, algumas vezes, os direitos humanos começam a criar raízes nas normas domésticas e mudam suas práticas discursivas. Isso abre espaço para que a oposição doméstica argumente usando o próprio governo como ponto central. Torna-se difícil para que o Estado negue a legitimidade dos direitos humanos depois de publicamente validá-los; (2) o “levantamento” de consciência (conscientização) pela comunidade internacional dos direitos humanos frequentemente envolve a ferramenta de “shaming”. Os Estados violadores de normas são denunciados como párias que não pertencem à comunidade das nações civilizadas. Essa ferramenta valoriza ou desvaloriza a imagem do ator no meio internacional, classificando-o como parte do “nós” ou dos “outros”. Alguns governos podem não se importar com isso, porém outros se sentem profundamente ofendidos (SIKKINK; RISSE, 1999, p. 15-6).

Uma vez que o Estado esteja convencido da validade moral e adequação das normas em questão, deixa de ser um comportamento forçado e torna-se o chamado processo de habitualização. A postura coerente das normas dos direitos humanos é levada em consideração na formulação e implementação de leis independente da consciência moral dos atores. Este estágio marca o fim do processo de socialização (SIKKINK; RISSE, 1999, p.17).

Em suma, a dinâmica do modelo espiral é baseada na existência prévia de instituições internacionais que regulam as normas dos direitos humanos e nas redes transnacionais compostas dos atores citados anteriormente que possuem conexões essenciais. As fases fluidas e os atores integrantes são ilustradas na figura 3 a seguir.

Figura 3: O modelo espiral adaptado.



Fonte: Adaptado do estudo de SIKKINK; RISSE (1999).

O modelo espiral desenvolve cinco fases para a socialização, as quais especificam os mecanismos causais e a lógica prevalente nas ações de cada fase do processo. O modelo também conta com hipóteses sobre em quais condições há expectativa de progresso na implementação e aponta variações no efeito doméstico das normas internacionais (SIKKINK; RISSE, 1999).

O modelo teórico pode ser generalizado e usado em diversos contextos, e as diferenças acusadas por ele podem ser medidas pela duração do processo de socialização e em qual momento encontra-se (SIKKINK; RISSE, 1999, p.6). As cinco fases do modelo espiral são: (1) repressão, nessa fase o Estado alvo está violando o direito em questão; (2) negação, o Estado alvo nega a ocorrência da violação e nega a legitimidade das denúncias; (3) concessões táticas, o Estado alvo ativa algumas mudanças pequenas e “cosméticas”; (4) status prescritivo, o Estado alvo reconhece a violação e as redes agem como “professoras de normas”; (5) comportamento consistente com as normas, o Estado alvo combate as violações, e a partir daí mantém a postura comportamental adotada mesmo sem a pressão externa (SIKKINK; RISSE, 1999).

A primeira fase compreende a ativação das redes e a repressão do Estado alvo. O ponto inicial é a denúncia de situação de repressão, na qual a oposição doméstica é ainda fraca demais ou oprimida demais para significar um desafio ao governo, e os níveis de repressão podem variar de um país a outro. Essa fase pode durar um longo tempo, já que o Estado-alvo pode ignorar o contato da rede, além de que em algumas situações a repressão é tão grande que pode atrapalhar o recolhimento de informações. Somente se e/ou quando a rede obtiver sucesso em recolher informações suficientes da violência no Estado alvo é que será possível colocar a problemática na agenda internacional, movimentando a situação para a fase 2 (SIKKINK; RISSE, 1999, p.22).

A fase 2, denominada de negação, coloca o Estado-alvo na agenda internacional das redes transnacionais de direitos humanos, e atrai atenção do público internacional. Essa ativação das ferramentas das redes é geralmente resultante de uma violação pavorosa e revoltante efetuada pelo Estado-alvo, de tal modo que esse estágio é caracterizado pela disseminação e produção de informações que toquem o público. A reação inicial do Estado violador é negar a validade das normas internacionais de direitos humanos, alegando que as práticas nacionais não são assuntos da jurisdição internacional. Acusa-se a crítica exposta pelas redes como uma intervenção ilegítima nos assuntos internos do país. Às vezes, o governo até obtém sucesso em mobilizar um sentimento de nacionalismo contra a intervenção estrangeira e suas críticas (SIKKINK; RISSE, 1999, p.23).

O acionamento do bumerangue inicial parece ser então improdutivo, baseado nas reações iniciais que fortalecem o suporte doméstico, mas isso não desativa o modelo em andamento. Vale ressaltar que esse estágio já faz parte do processo de socialização, pois o fato de que o Estado sente a necessidade de negar as acusações demonstra um processo interno já iniciado, pois ele apresenta a preocupação com sua imagem e reputação (SIKKINK; RISSE, 1999, p.24).

Esse processo pode ser longo de acordo com a flexibilidade e vulnerabilidade do Estado-alvo. E, nesse contexto, o Estado quase nunca rejeita o direito humano em questão, majoritariamente negando a suposta validade da norma internacional, que nesse caso estaria se sobrepondo indevidamente à soberania estatal. Ademais, alguns governos podem não se importar com sua imagem e talvez silenciem a oposição doméstica. Visto o rol das ferramentas que os governos repressores ainda possuem para lutar contra as redes, a transição dessa fase para a fase três constitui o maior desafio dos ativistas. O sucesso da passagem de uma fase para outra depende da força

e das estratégias utilizadas pela rede em conjunto à vulnerabilidade do governo repressor às pressões internacionais (SIKKINK; RISSE, 1999, p. 24).

A terceira fase consiste nas concessões táticas. Se a pressão persiste e aumenta de acordo com a estratégia das redes de utilizar o “shaming”, o Estado violador de normas busca mudanças cosméticas para apaziguar as críticas internacionais. Mesmo que este melhore temporariamente a situação, não há expectativas de melhorias estáveis nas condições dos direitos humanos nesse momento. As pequenas mudanças cosméticas de libertar prisioneiros ou abrir espaço para atividades de protestos domésticos, por exemplo, podem permitir que a oposição doméstica junte coragem e espaço para criar sua própria campanha de crítica contra o governo (SIKKINK; RISSE, 1999, p. 25).

Nesse ponto, o governo age de forma instrumental e estratégica, cedendo concessões para que recupere assistência militar ou econômica, ou diminua o seu isolamento internacional. O efeito mais importante dessa fase não é necessariamente a mudança de comportamento do governo, mas a possibilidade de agência dos atores domésticos, transferindo o foco do nível transnacional para o doméstico. O apoio das redes permite que suas demandas sejam empoderadas e legitimadas, e sua integridade física protegida pelas suas conexões internacionais (SIKKINK; RISSE, 1999, p. 25).

Essa é uma fase de risco, pois caso as estratégias de pressão não funcionem e o governo violador de normas não se importe com o isolamento internacional, as mobilizações dos ativistas domésticos podem ser reprimidas agressivamente e assim decapitar o movimento, alastrando o medo e congelando a dinâmica. Mesmo que essa situação dificulte a espiral, essa reação também custa caro aos governos repressores

em termos de legitimidade doméstica e pode validar a crítica internacional ao revelar mais claramente o poder coercivo do Estado (SIKKINK; RISSE, 1999, p.26).

Caso o ciclo não seja atrasado por uma situação como a citada acima, a oposição doméstica tem chances de ganhar força, por suas conexões. Ao aproximar-se do fim dessa fase, o governo repressor não se encontra no controle da situação doméstica. Quando o Estado alvo adota uma postura contra a norma dos direitos humanos, a rede doméstica-transnacional é pressionada de cima - pelas redes transnacionais - e de baixo - pelos ativistas domésticos (SIKKINK; RISSE, 1999, p.26).

Nessa fase do processo de socialização, espera-se que as duas ferramentas estejam ativadas, com a argumentação e racionalização do assunto ganhando significado (SIKKINK; RISSE, 1999, p.26). E o próprio governo opressor acaba por dar argumentos à oposição: após as duas primeiras fases de negação e rejeição, as concessões são vistas como admissão de culpa, o que fortalece os atores a favor dos direitos humanos. O resultado, seja de uma mudança no regime ou de uma “liberalização controlada”, marca, nesse estágio do processo de socialização, a transição à quarta fase (SIKKINK; RISSE, 1999, p.28).

A quarta fase é marcada pelo envolvimento do próprio Estado alvo na descrição e nos comentários sobre as normas dos direitos humanos, isto é, um status prescritivo (RITTBERGER, 1993, p. 10-11). As reivindicações de validade das normas já não são mais controversas, mesmo se o próprio comportamento continua a violá-las. A transição das ideias de princípios em adquirir a posição de status prescritivo é decisiva no impacto da mudança política e social efetiva (SIKKINK; RISSE, 1999, p.29).

Nesse momento, o comportamento argumentativo é o mais importante e há alguns indicadores concretos para demonstrar a conceitualização para o status prescritivo: (1) o governo alvo ratifica as convenções de direitos humanos internacionais e inclui os protocolos opcionais; (2) institui as normas na constituição e/ou nas leis domésticas; (3) há algum mecanismo institucionalizado para denúncia de cidadãos sobre as violações de direitos humanos; (4) os discursos do governo reconhecem a validade das normas dos direitos humanos independentemente do público, deixam de assimilar denúncias como "interferências em assuntos internos" e se engajam em diálogos com seus críticos (SIKKINK; RISSE, 1999, p.29).

É esperado que a interação entre os governos nacionais e seus críticos domésticos e internacionais seja parecida com as noções de diálogos, argumentação e justificativas. Ao mesmo tempo, nesse momento do processo, ocorre a institucionalização de normas nas leis e práticas domésticas. Novas instituições que protegem os direitos humanos são criadas, funcionários públicos são treinados e procedimentos para denúncias individuais são instituídos (SIKKINK; RISSE, 1999, p.31).

Essa fase da espiral é esperada de acordo com a variação do nível do país, mas se atingir essa fase dependesse primariamente de fatores domésticos, cada país atingiria em momentos diferentes. Porém, nos estudos analisados, a maioria dos países em questão atingiram a fase no mesmo período. Portanto, o modelo teórico avalia que, para atingir essa fase, é necessário que as estruturas sociais relevantes do meio internacional estejam alinhadas com as domésticas para o processo ser efetivo (SIKKINK; RISSE, 1999, p.31).

A quinta e última fase dessa espiral é nomeada de “comportamento consistente com as normas”. A fase anterior é um grande avanço para atingi-la, mas no período do status prescritivo algumas vezes o governo não está no controle de todos seus indivíduos que aplicam a força e violentam os direitos humanos. O desafio dessa nova etapa é repugnar o comportamento contra as normas de tal maneira que as violências cessem e as pressões internacionais também. Apenas quando o governo nacional é capaz de comportar-se de maneira consistente com as normas, que estão completamente institucionalizadas domesticamente, e a observação constante das redes já não se faz mais necessária, é que podemos presumir o ápice dessa espiral (SIKKINK; RISSE, 1999, p.33).

Nesse modelo teórico, analisa-se o processo pelo qual ideias de princípios deixam de ser crenças de indivíduos e tornam-se normas coletivas de expectativas quanto ao comportamento apropriado pela identidade fornecida, que por sua vez influencia o comportamento e as estruturas domésticas dos Estados. Os comportamentos em questão tornam-se expectativas coletivas, portanto, as ideias abstratas e individuais são substituídas pelo pressuposto de um comportamento apropriado coletivo, então permitindo que a comunidade aplique julgamento para a adequação (SIKKINK; RISSE, 1999).

Portanto, o modelo espiral não presume progresso evolucionar na direção da implementação de normas, mas reivindica explicações variadas e a ausência de progresso em alguns casos. Alguns Estados-alvos podem retornar aos seus pontos iniciais ao longo do processo, na fase três, por exemplo, quando as pressões internacionais diminuem. Além disso, alguns governos podem não se importar com as oposições internacionais e transnacionais, e somente aumentar a repressão doméstica;

quanto menos dependente o governo nacional, menos preocupado com as pressões externas ele estará (SIKKINK; RISSE, 1999, p.34).

Governantes opressivos têm a vantagem nos estágios iniciais do modelo espiral enquanto as oposições são fracas, mas uma vez que uma tática de concessão leva uma oposição doméstica, conectada às redes transnacionais, a ganhar espaço, os governantes não têm saída diante da pressão e não conseguem manter a violação aos direitos humanos. Outro momento crucial encontra-se na fase 4, quando os direitos humanos ganham o status prescritivo no nível nacional, mas o comportamento real ainda está atrasado. Nesse ponto, a força dos atores não é mais o problema primário, mas sim manter a pressão internacional. Isso é particularmente desafiador em países que evitam violações contra os líderes da oposição de alto ranking, mas continuam com abusos mirando indivíduos em situações precárias (SIKKINK; RISSE, 1999, p.34).

2.4 - SIMMONS: IMPACTO DOMÉSTICOS DAS NORMAS

O terceiro e último modelo teórico abordado é o modelo de Beth Simmons (2009), abrangendo o jogo político doméstico do Estado-alvo. A autora compreende a maneira em que a responsabilização diante dos direitos humanos afeta os aspectos cruciais da condição humana, uma vez que o conceito de soberania estatal por tanto tempo foi tomado como aspecto limitador (SIMMONS, 2009, p.21).

A existência das redes transnacionais e suas dinâmicas internacionais permitem a possibilidade de ativistas domésticos, prejudicados pela repressão estatal dos direitos humanos, mobilizarem-se para reivindicar os direitos acordados em tratados internacionais de direitos humanos e suas normas. Desta forma, as denúncias

são encorajadas e os atores se veem num novo sentido de identidade política e legitimidade. Além da parte ideológica, os tratados e as normas internacionais influenciam nos recursos e estrutura de oportunidade política dos movimentos sociais. Devido às conexões benéficas e estratégicas das redes, um tratado aumenta as chances de sucesso já que é uma afirmação pública que o Estado está receptivo às normas dos direitos humanos (SIMMONS, 2009, p.144-5).

Portanto, um movimento social pode se valer dessa ferramenta para alcançar seus objetivos e ampliar os enquadramentos interpretativos (*frames*) dos ativistas, utilizando-se de leis, políticas e outras alavancas institucionais oficiais reconhecidas e legitimadas pelo Estado-alvo (SIMMONS, 2009, pp.147-8). Mudanças legislativas e desenhos de políticas serão levados em consideração após serem impulsionados pela ratificação de um tratado ou uma decisão internacional condenatória, já que o silêncio pode ser interpretado como uma postura de oposição, comprometendo a legitimidade e reputação do regime doméstico do Estado-alvo (SIMMONS, 2009, p.128).

Esse efeito resultante das normas no âmbito doméstico pode se mostrar presente em três vias: (1) alteração na agenda política doméstica diante das pautas internacionais; (2) litígio, isto é, pode mudar decisões legais dentro do judiciário estatal; (3) mobilização: o grau de mobilização social pode fomentar a causa (SIMMONS, 2009).

Quando uma organização não-governamental coloca a temática na pauta internacional, cria-se uma visibilidade para o assunto, exercendo uma pressão para que o Estado o adote em sua agenda política doméstica. Por exemplo, o caso da lei Maria da Penha, a ser analisado nesta pesquisa, foi resultado de uma recomendação da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (SIMMONS, 2009).

Simmons reconhece a dimensão instrumental pela qual as normas internacionais possibilitam um espaço e recursos para que os ativistas litiguem contra o seu próprio governo no plano doméstico, tendo por fundamento os direitos reconhecidos nos tratados internacionais. Portanto, as obrigações legais internacionais contraídas podem gerar ondas no ambiente das políticas domésticas ao enquadrar demandas políticas que, a princípio, eram específicas e particulares dentro do marco universalista e legitimador dos direitos humanos (SIMMONS, 2009, p. 129-35).

Além disso, os novos recursos jurídicos-legais fortalecem a posição institucional de atores judiciais interessados em aplicar o direito internacional pró-direitos humanos domesticamente. Ao enquadrar a denúncia nas próprias cortes internas do Estado, há outros casos que podem ser englobados e cria-se um estímulo institucional dentro do judiciário (SIMMONS, 2009, p. 129-35).

Finalmente, a mobilização sócio-legal do direito internacional dos direitos humanos abre espaço para reivindicações de grupos marginalizados e contribui para o processo de constituição desses atores políticos. Os limites claros de alcance desses grupos são amenizados pela dimensão burocrática-legal da mobilização internacional, tornando possível suas demandas. Ao ter o aparato internacional ao seu lado, as reivindicações domésticas mobilizam-se com propriedade e fortalecem a consciência de luta, a partir daí alavancam sua visibilidade e força (BERNARDI, 2017, p. 20).

3. DENÚNCIAS

3.1 - O CASO MARIA DA PENHA

O caso Maria da Penha foi levado pela própria vítima, Maria da Penha Maia Fernandes, às organizações transnacionais ligadas ao movimento dos direitos humanos e ao movimento feminista, e em conjunto delas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), em agosto de 1998. A decisão favorável em 2001 ao aparato internacional das ativistas impulsionou a mobilização nacional. O resultado doméstico do bumerangue acionado foi a promulgação da Lei n.11.340/2006, intitulada de Lei Maria da Penha, que criou tipos penais, arranjos institucionais e políticas públicas inovadoras no campo dos direitos da mulher (MACIEL, 2011, p.96).

A campanha do caso demonstra ativamente os modelos abordados no trabalho: primeiro, a busca pelo apoio internacional das redes transnacionais do modelo bumerangue, isto é, o uso dos espaços judiciais e quase-judiciais, nos âmbitos globais e nacional, como estratégia política de grupos e movimentos sociais; segundo, a expansão do direito como instrumento de resolução de conflito e de mudança social (MACIEL, 2011, p.96).

O reconhecimento das normas de direitos humanos em âmbito internacional e doméstico tinham beneficiado a mobilização das normas jurídicas e dos tribunais nos processos de conflitos social e político. Na política doméstica, a Constituição de 1988 abrangeu a previsão normativa de direitos, da legitimação de organizações civis e agentes políticos e de instrumentos processuais (MACIEL, 2017, p.99). No âmbito internacional, as Conferências Mundiais da ONU ocorridas na década de 90 estimularam a formação de coligações de movimentos sociais e organizações civis em redes transnacionais da jurisprudência nacional e internacional e para a produção de normas, exemplificado pela temática das mulheres (KECK; SIKKINK,1998).

Segundo Zemans (1983), o direito constitui uma forma de poder público contingente que só se efetiva na medida em que é mobilizado. Dessa maneira, a mobilização política é pré-requisito para que a autoridade pública das normas seja ferramenta utilizada pelos agentes, de forma efetiva, em participação e direitos nos sistemas democráticos. Portanto, o foco do poder de agência dos tribunais é redirecionado para a ação dos "usuários", como destaca McCann (2010). Por um lado, o direito é constitutivo para a vida social, a fim de orientar a percepção dos agentes inseridos; por outro, é um recurso estratégico, pois é objeto de uso calculado para alcance de interesses e resultados práticos (MACIEL, 2017, p. 99).

A norma jurídica organiza as situações de ação e estratégia, já que orienta a formulação da problemática, as formas legítimas de ação e a definição de competências. As decisões judiciais modelam o contexto em que todos os atores do Estado vão agir, quais seus respectivos papéis dentro da dinâmica das políticas públicas e das disputas. Assim, o poder judicial está intrinsecamente ligado à ação coletiva, pois é onde os grupos insatisfeitos podem vocalizar suas demandas e os agentes estatais devem adotar posturas frente às denúncias (MACIEL, 2017, p. 100).

A investigação empírica das ações coletivas acontece em três dimensões, simultaneamente: (1) político-institucional, isto é, condicionada por estruturas de incentivos e/ou constrangimentos políticos numa determinada época histórica, que pode permitir ou limitar as capacidades de ação de agentes estatais; (2) estratégica, a estrutura de oportunidades políticas podem ser favoráveis ou desfavoráveis às estratégias de mobilização, a fim de dar suporte prático à ação coletiva; (3) simbólico-cognitiva, pois dependem também da construção de esquemas interpretativos e discursivos pelos agentes ao enquadrar a problemática (MACIEL, 2017, p.101).

Os *frames* expressam a realidade social de forma a gerar comoção e construir identidades coletivas (TARROW, 1992). À vista disso, as estruturas normativas, institucionais, histórico-culturais permitem aos agentes uma visão ampla para identificação das oportunidades e custos, recursos e constrangimentos (MACIEL, 2017, p.101).

O estudo de caso da campanha da lei Maria da Penha busca entender como mudanças amplas no ambiente sociopolítico e institucional podem estimular mudanças estratégicas de mobilização das normas jurídicas e dos tribunais, e como o uso político do direito pode representar uma provocação de ação responsiva na direção do Estado e de outras autoridades (MACIEL, 2017, p. 102).

No nacional, uma vez que as estruturas políticas dos anos 1990 permitiam canais institucionais e estruturas de alianças para o movimento feminista brasileiro, o Executivo nesse período possuía vínculos com feministas e o judiciário tornou-se uma arena na qual as ativistas passaram a fazer suas demandas a fim de proteger, reclamar e promover direitos. No âmbito internacional, como citam Keck e Sikkink (1998), as Conferências Mundiais da ONU da época propiciaram alianças de organizações feministas dos direitos humanos para a formulação de normas e jurisprudência internacional. A temática foi reconhecida em documentos, convenções e cortes internacionais e regionais na arena dos direitos humanos. Esse contexto sociopolítico proporcionou mudanças nos padrões de ativismo (MACIEL, 2017, p. 102).

Da perspectiva da temática da mulher, o quadro interpretativo da repressão tornou-se dominante nas redes internacionais nesse período (KECK; SIKKINK, 1998). No caso brasileiro, o tema “violência de gênero” como violação dos direitos humanos tornou-se denominador comum das diversas identidades e experiências

feministas e permitiu alianças com ativistas, independente do gênero, em torno da campanha para a mudança das normas (MACIEL, 2017, p. 102).

Deste modo, ao enquadrar a violação publicamente como violência à mulher, a campanha da lei Maria da Penha abordou a temática com o slogan: “Direito das Mulheres a uma Vida Sem Violência”, substituindo a figura abstrata da mulher passiva e vitimizada para uma mulher real desempenhada pelo exemplo de Maria da Penha: sobrevivente de agressões recorrentes e bem sucedida ao fazer valer seus direitos violados, exigindo do Estado brasileiro reparações e mudanças legais para os danos sofridos por ela. Desta maneira, a reconstrução simbólica do testemunho disseminou a temática, deixando a esfera privada para tornar-se um problema público a ser reparado pelo aparato legal e institucional (MACIEL, 2017, p. 102).

Quanto às estratégias de mobilização da ação coletiva, a inserção do movimento nas redes transnacionais se deu por formas de ação políticas habituais de direitos humanos: a apresentação de casos de abusos e violações por meio da formulação e da divulgação de relatórios no palco público doméstico e internacional. Instrumentos judiciais de proteção dos direitos humanos passaram a ser ferramentas efetivas para legitimar demandas como também para pressionar agentes estatais domésticos. Além de remediar abusos individuais, a apresentação das denúncias, representações e/ou litígio foram destinados a legalizar a política de direitos humanos por meio da contextualização dos casos, criando precedentes e jurisprudência com impacto nos três âmbitos: político, legal e simbólico (MACIEL, 2017, p.102; SANTOS, 2007, p. 28).

Além do uso estratégico burocrático, o *advocacy* nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário mediante as conexões das redes transnacionais, parcerias com

as agências estatais e promoção de campanhas públicas foram ações disponíveis para o ativismo brasileiro, e na campanha da lei Maria da Penha foram amplamente utilizados (MACIEL, 2017, p. 103).

3.2 - O PROCESSO POLÍTICO DO CASO MARIA DA PENHA

A senhora Maria da Penha Maia Fernandes era casada com o temperamental e violento senhor Marco Antônio Heredia Viveiros e sofreu uma série de agressões durante sua vida matrimonial. Em 29 de maio de 1983, em seu domicílio em Fortaleza, Estado do Ceará, Maria da Penha foi vítima de um atentado de homicídio por parte do esposo que disparou contra ela um revólver enquanto ela dormia e posteriormente tentou encobrir a agressão alegando ter havido uma tentativa de roubo e agressão por parte dos ladrões que teriam fugido. Porém, após retornar do hospital, ela sofreu um segundo atentado de homicídio quando o senhor Heredia Viveiros tentou eletrocutá-la durante o banho (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

O testemunho ainda assegurava que o agressor havia agido premeditadamente, pois semana antes tentou convencer a vítima a fazer um seguro de vida a favor dele, além de obrigá-la a assinar um documento de venda do carro dela. Além da paraplegia resultante do primeiro atentado, a vítima teve que ser submetida a múltiplos tratamentos físicos de recuperação, todos custeados por ela, pois mesmo depois da separação judicial, Heredia Viveiros não cumpriu suas responsabilidades diante da lei (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

Maria da Penha Maia Fernandes não permitiu que sua enfermidade e a repressão do patriarcado instituído na justiça brasileira a calassem. Após denunciar as

agressões ao judiciário e não obter resolução de seu caso, em 1994 ela publicou o livro intitulado de “Posso contar, sobrevivi.” e teve a oportunidade de conhecer o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), e o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM). Em conjunto dessas duas organizações, ativou o modelo bumerangue e ofereceu seu testemunho contra o Estado brasileiro à Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH), no âmbito internacional (MARANHÃO, 2010), por conta da ineficácia judicial em face das violências sofridas por ela (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

Ao receber a petição em 20 de agosto de 1998, a Comissão enviou notificação aos peticionários acusando seu recebimento e em outubro daquele mesmo ano transmitiu-a ao Estado e solicitou informações a respeito da denúncia. Diante da falta de responsividade do Estado, em agosto do ano seguinte a Comissão solicitou a aplicação do artigo 42² do Regulamento da Comissão, com o propósito de que se presumisse serem verdadeiros os fatos relatados. Dois dias depois, a Comissão reiterou ao Estado a solicitação de envio das informações que considerasse pertinentes, advertindo-o da possibilidade da aplicação do artigo 42 (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

Em 7 de agosto de 2000, a Comissão se colocou à disposição das partes por 30 dias para dar início a um processo amistoso, e caso não tivesse respostas, a Comissão

² Segundo o Artigo 42 do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: “Decisão quanto ao mérito 1. A Comissão deliberará quanto ao mérito do caso, para cujos fins preparará um relatório em que examinará as alegações, as provas apresentadas pelas partes e a informação obtida em audiências e mediante investigações in loco. Além disso, a Comissão poderá levar em conta outra informação de conhecimento público. 2. As deliberações da Comissão serão privadas, e todos os aspectos do debate serão confidenciais. 3. Toda questão que deva ser submetida a votação será formulada em termos precisos, em um dos idiomas de trabalho da Comissão. A pedido de qualquer um de seus membros, o texto será traduzido pela Secretaria Executiva a um dos idiomas oficiais da Comissão e distribuído antes da votação. 4. As atas referentes às deliberações da Comissão limitar-se-ão a mencionar o objeto do debate e a decisão aprovada, bem como as declarações de voto e as que sejam feitas para constar em ata.”

consideraria o assunto não suscetível de solução (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001). Conseqüentemente, em 2001, a denúncia foi acolhida, vindo a público o Relatório n. 54 de 2001, no qual a Comissão Interamericana de Direitos Humanos exigia que o Estado brasileiro adotasse medidas quanto ao caso de Maria da Penha (MARANHÃO, 2010).

Assim, a resistência nas esferas política e judicial domésticas impulsionou a mobilização no âmbito internacional. Ainda segundo o relatório n. 54/01 a respeito do caso, a tramitação ocorreu com base nos artigos 44³ e 46⁴ da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o artigo 12⁵ da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a Mulher (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

A denúncia alega a tolerância das instituições judiciais brasileiras para com o esposo da vítima. Maria da Penha sofreu abusos durante os anos de convivência matrimonial e a recorrência da impunidade resultou numa tentativa de homicídio e novas agressões em maio e junho de 1983. A vítima denunciou o Estado brasileiro por

³ Segundo o Artigo 44 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: “Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte.”

⁴ Segundo o Artigo 46 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: “Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário:(a) que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos; (b) que seja apresentada dentro do prazo de seis meses, a partir da data em que o presumido prejudicado em seus direitos tenha sido notificado da decisão definitiva; (c) que a matéria da petição ou comunicação não esteja pendente de outro processo de solução internacional; e (d) que, no caso do artigo 44, a petição contenha o nome, a nacionalidade, a profissão, o domicílio e a assinatura da pessoa ou pessoas ou do representante legal da entidade que submeter a petição. II. As disposições das alíneas a e b do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando: (a) não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados; (b) não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e (c) houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.”

⁵ Segundo o Artigo 12 da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a mulher: Toda mulher poderá exercer livre e plenamente seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e contará com a total proteção desses direitos consagrados nos instrumentos regionais e internacionais sobre direitos humano.

não ter efetivamente tomado as medidas necessárias para processar e punir o agressor, apesar das denúncias efetuadas (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

Apesar da agressão original ter ocorrido em 1983, antes da vigência da Convenção Americana sobre Direitos Humanos para o Brasil, que aderiu ao instrumento apenas em 1992, a Comissão, devido às faltas de garantias de respeito ao devido processo, considera que, por se tratar de violências recorrentes, estas estariam cabíveis dentro do escopo da Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem e da Convenção de Belém do Pará, pois o bloqueio estatal contínuo poderia impedir a condenação do réu e reparação da vítima. Deste modo, o Estado teria tolerado uma situação de impunidade e de efeitos que durariam até mesmo após a data em que o Brasil acatou a Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem e a Convenção de Belém do Pará (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

Na denúncia à CIDH, alegam os peticionários que a agressão foi levada a investigação judicial em 6 de junho de 1983, apenas dias depois do segundo atentado à vida da vítima, e apesar da contundência da acusação e das provas, o caso tardou oito anos a chegar a decisão por um júri. Em 4 de maio de 1991, o Senhor Viveiros foi condenado por seu grau de culpabilidade na agressão e tentativa de homicídio. A pena, de 15 anos, foi reduzida a dez anos, pela falta de condenação anterior. Nesse mesmo dia, a defesa apresentou um recurso de apelação contra a decisão do Júri, porém esse recurso, segundo o artigo 479⁶ do Código Processual Penal brasileiro, era

⁶ O artigo 479 do Código de Processo Penal determina que, durante o julgamento, só será permitida a leitura de documento ou a exibição de objeto que tenham sido juntados aos autos com a antecedência mínima de 3 dias úteis e com a ciência da outra parte.

extemporâneo, isto é, só poderia ser instaurado durante a tramitação do juízo (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

Passaram-se três anos até que o Tribunal de Alçada decidiu pela apelação da defesa, e aceitou o recurso apresentado posteriormente baseando-se no argumento de que houve vícios na formulação de perguntas aos jurados, e anulou a decisão do Júri. Porém, o segundo acórdão do réu não melhorou diante do primeiro, pois o tempo de prisão proposto era de dez anos e seis meses, isto é, apenas seis meses além do primeiro acórdão. Injustiçados com o resultado judicial, em 22 de abril de 1997, a defesa manifestou novamente sua insatisfação por meio de uma apelação, em que alegava-se que o réu foi julgado e algumas provas existentes nos autos foram ignoradas, deste modo, o processo se encontrava à espera da decisão judicial até a data da apresentação da petição à Comissão (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

Portanto, quando foi levado ao meio internacional, o caso estava sem julgamento efetivo há mais de 15 anos, e o ex-esposo da senhora Fernandes se mantivera em liberdade, apesar da gravidade de seus atos. Diante disso, é possível concluir que o Poder Judiciário do Ceará e o Estado brasileiro agiram de maneira ineficaz, deixando de conduzir o processo judicial de maneira rápida e eficiente, e criando o risco de impunidade (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

Vale ressaltar que a punição neste caso prescreve depois de transcorridos 20 anos do fato, sustentando o argumento sobre a tolerância do Estado diante da violência contra a mulher. Além disso, essa denúncia não representa um caso isolado no Brasil. Este caso é um exemplo do padrão de impunidade nos casos de violência doméstica

contra as mulheres no país, pois a maioria não chega a converter-se em processos criminais (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

Deste modo, a Comissão considerou o Estado brasileiro responsável por violar, em prejuízo da senhora Maria da Penha Maia Fernandes, os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial assegurados pelos artigos 8 (Garantias judiciais)⁷ e 25 (Proteção judicial)⁸ da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em concordância com a obrigação geral de respeitar e garantir os direitos, prevista no artigo 1(1)⁹ (Obrigação de respeitar os direitos) do referido instrumento e nos artigos II¹⁰ e XVII¹¹ da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, bem como

⁷ Segundo o Artigo 8 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos: “**Garantias judiciais: I.** Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.”

⁸ Segundo o Artigo 25 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos: “**Proteção judicial: I.** Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais. **II.** Os Estados Partes comprometem-se: (a) a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso; (b) a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e (c) a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso.”

⁹ Segundo o Artigo 1 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos: “Artigo 1. **Obrigação de respeitar os direitos:** Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.”

¹⁰ Segundo o Artigo 2 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem: “Direito de igualdade perante a lei: Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm os direitos e deveres consagrados nesta declaração, sem distinção de raça, língua, crença, ou qualquer outra.”

¹¹ Segundo o Artigo 17 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres dos Homens: “Artigo XVII. Direito de reconhecimento da personalidade jurídica e dos direitos civis: Toda pessoa tem direito a ser reconhecida, seja onde for, como pessoa com direitos e obrigações, e a gozar dos direitos civis fundamentais.”

no artigo 7¹² da Convenção de Belém do Pará (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

Ademais, essa violação seguia um padrão discriminatório com respeito à tolerância à violência doméstica contra as mulheres no Brasil por ineficácia da ação judicial. Portanto, foi recomendado que o Estado iniciasse uma investigação minuciosa para determinar a responsabilidade penal do agressor da senhora Fernandes e estabelecer se havia outros fatos ou ações de agentes estatais que tivessem impedido o processamento efetivo do responsável. A CIDH recomendou também a reparação efetiva e pronta da vítima e a adoção de medidas, no âmbito doméstico, para eliminar essa tolerância estatal perante a violência doméstica contra mulheres (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

É de responsabilidade do Estado garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção a toda pessoa sujeita à sua jurisdição. Essa obrigação implica ao Estado o dever de organizar o aparato governamental, em especial judicial, de maneira que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

¹²Segundo o Artigo 7 da Convenção de Belém do Pará: “**Deveres dos Estados:** Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em: (a) abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação; (b) agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher; (c) incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis; (d) adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade; (e) tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher; (f) estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos; (g) estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes; (h) adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias à vigência desta Convenção.”

Em consequência dessa obrigação, os Estados devem prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos reconhecidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos e procurar o restabelecimento do direito violado, e quando for o caso, a reparação dos danos produzidos pela violação dos direitos humanos. Nesse quesito, a Comissão observou que a demora judicial e a prolongada espera para decidir recursos de apelação no caso constituía uma conduta não efetiva das autoridades judiciais que gerava a violação do direito a obter recurso rápido e efetivo estabelecido no artigo 25.1)¹³ da referida Convenção (COMISSÃO INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS- CIDH, 2001).

3.3 - FORMAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

Entre os anos 1999 e 2002, o ativismo jurídico no caso Maria da Penha ocorreu simultaneamente com a mobilização regularizada nas instituições políticas nacionais e na sociedade (MACIEL; PRATA, 2011). Porém, somente em 2002 ocorreu a formação do consórcio de organizações para a elaboração de um anteprojeto de lei com a decisão favorável da CIDH em 2001 (MACIEL, 2017, p. 103).

A campanha da lei Maria da Penha criou-se em duas etapas de mobilização: (1) entre 2003 e 2006, ocorreu a formulação da lei; (2) entre 2007 e 2008, há a participação das ativistas na implementação do aparato legal em desenvolvimento. Inicialmente, o Executivo, sob a gestão do presidente Lula, foi o caminho utilizado para o encaminhamento da proposta de lei ao Legislativo. O anteprojeto apresentado

¹³ Segundo o Artigo 25.1) da Convenção Interamericana sobre os direitos humanos: “Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.”

em 2004 à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) foi encaminhado ao Legislativo, mas nessa fase não incluía ainda dois itens fundamentais: o afastamento dos Jecrims e a criação de novo Juízo especialmente voltado aos casos de violências domésticas e familiar contra a mulher (MACIEL, 2017, p. 104).

Entre 2003 e 2006, mais ações coletivas visaram pressionar o processo decisório. Vigílias nacionais foram organizadas disseminando mobilizações coletivas nas doze audiências públicas das extensões territoriais brasileiras. Durante o ano de 2004, a estratégia da campanha “Por uma Lei Integral de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres” instigava mulheres e organizações feministas a manifestar apoio público ao projeto de lei n. 4559/2004, que particularmente estimulava o protesto contra a permanência da competência dos Jecrims no julgamento das ocorrências de repressão englobadas pela lei (MACIEL, 2017, p. 103-4).

Em um segundo momento, o sucesso de adoção da lei Maria da Penha gerou discussões em torno de sua controvérsia jurídica, em especial sua constitucionalidade, mas também foi objeto de críticas na arena dos direitos da mulher, devido às suas medidas punitivas e/ou eficácia na resolução dos conflitos. A lei adotada alavancou o acesso às políticas públicas e ao Judiciário, além de facilitar a participação nas instâncias da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres por meio da instalação de ferramentas a fim de garantir a efetividade legal (MACIEL, 2017, p. 104).

Por conseguinte, o novo aparato legal permitiu ao ativismo a criação de programas sobre a questão da violência de gênero e diferentes mecanismos legais capacitados quanto à temática e impulsionados em parceria com secretarias dos estados. As ativistas, em conjunto com o poder Executivo, exerceram pressão política

sobre o Judiciário a fim de conquistar o reconhecimento da constitucionalidade da Lei Maria da Penha (MACIEL, 2017, p. 104-5).

No âmbito social, a reprodução da campanha “16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres” atraíram visibilidade e legitimidade social aos novos mecanismos dispostos politicamente. A campanha da lei Maria da Penha desdobrou-se tanto para o movimento feminista como para a instituição da agenda de violência doméstica contra a mulher no Brasil, tal como as feministas buscavam desde os anos de 1990 (MACIEL, 2017, p. 105).

Os anos subsequentes à promulgação da lei demonstram o impacto da mudança legal na criação de novos canais de acesso institucional para os atores das ações coletivas. Mesmo que a mobilização tivesse como alvo principal a pressão no Legislativo, seu resultado foi fundamental ao estabelecer parcerias com as agências estatais simultaneamente à inauguração de um debate sistemático no interior dos tribunais (MACIEL, 2017, p. 104-5).

No viés institucional, a lei Maria da Penha (LMP) reconheceu explicitamente a vulnerabilidade da mulher nas relações familiares, domésticas e afetivas, e fortaleceu simbolicamente a pena na redefinição jurídica como ato lesivo a valores e sentimentos coletivos, passando estruturalmente o problema da esfera da vida privada para a esfera pública. Além disso, as categorias produzidas no processo de mobilização da violência de gênero ampliaram o conceito judicial de família e das dinâmicas do mundo doméstico ao legitimar as relações homoafetivas no âmbito civil e jurídico. Por consequência, criam-se espaços normativos e institucionais para as mobilizações sociais e políticas em torno da interpretação da lei (MACIEL, 2017, p. 105).

Em suma, o processo da institucionalização da LMP teve vários desdobramentos importantes para que fosse levado a cabo. Dentro os fatos relatados conseguimos analisar os processos do ativamento do modelo bumerangue. Ao sofrer um bloqueio doméstico, as ativistas feministas levaram as denúncias à CIDH. A partir de então, o governo brasileiro sofreu a pressão externa das redes transnacionais de direitos humanos e adotou a lei intitulada de Lei Maria da Penha, abrindo espaço doméstico e permitindo à ação coletiva social manifestar sua insatisfação e pressionar de dentro. Com a reconstrução simbólica da temática, a violência doméstica foi visibilizada e os efeitos da mobilização social repreendeu o Estado brasileiro. Por fim, as mudanças legitimadas abriram espaços para as novas ondas de mobilização social e política (MACIEL, 2017).

4. BALANÇO DA LEI MARIA DA PENHA

4.1 - IMPLEMENTAÇÃO DA LEI E SEUS DESDOBRAMENTOS

A lei Maria da Penha (LMP) é reconhecida por seu caráter inovador e paradigmático com relação às medidas que introduz com o objetivo de oferecer uma abordagem mais compreensiva da violência contra as mulheres. A violência doméstica e familiar é classificada como violação dos direitos humanos, e esta é nomeada como resultado de relações de dominação e hierarquia estruturadas a partir da desigualdade de gênero. Portanto, a lei reconhece sua amplitude em abranger abusos e constrangimentos de natureza física, sexual, psicológica, patrimonial e moral. Expande também o conceito de vínculo familiar e se refere a pessoas unidas por vínculo de intimidade e afeto, além de compreender as relações interpessoais independentemente de orientação sexual (PASINATO, 2016, p. 156-58).

Assim, por conta da LMP, foram registrados muitos avanços. Entre eles, a criação de serviços especializados, formação e sensibilização de profissionais para o atendimento específico e conscientização da sociedade quanto à gravidade dos abusos. Porém, durante a implementação da lei, com o decorrer dos anos, esses avanços continuam a ser pequenos diante da problemática no Brasil (PASINATO, 2016, p. 156-58).

No artigo de celebração de 10 anos da implementação da LMP, Pasinato (2016) descreve a ainda existente resistência por parte das instituições judiciais brasileiras e de parcela da sociedade em reconhecer as mudanças culturais e institucionais necessárias para que a lei seja aplicada de forma integral e eficaz. A aplicação das medidas protetivas previstas na lei ocorre também em contextos adversos: juizados e varas especializadas estão sobrecarregados de processos, com trâmites burocráticos inadequados, quadro reduzido de pessoal técnico e de cartório (PASINATO, 2016, p. 159-60).

Há também dificuldade entre juízes e juízas quanto ao entendimento da legislação, já que são insensíveis à perspectiva de gênero exigida para o contexto de violência doméstica e familiar. Ademais, em outros setores da política pública, há a falta de serviços especializados para o reforçamento da lei de forma adequada. Portanto, a lei é levada ao questionamento de sua eficácia para conter a violência e necessita de alterações (PASINATO, 2016, p. 159-60).

No livro “A aplicação da Lei Maria da Penha em Cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência”, as autoras do capítulo “Demora Muito essa Justiça”, Perrone e Matias (2021), evidenciam que os problemas relatados por Pasinato (2016) continuam presentes em 2021. De modo geral, além de

ressaltar a carência de recursos humanos para atuar nas frentes de implementação da lei e de frisar a percepção machista generalizada no meio jurídico, destaca a insuficiência das ações do Judiciário na facilitação de informações e no esclarecimento acerca das possibilidades de justiça e reparação da vítima e dos limites no enquadramento dos casos do processo judicial proposto pela LMP (AQUINO; ALENCAR; STUKER, 2021, p.24).

A lei Maria da Penha aprovada em 2006 já não é a mesma de hoje. Nos últimos anos, projetos de leis foram modificando sua integralidade, criando tipos penais, modificando dispositivos de proteção e prevenção, visando alterar a estrutura interna da lei de acordo com os governantes no poder. Porém, no decorrer dos anos, os saldos dos balanços da lei permaneceram os mesmos: crescia a visibilidade da violência doméstica e familiar para a sociedade e as pesquisas demonstraram conhecimento de agentes estatais e não-estatais sobre a lei, mas os serviços permaneciam em números pequenos e marcados pela rotatividade de profissionais e pela pouca qualificação para o atendimento. Também persistem a incompreensão sobre as características da violência de gênero, o desconhecimento e a falta de dados sobre os desfechos processuais e a recorrente discriminação contra as mulheres no sistema de justiça patriarcal e racista brasileiro (AQUINO; ALENCAR; STUKER, 2021, p.25).

Por conclusão, permanece a inafastável luta e defesa da lei e de sua implementação integral (AQUINO; ALENCAR; STUKER, 2021, p.24). Não é característica exclusiva da LMP o fato de a aplicação ser permeada por subjetividades e crenças, mas, nos casos de violência doméstica e familiar contra mulher (VDFM), as decisões estão relacionadas a valores conservadores que podem reproduzir

estereótipos de gênero, raça, classe etc., a depender de quem recebe o processo (PERRONE; MATIAS, 2021, p.215).

Percebem-se, por conseguinte, diversos obstáculos para a aplicação efetiva da LMP. Nesse momento vale ressaltar a dificuldade quanto à linguagem e aos procedimentos adotados, que muitas vezes não são compreendidos pelas vítimas que precisam desse aparato legal. Pasinato (2015) aborda ambas as situações citadas, que são obstáculos recorrentes no cotidiano dessas mulheres. Desta forma, a LMP realmente ampliou as possibilidades de acesso à justiça para as mulheres, mas isso não necessariamente significa que as(os) usuárias(os) do sistema considerem que suas demandas são atendidas ou que a LMP atinja todo o público que deveria (PERRONE; MATIAS, 2021, p.214).

Essa discussão demonstra a distância dos procedimentos judiciais da realidade das verdadeiras protagonistas desta lei: as mulheres em situação de violência. As práticas que deveriam aproximar as mulheres da Justiça e de seus procedimentos as afastam por usarem uma linguagem difícil e não esclarecerem a finalidade e os resultados dos procedimentos. Muitas mulheres relatam que não sabiam como proceder depois de uma etapa do processo (PERRONE; MATIAS, 2021, p.227).

Vale ressaltar que a educação como ferramenta da LPM está prevista em seu artigo 8. Tal dispositivo prevê a realização de campanhas educativas e promoção de programas educacionais que disseminem respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, etc., medidas estas que deveriam ser implementadas por meio de políticas públicas articuladas entre União, estados,

Distrito Federal e municípios e de ações não governamentais (PERRONE; MATIAS, 2021, p.229).

A busca das mulheres por justiça está mais relacionada ao desejo de que não aconteça novamente do que à reparação da violência doméstica que sofreram, como apontaram recorrentemente as falas das entrevistadas na pesquisa realizada pelas autoras do livro “A aplicação da Lei Maria da Penha em Cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência” em conjunto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Com suas demandas e atuações do Judiciário e de seus parceiros, elas esperam modificações no comportamento dos acusados, fortalecimento emocional e material para saírem das situações de violência. Porém, “Demora muito essa Justiça” e os resultados dos processos não chegam a lugar algum (PERRONE; MATIAS, 2021, p.218).

Para efetividade real da LPM, é fundamental que as mulheres reconheçam quando seu direito foi violado e conheçam os mecanismos de proteção disponibilizados pela lei e, por conseguinte, saibam como acessar esses direitos. As entrevistas realizadas pela pesquisa conduzida pelo IPEA e CNJ(CENTRO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICAS APLICADAS, 2019) demonstram o baixo grau de conhecimento que as mulheres possuem sobre os procedimentos e processos judiciais e que o contato com o Poder Judiciário não se mostra suficiente para sanar dúvidas e esclarecer esses aspectos (PERRONE; MATIAS, 2021, p.236).

4.2 -DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO GOVERNO BOLSONARO

Como visto acima, a Lei Maria da Penha por si só é prejudicada por vários obstáculos em razão dos trâmites judiciais que prolongam os procedimentos de resolução dos casos e da falta de acesso e conhecimento das mulheres a esse aparato legal. Ainda que seu texto seja reconhecido mundialmente, sua aplicação é alvo de críticas por personagens políticos. Mesmo que esta tenha sido uma conquista da luta feminista e tenha sido criada para ter efeito educativo, conscientizador e transformador na sociedade, a lei é moldada conforme o governante em poder. Ademais, os gastos públicos das administrações, em conjunto com o número de denúncias, reflete a postura do Estado em face da violência de gênero no Brasil (AZENHA, 2021).

De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, somente no ano de 2020, cerca de 17 milhões de mulheres sofreram violência física, psicológica ou sexual. No entanto, a ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Alves, afirmou, durante a cerimônia de sanção da lei que inclui no Código Penal o crime de violência contra mulher, que o governo de Jair Bolsonaro “é o mais cor de rosa que já se viu na história”. Porém, nota-se que o orçamento dedicado à proteção contra violência de gênero está cada vez menor. Esse corte de gastos foi acompanhado da aprovação de leis de recrudescimento penal, e a partir do governo de Bolsonaro, à promoção de uma cruzada antifeminista sob a gestão da ministra, denunciando assim o esvaziamento da Lei Maria da Penha (AZENHA, 2021).

A lei tem aspectos inovadores como serviços especializados de atendimento à mulher, e na falta de recursos financeiros, o governo Bolsonaro responde com populismo penal, como castração química e aumento da pena, deste modo, desintegrando as especificidades da lei. “O que vemos é um desmonte quase por completo da Lei Maria da Penha”, como afirma Fabiana Cristina Severi em pronunciamento para a revista Marie Claire em 06 de agosto de 2021, professora de

Direito Público da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade Federal de São Paulo (AZENHA, 2021, REVISTA MARIE CLAIRE, 2021).

De 2015, ano em que Dilma Rousseff sofreu um impeachment e Michel Temer assumiu a presidência, a 2020, no governo do atual presidente Jair Bolsonaro, há uma queda drástica no valor gasto pelo poder público para políticas voltadas às mulheres, em programas de promoção de igualdade e de enfrentamento à violência. Segundo pesquisas levantadas pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) em 2021, os valores caíram de R\$139,4 milhões a apenas R\$36,5 milhões (AZENHA, 2021, REVISTA MARIE CLAIRE, 2021).

Vale destacar que o menor valor gasto foi em 2020, ano em que a pandemia de COVID-19 foi anunciada, e como medida para minimizar os efeitos nocivos da doença, toda a população teve que ficar reclusa em seus domicílios. Os casos de feminicídio cresceram 22,2% entre março e abril do ano de 2020, comparativamente ao ano anterior, e os registros públicos ainda confirmam uma queda na abertura dos boletins de ocorrência. No estado de São Paulo, o número aumentou em 44,9% em março do mesmo ano. Portanto, mulheres que já viviam em situação de violência doméstica foram obrigadas a permanecer em isolamento com os seus agressores por ainda mais tempo, muitas vezes em habitações precárias, com filhos e sem convívio social, enfraquecendo seu acesso ao aparato legal da lei, além de temerem fazer a denúncia em tanta aproximação do parceiro (SOUSA; SANTOS; ANTONIETTI, 2021).

A antropóloga Carmela Zigoni, assessora política do INESC e responsável por acompanhar questões orçamentárias do ministério responsável pelo direito da mulher, gestado por Damares Alves, afirma que, ao analisar os gastos do ministério, o recurso

de políticas para idosos, por exemplo, foi bem executado, já o das mulheres não. Isso demonstra o peso das escolhas políticas, já que as normas para convênios e licitações foram flexibilizadas justamente para que o recurso financeiro chegasse aos estados e municípios, e não prejudicasse os aparatos públicos previstos na LPM. Ademais, o INESC previu que os gastos públicos de combate à problemática diminuiriam ainda mais em 2021, já que o corte foi de 50% no início do ano (AZENHA, 2021).

Caminhando para a atualidade, temos uma visão panorâmica do intitulado movimento de desmonte do governo de Jair Bolsonaro. O corte de investimento em políticas públicas para os direitos das mulheres vem sendo alarmante desde 2015, mas, desde 2019, no atual governo, um estudo realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) indica uma queda de 94% de recursos para combate à violência contra mulheres na comparação com a gestão anterior (DOURADO, 2022; MARTELLO, 2022).

Em números, foram indicados R\$22,96 milhões para políticas específicas de combate à violência contra mulher, em contraste com os R\$366,58 milhões nos orçamentos de 2016 a 2019. Ademais, o Inesc avaliou a proposta do Orçamento 2023, enviada ao Congresso no fim de agosto de 2022, e este trouxe cortes expressivos nas políticas sociais em detrimento da garantia de direitos e dos investimentos necessários para reparar a crise econômica e social que vivenciamos (DOURADO, 2022; MARTELLO, 2022).

Esse esvaziamento orçamentário das políticas públicas de enfrentamento das violências de gênero pode ser visualizado na Figura (4) abaixo.

Figura 4: Orçamento voltado à políticas públicas de enfrentamento a violência contra a mulher.

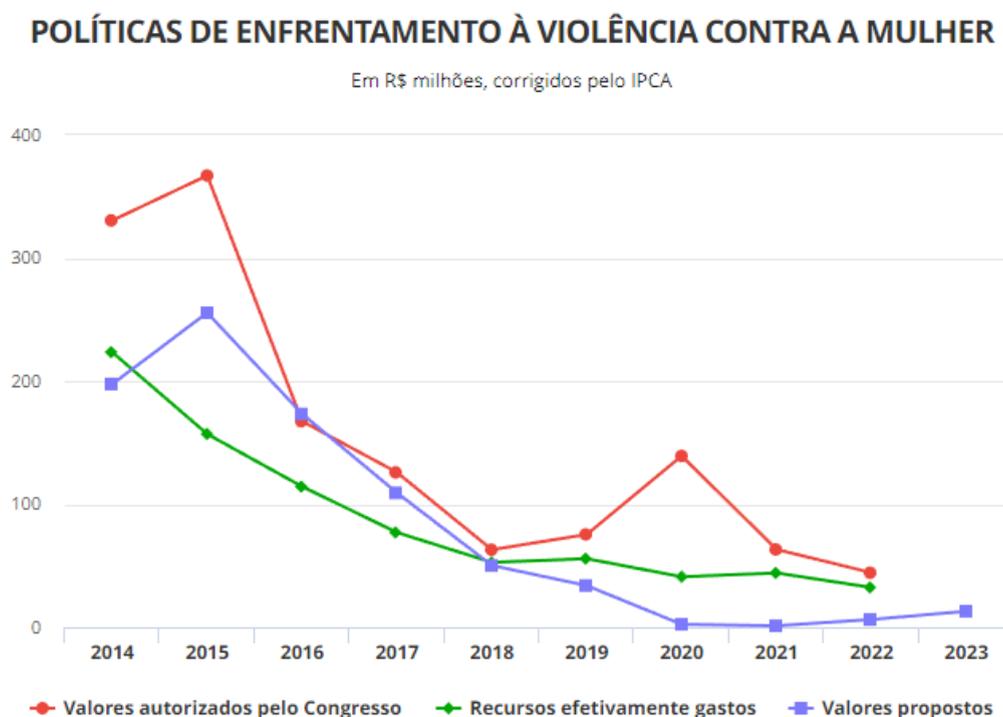


Figura 4: Orçamento voltado à políticas públicas de enfrentamento a violência contra a mulher. Fonte: Inesc, com base em dados do Portal Siga Brasil (2022).

Os orçamentos reduzidos eram utilizados para alavancar os projetos da LMP que são usados para fomentar a rede de proteção às mulheres, que abrangem desde convênios para organizações locais, prefeituras, além de serviços públicos de modo geral. O contato inicial da vítima é o Ligue 180, mas a próxima etapa é ela ser acolhida por algum órgão público que garanta sua segurança pela polícia ou proceda ao encaminhamento para a saúde, assistência social ou Judiciário. Mesmo que esses órgãos tenham orçamento próprio, estes podem recorrer a essas rubricas orçamentárias caso possuam um núcleo específico para mulheres. Quando esse recurso não está disponível, muitas mulheres retornam a situações de abuso por não possuírem autonomia econômica de seus agressores. O governo alega que está prevendo mais recursos para a área, porém estes não constam no projeto de orçamento oficial da gestão (MARTELLO, 2022).

O discurso do governo de Bolsonaro é pautado em “moralidade religiosa, centralidade da família tradicional nuclear e heteronormativa”, e esse resgate de valores tradicionais de gênero e embate direto com as pautas e movimentos feministas enfraquecem os programas para mulheres. Como afirma Luana Pinheiro (2022) em entrevista publicada pela revista *Universa*, UOL, técnica de planejamento e pesquisadora do IPEA e coautora do estudo aqui relatado:

Não criticamos investimento em serviços para família, mas uma política não pode engolir a outra, precisam caminhar juntas. Essa nova visão do governo tem a perspectiva da mulher apenas dentro de uma família, pertence a apenas um tipo de olhar e não engloba outros papéis (PINHEIRO, 2022, REVISTA UNIVERSA UOL, 2022).

Além disso, Pinheiro alerta que há outras maneiras de um governo deixar uma política pública de lado, de forma simbólica, principalmente ao deixá-la desatualizada. No entanto, o que vemos aqui é uma mudança de área, levando o foco da mulher apenas para a família (BRANDALISE, 2022).

Desde o início da gestão Bolsonaro, a ministra Damares Alves cita a importância de se priorizar as famílias brasileiras em detrimento da luta feminista. Damares afirma que a ideologia de gênero, ao defender a igualdade entre homens e mulheres, deve ser posta em xeque, já que “Deus fez os homens biologicamente mais fortes (...) e se meninos pensarem que as meninas são iguais vão apanhar igual. Deus os fez mais fortes para nos proteger, mulheres” (pronunciamento em julho de 2022). Em outras palavras, a lei que é considerada um marco no combate à violência contra mulher no Brasil passa por uma descaracterização do seu propósito original diante da “abordagem familista” dos atores estatais da gestão atual (BRANDALISE, 2022).

Em Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, ocorreu um evento de campanha exclusivo para o público feminino no dia 3 de setembro de 2022, no qual o atual

presidente voltou a defender a flexibilização do porte de armas em desconfiguração da lei Maria da Penha. Na ocasião, perguntou Jair Bolsonaro às mulheres presentes no evento: “Quando precisar trocar um pneu sozinha na rua e vier pessoas na sua direção, prefere ter na bolsa uma Lei Maria da Penha ou uma pistola? E ninguém aqui é contra Maria da Penha. Nosso governo foi o que mais prendeu machões” (STEFANI, 2022, REVISTA UNIVERSA UOL, 2022).

Para o presidente, em total contradição com todos os estudos existentes, a arma é uma garantia que afasta a violência em domicílio. Além disso, enfatiza que só é possível um homem e uma mulher serem úteis dentro de um relacionamento se houver respeito e entrega de ambos (STEFANI, 2022). Portanto, entende-se que, para ele, a violência doméstica ocorre quando não há entrega e respeito recíproco entre as partes.

Vistas estas declarações, compreendemos a instabilidade da lei Maria da Penha. Não somos ingênuos diante da sociedade em que vivemos, para pensar que tudo se transformaria quando a lei foi adotada. Porém, ao destrinchar todo o processo que a levou a ser formulada e olhando ainda para conscientização pública gerada na época, as expectativas de melhoras eram significativas. Contudo, as ideologias políticas dos grupos no poder afetam diretamente e de maneira negativa a efetividade das leis sustentadas pelas normas dos direitos humanos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao discorrer sobre os referenciais teóricos dos modelos bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998), espiral (SIKKINK; RISSE, 1999) e do impacto nas normas domésticas abordado por Simmons (2009), compreendemos o mecanismo funcional das redes transnacionais, desde o desenvolvimento do processo nos âmbitos doméstico

e internacional até suas especificidades para adesão da denúncia relatada. A denúncia de Maria da Penha foi um exemplo de caso bem-sucedido dessa dinâmica transnacional-internacional-nacional, porém muitas outras vítimas não tiveram o mesmo resultado, e/ou percurso. Deste modo, salienta-se a importância do conhecimento estrutural desse dinamismo para atingir resultados satisfatórios.

Com base nas informações obtidas neste estudo, compreende-se a necessidade da ampla divulgação dos aparatos judiciais domésticos, sustentados principalmente pela Lei Maria da Penha no Brasil, e os trâmites no âmbito internacional. Muitas mulheres sofreram com a violência de gênero antes do caso Maria da Penha vir à tona, e ainda sofrem seja por não ter os recursos para conhecer toda a extensão da lei, seja por sua eficácia ficar em xeque ao depender do governo vigente e seus interesses. Pois, quando se está situado em circunstâncias de repressão, a trajetória até a reparação legal e culpabilização do agressor é complexa, especialmente quando o acesso a esse trâmite jurídico é dificultado pelos próprios agentes estatais.

Maria da Penha foi um exemplo de força ao não desistir da justiça diante da tolerância à violência de gênero por parte do Estado brasileiro. Após esgotar todos os recursos domésticos em seu alcance, ela se reinventou e ao publicar sua história criou um canal de acesso a organizações que, em conjunto dela, levaram seu testemunho ao nível internacional. A violência de gênero deixou de ser uma ideia abstrata e Maria da Penha redesenhou a problemática com a sua face e perspectiva.

Diante dos desdobramentos posteriores à adoção da Lei Maria da Penha retratados aqui, percebemos que os problemas da violência contra a mulher não foram resolvidos e têm um longo caminho a ser percorrido para sua real efetividade. Porém,

não podemos subestimar a conquista da promulgação de uma lei que abrange a problemática tão explicitamente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ronaldo. **Método de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo**. São Paulo, SP: SESC São Paulo/ CEBRAP, 2016.

AQUINO, Luseni; ALENCAR, Joana; STUKER, Paola. **A Aplicação da Lei Maria da Penha em Cena**, Introdução: A importância de olhar para os atores envolvidos na aplicação da lei Maria da Penha aos casos de violência doméstica. Rio de Janeiro: IPEA, 2021.

AZENHA, Manuela. **Lei Maria da Penha: gestão “cor de rosa” de Damares enxuga orçamento ano a ano**. Revista Marie Claire. 06 ago. 2021. Disponível em <<https://revistamarieclaire.globo.com/Mulheres-do-Mundo/noticia/2021/08/lei-maria-da-penha-gestao-cor-de-rosa-de-damares-enxuga-orcamento-ano-ano.html>> Acesso em: 30 set. 2022.

BERNARDI, Bruno B. **“Ganhei na loteria! Mas e o prêmio?”: a mobilização sócio-legal do direito internacional dos Direitos Humanos no caso da guerrilha do Araguaia**. Belo Horizonte: Rev. Carta Inter., 2017.

BRANDALISE, Camila. **Governo Bolsonaro acentuou desmonte de políticas para mulheres, diz estudo**. Revista Universa UOL. São Paulo, SP: 01 de julho de 2022. <<https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2022/07/01/governo-bolsonaro-acentuou-desmonte-de-politicas-para-mulheres-diz-ipea.htm>> Acesso em: 30 de setembro 2022.

CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Caso 12.051, Relatório 54/01, **Maria da Penha Maia Fernandes v. Brasil**, 2001.

DOURADO, Isabel. **Governo indica 94% menos de recursos para combate à violência contra mulheres. Correio Braziliense**. 29 de setembro 2022. <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/09/5040407-governo-indica-94-menos-de-recursos-para-combate-a-violencia-contra-mulheres.html>> Acesso em: 30 set. 2022.

GIDDENS, A. **Modernity and self identity: Self and society in the modern age**. Stanford, CA: 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4a edição. São Paulo, SP: Editora Atlas S.A., 2002.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders : advocacy networks in international politics**. 1998.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. **The socialization of international human rights norms into domestic practices**: introduction. 1999.

MACIEL, Débora A. **AÇÃO COLETIVA, MOBILIZAÇÃO DO DIREITO E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS: O caso da Campanha da Lei Maria da Penha**. RBCS Vol. 26 no. 77, Outubro/ 2011.

MARANHÃO, Caroline Santos. **A Delegacia Especial da Mulher de São Luís (MA) à luz da Lei Maria da Penha: uma reflexão sobre as práticas institucionais de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher**. São Luís, MA: UFMA, 2010.

MARIA da Penha: **da dor à lei**. Jornal Meio Norte. Piauí, 31 mar. 2013. Disponível em <[Maria da Penha, da dor à lei. Veja a historia da mulher cuja vida mudou, mudou vidas. - meionorte.com](#)> Acesso em: 29 set. 2022.

MARTELLO, Alexandre. **Governo Bolsonaro propõe 94% menos de recursos no Orçamento para combate à violência contra mulheres, diz levantamento**. Jornal G1. Brasília, DF: 29 de set. 2022. <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/09/29/governo-bolsonaro-propoe-94percent-menos-de-recursos-no-orcamento-para-combate-a-violencia-contra-mulheres-diz-levantamento.ghtml>> Acesso em 30 de set. 2022.

NETO, Inácio Ferreira Façanha; FAÇANHA, Josanne Cristina Ribeiro Ferreira; SANTOS, Diogo de Almeida Viana dos Santos; AGOSTINHO, Luane Lemos Felício; DIAS, Marly de Jesus Sá. **A Morosidade do Poder Judiciário Brasileiro na Apreciação dos Casos de Violência Doméstica/Familiar contra a Mulher: Violência Institucional?**. Ceará, MA: XX REDOR, UFMA, 2018.

SIMMONS, Beth A. **Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.

SOUSA, IN; SANTOS, FC; ANTONIETTI, CC. **Fatores desencadeantes da violência contra a mulher na pandemia COVID-19: Revisão integrativa**. REVISA. 2021; 10(1): 51-60. Doi: <<https://doi.org/10.36239/revisa.v10.n1.p51a60>> Acesso em 30 set. 2022.

STEFANI, Francieli. **‘Prefere sacar a Lei Maria da Penha ou uma Pistola?’ diz Bolsonaro no RS**. Revista Universa UOL. Novo Hamburgo, RS: 03 de setembro de 2022. <<https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2022/09/03/prefere-sacar-a-l-ei-maria-da-penha-ou-uma-pistola-diz-bolsonaro-no-rs.htm>> Acesso em: 30 de setembro 2022.

PASINATO, Wânia. **Dez anos de lei Maria da Penha**. SUR 24 - v.13 n.24: Revista Internacional de Direitos Humanos, 2016.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**: temas, atores e visões. Petrópolis: Vozes, 2004, 248 p. ISBN: 85-3262-958-X

PERRONE, Tatiana Santos; MATIAS, Krislane de Andrade. **A Aplicação da Lei Maria da Penha em Cena**, capítulo 6 “Demora Muito Essa Justiça”: as experiências e percepções das mulheres em situação de violência e a educação em direitos. Rio de Janeiro: IPEA, 2021.

PENHA, M. **Sobrevivi... Posso contar**. 2a edição. Fortaleza- CE: Armazém da cultura, 2014.